



Landbruks- og
matdepartementet

Veileder

Reindrift og plan- og bygningsloven



Reindrift og plan- og bygningsloven

Innhold

1 Innledning	5
2 Oppgaver og myndighet	6
2.1 Innledning	6
2.2 Plan- og bygningsloven (plandelen)	6
2.2.1 Statlige planleggingsoppgaver	7
2.2.2 Regionale planleggingsoppgaver	7
2.2.3 Kommunale planleggingsoppgaver	7
2.2.4 Veiledning til plan- og bygningsloven	7
2.3 Reindriftsloven	7
2.4 Finnmarksloven	8
2.5 Forholdet til folkeretten	9
2.6 Reindriftsmyndighetenes oppgaver	10
2.6.1 Landbruks- og matdepartementet	10
2.6.2 Reindriftsstyret	10
2.6.3 Landbruksdirektoratet	10
2.6.4 Statsforvalteren	10
2.6.5 Samhandling med Sametinget og Norske reindriftsamers landsforbund	10
3 Reindriften i Norge	11
3.1 Innledning	11
3.2 Arealbruk	11
3.3 Klimaendringer	13
3.4 Rovvilt	13
3.5 Retten til reindrift og områder av særlig viktighet for reindriften	13
3.5.1 Reindriften driftsform	13
3.5.2 Rett til beite	14
3.5.3 Årstidsbeiter	14
3.5.4 Husvære og hytter	16
3.5.5 Flyttleier	16
3.5.6 Reindriftsanlegg	17
3.6 Grenseoverskridende reindrift	17
4 Kunnskapsgrunnlag for planlegging og konsekvensutredninger	18
4.1 Innledning	18
4.2 Krav til kart- og stedfestet informasjon	18
4.3 Reindriften arealbrukskart	18
4.4 Distriktsplaner	19
4.5 Bruksregler	20
4.6 Tradisjonell kunnskap	20
5 Generelle utredningskrav	21
5.1 Planprogram	21
5.2 Planbeskrivelse og konsekvensutredning	22
6 Medvirkning og deltagelse/medbestemmelse	23
6.1 Høring og offentlig ettersyn	23
6.2 Regionalt planforum	23
6.3 Innsigelse	24

6.4	Konsultasjoner	25
6.4.1	Hvem har konsultasjonsplikt?	25
6.4.2	Hvem har konsultasjonsrett?	26
6.5	Forholdet til forvaltningsloven og klage	26
7	Nasjonal planlegging	27
7.1	Nasjonale forventninger	27
7.2	Statlige planretningslinjer	27
7.3	Statlige planbestemmelser	28
7.4	Statlig arealplan	28
8	Regional planlegging	29
8.1	Regional planstrategi	29
8.2	Regional plan	29
8.3	Regionale planbestemmelser	30
8.4	Interkommunalt plansamarbeid	31
9	Kommunal planlegging	32
9.1	Kommunal planstrategi	32
9.2	Kommuneplan	32
9.2.1	Kommuneplanens samfunnsdel	33
9.2.2	Kommuneplanens arealdel	33
9.2.3	Hensynssoner	34
9.2.4	Bestemmelser til arealplanen	35
9.3	Reguleringsplaner	35
10	Private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven	37
10.1	Krav til planinitiativet	37
10.2	Oppstartsmøte og kunngjøring	37
11	Konsekvensutredninger	39
11.1	Når utløses kravet til konsekvensutredning?	39
11.1.1	Planer som alltid skal ha planprogram og konsekvensutredning	39
11.1.2	Planer som skal ha konsekvensutredning dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn	40
11.1.3	Avgjørelse om tiltak etter § 8 krever konsekvensutredning	41
11.2	Utarbeidelse av planprogram	42
11.3	Innholdet i konsekvensutredningen	42
11.3.1	Generelle krav	42
11.3.2	Beskrivelse av planen eller tiltaket	43
11.3.3	Beskrivelse av faktorer som kan bli påvirket og vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn	43
11.3.4	Metode, kilder og usikkerhet	44
11.3.5	Forebygging av virkninger	44
11.4	Behandling av konsekvensutredningen	44
11.5	Planer og tiltak med grenseoverskridende virkninger	45
11.6	Tiltak etter andre lover	45
11.6.1	Energisektoren	45
11.6.2	Verneplaner etter naturmangfoldloven	46
12	Dispensasjon	47
13	Ordforklaringer	48

1 Innledning

Målet med denne veilederen er å synliggjøre hvordan reindriftsinteresser skal ivaretas i planleggingsprosesser, og synliggjøre hvilke plikter og rettigheter reindriften har. Veilederen skal være et verktøy for alle aktører som er involvert i planleggingsprosesser som berører reindriftsområdene.

Reindriften er en arealavhengig næring. Reindriftenes vern mot annen bruk av deres beitearealer er i utgangspunktet sterkt. Retten til å utøve reindrift er en selvstendig rett hvor rettsgrunnlaget er alders tids bruk. Plan- og bygningsloven er den sentrale loven når det gjelder arealforvaltning innenfor reinbeiteområdene. Det er viktig at de verktøyene som ligger i plan- og bygningsloven blir brukt for å bidra til at reindriften har tilgang på de arealer som er nødvendig for økt produksjon og lønnsomhet.

Kapittel 2 gir en kort oversikt over plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver og andre myndigheters plikter overfor plan- og bygningsmyndighetene. Det gir også en oversikt over oppgaver og myndighet i forvaltningen av reindrift.

I kapittel 3 gis det en omfattende omtale av reindriften i Norge, retten til reindrift og hvilke arealer som er særlig viktige for reindriften.

I kapittel 4 gjøres det rede for hvilke krav som stilles til kart- og stedfestet informasjon, og kunnskapsgrunnlaget for reindriftenes arealbruk beskrives.

I kapittel 5 gis det en oversikt over generelle utredningskrav til planer og tiltak etter andre lover som omfattes av plan- og bygningsloven.

Kapittel 6 omfatter medvirkning og deltagelse/medbestemmelse. Kapitlet beskriver både de ordinære ordningene for medvirkning, og de særskilte ordningene for konsultasjoner med samiske interesser, herunder reindrift.

Kapittel 7 omhandler nasjonal planlegging, og gjør rede for de planverktøyene nasjonale myndigheter har til rådighet.

Kapittel 8 omhandler regional planlegging, og gjør rede for de planverktøyene regionale myndigheter har til rådighet. I dette kapitlet omtales også muligheten for interkommunalt plansamarbeid, som et alternativ til regionale planer.

Kapittel 9 omhandler kommunal planlegging, og gjør rede for de planverktøyene kommunale myndigheter har til rådighet.

Kapittel 10 omhandler private forslag til detaljregulering, og hvilke krav og saksbehandlingsregler som gjelder for slike planinitiativ.

Kapittel 11 omhandler konsekvensutredninger. I dette kapitlet gjøres det rede for når kravet til konsekvensutredning utløses, og hvilke vurderinger som skal gjøres for reindriften. Kapitlet omfatter også tiltak etter andre lover, herunder energiloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven.

Kapittel 12 omhandler dispensasjon fra plan- og bygningslovens bestemmelser.

Til slutt gis det i kapittel 13 forklaringer på sentrale ord og begreper som er brukt i kapittel 3 om reindriften i Norge.

2 Oppgaver og myndighet

2.1 Innledning

Plan- og bygningsloven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver, og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, jf. formålsparagrafen § 1-1 *annet ledd*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er ansvarlig myndighet for lovens to hoveddeler, plandelen og byggesaksdelen. Denne veilederen gjelder plandelen.

Statlige myndigheter har et overordnet ansvar for å sikre og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv. Dette ligger til grunn også i planprosesser. Reindriften er en viktig kultur- og språkbærer, og en sentral del av samisk kultur.

2.2 Plan- og bygningsloven (plandelen)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (*plan- og bygningsloven*) gjelder for hele landet, og for utbyggingstiltak generelt. Det er gjort to unntak fra loven, jf. § 1-3. Det ene unntaket gjelder rørledninger i sjø for transport av petroleum som ikke omfattes av loven. Det andre unntaket gjelder anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi etter energiloven § 3-1 tredje ledd der det bare er plan- og bygningsloven kapittel 2 (krav om kartgrunnlag og stedfestet informasjon) og kapittel 14 (konsekvensutredning av tiltak etter annet lovverk) som gjelder. Energiloven § 3-1 tredje ledd gjelder konsesjonspliktige anlegg.

Plan- og bygningsmyndighetene skal samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven, og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde.

Andre offentlige myndigheter har rapporterings- og meldeplikter overfor plan- og bygningsmyndighetene. Det gjelder enhver myndighet som har tilgang til planområder og byggverk, og som kommer over forhold som vedkommende myndighet ser strider mot bestemmelser i plan- og bygningsloven eller planer og forskrifter i medhold av denne. Det bør også meldes inn om planer eller tiltak er i strid med andre lover enn plan- og bygningsloven, for eksempel reindriftsloven.

§ 3-1 supplerer lovens formålsparagraf, og angir hvilke oppgaver og hensyn som skal ivaretas i planleggingen. Det framgår av forarbeidene at «[p]aragrafen angir de viktigste hensynene som skal ivaretas med planlegging etter loven, og gjør det tydeligere hva loven skal være et virkemiddel for å oppnå, og hva som er de viktigste samfunnsoppgaver loven skal bidra til å løse».

§ 3-1 bokstav c lyder: «sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.» I forarbeidene utdypes dette på følgende måte:

«Samisk kultur og livsstil har alltid vært sterkt knyttet til naturen, til dels sårbar natur, og er derfor avhengig av god ressursforvaltning. Ved planlegging og saksforberedelse er det viktig å ta hensyn til tidligere inngrep i samme område. Reindriften er en samisk næring og en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet vurderes.»

§ 3-1 fjerde ledd peker på at planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner innenfor lovens virkeområde. I *Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)* er det i denne sammenhengen vist til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966, artikkel 27, som er av særlig viktighet for vern av samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, især art. 14 og 15.

2.2.1 Statlige planleggingsoppgaver

Statlige planretningslinjer og planvedtak har som formål å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen. Dette omfatter nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan, jf. plan- og bygningsloven § 3-5. Statlig planmyndighet er Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er også øverste myndighet i innsigelsaker.

2.2.2 Regionale planleggingsoppgaver

Regional planlegging har som formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region, jf. § 3-4. Regional planmyndighet er fylkestinget, jf. § 3-4 tredje ledd.

2.2.3 Kommunale planleggingsoppgaver

Kommunal planlegging har som formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet, jf. § 3-3. Kommunestyret har ansvaret for kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven, og skal også sørge for at planene ivaretar nasjonale og regionale interesser. Kommunestyret har ansvaret for at plan- og bygningsloven følges i kommunen, og skal sikre at kommunen har tilstrekkelige planfaglige ressurser.

2.2.4 Veiledning til plan- og bygningsloven

Det er utarbeidet en rekke generelle og tematiske veiledere til plan- og bygningsloven. Veilederne kan finnes på *regjeringen.no*.

Sametinget har utarbeidet en *planveileder* som har som formål å legge forholdene til rette for å sikre naturgrunnet 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.

2.3 Reindriftsloven

Utøvelse av reindrift er regulert av lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (*reindriftsloven*). Det samiske reinbeiteområdet omfatter stort sett hele Troms og Finnmark, Nordland, deler av Trøndelag og deler av Innlandet fylke. I tillegg til dette utøves det reindrift etter særskilt tillatelse (konsesjon) i reinlag i Innlandet, Vestland og Viken fylker.

Formålet med reindriftsloven er å legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane til gagn for reindriftsbefolkningen selv og samfunnet for øvrig, jf. § 1. For å nå disse målene skal loven gi grunnlag for en hensiktsmessig organisering og forvaltning av reindriften. Reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv i samsvar med Grunnloven § 108 og folkerettens regler om urbefolkning og minoriteter. Utenfor det samiske reinbeiteområdet skal loven legge forholdene til rette for en økologisk og økonomisk bærekraftig utnyttning av reinbeiteressursene i de områder der reindrift foregår.

Reindrifftsloven skal bidra til sikring av reindrifftsarealene i det samiske reinbeiteområdet som reindrifftsens viktigste ressursgrunnlag, § 1 andre ledd. Dette er et overordnet mål som skal ligge til grunn for avgjørelser etter loven. Ansvar for sikring av arealene påhviler både innehavere av reindrifftsretten, øvrige rettighetshavere og myndighetene.

Reindrifftsloven § 63 regulerer utnyttning av eiendom i reinbeiteområde, og lyder:

Grunneier eller bruksberettiget må ikke utnytte sin eiendom i reinbeiteområde på en slik måte at det er til vesentlig skade eller ulempe for reindrifftsutøvelse i samsvar med denne lov. Første punktum er likevel ikke til hinder for vanlig utnyttning av eiendom til jordbruk, skogbruk eller annen utnyttning av utmark til landbruksformål.

Før tiltak som kan bli til vesentlig skade eller ulempe for reindrifftsutøverne blir satt i verk, skal varsel gis til vedkommende distriktsstyre. Varsel skal gis senest tre uker før planlagt iverksetting. Om varsel ikke er gitt, eller partene er uenige om tiltaket rammes av bestemmelsen i første ledd, kan statsforvalteren nedlegge forbud mot iverksetting inntil overenskomst er inngått eller til jordskifteretten har behandlet saken.

Bestemmelsen i § 63 første ledd gjelder det privatrettslige forholdet mellom en grunneier og innehavere av reindrifftsrettigheter. Plan- og bygningsloven regulerer det offentligrettslige forholdet mellom en grunneier eller annen rettighetshaver og myndighetene. Reindrifftsloven § 63 og planer eller tillatelser etter plan- og bygningsloven regulerer med andre ord ulike forhold. Planer eller tillatelser etter plan- og bygningsloven kan ikke i noen retning være avgjørende for reindrifftsutøvernes rettsstilling. Reindrifftsloven § 63 innebærer at det skal gjøres en egen vurdering av om et tiltak er til vesentlig skade eller ulempe for reindrifftsutøvelse. Denne vurderingen skal gjøres i tillegg til behandling etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer også en plikt for alle som skal sette i verk tiltak som kan bli til vesentlig skade eller ulempe til å varsle distriktsstyret. Dette kravet kommer i tillegg til reglene for medvirkning etter plan- og bygningsloven.

I denne sammenheng vises det til Høyesteretts dom av 22. juni 2017. Høyesterett tilbakeviste her den forståelsen som hadde ligget til grunn tidligere, om at bestemmelsen i paragraf § 63 ikke omfattet tiltak som krever byggetillatelse i henhold til plan- og bygningsloven § 93, eller vedtatt reguleringsplan, for å settes i verk. Det vil si at reindrifftsloven § 63 gjelder uavhengig av om et tiltak har fått tillatelse etter plan- og bygningsloven eller annet lovverk.

Enkelte områder er fredet mot reinbeite. Slik fredning har hjemmel i reindrifftsloven § 19.

2.4 Finnmarksloven

Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) trådte i kraft 25. november 2005. Finnmarkslovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. Etter § 4 i finnmarksloven skal Sametinget utarbeide retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes. *Gjeldende retningslinjer* er vedtatt som forskrift av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

2.5 Forholdet til folkeretten

Virksomheter for reindriften må også vurderes i lys av den samiske reindriften folkerettslige rettigheter.

Tiltak som berører samiske interesser må vurderes opp mot statens forpliktelser overfor samene som urfolk, herunder Grunnloven § 108, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 og ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Det gjelder både materielle forpliktelser til å sikre blant annet naturgrunnlaget for den samiske reindriften, og prosessuelle forpliktelser som gjelder konsultasjoner og deltakelse i beslutninger som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

I hvilken grad et tiltak vil være i strid med SP art. 27 om kulturvern og minoriteter, beror på en konkret vurdering av hvorvidt tiltaket innebærer nektelse av samisk reindrift som kulturutøvelse. Et tiltak som ikke innebærer en total nektelse av kulturutøvelse, vil også være i strid med SP art. 27 dersom tiltaket innsnevrer samenes mulighet til kulturutøvelse betydelig.

Selv om det innenfor folkeretten gjelder et proporsjonalitetsprinsipp, oppstiller folkeretten en absolutt grense for hvilke tiltak som kan tillates. Der det er berettiget tvil om et tiltak kan gjennomføres innenfor folkerettens materielle urfolksvern, kan ikke den ordinære samfunnsmessige avveining legges til grunn for om det skal gis tillatelse til tiltaket. Konsekvensene av folkeretten kan dermed føre til at det ikke kan gis tillatelse til et tiltak som ellers har en positiv nåverdi i samfunnsøkonomisk forstand.

FNs urfolkserklæring (UNDRIP) er ikke rettslig bindende. Likevel anses den som et sentralt dokument innenfor urfolksretten, blant annet som følge av at den reflekterer folkerettslige prinsipper på området.



2.6 Reindriftsmyndighetenes oppgaver

2.6.1 Landbruks- og matdepartementet

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for reindriftsloven og den offentlige forvaltningen av reindriften. Landbruks- og matdepartementet har etatsstyringsansvar for Landbruksdirektoratet og for statsforvalteren når det gjelder reindrift.

2.6.2 Reindriftsstyret

Reindriftsstyret oppnevnes med hjemmel i reindriftsloven § 71, og er et offentlig forvaltningsorgan. Reindriftsstyret har en rekke oppgaver, som følger av *Instruks for Reindriftsstyret*. Informasjon om Reindriftsstyrets møter og protokoller fra møtene legges ut på *Landbruksdirektoratets nettsider*.

2.6.3 Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet skal forvalte virkemidlene i reindriftsavtalen og reindriftsloven, og iverksette vedtak gjort av Reindriftsstyret. Landbruksdirektoratet er sekretariat for Reindriftsstyret.

Landbruksdirektoratet skal bidra til at statsforvalteren har god nok informasjon til å veilede reindriftsutøvere og kommuner i arbeidet med å sikre arealene til reindriften.

2.6.4 Statsforvalteren

Statsforvalteren er førstelinjetjeneste for reindriften og utøver offentlig myndighet etter reindriftsloven. Statsforvalteren skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner har kunnskap og nødvendig informasjon om reindriften's arealbruk. Statsforvalteren skal drive veiledning og rådgivning av reinbeitedistriktene og utøverne (*se styringsdokumenter for statsforvalteren*). Statsforvalteren har innsigelsesmyndighet i saker som angår reindriften, jf. kapittel 6.3.

2.6.5 Samhandling med Sametinget og Norske reindriftsamers landsforbund

Statsforvalterembetene skal gjennomføre årlige møter med Sametinget og Norske reindriftsamers landsforbund, for å ha en løpende dialog om aktuelle tema.

Sametinget har innsigelsesmyndighet i plansaker som angår samisk næringsutøvelse, se nærmere omtale i kapittel 6.3.

3 Reindriften i Norge

3.1 Innledning

Det foregår reindrift på om lag 40 pst. av Norges landareal. Det er reinbeiteområder i 135 kommuner. I 2020 var det om lag 215 000 tamrein i vårflokk i Norge, hvorav ca. 70 pst. var i Finnmark.

Reindrift utøves primært i det samiske reinbeiteområdet. Det samiske reinbeiteområdet omfatter stort sett hele Troms og Finnmark, Nordland, deler av Trøndelag og deler av Innlandet. For samisk reindrift i Trollheimen og omegn gjelder reglene i lov 21. desember 1984 nr. 101 om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal (*Trollheimenloven*). I tillegg til dette utøves det reindrift etter særskilt tillatelse (konsesjon) i reinlag i Innlandet, Vestland og Viken fylker.

Det samiske reinbeiteområdet er delt inn i seks reinbeiteområder; Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark. Grensene for reinbeiteområdene har ikke blitt endret ved endringer i fylkesstrukturen.

Innenfor reinbeiteområdene er reindriften delt inn i om lag 80 reinbeitedistrikter. Grensene for reinbeitedistriktene fastsettes av Reindriftsstyret. I hvert distrikt skal det velges et distriktsstyre blant de stemmeberettigede i distriktet. Distriktsstyret skal representere reindriftsinteressene, og ivareta reinbeiteressursene i distriktet.

Innenfor hvert reinbeitedistrikt er det grupper av reieiere som har reinen i en felles flokk på bestemte arealer, og som samarbeider om den praktiske driften - siida på nord-samisk og sijte på sør-samisk.

Reieierne er del av et ressurs- og arbeidsfelleskap, men har selv hovedansvaret for å forvalte egne dyr. Det vil være å merke nyfødte kalver, bestemme hvor mye som skal slaktes, velge ut de riktige livdyrene osv. I tillegg til denne individuelle næringsutøvelsen vil vedkommende ha ansvar for å delta i siidaens felles arbeide med å bygge og vedlikeholde sperre- og arbeidsgjerder, samle og gjete reinen og å flytte reinen mellom de ulike sesongbeitene.

Hver siida er delt inn i siidaandeler, med en ansvarlig leder. Lederen bestemmer hvem som kan ha rein i siidaandelen. I 2020 var antallet siidaandeler 537, og rundt 3300 personer hadde rein i eget merke.

Det kan variere fra område til område om det er mest hensiktsmessig for planmyndighetene å ha dialog med berørte siidaer eller reinbeitedistrikt. For å kunne benytte mulighetene for medvirkning på best mulig måte bør dialogen med planmyndighetene gjennomføres på siida- eller distriktsnivå.

3.2 Arealbruk

Reindriften foregår i et arktisk og subarktisk økosystem basert på reinens tilpasning til naturmiljøet. Reinen er fysiologisk og atferdsmessig tilpasset sitt miljø, gjennom rask vekst i en kort og intens sommersesong, og ved redusert aktivitetsnivå og energitap gjennom vinteren. Utøverne nytter reinens tilpasninger gjennom sesongvise flyttinger av reinflokkene mellom ulike

beiteområder. Reinens naturlige forflytting og den nomadiske driftsformen er selve bærebjelken for en optimal produksjon i disse områdene, og grunnlaget for reindrifskulturen slik vi kjenner den i dag.

Reindriften evner til å utnytte de ulike beiteområder gjør den samtidig svært arealavhengig. Menneskelig virksomhet og ulike typer inngrep i reinbeiteland kommer i tillegg til den naturlige forstyrrelsen fra blant annet rovvilt.

Reindriftsloven skal bidra til sikring av reindriftsarealene i det samiske reinbeiteområdet som reindriften viktigste ressursgrunnlag, § 1 andre ledd. Dette er et overordnet mål som skal ligge til grunn for avgjørelser etter loven. Ansvar for sikring av arealene påhviler både innehavere av reindriftsretten, øvrige rettighetshavere og myndighetene. Reindriftsloven § 22 forbyr stenging av reindriften flyttleier. Utover dette har reindriftsloven en bestemmelse om at hvert reinbeitedistrikt skal ha en distriktsplan, som skal inneholde de opplysninger om virksomheten i distriktet som er nødvendige for den offentlige planlegging, se kapittel 4.4.

Særverdiområder er områder som er særlig viktige for reindriften. Særverdiområder er flyttleier, brunstland, kalvingsland, sentrale luftingsområder, samt områder i og ved anlegg til merking, skilting og slakting. Særverdiområdene omtales nærmere i kapittel 3.5 nedenfor.



3.3 Klimaendringer

Klimaendringene har, og vil få stor betydning for reindriften. Fremover forventes det høyere temperaturer og mer nedbør. Temperatur og nedbør er faktorer som kan føre til høyere frekvens av ising og låste beiter, eller at vekstsesongen starter tidligere. Med klimaendringene forventes en større variasjon i værforhold, med hyppigere forekomst av ekstreme værhendelser. Det skjøre forholdet mellom snødekkets konsistens, beitedyrenes framkommelighet og tilgang på næringsrike beiteplanter, som reindriften er så avhengig av, forventes å skape nye og stadig uforutsette utfordringer for reindriften. Klimaendringene kan føre til endringer i beitegrunnlaget, og behov for endringer i beitemønstrene, og i flyttemønstre. Slike endringer kan komme i konflikt med andre interesser og tiltak. Klimaendringene kan gi større behov for tilleggsfôring, og vil med det ha store økonomiske konsekvenser. I tillegg er det også risiko for oppblomstring av sykdommer.

Potensielle virkninger av klimaendringer i et område, og behovet for fleksibel bruk av beiteområder, må tas med i vurderingen av samlet belastning for reinbeitedistriktet.

3.4 Rovvilt

Tap av rein påvirker produksjonen i reindriften negativt. Reindriften har siden omleggingen av rovviltpolitikken opplevd økende forekomster av de ulike rovviltartene i sine beiteområder. Rovviltpress reduserer reindriftenes fleksibilitet og mulighet for bruk av områdene. Omfanget av tap til rovvilt i et område vil ha betydning for hvor store inngrep et reinbeitedistrikt kan tåle før den samlede belastningen blir for stor.

3.5 Retten til reindrift og områder av særlig viktighet for reindriften

Reindriftsloven fastlegger, sammen med rettspraksis, rettslige rammer for utøvelse av reindrift i Norge.

Det følger av reindriftsloven § 4 at «den samiske befolkningen har på grunnlag av alders tids bruk rett til å utøve reindrift innenfor de delene av fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark hvor reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift (det samiske reinbeiteområdet)».

Retten til reindrift består av ulike elementer, som blant annet er nedfelt i reindriftsloven kapittel 3. I de følgende underkapitlene gis det en oversikt over disse.

3.5.1 Reindriftenes driftsform

Reindrift er basert på at reinen skal beite på utmarksbeite hele året. Siden både naturforholdene og reinens behov varierer gjennom året, er det nødvendig å flytte reinen mellom ulike beiteområder de ulike deler av beitesesongen. Dette mønstret er det samme år etter år, men variasjonen i naturforholdene fører til store regionale forskjeller mellom ulike distrikter. Avstandene ved hovedflyttingen om våren og høsten kan variere fra noen få kilometer til ca. 50 mil.

Reindriftenes driftsform varierer fra distrikt til distrikt, og fra område til område, både med hensyn til beitebruk og flyttemønstre. Størst forskjell er det mellom driftsformen som nytter kontinentale vinterbeiter med lite og tørr snø, og den som nytter vestlige vinterbeiter med utpreget kystklima. I tillegg er det en rekke ulike varianter basert på flytting innenfor avgrensede områder.

I store deler av reinbeiteområdene i Finnmark er det til dels lange flyttinger fra sommerbeiter ved kysten og øyene til vinterbeiter i innlandet. Det samme mønsteret med flytting fra rike beiter med høye fjell til kontinentale vinterbeiter (lite og tørr snø) finner en igjen i Sør-Trøndelag/ Hedmark. Reinbeitedistrikter og svenske samebyer som har sommerbeite langs riksgrensen i Nordland og Troms har også det samme mønsteret, selv om vinterbeitet er basert på kontinentale barskogstrøk i stedet for kontinentale vidder. I Troms, Nordland og Nord-Trøndelag reinbeiteområder finnes det også reinbeitedistrikt som bruker kystnære vinterbeiter på øyer og halvøyer. Disse brukes i et rotasjonsmønster som varierer over år. Reinlagene i Sør-Norge og reindriften i Trollheimen nytter generelt høyfjellsområder i nordvest som barmarksbeite og mer kontinentale og lavereliggende fjell- og skogsområder i øst og sørøst som vinterbeite. Innenfor disse hovedgruppene fins det en rekke varianter tilpasset regionale og lokale forhold.

Som følge av topografiske forhold foregår flyttingen stort sett etter de samme leiene hvert år. Det er ofte helt avgjørende at de ikke skades ved inngrep. Selv om sesongflyttingene har et gjentagende mønster fra år til år, har det gjennom de siste hundreår vært endringer i beitebruken.

Nye tekniske hjelpemidler, utbygginger/inngrep, klimaendringer, rovvilt og økt krav til effektivitet har også bidratt til endringene i driftsformene. Det har vært en økt bruk av mekaniske hjelpemidler under flytting og et økende antall dyr fraktes med bil mellom sesongbeitene.

3.5.2 Rett til beite

Retten til å utøve reindrift gir rett til å la reinen beite i fjellet og annen utmarksstrekning. Dette gjelder også tidligere dyrket mark og slåtteng som ligger for seg selv uten tilknytning til bebodde områder eller dyrkede arealer i drift, dersom de ikke er holdt i hevd og heller ikke er i bruk som kulturbeite, med mindre arealet er inngjerdet med gjerde som freder for rein, jf. reindriftsloven § 19. Noen områder er fredet for reinbeiting etter § 19 annet ledd.

3.5.3 Årstidsbeiter

Beiteretten omfatter rett til nødvendige årstidsbeiter, dvs. vår-, sommer-, høst- og vinterbeiter, herunder flyttleier, kalvingsland og parringsområder, jf. reindriftsloven § 20.

Reinen har naturlige samlings- og spredningsperioder i løpet av året. Det skyldes blant annet naturlige instinkter, beiteforhold, vær, temperatur og tidspunkt på året. For eksempel er sopptiden en typisk spredningsperiode, mens brunsttiden er en periode reinen naturlig samler seg.

Reindrift foregår på åtte ulike årstidsbeiter. Flyttingen fra vinterbeite til vårbeite markerer starten på et nytt reindriftsår. Vårbeitet er kalvingsland og oksebeiteland. Disse er gjerne atskilt fra hverandre. I kalvingsperioden skal båndene knyttes mellom simle og kalv (preging). Dersom simlene skremmes bort fra kalven uten at det har skjedd en slik pregning, er den svært utsatt for tap. Derfor beiter simlene ofte i små grupper. Det ideelle kalvingslandet er småkuperte områder uten elver og bratte skrenter, og en topografi og vegetasjon som gir ly for reinen. Vårbeitet og kalvingsområdene bør tidlig få flekker med bar mark. Blandet vegetasjon med lav, ris, løv og grønne vekster gir en gradvis overgang til grønt beite. Kalvingsområdene er de samme fra år til år. Erfarne simler trekker gjerne selv til det tradisjonelle kalvingsområdet.

Sommerbeitet er høyereliggende områder og luftingsområder og lavereliggende sommerland. Utover sommeren blir det varmere og reinen samler seg i større flokker. Reinen har få svettekjertler, noe som gjør at den plages av høye temperaturer. Flokkene trekker opp i høyden for å redusere insektplagen, og finne områder som gir avkjøling. Samtidig må det finnes nærområder som har en best mulig kvalitet på beitet. Det beste sommerlandet er en kombinasjon av høydedrag der snøen blir liggende lenge utover sommeren og nærhet til lavereliggende områder med fersk gras- og urtevegetasjon. I enkelte deler av landet nytter en denne tiden til merking av årets kalver.

Sommerbeitene er ofte naturlig avgrenset av fjorder og større elver. Der det ikke er slike barrierer må en kantgjete eller som alternativ sette opp reingjerder.

Høstbeitet er både tidlig høstland og parringsland. Høstbeitet er et kombinasjonsbeite av grønne vekster og lav slik at det blir en gradvis overgang til lavbeite. Sopp er en ettertraktet beitevekst som betyr mye for oppbygging av reinens mineraldepot. Sopp bidrar til å øke beiteverdien etter at de grønne beiteplantene er blitt mindre fordøyelig og har fått dårligere næringsinnhold. Når soppen kommer, vil reinen spre seg på leting etter sopp. Dette skjer på ettersommeren og høsten før brunsten starter. Med forbehold om noe variasjon mellom de ulike områdene kommer brunsten i september. Da må i alle fall de største bukkene være slaktet for at en skal unngå forringelse av kvaliteten på kjøttet. Reinen må da samles i den korte tiden mellom sopptiden og brunsten. Etter at kalveslaktingen har fått et større omfang, er en ikke så avhengig av tidspunkt som når en slakter eldre bukker som kommer tidlig i brunst.

Reinen er i brunst i perioden fra begynnelsen av september til november. I denne perioden er det viktig at reinen får ro. Reinen reagerer på forstyrrelser i parringstida. Simlene har en kort periode på under et døgn der den kan bedekkes. Forstyrrelser kan føre til utsatt brunst, noe som påvirker kalvingstidspunktet og kalvens størrelse om høsten. I verste fall kan forstyrrelser føre til redusert produksjon. Brunsten gjør at flokken er mindre bevegelig, og det er derfor behov for et sammenhengende område som kan beites over noe tid.

Høstvinterbeite er områder som beites før snødekket legger seg. Det er en gradvis overgang fra tidlige høstbeiter til områder med litt og spredt snø og til snøen legger seg for godt. Høstvinterbeitet preges av en myk overgang fra grønne beiteplanter til lavvegetasjon.

I enkelte deler av reindriftsområdet er det vanlig at flokken samles for flytting før brunsten. Ellers er det ofte slik at reinen beiter til sent på høsten i vår- sommer- og høstlandet før en flytter til vinterbeitet.

Etter at snøen har lagt seg slakter noen for andre gang. Mens det særlig er bukkene som velges til slaktedy i september, er det i november/desember tid for både kalve- og simleslakt. Samtidig som en velger slaktedy velger en også hvor mange livdyr en skal ha og deres kjønns- og alderssammensetning. Dette er viktige elementer ved flokkstrukturering.

Skilling av rein, det vil si fordeling av rein i en felles flokk på eierne, skjer i forbindelse med merking av kalvene og uttak av slakt om høsten. Dette skjer før flytting til vinterbeite.

Første del av vinteren beiter reinen hovedsakelig på lett tilgjengelige beiter med et jevnt og tørt lag med snø. Etter hvert som vinden og/eller regn pakker snøen blir en mindre del av beitet tilgjengelig. Der beitet tillater det blir reinen holdt samlet på mindre områder. I andre deler av landet med mer spredt lavdekke får dyrene spre seg og gjetingen foregår mer eller mindre som kantgjeting.

Vinterbeiter i kystnære områder har normalt sett hatt mindre snø, men endringer i klimaet har gjort disse områdene utsatt for låste beiter som følge av nedising og snørike vintre. De kystnære beiteområdene er ofte fragmenterte, og kan være spredt ut over en rekke øyer og holmer. Dette kan være utfordrende fordi hele reinflokken ikke kan gå samlet, men må fordeles på flere beiteområder. Områder som ikke er i regelmessig bruk, er viktige reserveområder i år med vanskelige beiteforhold. Veksell bruk mellom de ulike områdene fra år til år, er særlig viktig for helårsdistrikter hvor reindriften foregår hele året innenfor distriktets grenser.

Vinterbeitene er som oftest minimumsbeiter, det vil si at det er disse beitene som er avgjørende for reinens kondisjon og overlevelse. Minimumsbeite er det årstidsbeitet som begrenser distriktets reintall, og er et viktig grunnlag for fastsettelsen av distriktets øvre reintall.

3.5.4 Husvære og hytter

Retten til å utøve reindrift gir også rett til å sette opp nødvendige husvære i utmark, å disponere grunn til nødvendige hytter og gammer for folk og til buer som trengs til oppbevaring av løsøre og matvarer.

3.5.5 Flyttleier

Retten til å flytte med rein er grunnleggende i reindriftrretten. De ulike årstidsbeitene kan befinne seg langt fra hverandre, og reindriften følger de samme flyttleiene til å forflytte seg mellom årstidsbeitene år etter år. Flyttleiene følger topografien der det er naturlig, og reinens vandringsmønster læres fra den er kalv. Dette er en betydelig fordel for reindrifutøveren, fordi reinens bevegelser i stor grad er forutsigbare. Flyttleiene er således blitt til gjennom lang tids bruk, og er en nødvendighet for opprettholdelsen av det faste beitemønsteret. Bredden på en flyttlei varierer etter terrenget, og måten det flyttes på. Flyttleiene kan også omfatte beitelommer og overnattingsbeiter. Flyttleiene skal framgå av reindrifens arealbrukskart, jf. kapittel 4.3. En flyttlei vil variere i bredde og trasé, og er derfor ikke kun avgrenset til terrengformasjoner på kart, men bruken over tid må legges til grunn.

Flyttleier er gitt et særskilt vern i reindrifsløven § 22:

«Reindrifutøvere har adgang til fritt og uhindret å drive og forflytte rein i de deler av reinbeiteområdet hvor reinen lovlig kan ferdes og adgang til flytting med rein etter tradisjonelle flyttleier. Med til flyttlei regnes også faste inn- og avlastingsplasser for transport av reinen.

Reindrifens flyttleier må ikke stenges, men Kongen kan samtykke i omlegging av flyttlei og i åpning av nye flyttleier når berettigede interesser gir grunn til det. Eventuell skade som følge av omlegging av flyttlei eller åpning av ny flyttlei erstattes etter avgjørelse ved jordskifteretten. Kongen kan bestemme at også fastleggingen i detalj av den nye flyttleien skal overlates til skjønnet.»

Etter reindrifsløven § 22 andre ledd skal ikke reindrifens flyttleier stenges. Dette er det eneste arealdisponeringsforbudet i reindrifsløven. 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 flyttleien omfattes, men også innsnevring av og bygging like ved flyttleien, samt forstyrrelser som bygging av tiltaket medfører, kan omfattes av bestemmelsen. Dette må vurderes i det konkrete tilfellet.

I *dom av 8. juni 2016* har Høyesterett uttalt at reindrifsløven § 22 første ledd første alternativ skal forstås slik at bestemmelsen gir en alminnelig rett til flyttlei innenfor hele reinbeiteområdet, jf. reindrifsløven § 4. Retten er ikke begrenset til det området hvor reindrifutøveren har beiterett. Begrensningen «hvor reinen lovlig kan ferdes», innebærer at flytting bare kan skje i utmark og ikke i områder som er fredet mot flytting etter reindrifsløven § 19 andre ledd. Det ble også presisert at reineieren må ha en saklig grunn til å benytte en privat eiendom som flyttlei, og at det må tas tilbørlig hensyn til grunneierens interesser og til andre reineieres reindrif.

Foreligger det en tradisjonell flyttlei brukt gjennom generasjoner, vil rett til å bruke flyttleien ha et vern på linje med andre rettigheter av privatrettslig karakter, og utover det som følger av reindrifsløvens regler. Flyttleier kan imidlertid bli berørt og eventuelt stengt i forbindelse med mer omfattende tiltak når forutsetningene for ekspropriasjon foreligger.

Myndigheten etter § 22 er *delegert* til Landbruks- og matdepartementet. Landbruks- og matdepartementet kan samtykke i omlegging av flyttlei og i åpning av nye flyttleier når berettigede interesser gir grunn til det. Foranledningen vil ofte være at planlagte tiltak kommer i konflikt med eksisterende flyttlei. Det må da skje en avveining mellom grunneiernes og allmennhetens interesser på den ene side og reindriften interesser på den annen. Eventuell skade ved omlegging eller åpning av ny flyttlei skal erstattes på grunnlag av skjønn ved jordskifteretten, dersom enighet ikke oppnås. Både grunneierne og reindriften vil ut fra omstendighetene være berettiget til erstatning for økonomiske tap.

Dersom en plan eller et tiltak vil medføre stenging av flyttlei, eller på annen måte hindre flytting, må planmyndighet eller tiltakshaver innhente samtykke fra Landbruks- og matdepartementet om omlegging av flyttlei og åpning av ny flyttlei. Planmyndighet eller tiltakshaver må aller først ha dialog med de berørte reinbeitedistriktene om mulighetene for omlegging av flyttlei. Deretter skal det sendes søknad til statsforvalteren i det aktuelle området, som gjør en reindriftsfaglig vurdering. Statsforvalteren oversender til slutt saken med sin tilråding til Landbruks- og matdepartementet for behandling.

3.5.6 Reindriftsanlegg

Retten til å utøve reindrift gir rett til å føre opp arbeids- og sperregjerder, slakteanlegg, broer og andre anlegg som er nødvendige for reindriften, jf. reindriftsloven § 24. Reindriften anlegg plasseres i områder der det er lett å få reinen inn i gjerdet. Det gjør at det ikke alltid er enkelt å flytte på anlegget. Bruken av anlegget vil også avgjøre hvor det kan plasseres. Eksempelvis må et slakteanlegg være nær vei, mens et merkegjerdet må være på en luftig plass med tilgang til vann. For å unngå at området blir gjørmete, må det heller ikke være for fuktig. Området må ikke være for steinete, det kan gjøre at reinen skader seg når den løper i gjerdet. Reinen oppholder seg i disse områdene i korte perioder. Forstyrrelser ved samling og inndriving i gjerde kan forlenge perioden reinen er i gjerdet. Dette kan føre til vekttap og i verste fall tap av rein.

3.6 Grenseoverskridende reindrift

Reindrift foregikk på tvers av landegrensene lenge før nasjonale grenser ble trukket i nord-områdene. I 1751 ble grensen mellom Norge og Sverige trukket. Det ble gitt et tillegg til Grensetraktaten, Lappekodisillen, som sikret reindriftssamene i begge land fortsatt adgang til sedvanemessig flytting mellom vinterbeiter i Sverige og sommerbeiter i Norge.

Fram til 1883, var Lappekodisillen eneste regulering av den grenseoverskridende reindriften. Fra 1883 har det vært ulike bilaterale regelverk som har regulert den grenseoverskridende reindriften, senest reinbeitekonvensjonen av 1972 som opphørte å gjelde i 2005. Fra 2005 har den grenseoverskridende reindriften mellom Norge og Sverige ikke vært regulert av en konvensjon. På svensk side har man etter dette lagt Lappekodisillen til grunn som eneste regulering. På norsk side anså man Lappekodisillen som utilstrekkelig og lite tidsmessig. Derfor videreførte man ensidig 1972-konvensjonens bestemmelser som intern norsk lovgivning gjeldende for den svenske reindriften under opphold i Norge, jf. *lov 9. juni 1972 nr. 31 om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige* (grensereinbeite-loven). Dette innebærer at svensk reindrift fra 2005 har hatt tilgang til de samme beiteområdene i Norge som under 1972-konvensjonens virketid.

Grensen mellom Norge og Finland har vært stengt for grenseoverskridende reindrift siden 1852. *Konvensjon 9. desember 2014 mellom Finland og Norge om oppføring og vedlikehold av reingjerder og andre tiltak for å hindre at rein kommer inn på det andre rikets område*, gjelder som norsk lov.

Grensen mellom Norge og Russland er også stengt for grenseoverskridende reindrift, dette er regulert av *traktat* mellom Norge og Russland.

4 Kunnskapsgrunnlag for planlegging og konsekvensutredninger

4.1 Innledning

I dette kapitlet omtales kunnskapsgrunnlaget for reindriftens arealbruk, som først og fremst er reindriftens arealbrukskart og distriktsplanene. Distriktenes bruksregler og tradisjonell kunnskap omtales også som viktige kilder til kunnskap om reindrift og reindriftens bruk av arealer. Dialog med reindriftsnæringen er viktig for kunnskapsgrunnlaget i alle planprosesser. Reindriftsutøvernes tradisjonelle kunnskap er en sentral del av kunnskapsgrunnlaget.

I tillegg til dette finnes det også en rekke andre kilder til kunnskap om utviklingen i reindriftsnæringen, både om økonomien og om ressursgrunnlaget. *Totalregnskapet for reindriften* utarbeides årlig av Økonomisk utvalg for reindriften. Totalregnskapet gir en omfattende oversikt over økonomien i reindriften siste år, i tillegg til utviklingstrekk over lengre perioder. Rapporten gir en utfyllende oversikt over inntekter, kostnader og resultat for reindriften i hele landet. Landbruksdirektoratet utarbeider årlig *Ressursregnskapet for reindriften*. Ressursregnskapet gir oversikt over slakteuttak og produktivitet, kalvetilgang, tap, slaktevekter, næringsoversikter og reintall.

4.2 Krav til kart- og stedfestet informasjon

Etter plan- og bygningsloven § 2-1 skal kommunen sørge for at det finnes et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formålene som omhandles i loven. Staten skal stille til rådighet nasjonale kartdata for alle kommuner. Offentlige kartgrunnlag skal kunne brukes til andre offentlige og private formål. Kommunen kan kreve at den som fremmer planforslag eller forslag til tiltak skal utarbeide kart når det er nødvendig for saksbehandlingen.

Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (*kart- og planforskriften*) gir nærmere bestemmelser om tilgang til offentlig kartgrunnlag.

For reindriften er det reindriftens arealbrukskart og distriktsplaner som er de viktigste verktøyene for kart- og stedfestet informasjon.

4.3 Reindriftens arealbrukskart

Reindriftens arealbrukskart er en del av det offentlige kartgrunnlaget. Kartene skal synliggjøre reindriftens arealbruk. Kartene skal være dynamiske, og vise den til enhver tid gjeldende arealbruken. Kartene i seg selv er ikke juridisk bindende, og grenser for reinbeiteområder og reinbeitedistrikter skal framgå av kartet i henhold til gjeldende rettsgrunnlag. Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) forvalter reindriftskartene for Landbruksdirektoratet, og kartene er tilrettelagt i innsynsløsningen *Kilden*. Kilden er et viktig grunnlag for planlegging i reindriftsområder.

Arbeidet med ajourhold av kartene er under utvikling. Målet er at reinbeitedistriktene selv skal sørge for ajourhold av kartdataene, og statsforvalteren skal kvalitetssikre endringer før de publiseres. Ved å henvende seg til statsforvalteren kan tiltakshavere og andre få informasjon om når reindriftskartet sist er oppdatert. Fordi reindriftskartene er dynamiske, er det viktig å ha dialog med reinbeitedistriktene om den aktuelle og faktiske bruken av reinbeiteområdene. Reindriftsutøvernes tradisjonelle kunnskap er et viktig supplement til kartene.

Administrative grenser viser reinbeiteområde, reinbeitedistriktene, herunder konvensjonsområde og konsesjonsområder. Administrative grenser viser også restriksjonsområder, grenser i Trollheimen, konsesjonsområdene i Sør-Norge og samebyer i Sverige.

Reindriften arealbrukskart har hovedkartlagene administrative grenser, gjerder og anlegg, flytting/samling og årstidsbeite. Under hver av disse er det flere lag:

- Gjerder og anlegg viser reindriftsanlegg, midlertidige gjerder, og beitehage.
- Flytting/samling viser trekklei, flyttlei og oppsamlingsområde.
- Årstidsbeiter viser vårbeite, herunder kalvingsland og oksebeiteland; sommerbeite, herunder høyereliggende områder og luftingsområder og lavereliggende sommerland; høstbeite, herunder høstbeite, tidlig høstvinterbeite og spredt brukte høstvinterbeiter; vinterbeite, herunder tidlig vinterland og senvinterland.

Innsynsløsningen Kilden viser også en rekke andre kartlag. Kartlag fra Statens kartverk viser veier, traktor- og skogsbilveier, bygg, høydekurver, kommune- og fylkesgrenser og vann. I tillegg vises arealplandata, herunder dekning kommuneplan, reguleringsplan og planregister. Planområder og planbestemmelser vises også.

Kilden viser også informasjon fra Norges Vassdrags- og energiverk (NVE). Her vises energiprojekter, både prosjekter under behandling, avslåtte prosjekter og prosjekter under bygging. I tillegg vises informasjon om bergverksdrift, motorferdsel og naturdata, herunder rowiltområder. Videre vises arealressurskart og friluftsområder. Kilden viser imidlertid ikke alle inngrep eller aktiviteter i reinbeiteområdene. For eksempel er militær aktivitet ikke synliggjort i Kilden, og informasjon om dette må innhentes fra Forsvaret.

4.4 Distriktsplaner

Distriktsplaner er først og fremst et verktøy for offentlig planlegging og arealdisponering. Etter reindriftsloven § 62 er distriktsstyret pålagt å utarbeide en distriktsplan for distriktet. Distriktsplanen skal inneholde de opplysninger om virksomheten i distriktet som er nødvendige for den offentlige planlegging, herunder:

1. angivelse av flyttemønstre i distriktet
2. oversikt over årstidsbeiter, kalvingsland o.l
3. oversikt over nødvendige fremkomst- og transportmidler, herunder hvilke terrenggående kjøretøy som anvendes i distriktet, samt eventuell tidsbegrenset bruk av helikopter eller annet luftfartøy. Bruksregler for terrenggående barmarkskjøretøy skal også gå fram av planen
4. oversikt over alle gjerder og anlegg av permanent art, og så vidt mulig også gjerder av midlertidig art
5. eventuell inndeling i beitesoner

Det følger av reindriftsloven at kommune, fylkeskommune og statsforvalteren bør orienteres om planarbeidet, og gjøres kjent med hovedinnholdet i planen før den vedtas. Den vedtatte planen skal også sendes disse, i tillegg til at den skal sendes berørte nabo-distrikt.

Distriktsplanen er et viktig grunnlag for utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven. Informasjonen i distriktsplanen skal sammenfalle med informasjonen som ligger i reindriftens arealbrukskart.

For at distriktsplanen skal gi oppdatert informasjon, må den rulleres med jevne mellomrom. Det følger av forarbeidene til reindrifftsloven at det bør skje for eksempel hvert fjerde år.

Statsforvalterne har oversikter over distriktsplaner på sine hjemmesider, se for eksempel *Statsforvalteren i Nordland* og *Statsforvalteren i Trøndelag*

4.5 Bruksregler

Distriktsstyret skal utarbeide bruksregler for forvaltningen og bruken av distriktets ressurser, jf. reindrifftsloven § 57. Bruksreglene regulerer den interne forvaltningen av reinbeitedistriktets ressurser. Reglene skal sikre en økologisk bærekraftig utnytting av distriktets beiteressurser og inneholde nærmere regler om:

- beitebruk, jf. reindrifftsloven § 59
- reintall, jf. reindrifftsloven § 60
- bruk og vedlikehold av gjerder og andre fellesanlegg,
- bruk av motorisert kjøretøy
- disponering av reindrifftsfond, jf. § 47
- forvaltning av distriktets øvrige midler
- fordeling av arbeidsplikter og investeringer
- andre forhold som det anses hensiktsmessig å regulere ved bestemmelser i distriktets bruksregler

4.6 Tradisjonell kunnskap

Reindrifftsutøvelsen er i stor grad basert på tradisjonell kunnskap. Den tradisjonelle kunnskapen i reindrifften er muntlig, fleksibel, dynamisk og erfaringsbasert. Kunnskapen er tilpasset gjennom generasjoner, og i kontinuerlig utvikling. Dette omfatter blant annet kunnskap om reinen og reiens bruk av områder.

Reindriffts erfaringsbaserte kunnskap er anerkjent som kunnskapsgrunnlag etter naturmangfoldloven § 8 annet ledd, og skal dermed legges til grunn i forvaltningens arbeid. Det er viktig at offentlige myndigheter bruker tradisjonell kunnskap som en del av sitt beslutnings- og kunnskapsgrunnlag. Den tradisjonelle kunnskapen overleveres i stor grad muntlig, og det er derfor en forutsetning at offentlige myndigheter har god dialog med reinbeitedistriktene. Den muntlige overføringen av tradisjonell kunnskap gjennom dialog med reinbeitedistrikter og siidaer er viktig som et tillegg til arealbrukskart og distriktsplaner, for at planmyndighetene skal få et helhetlig bilde av arealbruken.

5 Generelle utredningskrav

5.1 Planprogram

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Kravene til et planprogram går fram av plan- og bygningsloven § 4-1 med utfyllende bestemmelser i kapittel 4 i forskrift om konsekvensutredninger.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt for grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Dersom planen omfatter reindriftsområder, skal det gå fram hvordan medvirkning fra reindriften skal sikres, og hvordan man vil legge opp eventuelle konsultasjoner.

For planer som omfattes av kravet om konsekvensutredninger, jf. § 4-2 andre ledd, skal planprogrammet også gjøre rede for behovet og opplegget for utredning av planens virkninger for miljø og samfunn og hvordan dette arbeidet skal gjennomføres. Dette innebærer at det i planprogrammet skal omtales hvordan virkninger for samisk reindrift skal beskrives og vurderes i konsekvensutredningen i de saker hvor reindriften blir eller kan bli berørt. Planprogrammet bør også angi hvilken metodikk som skal benyttes for innhente nødvendig kunnskap og for å vurdere virkninger for reindriften. Det bør også framgå at det stilles krav til reindriftsfaglig kompetanse i utredningen.

Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med frist på minst seks uker, før planmyndigheten fastsetter planprogrammet. Det er viktig at forslag til planprogram gis en tydelig utforming før det legges ut til høring og offentlig ettersyn. Det forutsettes at planprogrammet inneholder nødvendig informasjon og er av en slik kvalitet at det gir grunnlag for medvirkning og relevante innspill fra berørte myndigheter og andre med interesse i planarbeidet. Det er derfor nødvendig med en åpen prosess for å komme fram til et godt planprogram.

Dersom regionale eller statlige myndigheter mener planen kan komme i konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale hensyn, skal det framgå av deres uttalelser til forslaget til planprogram. Statsforvalteren har i denne sammenheng en viktig oppgave i å vurdere mulige virkninger for reindriften. Statsforvalteren bør også bidra til at planmyndighetene har kontakt med de reinbeitedistriktene som er berørt.

Forholdet til reindriftsloven § 22 må omtales særskilt i planprogrammet. Dersom det er sannsynlig at planen eller tiltaket vil påvirke reindriften flyttleier, må det fastsettes et opplegg for hvordan dette skal utredes videre. Statsforvalteren må bringes inn i vurderingen av påvirkning på flyttleier, sammen med reinbeitedistriktene. Dersom planen eller tiltaket kan medføre hinder eller stenging av flyttleie skal det framgå av planprogrammet og deretter vurderes nærmere i konsekvensutredningen.

Planprogrammet må også gjøre rede for hvilke områder av betydning for reindriften som ligger innenfor planområdet. Dette vil omfatte årstidbeiter, særverdiområder, flaskehalser, minimumsbeiter, reindriftsanlegg, jf. kapittel 3.2 og 3.5.

Planprogrammet er et viktig grunnlag for planarbeidet og for konsekvensutredningen, og reindriftsmyndigheter og næring bør være svært oppmerksomme når planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Et viktig element i arbeidet med konsekvensutredningen vil være å vurdere relevante og realistiske alternativer. Planprogrammet skal avklare hvilke alternativer som skal inngå i utredningsarbeidet.

5.2 Planbeskrivelse og konsekvensutredning

I tillegg til planprogram stilles det krav til at det utarbeides en planbeskrivelse som belyser virkningene av planforslaget, jf. § 4-2. Alle forslag til planer skal ved offentlig ettersyn ha en *planbeskrivelse* som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger. I tillegg skal planbeskrivelsen gjøre rede for planens forhold til andre planer som gjelder for området. Det skal også gjøres rede for om planforslaget er i samsvar med andre overordnede planer, eller om det innebærer endringer.

For regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – *konsekvensutredning* - av planens virkninger for miljø og samfunn. Hensynet til miljø og samfunn skal vurderes under forberedelsen av planen, og når det tas stilling til om, og ev. på hvilke vilkår, planen kan gjennomføres.

Hensynet til reindriftsinteressene i det området planforslaget gjelder skal være en del av planbeskrivelsen i planprogrammet. Dette gjelder uavhengig av om kravet til konsekvensutredning utløses.

Konsekvensutredninger er nærmere omtalt i kapittel 11 i denne veilederen.



6 Medvirkning og deltagelse/ medbestemmelse

Medvirkning i planlegging er regulert i plan- og bygningsloven kapittel 5. Enhver som fremmer et planforslag skal legge til rette for medvirkning, og kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private aktører, jf. § 5-1. Kommunen har ansvar for å sikre reindriftens medvirkning. Statsforvalteren har et særlig ansvar for å veilede kommunene i denne sammenhengen.

Etter § 5-1 andre ledd har kommunene et særskilt ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Det dreier seg her om den særlige utfordringen som ligger i å oppnå medvirkning fra interesser og hensyn som ikke har klare talspersoner gjennom etablerte organisasjoner, og andre grupper som krever spesiell tilrettelegging. Dette kan gjelde grupper av samiske reindriftsutøvere som ikke bestandig har samme tilgang til kunngjøringer og annen planinformasjon som den øvrige befolkningen i kommunen. Årsaken til manglende tilgang kan bl.a. være at reindriften oppholder seg med reinen i et annet område enn i den kommunen som har startet planarbeidet. For å sikre medvirkning fra de reindriftsutøverne som blir berørt av planen, skal kommunene kontakte statsforvalteren for å klarlegge om planprosessen krever en spesiell tilrettelegging overfor reindriften. Det særlige ansvaret for å sikre en aktiv medvirkning for de samiske reindriftsutøverne følger også av ILO-konvensjon nr. 169.

6.1 Høring og offentlig ettersyn

Formålet med høringer er å sikre at en sak blir best mulig opplyst før det tas en avgjørelse. Høringer gir adgang for alle som ønsker det, til å uttale seg før vedtak treffes.

§ 5-2 setter en generell ramme for høring og offentlig ettersyn. Når et forslag skal høres, skal det sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

Offentlig ettersyn innebærer at dokumentene i en sak er fysisk og praktisk tilgjengelig for enhver og kan studeres på et nærmere angitt sted.

Nærmere krav til høring og offentlig ettersyn går fram av de enkelte planbestemmelsene, og er omtalt under hvert kapittel.

Alle forslag til planer og tiltak i reindriftsområder skal sendes på høring både til de berørte reinbeitedistriktene, og til statsforvalteren som reindriftsmyndighet. Reinbeitedistriktene og statsforvalteren uttaler seg uavhengig av hverandre, og det er viktig at begge høres.

6.2 Regionalt planforum

Hver region skal ha et regionalt planforum, jf. § 5-3. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. Planforum skal i praksis være et organ for fylkeskommunen og staten på fylkesnivå. Fylkeskommunen har ansvaret for å lede forumet, og skal være sekretariat.

Partene står fritt i å velge antallet representanter som skal delta i planforum og hvem disse skal være. I det samiske reinbeiteområdet kan dette inkludere representanter for samiske interesser, herunder reinbeitedistriktene.

Regionalt planforum skal først og fremst være en arena for drøftinger mellom ulike interesser. Regionalt planforum skal ikke ta beslutninger, og skal heller ikke megle mellom ulike interesser.

6.3 Innsigelse

Innsigelsesordningen skal sikre at overordnede interesser ivaretas i kommunale planer. Der det er uenighet mellom ulike sektormyndigheter og kommunen om viktige spørsmål skal planer avgjøres av departementet.

En innsigelse innebærer en begrensning av kommunens myndighet, i de tilfeller der det er nødvendig for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir godt nok ivaretatt. Den rettslige betydningen av en innsigelse er at kommunens planvedtak ikke blir rettslig bindende, og at myndigheten til å treffe endelig planvedtak blir overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet avgjør om en innsigelse skal tas til følge, jf. §11-16 (kommuneplan) og 12-13 (reguleringsplan) eller om planen skal godkjennes.

§ 5-4 regulerer hvilke myndigheter som har innsigelsesrett, og hvilke planer det kan fremmes innsigelse til. Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse, det vil si offentlige organer som har utøvelse av offentlig myndighet som sin oppgave. I tillegg kan andre kommuner fremme innsigelse til planer som har betydning på tvers av kommunegrenser. Sametinget kan fremme innsigelse til planer som vil ha vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse, jf. § 5-4 tredje ledd.

Statsforvalteren kan, som reindriftsmyndighet, fremme innsigelse til planer som kan hindre utøvelsen av reindrift i et område. Sametinget kan også fremme innsigelse av hensyn til reindrift som samisk næringsutøvelse. Innsigelse er den viktigste muligheten statsforvalteren og Sametinget har til å sikre at kommunale planer tar hensyn til reindriften. 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 å utnytte aktuelle områder.

Sametinget kan også fremme innsigelse ved behandling av konsesjonssaker etter energiloven § 2-1, vassdragsreguleringsloven § 6 nr. 1 og vannressursloven § 24.

Det kan fremmes innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Det kan ikke fremmes innsigelse til kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel, og heller ikke til statlige arealplaner.

Innsigelse skal fremmes etter at ordinær medvirkning er gjennomført, og saker skal så langt det er mulig løses lokalt.

I noen reindriftsområder er ikke grensene for reinbeiteområdene sammenfallende med fylkesgrensene. Statsforvalteren i Trøndelag har forvaltningsansvar for reindrift utenfor det samiske reinbeiteområdet. Det er inngått avtaler mellom statsforvalterne i Nordland, Trøndelag, Innlandet, Møre og Romsdal og Vestland, om behandling av saker som knytter seg til arealer i et annet fylke enn det fylket hvor forvaltningen av reindriften ligger. Arelsaker som gjelder reindrift i disse fylkene skal oversendes Statsforvalteren i Trøndelag for behandling, og sendes tilbake igjen til den stedlige statsforvalteren. Tilsvarende gjelder for grenseområdene mellom Nordland og Troms,

hvor deler av Troms reinbeiteområde ligger i Nordland fylke. Innsigelsesmyndigheten ligger hos statsforvalteren i det fylket det aktuelle arealet ligger.

6.4 Konsultasjoner

Som urfolk har samene *rett til å bli konsultert* i saker som angår dem. Denne retten er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, artikkel 6.

Bestemmelser om konsultasjoner er lovfestet i kapittel 4 i lov 6. desember 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). For statlige myndigheter lovfester sameloven kapittel 4 overordnede saksbehandlingsregler for konsultasjoner. For kommuner og fylkeskommuner er det kun plikten til å konsultere som er lovfestet i § 4-4. Dette gir kommunene fleksibilitet til å gjennomføre konsultasjoner på en hensiktsmessig måte ut fra type sak og lokale forhold. Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet *Veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser* som et hjelpemiddel.

Det følger av sameloven § 4-6 at konsultasjoner skal foregå i god tro og med formål om å oppnå enighet. For at konsultasjonsforpliktelsen skal være ivaretatt, er det nødvendig at konsultasjonene starter så tidlig at det blir en reell mulighet til å påvirke utfallet av saken, og slik at partene har en reell mulighet til å oppnå enighet i saken. For at konsultasjoner skal være gjennomført i god tro og være et egnet redskap for å oppnå enighet, er det helt sentralt at forvaltningsorganet deler tilstrekkelig og relevant informasjon om tiltaket på alle stadier i prosessen med Sametinget eller representanter for berørte samiske interesser, herunder reindriften. Planmyndigheten skal sørge for at dens interesser og synspunkter i saken er formidlet på en forståelig måte.

6.4.1 Hvem har konsultasjonsplikt?

Statlige myndigheter har plikt til å konsultere Sametinget og andre representanter for samiske interesser, jf. § 4-2 og § 4-3. Fylkeskommuner og kommuner har plikt til å konsultere representanter for berørte samiske interesser i saker om lokale forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser, herunder reindrift, direkte, jf. § 4-4.

Når det gjelder statlige myndigheter følger det av sameloven § 4-3 at konsultasjonsplikten gjelder for regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter, som f.eks. statsforvalteren. Plikten gjelder også for statsforetak og private rettssubjekter når de utøver myndighet på vegne av staten. Dette vil da omfatte for eksempel Statskog SF.

Når det gjelder kommuner og fylkeskommuner skal kommunens administrasjon i sin forberedelse av saken vurdere om det foreligger konsultasjonsplikt, og vurdere hvem som eventuelt skal konsulteres. Administrasjonen plikter også å gjennomføre konsultasjonene. Plikten til å konsultere med samiske interesser vil derfor være en del av saksutredningen som skal ligge til grunn for et vedtak i folkevalgte organer.

Det er likevel viktig å understreke at plikten til å konsultere med samiske interesser etter § 4-4 gjelder uavhengig av hvilket nivå som fatter beslutningen, det vil si uavhengig av om vedtaket fattes av kommunestyret, fylkestinget, annet folkevalgt organ, annet politisk utvalg i kommunen eller administrasjonen.

Det går fram av sameloven § 4-9 at brudd på reglene om konsultasjoner i kapittel 4 i kan gi grunnlag for ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Virkningene av slike brudd og av manglende konsultasjoner er nærmere omtalt i *Veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser*.

6.4.2 Hvem har konsultasjonsrett?

Når det gjelder statlige myndigheters konsultasjonsplikt, er det fastslått i § 4-2 at Sametinget har rett til å bli konsultert. Dersom andre aktører enn Sametinget kan bli direkte berørt av tiltaket og er representative for de samiske interessene i saken, har også de konsultasjonsrett etter § 4-2. Det gjelder særlig i saker som direkte berører samiske næringer, slik som reindriften.

Kommuner og fylkeskommuners konsultasjonsplikt gjelder «representanter for berørte samiske interesser», jf. § 4-4 første ledd. I mindre og lokale saker er utgangspunktet at det normalt vil være andre enn Sametinget som er mest berørt av det aktuelle tiltaket, for eksempel et reinbeitedistrikt.

I plansaker vil det i utgangspunktet være naturlig å konsultere med de aktuelle rettighetshaverne. Disse vil ofte være representert ved det enkelte reinbeitedistriktet. I enkelte saker vil det også være naturlig å konsultere med svenske samebyer med beiterett i Norge, der deres interesser berøres direkte, jf. denne veilederen kapittel 3.6.

6.5 Forholdet til forvaltningsloven og klage

Det følger av plan- og bygningsloven § 1-9 at forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i loven.

Etter § 1-9 tredje ledd kan berørt statlig organ, herunder Sametinget, regionalt organ og kommune, påklage enkeltvedtak etter loven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Dette gjelder likevel ikke i plansaker der vedkommende myndighet er gitt anledning til å fremme innsigelse.

Statsforvalteren har innsigelsesrett og vil derfor i hovedsak ikke ha mulighet til å påklage enkeltvedtak dersom det har konsekvenser for reindriften. Statsforvalteren har bare klagerett i de tilfellene der statsforvalteren ikke har hatt anledning til å fremme innsigelse. Bakgrunnen for dette er at statsforvaltningen, der det er behov for å gripe inn, skal bruke innsigelse framfor klage. Det er hensiktsmessig å bruke denne muligheten til involvering på et tidlig tidspunkt i prosessen, i stedet for å bruke klageretten når vedtak er fattet. Det samme vil gjelde for Sametinget. I forarbeidene til plan og bygningsloven, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) gis det følgende eksempler på tilfeller der myndigheter har klagerett:

«Klageretten er i behold i de tilfellene vedkommende myndighet ikke har anledning til å fremme innsigelse, f.eks. når vedkommende myndighet har partsinteresser eller når reguleringsvedtaket lider av andre mangler enn slike som kan begrunne en innsigelse (ugyldighet). Berørte myndigheter har også klagerett med grunnlag i nye opplysninger som er kommet til etter utløpet av fristen for å fremme innsigelse.»

Reineiere og reinbeitedistrikt har anledning til å påklage enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven. Disse aktørene har klagerett uavhengig av om statsforvalteren har fremmet innsigelse i saken.

7 Nasjonal planlegging

Nasjonale planleggingsverktøy omfatter nasjonale forventninger til kommunal- og regional planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 6-1, statlige planretningslinjer, jf. § 6-2, statlige planbestemmelser, jf. § 6-3 og statlig arealplan, jf. § 6-4.

Reindrift er en nasjonal interesse som skal fremmes og følges opp i planprosesser.

De nasjonale forventningene inneholder et eget kapittel om status for statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser, og det varsles også om nye planretningslinjer som skal utarbeides.

7.1 Nasjonale forventninger

Nasjonale forventninger skal utarbeides hvert fjerde år, jf. § 6-1. I 2019 ble det utarbeidet *nasjonale forventninger til nasjonal og regional forvaltning for perioden 2019-2023*, hvor reindrift omtales på følgende måte:

«Det er viktig at naturgrunnlaget for samisk kultur og språk, næringsutvikling og samfunnsliv sikres. Reindriften er en arealavhengig næring, og mange steder en forutsetning for utvikling av samisk språk og kultur. Planleggingens oppgave vil være å avveie hensynet til reindriften mot andre samfunnsinteresser. En må se på summen av eksisterende og planlagte nye tiltak i området og konsekvensene for reindriften. Ved endringer i arealbruk, er det viktig at reindriftens interesser veies opp mot andre samfunnsinteresser og at man søker å komme fram til løsninger som begrenser varig reduksjon av arealer og økte forstyrrelser for reindriften. Reindriftsarealene går på tvers av kommune og fylkesgrenser, og regionale eller interkommunale planer kan derfor være egnet for å avklare reindriften arealer.»

Videre er regjeringens forventning formulert slik:

«Fylkeskommunene og kommunene legger vekt på å bevare naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutvikling. Planleggingen sikrer reindriften arealer samtidig som hensynet til reindriften veies opp mot andre samfunnsinteresser.»

Nasjonale forventninger legger grunnlaget for regionale og kommunale planstrategier, og skal ligge til grunn for statlige myndigheters medvirkning i regional og kommunal planlegging. Det vil si at føringene i de nasjonale forventningene skal ligge til grunn for eventuelle innsigelser fra statsforvalteren som er begrunnet i hensynet til reindrift.

7.2 Statlige planretningslinjer

Statlige planretningslinjer kan utarbeides for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område. Statlige planretningslinjer kan brukes til å konkretisere de nasjonale forventningene, jf. kapittel 7.1. Formålet med retningslinjene kan være å synliggjøre nasjonal politikk på områder det er spesielt viktig blir fulgt opp i den regionale og kommunale planleggingen. Planretningslinjene vil kunne gjelde innholdet i planleggingen; hvilke mål og verdier som skal legges til grunn, og hvordan ulike interesser skal avveies.

Det er per i dag fem gjeldende statlige planretningslinjer for ulike områder. Noen av disse kan være relevante for reindriften, som *statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø, rikspolitiske planretningslinjer for vernede vassdrag, og statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning*.

Dersom det utarbeides nye planretningslinjer på områder som vil kunne ha betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse skal det gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og reindriften.

7.3 Statlige planbestemmelser

Statlige planbestemmelser kan utarbeides når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, jf. plan- og bygningsloven § 6-3. Statlige planbestemmelser kan innebære at bygge- eller anleggstiltak i en periode på inntil ti år bare kan gjennomføres med samtykke fra departementet, eller at slike tiltak bare kan iverksettes i samsvar med bindende arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan.

Statlige planbestemmelser skal utarbeides i samråd med berørte kommuner og regionale planmyndigheter. Forslag til statlige planbestemmelser skal sendes på høring, og legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner med seks ukers frist for uttalelse.

Dersom statlige planbestemmelser kan få betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse skal det gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og reindriften.

7.4 Statlig arealplan

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan be en kommune om å utarbeide kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan dersom det er nødvendig av hensyn til viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak. Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan også selv utarbeide og vedta slike planer, og trer da inn i kommunestyrets myndighet.

Statlig arealplan skal følge reglene i plan- og bygningsloven kapittel 11 om kommuneplan, og kapittel 12 om reguleringsplan, herunder reglene om høring og offentlig ettersyn med seks ukers frist for uttalelse.

I den enkelte sak kan Kommunal- og moderniseringsdepartementet bestemme at endelig konsekvens til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig arealplan. Et slikt vedtak kan ikke påklages.

Dersom statlig arealplan kan få betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse skal det gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og reindriften.

8 Regional planlegging

Regional planlegging må gjøres innenfor rammene av de nasjonale forventningene, statlige planretningslinjer og planbestemmelser.

Ivaretagelse av reindriftens arealer er ett av flere områder som har regionale særtrekk, og som bør forsøkes løst i et regionalt perspektiv, jf. de nasjonale forventningene. Reinen har behov for ulike typer beiter gjennom året, og reieneierne flytter flokkene sine over store områder. Reindriften har derfor behov for større sammenhengende arealer, i stor grad på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

8.1 Regional planstrategi

Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet, jf. § 7-1. Statlige og regionale organer og kommuner skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen.

Den regionale planstrategien skal avklare behovet for regionale planer, herunder for reindriften. Reindrift er et aktuelt område for regional plan. Reindriften foregår på tvers av kommunegrenser og er mange steder avhengig av arealer i hele regionen. Regional plan kan være et godt verktøy for å sikre reindriftens arealer på tvers av kommunegrenser. Det vil også gi mer forutsigbare rammer for reindriften, og for kommunene.

For å vurdere et slikt behov er det i hovedsak to forhold som må vurderes:

- Er det konflikter i området mellom reindriften og øvrige utmarksinteresser, det kan være mellom friluftsliv og reindrift, eller husdyrbeite og reindrift?
- Hvordan er arealsituasjonen for det enkelte reinbeitedistrikt innenfor regionen? Er det reinbeitedistrikt som har stor andel areal der det er gjort fysiske inngrep? Er det en stor del av arealet der det er konflikter mellom reindrift og andre utmarksinteresser? Er det områder der det allerede er, eller er sannsynlig at det vil bli et press på utbygging av energi eller annen infrastruktur?

På dette grunnlaget vil det kunne gjøres en vurdering av om det foreligger behov for særskilte tiltak for å sikre reindriften nødvendige sammenhengende arealer. Dersom det er et behov for å prioritere reindriften i den regionale planstrategien, skal planstrategien angi hvordan planoppgavene skal følges opp. Planstrategien skal beskrive hvordan reindriften skal medvirke i planarbeidet.

8.2 Regional plan

Fylkeskommunen skal utarbeide regional plan på de områdene som er fastlagt i den regionale planstrategien, jf. § 8-1. Som en del av planen skal det utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. Regionale planer kan omfatte hele eller deler av fylket, og flere fylkeskommuner kan samarbeide om slik plan.

Etter plan- og bygningsloven § 8-1 kan også regjeringen gi pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold.

Dersom det utarbeides regionale planer på andre områder som kan få virkning for reindriftsutøvelsen i regionen, skal hensynet til reindriftsinteressene også være en viktig del av planen. Dette kan være utarbeiding av regionale planer for bl.a. ulike typer kraftutbygginger, samferdselstiltak, hyttebygging, andre friluftaktiviteter og andre beitebruksinteresser i regionen. Regionale planer med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn, jf. plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd.

Fylkeskommunen skal utarbeide et planprogram i samarbeid med kommuner og statlige myndigheter. Planprogrammet skal sendes på høring med seks ukers frist for uttalelse.

Den regionale planen skal legges til grunn for regionale organers virksomhet, og for kommunale og statlig planlegging og virksomhet i regionen. Forpliktelsen til å følge den vedtatte planen gjelder for kommuner, statlige organer og regional myndighet.

Den regionale planen har ikke direkte rettsvirkning overfor den enkelte innbygger, med mindre det er knyttet regionale planbestemmelser etter § 8-5 til planen.

Regionale planer skal alltid ha planprogram og konsekvensutredning.

8.3 Regionale planbestemmelser

Det kan fastsettes regionale planbestemmelser knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan, jf. § 8-5. En regional planbestemmelse har som virkning at det ikke kan iverksettes særskilte angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder som etter bestemmelsen vil være i strid med planen, uten samtykke. Dette kan for eksempel være innenfor reindriftens særverdiområder. Regional planbestemmelse kan også vedtas for å sikre infrastrukturen i reindriften knyttet til flyttleier og slakte- og skilleanlegg med omkringliggende bruksområder.

Det er fylkeskommunen som kan gi samtykke til utbyggings- eller anleggstiltak som omfattes av regionale planbestemmelser. Før eventuelt samtykke gis, skal fylkeskommunen samrå seg med kommunene og statsforvalteren. Det skal ikke gis samtykke dersom statsforvalteren kan vise til at tiltaket åpenbart vil være i strid med nasjonale interesser.

En regional planbestemmelse kan imidlertid ikke brukes til å hindre gjennomføring av utbyggings- tiltak av nasjonal betydning, f.eks. gjennomføringen av kraftanlegg.

Innholdet i den regionale planbestemmelsen retter seg i utgangspunktet mot private utbyggere og tiltakshavere, men vil også ha konsekvenser for kommunal forvaltning.

Et endelig vedtak om regional planbestemmelse kan ikke påklages.

8.4 Interkommunalt plansamarbeid

I enkelte områder kan det være mer hensiktsmessig at det legges til rette for interkommunalt samarbeid for å sikre reindriften sammenhengende arealer. Dette kan bl.a. være behov for å sikre særverdiområder som strekker seg over kommunegrenser, sikre reindriftens minimumsbeiter eller samordne reindriftsinteressene med andre utmarksinteresser, herunder ved utbygging av større hyttefelt.

Behovet for interkommunalt plansamarbeid kan komme frem gjennom arbeidet med regional planstrategi, eller som oppfølging av en regional plan, jf. § 9-1.

Fylkeskommunen og statsforvalteren kan anmode kommunene om å innlede interkommunalt plansamarbeid når det anses nødvendig for å sikre reindriftsinteressene på tvers av kommunegrensene. Kommunene kan også selv ta initiativ til samarbeid for å sikre reindriftens interesser og samordne reindriftsinteressene med øvrige brukere av utmark.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan også pålegge kommunene å inngå et plansamarbeid for å sikre sammenhengende bruksarealer for reindriften. Denne muligheten gjelder også plansamarbeid mellom regioner.

I en del tilfeller vil det være aktuelt med interkommunalt samarbeid om utarbeidelse av konsekvensutredninger av reindriftsforhold, selv om det ikke inngås et formelt plansamarbeid mellom kommunene.

Erfaringsmessig vil kommunene vektlegge hensynet til reindriften ulikt. Når reindriftens særverdiområder går på tvers av kommunegrenser, vil interkommunalt samarbeid kunne samordne utbyggingsinteressene og minske konfliktene mot reindrift. Interkommunale planer der behovet for nye hyttefelt samordnes kan redusere den samlede belastningen. Interkommunale planer kan virke konfliktdempende ved at man gjennom planprosesser samordner ulike brukerinteresser i for eksempel i større fjellområder. Planen kan legge til rette for å sikre reindriftens bruksarealer, samtidig som hensyn til andre interesser kan ivaretas.

Spørsmål knyttet til reindriften skal behandles ved utarbeidelsen av alle interkommunale planer der det er rimelig å anta at planen kan påvirke utøvelsen av reindriften i området.

9 Kommunal planlegging

9.1 Kommunal planstrategi

Kommunen skal minst en gang i hver valgperiode utarbeide en kommunal planstrategi, jf. § 10-1. Kommunal planstrategi skal omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Ved behandling av planstrategien skal kommunen ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av den skal revideres, eller om den skal videreføres uten endringer.

Retningslinjer for langsiktig arealbruk skal inngå som del av strategien og danne basis for det mer konkrete arbeidet med kommuneplanens arealdel. Arealstrategien skal etter loven drøftes i planstrategien, men skal endelig lages og nedfelles i kommuneplanens samfunnsdel. Den langsiktige arealstrategien skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk, og angi langsiktige utviklingsretninger i kommunen og områder for særlig utvikling og vern for å ivareta de arealhensynene som fremgår av plan- og bygningsloven § 3-1. Dette omfatter å sikre naturgrunnet for reindriften som en samisk næring, og bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler knyttet til reindriften innenfor lovens virkeområde.

Når kommuner innenfor et reinbeiteområde skal starte arbeidet med å utarbeide en kommunal planstrategi, skal statsforvalteren som reindriftsmyndighet kontaktes.

En planstrategi kan være et verktøy for konflikthåndtering mellom reindriften og øvrige brukere av utmark. Gjennom å kartlegge arealbruken kan man avdekke eventuelle konflikter mellom reindriftsinteressene, landbruksinteressene og andre utmarksbrukere. Planstrategien kan samordne arealbruken slik at de ulike interessene får større forutsigbarhet.

I arbeidet med kommunal planstrategi skal kommunen innhente synspunkter fra regionale og statlige organer og nabokommuner. For å få frem synspunktene fra de ulike brukerinteressene bør kommunene legge til rette for bred medvirkning og allmenn debatt. Selv om slike prosesser kan være utfordrende, vil de gi et bedre grunnlag for avveining av interesser, større grad av forutsigbarhet og en smidigere oppfølging og gjennomføring av de planer som initieres gjennom planstrategien.

9.2 Kommuneplan

Kommunen skal ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver i sin planlegging. Videre skal all kommunal planlegging legge statlige og regionale pålegg og retningslinjer til grunn. Dette omfatter bl.a. nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og statlige planretningslinjer, og regional planstrategi, regional plan og regionalt handlingsprogram. Videre kan det også være pålegg og retningslinjer med hjemmel i annen lovgivning enn plan- og bygningsloven. Her vises det til formålsparagrafen i reindriftsloven § 1 andre ledd, som påpeker at loven skal bidra til sikring av reindriftsarealene i det samiske reinbeiteområdet som reindriftens viktigste ressursgrunnlag.

For at kommunene skal kunne ivareta reindriftsinteressene, er det en forutsetning at kommunene er godt kjent med den reindriften som utøves innenfor kommunens grenser. I tillegg vil kjennskap til utøvelsen i nabokommunene også være viktig for å legge til rette for en helhetlig planlegging. Statsforvalteren har som sin oppgave å bidra til at kommuner og fylkeskommuner er kjent med reindriftens arealbruk og de konsekvenser ulike tiltak kan få for reindriften. Statsforvalteren skal sørge for at kommunene er kjent med distriktsplanene i de aktuelle reinbeitedistriktene. Gjennom tidlig medvirkning fra reindriftsinteressene vil kunnskapen om reindriftens interesser og behov være kjent ved oppstart av planprosessen. Dette vil gi et bedre kunnskapsgrunnlag for å samordne og avveie de ulike interessene, og bidra til en mer forutsigbar planprosess.

9.2.1 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel, jf. § 11-2, skal behandle langsiktige utfordringer, herunder miljømessige utfordringer og utfordringer knyttet til universell utforming, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktige arealbehov, og ta stilling til hvilken strategi kommunen vil legge til grunn.

Kommuner innenfor det samiske reinbeiteområdet skal behandle reindriften i kommuneplanens samfunnsdel. Hvor omfattende behandlingen skal være vil variere. Et minimum vil være å foreta de prioriteringer og legge de strategier som er nødvendige for å sikre arealgrunnlaget for reindriften i et langsiktig perspektiv.

Kommunen skal vurdere reindriftens mulige innvirkning på kommunens samfunnsutvikling. Ved denne behandlingen er det viktig å være bevisst at utover den aktiviteten som direkte knyttes til reindriften, bidrar reindriften til et næringsmessig mangfold ved en rekke aktiviteter som er basert på driften. Dette kan blant annet være aktiviteter knyttet til slakte- og videreforedling av reinkjøtt, husflidproduksjon basert på produkter fra rein og reiselivsvirksomhet.

Samfunnsdelen skal inneholde en handlingsdel, og være godt koblet til kommunens økonomiplanlegging.

9.2.2 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal vise hovedtrekkene i hvordan den samlede arealbruken skal være i planperioden, og den skal bygge på planstrategien og samfunnsdelen. Arealdelen består av plankart, beskrivelse med konsekvensutredning og bestemmelser.

Arealdelen skal vise de arealformål som er definert i plan- og bygningsloven § 11-7. Arealformålene er delt inn i seks hovedformål, hvorav ett er landbruks, natur og friluftsmål samt reindrift (LNFR).

I områder der det ikke er reindrift kan arealformålet LNF benyttes. I områder hvor det utøves reindrift skal kommunene synliggjøre reindriften og benytte arealformålet LNFR. Formålsbegrepene LNFR og LNF må ikke benyttes til å avgrense reindrift fra visse områder. Dersom områder er fredet for reinbeite er dette hjemlet i reindriftenloven og ikke plan- og bygningsloven.

LNFR-områdene kan deles inn i to underformål. Det første underformålet omfatter areal for nødvendige tiltak for landbruk, reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag. Tiltak innenfor reindriften kan være samle-, skille- og merkeanlegg, gjeterhytter og feltslakteanlegg.

Det andre underformålet omfatter LNFR-områder hvor det også kan tillates spredt bolig, fritids- eller næringsbebyggelse etter § 11-11 nr. 2. Det siktes her til bebyggelse som ikke anses som en del av landbruk eller reindrift. Dette kan også omfatte etablering av småkraftverk. Hvis arealdelen åpner for enkeltsaksbehandling av søknader med direkte hjemmel i kommuneplanen, skal tiltaket være tilstrekkelig utredet og avklart opp mot aktuelle interesser og sektorlover. Det betyr blant annet at forholdet til reindriftsloven § 22 må avklares. Det vises her også til *veileder om spredt utbygging i LNFR-områdene*.

Det kan gis nødvendige bestemmelser knyttet til disse to underformålene, om:

- omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift
- at spredt bolig, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen
- at nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag med sikte på landbruk, reindrift, fiske, fangst, akvakultur og ferdsel til sjøs skal tillates i 100-metersbeltet langs sjøen.

Der det er gitt slike bestemmelser, kan tiltak enten gjennomføres på grunnlag av enkeltsaksbehandling, eller på grunnlag av reguleringsplan. Denne muligheten skal ikke åpne for større grad av spredt bolig- og hyttebygging, men legge til rette for et bedre styringsredskap for slik utbygging. Dette innebærer at den overordnede rammen er avklart i kommuneplanen, mens den detaljerte vurderingen av det konkrete tiltakets påvirkning på bl.a. reindriftsinteressene, naturvern, kulturvern og landbruk må skje gjennom enkeltsaksbehandlingen og bruk av lokaliseringskriteriene som er gitt i planen. Et avslag på en søknad i et slikt område må være konkret begrunnet i en ulempe knyttet til for eksempel reindriftsinteressene. Dersom statsforvalteren ikke har merknader, og planens lokaliseringskriterier er oppfylt, vil det normalt være grunnlag for å gi byggetillatelse.

9.2.3 Hensynssoner

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for arealbruk, jf. § 11-8. Reindriftsloven og etablerte rettigheter setter rammer for hva som kan bestemmes i kommuneplanen. Forskjellige typer av viktige reindriftsområder kan prioriteres og markeres som hensynssoner i planen, og det kan gis retningslinjer om hvordan hensynet til reindriften kan ivaretas. Kommuner med reindriftsområder bør angi hensynssoner for dette i planen.

Etter 11-8 tredje ledd bokstav c kan det fastsettes soner med særlig hensyn til reindrift. Til disse sonene kan det knyttes retningslinjer, men ikke juridisk bindende bestemmelser. Aktuelle hensynssoner vil være soner for reindriftenes særverdiområder og minimumsbeiter.

Det kan gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet i et område, og vilkår for tiltak for å ivareta reindrift i sonen. Særlig aktuelt vil være retningslinjer om utbyggingstiltak og tilrettelegging for eller begrensning av ferdsel. Retningslinjene kan ikke innskrenke allemannsretten etter fri-luftsloven, men det kan gis retningslinjer om annen ferdsel, herunder motorferdsel. Videre kan det gis retningslinjer om regulering av vinterbrøyting. Dette kan særlig være aktuelt for skogsbilveger som ligger innenfor reindriftenes vinterbeiteområder.

I enkelte områder er utøvelsen av reindrift basert på avtaler med grunneierne eller det er ekspropriert til fordel for reindriften. Slike områder kan også markeres som hensynssoner. For slike arealer kan avtalegrunnlaget eller ekspropriasjonsvedtaket gi grunnlaget for retningslinjer for reindriftsutøvelsen og øvrig aktivitet i disse områdene.

Det kan gis retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov.

Retningslinjene kan ikke gå ut over rammene for arealformålene i § 11-7, og gir ikke grunnlag for å regulere selve reindriftsutøvelsen. Dette innebærer for eksempel at det ikke kan gis retningslinjer som regulerer hvordan reindriften skal bruke områdene, eller antall rein som det kan beites med i etablerte hensynssoner. Slike forhold må reguleres med hjemmel i reindriftsloven og på grunnlag av etablerte rettigheter.

Etablering av ulike typer verneområder kan initiere en større aktivitet i områdene omkring selve verneområdet. I de tilfeller hvor det antas at denne aktiviteten kan få vesentlige negative konsekvenser for reindriften, bør det vurderes om det skal etableres hensynssoner for å ivareta reindriftsinteressene. Vurderingen om det skal etableres hensynssoner i sammenheng med verneområder bør finne sted i forbindelse med verneplanprosessen, jf. naturmangfoldloven.

9.2.4 Bestemmelser til arealplanen

§ 11-11 i plan- og bygningsloven lister opp hva det kan gis bestemmelser om knyttet til arealformålet LNFR. Det må være saklig grunn for å vedta bestemmelsen ut fra et samfunnsmessig synspunkt. Dette tilsier varsomhet med å gi utfyllende bestemmelser der myndigheten er lagt til sektormyndighet gjennom sektorlovgivningen. Slike bestemmelser må avklares med sektormyndigheten. Det kan ikke fastsettes bestemmelser som griper inn i gitte tillatelser etter annen lovgivning.

Innenfor LNFR-arealene kan det legges opp til at kommuneplanens arealdel skal gi direkte styring for byggesaker. Dette innebærer at kommunen er gitt hjemmel til å gi bestemmelser om plassering og utforming av nye bygninger og anlegg innenfor LNFR -arealet. Bestemmelsen skal ikke brukes slik at den hindrer nødvendige tiltak der det er liten valgfrihet i forhold til plassering. Reindriften flytter med sine rein, og det må sikres at bygninger og anlegg i reindriften blir tillatt lokalisert i områder der de kan brukes.

Kommunen kan i tilknytning til arealdelen gi nærmere bestemmelser om at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv kan tillates oppført på grunnlag av enkeltsøknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i planen. For å kunne oppføre bygninger på grunnlag av enkeltsaksbehandling er det således et krav at omfang og lokalisering må fremgå av planen, og at dette er avklart med reindriftsinteressene.

Videre kan kommunen gi nærmere bestemmelser om bl.a. oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg for reindrift i hundremetersbeltet. Dette kan være anlegg i forbindelse med pramming av rein, og hytter og gammer til bruk i forbindelse med utøvelse av reindrift.

9.3 Reguleringsplaner

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. plan- og bygningsloven § 12-1. Reguleringsplaner kan utarbeides som områderegulering, jf. § 12-2 eller detaljregulering, jf. § 12-3.

Områderegulering utarbeides som hovedregel av kommunen. Kommunen skal vurdere behovet for en områderegulering knyttet til reindriftsinteressene i forbindelse med vedtak av kommunal planstrategi. Kommunen skal utarbeide områderegulering knyttet til reindriftsinteressene der dette er bestemt i kommuneplanens arealdel. Utover det som er krevd i kommuneplanens arealdel, skal den enkelte kommune løpende vurdere behovet for områderegulering knyttet til reindriftsinteressene.

Innenfor en områderegulering kan arealformålene landbruk, natur, friluftsliv og reindrift (LNFR) vises samlet, hver for seg eller i grupper. Aktuelle områdereguleringer for reindrift kan være områder hvor det er sentralt å opprettholde reindriften bruk av området, samtidig som det foreligger behov for å begrense andre interessers aktivitet i det samme området. Aktuelle områder hvor det utarbeides områderegulering knyttet til reindriftsinteressene, kan være innenfor reindriften minimumsbeiter eller særverdiområder.

Kommunen kan også utarbeide detaljregulering i områder med behov for mer detaljert arealstyring eller for å sikre gjennomføring av bestemte tiltak. De juridiske virkemidlene og planprosessen er lik for områderegulering og detaljregulering. Det kan stilles krav om detaljregulering i kommuneplanens arealdel eller områderegulering, men kommunen kan sette i gang reguleringsarbeid også i andre områder ved behov.

Hensynssoner som er fastsatt i kommuneplanens arealdel skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. I reguleringsplanen kan det gis bestemmelser til hensynssonene. For reindriften kan bestemmelsene ha hjemmel i plan- og bygningsloven, fremgå av vedtak eller etter bestemmelser i reindriftsloven. Når det etableres en hensynssone for å sikre en bestemt flyttleie, kan det for eksempel gis utfyllende bestemmelser som kan begrense aktiviteten i og ved flyttleien når denne benyttes.

Det er ikke adgang til å gi bestemmelser som regulerer utøvelsen av reindriften. Her vil planen bare stå som en ytre ramme for reindriften arealbruk. Selve utøvelsen skal skje i tråd med det som fastsettes med hjemmel i reindriftsloven og etablerte rettigheter.



10 Private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven

Forslag til reguleringsplan som detaljregulering kan også fremmes av private. Forslag som fremmes av private er nærmere regulert i *forskrift 8. desember 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven*.

Når reguleringsplaner initieres av private aktører, skal planspørsmålet først legges frem for kommunen i et møte, jf. § 12-8. Kommunen kan bistå i planarbeidet. Kommunen kan, i etterkant av oppstartsmøtet, beslutte at planinitiativ ikke vil føre frem, og bør stoppes.

10.1 Krav til planinitiativet

Planinitiativ skal sendes kommunen senest samtidig med forespørsel om oppstartsmøte. Planinitiativet skal omtale premissene for det videre planarbeidet. Forskriften stiller en rekke krav til planinitiativet, jf. § 1. Blant annet skal det gjøres rede for tiltakets virkning på landskap og omgivelser, vesentlige interesser som berøres av planinitiativet, hvilke berørte offentlige organer og andre interessenter som skal varsles om planoppstart, prosesser for samarbeid og medvirkning. Det skal også gjøres en vurdering av behovet for konsekvensutredning. Under alle disse punktene må tiltakets virkning for reindriften vurderes. Private planinitiativ må legge til rette for gode prosesser for dialog og medvirkning med reindriften, både med næring og med forvaltning.

Et planforslag skal tilfredsstillende kravene til en reguleringsplan i plan- og bygningsloven § 12-1 og bestemmelsene i forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften) §§ 9 og 10.

For planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides planprogram etter plan- og bygningsloven § 4-1.

10.2 Oppstartsmøte og kunngjøring

§ 2 i forskrift om private forslag gir nærmere bestemmelser om hva som skal tas opp i oppstartsmøtet. I oppstartsmøtet skal det blant annet gjøres rede for hvordan det skal tilrettelegges for samarbeid, medvirkning og samfunnssikkerhet. Det skal tas stilling til om planen vil omfattes av forskrift om konsekvensutredninger, og hvordan det videre opplegget for arbeidet frem til en slik utredning foreligger skal være. Det skal tas stilling til om det skal utarbeides andre utredninger om bestemte tema, og om kommunen eller forslagsstilleren skal utarbeide rapportene.

Kommunen skal utarbeide referatet fra møtet. Referatet skal inneholde opplysninger om de temaene som ble drøftet i møtet, avklaringer og konklusjoner det ble enighet om, vesentlige punkter det er uenighet om og punkter som gjenstår å avklare. Det skal redegjøres for om kravene til gjennomføring av oppstartsmøtet er oppfylt. I tillegg skal kommunens vurdering av om kravet til

fagkyndighet i plan- og bygningsloven § 12-3 fjerde ledd er oppfylt framgå, og om det er aktuelt å bringe forslaget inn for regionalt planforum, jf. kapittel 6.2 i denne veilederen.

For reindriftsinteressene vil det være en fordel om slike forslag bringes inn i regionalt planforum, slik at man kan vurdere reindriftsinteressene over et større område.



11 Konsekvensutredninger

Det følger av plan- og bygningsloven § 4-2 at regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal ha en planbeskrivelse som gir en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning - av planens virkninger for miljø og samfunn.

For alle planer som berører områder for reindriften, og som vil eller kan påvirke reindriften, skal konsekvenser for reindriften alltid tas med i planbeskrivelsen.

Kapittel 14 i plan- og bygningsloven regulerer konsekvensutredninger for tiltak og planer etter andre lover som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Hvilke tiltak og planer som omfattes av kravet til konsekvensutredning går fram av *forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (forskrift om konsekvensutredninger)*.

Det vises også til *Veileder om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven*.

11.1 Når utløses kravet til konsekvensutredning?

Forskrift om konsekvensutredning §§ 6 og 8 utgjør sammen med vedlegg I og II til forskriften en uttømmende opplisting av hvilke planer som enten skal ha konsekvensutredning, eller der behovet for konsekvensutredning skal vurderes. Det gis her en oversikt over hvilke planer dette gjelder.

11.1.1 Planer som alltid skal ha planprogram og konsekvensutredning

11.1.1.1 Plan- og bygningsloven

§ 6 i forskrift om konsekvensutredninger angir hvilke planer som alltid skal ha konsekvensutredning:

- kommuneplanens arealdel, jf. plan og bygningsloven § 11-5
- regionale planer, jf. plan og bygningsloven § 8-1
- kommunedelplaner, plan og bygningsloven, jf. § 11-1
- områdereguleringer, jf. plan og bygningsloven § 12-2, når planene fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II
- reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven for tiltak i vedlegg I

Konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel fritar ikke reguleringsplanen fra kravet til konsekvensutredning, med mindre det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan, og reguleringsplanen er i samsvar med denne planen.

11.1.1.2 Andre lover

- § 7 i forskrift om konsekvensutredninger angir hvilke planer og tiltak etter andre lover som alltid skal ha konsekvensutredning:
- tiltak i vedlegg II som behandles etter energi-, vannressurs- eller vassdragsreguleringsloven
- planer og programmer etter andre lover som fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II og som vedtas av et departement

11.1.1.3 Eksempler på planer og tiltak etter plan- og bygningsloven og annet lovverk som alltid skal ha konsekvensutredning

Vedlegg I til forskrift om konsekvensutredninger lister opp planer etter plan- og bygningsloven og tiltak etter annet lovverk som alltid skal ha planprogram eller melding og konsekvensutredning. Vi trekker her fram noen tiltak fra vedlegg I som er særlig relevante for reindriften:

- vannkraftverk med en årlig produksjon over 40 gWh
- uttak av malmer, mineraler, stein, grus, leire eller andre masser dersom minst 200 dekar smalet overflate blir berørt eller samlet uttak omfatter mer enn 2 millioner m³ masse, eller uttak av torv på et område større enn 200 dekar
- kraftledninger og jord- og sjøkabler med spenning 132 kV eller høyere og en lengde på mer enn 15 km
- nye bolig og fritidsområder som ikke er i samsvar med overordnet plan
- vindkraftanlegg med en installert effekt på mer enn 10 MW
- verneområder større enn 250 km²

11.1.2 Planer som skal ha konsekvensutredning dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn

Forskrift om konsekvensutredninger § 8 angir hvilke planer som skal ha konsekvensutredning dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Disse skal ikke ha planprogram eller melding.

Det gjelder:

- reguleringsplaner for tiltak i vedlegg II, unntatt reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan, og der reguleringsplanen er i samsvar med denne planen
- tiltak i vedlegg II som behandles etter en annen lov enn plan- og bygningsloven

Vedlegg II til forskrift om konsekvensutredninger angir en uttømmende liste over planer og tiltak etter annet lovverk der det skal vurderes nærmere om det er behov for konsekvensutredning, jf. § 8 i forskrift om konsekvensutredninger. Vi trekker her fram noen tiltak fra dette vedlegget som er særlig relevante for reindriften:

- nydyrking på areal større enn 50 dekar
- avskoging med sikte på omlegging til annen arealbruk
- reingjerder på mer enn 30 km
- mineraluttak, herunder torvskjæring
- industrianlegg for produksjon av elektrisk energi, damp og varmtvann som krever konsesjon etter energiloven
- kraftledninger som krever anleggskonsesjon (mindre omfang)
- anlegg for produksjon av vannkraft (mindre anlegg)
- konsesjonspliktige anlegg for utnytting av vindkraft til energiproduksjon, jf. energiloven
- bygging av infrastruktur
- anlegg for turisme og fritid, herunder skianlegg

11.1.2.1 Vurdering av konsekvenser for miljø og samfunn

Kapittel 3 i forskrift om konsekvensutredninger angir hva slags informasjon som er nødvendig for å gjøre vurderinger etter forskrift om konsekvensutredninger § 8, og hvilke kriterier som skal legges til grunn for vurderingen av konsekvenser for miljø og samfunn.

Kriteriene for vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn framgår av forskrift om konsekvensutredninger § 10. I vurderingen skal det ses hen til:

1) egenskaper ved planen eller tiltaket:

- størrelse, planområde og utforming
- bruken av naturressurser, særlig arealer, jord, mineralressurser, vann og biologiske ressurser
- avfallsproduksjon og utslipp
- risiko for alvorlige ulykker og/eller katastrofer

2) lokalisering og påvirkning på omgivelsene, herunder en vurdering av blant annet:

- om planen eller tiltaket kan komme i konflikt med, blant annet, områder av stor betydning for samisk utmarksnæring eller reindrift, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 10 tredje ledd bokstav b)
- om planen eller tiltaket kan komme i konflikt med statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser eller regionale planbestemmelser
- om planen eller tiltaket kan medføre større omdisponering av områder avsatt til landbruks- natur- og friluftsmål samt reindrift

I vurderingene skal det sees hen til tiltakets intensitet og kompleksitet, sannsynlighet for at virkningene inntreffer og når de inntreffer, varighet, hyppighet og mulighet for å reversere eller begrense dem, om virkningene strekker seg over landegrensene, samt samlede virkninger av forslaget til plan eller tiltak og andre eksisterende, godkjente eller planlagte planer og tiltak. Når reindriftsinteressene skal vurderes vil det være nødvendig å se helheten av arealinngrep, herunder behovet for infrastruktur som tilligger skogsdrift, utvinningsindustri og energiindustri. Det enkelte tiltak må også vurderes i lys av tidligere inngrep slik at endringer over tid synliggjøres for de enkelte områder.

11.1.3 Avgjørelse om tiltak etter § 8 krever konsekvensutredning

Forslagsstiller skal vurdere om planen eller tiltaket omfattes av kravet til konsekvensutredning etter forskrift om konsekvensutredninger §§ 6, 7 eller 8, og bære kostnadene ved utredningen.

Ansvarlig myndighet skal ta stilling til om en plan eller et tiltak skal konsekvensutredes før varsel om planoppstart, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 11.

Ansvarlig myndighet er kommunen for kommunale planer, og fylkeskommunen for regionale planer. Dersom ansvarlig myndighet er forslagsstiller, skal ansvarlig myndighet holde de to rollene adskilt. Ansvarlig myndighet skal også avgjøre om private planinitiativ utløser krav til konsekvensutredning, men her stilles det krav til at forslagsstiller gjør en egen vurdering av dette. Dersom forslagsstiller mener det ikke er plikt til å gjennomføre konsekvensutredning av tiltaket, skal det gis en begrunnelse for dette i planinitiativet.

Som grunnlag for ansvarlig myndighets vurdering skal forslagsstiller etter forskrift om konsekvensutredninger § 9 legge frem opplysninger om:

- planen eller tiltaket, fysiske egenskaper og lokalisering og eventuelle rivningsarbeider
- miljøverdier som antas å bli vesentlig berørt og som krever særskilte hensyn
- planens eller tiltakets forventede vesentlige virkninger som følge av reststoffer, utslipp og produksjon av avfall
- forventede vesentlige virkninger som kan følge av bruken av naturressurser

Dersom ansvarlig myndighet mener virkningene ikke er tilstrekkelig belyst i søknaden, kan ansvarlig myndighet kreve tilleggsutredning, jf. § 27.

Spørsmålet om konsekvensutredning av private planforslag skal tas opp på oppstartsmøtet, jf. kapittel 10.2 i denne veilederen. Konklusjonen skal gå fram av referatet fra møtet.

Senest seks uker etter at forslagsstiller har lagt fram opplysninger etter forskrift om konsekvensutredninger § 9 skal ansvarlig myndighet ta stilling til om kravet til konsekvensutredning utløses. Ansvarlig myndighet skal begrunne konklusjonen.

11.2 Utarbeidelse av planprogram

For planer eller tiltak etter forskrift om konsekvensutredninger § 6 skal forslagsstiller utarbeide et planprogram eller melding med forslag til utredningsprogram. Dette skal inneholde:

- beskrivelse av planen eller tiltaket
- forholdene som skal utredes, og hvilke metoder som skal brukes for å skaffe kunnskap
- relevante og realistiske alternativer, og hvordan disse skal behandles i utredningen
- plan- eller søknadsprosessen, med frister, deltagere og plan for medvirkning

Planprogrammet eller meldingen skal inneholde kart over det berørte området. Forslagsstiller skal her bruke reindriftskartene som finnes på *Kilden*.

Forslag til planprogram eller melding skal sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner, og for planer skal forslaget til planprogram også legges ut til offentlig ettersyn i minst seks uker. Kunngjøring om oppstart av planer og utlegging av planprogram skjer vanligvis samtidig.

11.3 Innholdet i konsekvensutredningen

Konsekvensutredningen for planer som omfattes av forskrift om konsekvensutredninger § 6, skal utarbeides på bakgrunn av det fastsatte planprogrammet. Konsekvensutredningen skal gi en vurdering av konsekvensene av planen, herunder av de ulike alternativene som framgår av planprogrammet.

For konsekvensutredning for planer og tiltak som omfattes av forskrift om konsekvensutredninger § 8, der det ikke er krav til planprogram, skal utredningen utarbeides på grunnlag av avklaringer gjort i oppstartsmøtet, innspill og annen medvirkning, og etter kravene til konsekvensutredninger.

11.3.1 Generelle krav

Konsekvensutredningen skal være faktabasert, pålitelig og uavhengig. Forskrift om konsekvensutredninger stiller noen generelle krav til innholdet i § 17.

Det skal tas utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon. Hvis det mangler informasjon, skal slik informasjon innhentes. For reindrift vil relevant og tilgjengelig informasjon være distriktsplaner og reindriftens arealbrukskart, i tillegg til informasjonen som innhentes gjennom dialog med reinbeitedistriktene og fra statsforvalteren som førstelinjetjeneste for reindriften.

Det er avgjørende at forslagsstiller har befaringer og dialog med reinbeitedistriktene. Reindriftens tradisjonelle kunnskap er i stor grad muntlig, og avhengig av personlig overlevering.

Videre skal utredninger og feltundersøkelser følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant fagkompetanse. Det må utarbeides en redegjørelse for datagrunnlaget og metodene som er brukt for å beskrive virkningene for reindriften, og eventuelle faglige og tekniske problemer ved innsamling av data eller bruk av metoder. Det må også gjøres rede for hvilken faglig kompetanse utreder har. Når det skal utarbeides konsekvensutredning for reindrift må det kunne dokumenteres at utreder har reindriftsfaglig kompetanse, eller at reindriftsfaglig kompetanse er innhentet.

Når kommuner i reindriftsområdene lyser ut anbud bør det stilles krav om at utreder har reindriftsfaglig kompetanse. Det bør også stilles krav til en prosess der utreder legger gjennomføring av befaringer og dialog med reindriftsnæringen i anbudet.

For planer og tiltak etter forskrift om konsekvensutredninger § 6, det vil si planer og tiltak som alltid skal ha konsekvensutredning, skal utredningen utarbeides i tråd med det fastsatte plan- eller utredningsprogrammet, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 16.

Konsekvensutredningen må ta utgangspunkt i den helhetlige tradisjonelle bruken til reindriften i det aktuelle området og de omkringliggende områdene. Konsekvensutredningen må vurdere infrastrukturen for reinbeitedistriktet som helhet, inkludert alle flyttleier. Det må også gjøres en vurdering av om de tilgrensende reinbeitedistriktenes flyttleier er berørt. Vurderingen skal gjøres uavhengig av fylkes- og kommunegrenser. Dersom et tiltak er lokalisert i flere kommuner, må kommunene samarbeide om en konsekvensutredning som ivaretar hele området.

11.3.2 Beskrivelse av planen eller tiltaket

Beskrivelsen skal omfatte:

- fysiske egenskaper, lokalisering, nødvendige rivningsarbeider, og arealbehov i anleggs- og driftsfasen
- de viktigste trekkene ved driftsfasen; energibehov, energiforbruk, energiløsninger, transportbehov og typen og mengden naturressurser som vil bli brukt
- et anslag over typen og mengden avfall, reststoffer, utslipp og forurensning som vil produseres i anleggs- og driftsfasen
- hvor sårbar planen eller tiltaket er for klimaendringer og naturfarer som flom, skred, stormflo og stigning i havnivået

Det skal gis en beskrivelse av virkningene planen eller tiltaket kan få for alle de forhold som er omtalt i kapittel 3 i denne veilederen. Det skal også gjøres rede for samvirket mellom disse ulike forholdene. Dette forutsetter at utreder har kompetanse om samisk reindrift.

Konsekvensutredningen skal også redegjøre for de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagsstilleren har vurdert, og en utredning av realistiske og relevante alternativer. Valget skal begrunnes, og sammenligninger av virkninger for miljø og samfunn for de ulike alternativene skal framgå.

Det skal gis en redegjørelse for konsekvensene av de ulike alternativene for reindriften. Det skal også gjøres en vurdering av hvordan de ulike alternativene vil påvirke reindriften, og fordeler og ulemper med de ulike alternativene for reindriften.

11.3.3 Beskrivelse av faktorer som kan bli påvirket og vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn

Konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlig virkninger for miljø og samfunn. Det følger av forskrift om konsekvensutredninger § 21 at samisk natur og kulturgrunnlag er en av faktorene som skal vurderes, herunder reindrift.

Beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger av tiltaket.

11.3.3.1 Særlig om kravet til helhetlige vurderinger (samlet belastning)

Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede virkningene av allerede gjennomførte vedtatte eller godkjente planer og tiltak innenfor det aktuelle reinbeitedistriktet vurderes, jf. forskrift om konsekvensutredning § 21 tredje ledd.

Den totale effekten av mange små inngrep og forstyrrende aktiviteter kan være større enn det de enkelte inngrep skulle tilsi. Reinen har behov for sammenhengende beiteområder og ubrutte trekkleier. Flere inngrep innenfor et av årstidsbeitene kan få svært negative konsekvenser for reindriften i det aktuelle distriktet.

Tiltaket kan også ha negative effekter for tilgrensende reinbeitedistrikter. Det kan være negative konsekvenser knyttet til økt ferdsel og forstyrrelser i omkringliggende områder, men det kan også bidra til konflikter mellom reinbeitedistrikter. Særlig kan det oppstå dersom reinen som blir direkte berørt av inngrepet presses ut i omkringliggende områder og inn på andre distrikters reinbeiteområder.

En samlet vurdering må også ta i betraktning naturgitte forhold. Klimaendringer er en utfordring for reindriften. Mer uforutsigbart vær og endringer i snø- og isforhold vil påvirke beiteforholdene. De senere årene har det oftere vært vintre med låste beiter og store snømengder som har gjort det nødvendig å tilleggsføre reinen. Det gjør at reindriften har behov for mer fleksibilitet i bruken av beiteområder, og kan i enkelte tilfeller gjøre at vinterbeiteområder ikke lenger kan brukes. Klimaendringenes effekt på de aktuelle beiteområdene, og behovet for eventuelle reserveområder for beiter må inkluderes i konsekvensutredningen.

Rovilt er en stor utfordring for reindriften. Høyt rovvilttrykk gjør også at reindriften vil ha behov for mer fleksibilitet i bruken av beiteområder. Rovilt er en belastning som kommer i tillegg til eventuelle inngrep og utbygginger, og må tas i betraktning når man vurderer reindriften samlete situasjon.

11.3.4 Metode, kilder og usikkerhet

Konsekvensutredningen skal inneholde en beskrivelse av metodene som er brukt for å kartlegge virkningene for miljø og samfunn, i tillegg til en oversikt over kildene som er brukt i utredningen. Utredningen skal omfatte utfordringer, tekniske mangler og kunnskapsmangler som har påvirket utredningen, og de viktigste usikkerhetsfaktorene.

I mange tilfeller kan det være vanskelig å forutse hvilke virkninger planen eller tiltaket vil få for reindriften. Når det foreligger usikkerhet, skal man påpeke dette i konsekvensutredningen, og gjøre rede for behovet for nærmere utredninger. Det kan også foreslås hvordan man kan overvåke og klargjøre de faktiske virkningene av planen eller tiltaket. Dette gjelder ikke bare det distriktet som er direkte berørt, men også omkringliggende distrikter.

11.3.5 Forebygging av virkninger

Konsekvensutredningen skal beskrive tiltak som er planlagt for å redusere vesentlige skadevirkninger for miljø og samfunn både i anleggs- og driftsfasen. Dette kan for eksempel være planlagte stans i anleggsvirksomheten av hensyn til flytting av rein eller i kalvingsperioden. Konsekvensutredningen bør også foreslå hvordan dette skal forankres juridisk i planbestemmelser eller vilkår til planen.

11.4 Behandling av konsekvensutredningen

Konsekvensutredninger tilknyttet planer behandles som en del av planbehandlingen.

Det er et generelt krav at det skal framgå av saksframlegget til vedtak at virkningene av planforslaget med konsekvensutredning og innkomne uttalelser er vurdert, hvilken betydning disse er tillagt og hvordan dette er fulgt opp gjennom bestemmelser til vedtaket. Det er også krav til at saksframlegget med begrunnelse skal være offentlig tilgjengelig, og at vedtaket i saken skal kunngjøres.

Hvis et tiltak antas å kunne få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, og virkningene ikke er tilfredsstillende belyst i søknaden, skal ansvarlig myndighet kreve tilleggsutredninger etter § 27. Krav om tilleggsutredning skal sendes forslagsstilleren innen fire uker etter fristen i høringen av søknaden.

Ansvarlig myndighet skal ved behandling av plan eller tiltak ta tilbørlig hensyn til konsekvensutredningen og innkomne høringsuttalelser, jf. § 29.

11.5 Planer og tiltak med grenseoverskridende virkninger

Dersom en plan eller et tiltak vil ha vesentlige virkninger for miljø eller samfunn i et annet land skal forslagsstiller eller ansvarlig myndighet ta kontakt med Miljødirektoratet. Miljødirektoratet er ansvarlig myndighet for tiltak med grenseoverskridende virkninger for miljø eller samfunn, og vil ta kontakt med det aktuelle landets myndigheter for å avklare om de ønsker å delta i plan- eller søknadsprosessen. Samtidig som planprogram eller melding og planforslag eller søknad med konsekvensutredning sendes på høring i Norge skal ansvarlig myndighet sende saken til berørte lokale eller regionale myndigheter i den andre staten.

Dette er aktuelt når det gjelder grenseoverskridende reindrift mellom Norge og Sverige, men det mest aktuelle vil antagelig være at svenske samebyer blir påvirket av tiltak fordi de har adgang til bruk av beiteområder i Norge. Da vil forslagsstiller eller ansvarlig myndighet ha en forpliktelse til å avholde konsultasjoner med svenske samebyer som tilsvarer den forpliktelsen de har overfor reinbeitedistriktene i Norge, jf. kapittel 6.4.

11.6 Tiltak etter andre lovverk

Plan- og bygningsloven kapittel 14 regulerer konsekvensutredninger ved tiltak etter annet lovverk. Kapitlet gjelder for tiltak etter annet lovverk som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, og for nærmere bestemte verneplaner etter naturmangfoldloven.

Tiltak etter andre lovverk skal ha konsekvensutredning dersom tiltakene har vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

11.6.1 Energisektoren

Dette gjelder tiltak som avgjøres gjennom søknad om tillatelse etter annet lovverk, som for eksempel energiloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. I disse tilfellene er det konsesjonsmyndigheten (NVE) som er ansvarlig myndighet etter konsekvensutredningsbestemmelsene.

Hvilke tiltak som omfattes av kravet til konsekvensutredning går fram av forskrift om konsekvensutredning med vedlegg, jf. kapittel 11.1 over.

For tiltak som omfattes av kravet skal det utarbeides melding med forslag til program for utredningsarbeidet. Forslaget skal gjøre rede for tiltaket, behovet for utredninger og opplegg for medvirkning. Meldingen skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn før programmet fastsettes.

For tiltak og planer med vesentlige virkninger for miljø eller samfunn som ikke omfattes av krav til melding, skal virkning av tiltaket utredes som en del av søknadsbehandlingen.

Virkninger for reindriften, og et opplegg for reindriften medvirkning skal framgå av meldingen. Det er viktig at det legges et løp for medvirkning i dialog med berørte reinbeitedistrikt, slik at fremdriftsplanen er realistisk for alle parter.

Det skal gå fram av vedtaket hvordan virkningene av planforslag eller søknad har vært vurdert, og hvilken betydning det er tillagt ved vedtaket, særlig når det gjelder valg av alternativer, jf. § 14-3.

Det skal også vurderes, og i nødvendig grad stille vilkår, med sikte på å overvåke og avbøte mulige negative virkninger av vesentlig betydning. Vilkårene skal framgå av vedtaket.

For tiltak etter andre lover gjelder ikke bestemmelsen om innsigelse, jf. kapittel 6.3 i denne veilederen. Statsforvalteren vil imidlertid kunne benytte adgangen til klage, jf. § 1-9, dersom statsforvalteren mener tiltaket har negative virkninger for reindriften i området. Eventuelle negative virkninger for reindriften skal være utredet i meldingen, eller som del av søknadsbehandlingen.

Det er likevel noen unntak fra dette. Fra 2015 var søknader om småskala vindkraftanlegg ikke lenger konsesjonspliktige etter energiloven. Søknadene behandles nå av kommunene etter plan- og bygningsloven. I slike saker vil statsforvalteren og Sametinget ha innsigelsesrett.

11.6.2 Verneplaner etter naturmangfoldloven

Etter forskrift om konsekvensutredninger, jf. 6 i forskriften og vedlegg I, skal verneområder større enn 250 km² alltid konsekvensutredes.

For vedtak etter naturmangfoldloven som berører samiske interesser direkte, skal det legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnet for samisk kultur, jf. § 14.

Veileder om saksbehandlingsregler ved områdevern etter naturmangfoldloven gir en nærmere beskrivelse av forholdet mellom behandling etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven.

12 Dispensasjon

Dispensasjoner kan gjøre det vanskelig for kommunene og høringspartene å vurdere den samlede belastningen på reindriftsinteressene. Summen av ulike enkeltutbygginger kan få store konsekvenser for ressursgrunnlaget til et reinbeitedistrikt. Kommunen bør primært avklare grensene mellom utbyggingsområder og hvor reindrift og andre utmarksinteresser skal ha prioritet gjennom overordnet planlegging.

Kommunen kan gi dispensasjon fra bestemmelser i plan- og bygningsloven, jf. § 19-2. Det er en forutsetning for dispensasjon at ikke hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved dispensasjonen være klart større enn ulempene. Plan- og bygningsloven § 19-2 inneholder altså to krav som begge må være oppfylt for at kommunen skal ha anledning til å gi dispensasjon. Vurderingen av disse vilkårene er undergitt rettsanvendelses-skjønn, og kan overprøves av domstolene.

En kommune vil ikke ha anledning til å innvilge dispensasjoner i LNFR-områder hvis tiltaket «vesentlig tilsidesetter» reindriftsinteressene i området, fordi dispensasjonen da vil tilsidesette et av hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra.

Hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv skal vektlegges ved vurderingen av dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 3-1 som fastsetter hensynene som skal tas ved planlegging etter loven.

Reindrift er en nasjonal og regional interesse, jf. nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging, jf. kapittel 7.1 i denne veilederen. Dette innebærer at hensynet til reindriften ikke kan vesentlig tilsidesettes.

Hvis ingen av de ovennevnte hensynene blir vesentlig tilsidesatt, kan dispensasjon innvilges kun dersom fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.

Dispensasjonssøknader skal forelegges reinbeitedistriktet der hvor reinbeitedistriktets interesser vil kunne bli berørt, i de tilfellene der dette er nødvendig for å få saken opplyst og for å sikre en forsvarlig saksbehandling, jf. *uttalelse* fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. For tiltak som vil være innenfor et reinbeitedistrikt, eller vil kunne påvirke et reinbeitedistrikt, foreligger det også konsultasjonsplikt etter sameloven.

Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt skal ha mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet mot tiltak langs sjø og vassdrag. Det er mulig å påklage alle sider ved et dispensasjonsvedtak for å få en ny prøving av vedtaket. Tilsvarende kan enhver med rettslig interesse få prøvet gyldigheten av et dispensasjonsvedtak ved søksmål og domstolsbehandling. Både klageorganet og domstolene kan prøve om de rettslige kriteriene for å dispensere er oppfylt, og om de skjønnsmessige vurderingene oppfyller de vanlige forvaltningsmessige kravene til saklighet og forsvarlighet mv.

13 Ordforklaringer

Bruksregler	Hvert reinbeitedistrikt skal utarbeide bruksregler, jf. reindriftsloven §§ 57-60. Bruksreglene skal sikre en økologisk bærekraftig utnyttning av distriktets beiteressurser, og er et viktig verktøy i distriktets interne selvstyre.
Det samiske reinbeiteområdet	Det området hvor den samiske befolkningen på bakgrunn av alders tids bruk har rett til å utøve reindrift. Området omfatter Troms og Finnmark, Nordland, og deler av Trøndelag og Innlandet fylke
Driftsår	Reindriften driftsår er 1. april – 31. mars (reindriftsåret).
Duodji	Samisk håndverk.
Feltslakteanlegg	Gjerdeanlegg som brukes ved feltslakting av rein.
Flyttlei	En flyttlei er en lei eller trasé i terrenget, der reinen drives og trekker mellom årstidsbeitene og mellom beiteområder innad i årstidsbeitet. Det kan også være en svømmelei.
Gjeterhytte	Hytte til bruk i forbindelse med utøvelse av reindrift.
Korrigert reintall	Reintall per 31. mars korrigert i henhold til opplysninger i siidaandelens Melding om reindrift påfølgende år.
Låste beiter	Beiter som ikke er tilgjengelige på grunn av is og snø.
Melding om reindrift	Melding som siidaandelene leverer inn hvert driftsår med oversikt over reintall, tap, slakteuttak, siidaandelens medlemmer, m.v.
Merkegjerde	Gjerdeanlegg der det foretas merking av rein
Midlertidig arbeidsgjerde	Mobilt arbeidsgjerde som settes opp ved behov, og tas ned igjen når behovet ikke lenger er til stede. Skal ikke stå over en sesong.
Minimumsbeite	Minimumsbeiter er det årstidsbeitet som begrenser distriktets reintall, og er et viktig grunnlag for fastsettelsen av øvre reintall for distriktet.
NRL	Norske reindriftsamers landsforbund er en næringsorganisasjon for norske reindriftsamer.
Populasjon	Alle individer innenfor et visst område.
Produktivitet	Kjøttproduksjon per dyr eller per arealenhet.
Reinbeitedistrikt	Et reinbeiteområde er delt inn i flere reinbeitedistrikter, jf. reindriftsloven § 6.
Reinbeiteområde	Største forvaltningsenhet innenfor det samiske reinbeiteområdet, jf. reindriftsloven § 5. Reinbeiteområdene er Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag/Hedmark.
Reindriftsavtalen	Ettårig økonomisk avtale mellom staten ved Landbruks- og matdepartementet og NRL.
Reindriftsstyret	Reindriftsstyret oppnevnes med hjemmel i reindriftsloven § 71, og er et offentlig forvaltningsorgan.

Ressursregnskapet	Årlig publikasjon utgitt av Landbruksdirektoratet. Regnskap over reindriftens ressursgrunnlag, ressursutnyttelse og produksjon.
RUF	Reindriftens Utviklingsfond.
Samisk reindrift	Reindrift innenfor det samiske reinbeiteområdet, inkludert Trollheimen.
Siida/sijte	Geografisk og sosial betegnelse for en gruppe av reineiere som utøver deler av driften i fellesskap innenfor et bestemt areal. Siida er nordsamisk, sijte sørsamisk.
Skille/ opplastingsgjerde	Gjerdeanlegg som brukes til skilling og evt opplasting til transport.
Slakteuttak	Antall slaktedyr eller antall kilo slakt.
Sperregjerde	Gjerder som settes opp for å hindre sammenblanding av reinflokker. Kan være permanent eller midlertidig. Midlertidige gjerder skal fjernes når behovet ikke lenger er tilstede, og skal ikke stå mer enn en sesong.
Særverdiområde	Særverdiområder omfatter flyttlei, brunstland, kalvingsland, sentrale luftingsområder, samt områder i og ved anlegg til merking, skilling og slakting.
Reinlag	Sammenslutning av andelshavere med særskilt tillatelse for reindrift (konsesjon) i enkelte sørnorske fjellområder utenfor det samiske reindrifftsområdet, jf. reindrifftsloven § 8.
Totalregnskapet	Årlig publikasjon som utarbeides av Økonomisk utvalg for reindriften. Totalregnskapet viser det samlede økonomiske resultatet for reindriften totalt og regionalt. Brukes som grunnlag for de årlige reindrifftsavtaleforhandlingene.
Øremerke	Alle tamrein tilhørende en og samme eier har et unikt øremerke. Merkene blir unike ved å kombinere ulike snittformer.

Utgitt av:
Landbruks- og matdepartementet

Forsidebilde: Tom Gustavsen
Publikasjonskode: M-0758 B