



Rein i motlys, Istinden Balsfjord kommune. Foto Finn-Arne Haugen

Veileder for reinbeitedistriktenes arbeid med arealsaker

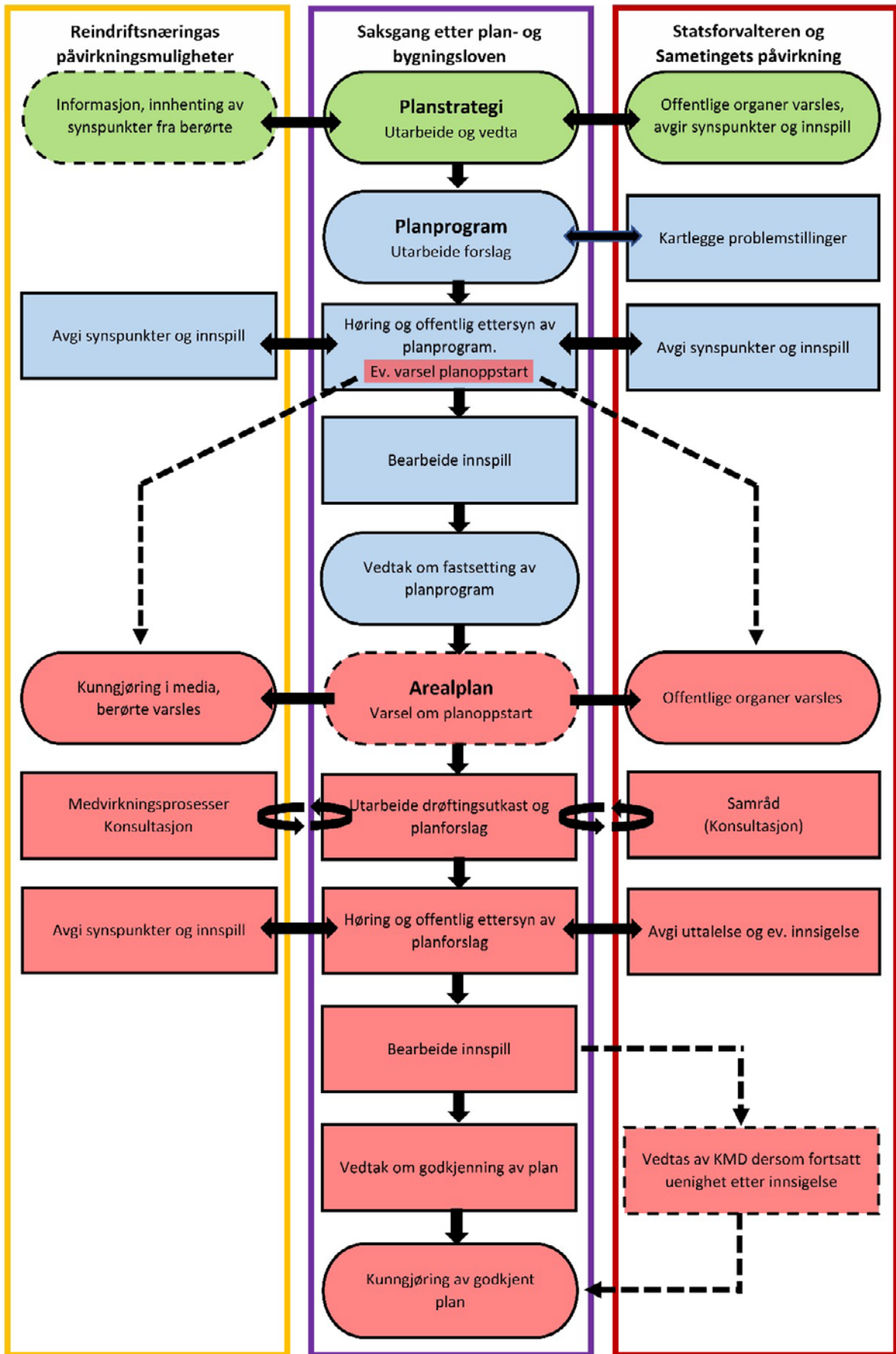
REINBEITEDISTRIKTENES INFORMASJONSKILDER I AREALPLANPROSESSER

Det er i hovedsak tre aktuelle informasjonskilder som reindriftnæringa kan bruke i arealplanprosesser.

Reindriftras arealbrukskart er tilgjengelig på kartportalen <http://kilden.nibio.no>. Distriktene må kontrollere at kartene er riktige i forhold til gjeldende arealbruk, slik at kommunen kan legge dette til grunn i planlegginga. Dersom kartene inneholder feil eller mangler må distriktene bidra til at kartene oppdateres. Hvordan dette gjøres er forklart på Landbruksdirektoratets nettside <http://www.landbruksdirektoratet.no/nb/reindrift/ordninger-for-reindrift/ajourhold-av-reindriftras-arealbrukskart>

Distriktsplanene er et viktig grunnlag for myndighetene i planprosesser. Reinbeitedistriktene bør orientere kommunene om distriktsplanen, slik at kommunens kunnskap og forståelse for reindriftras arealbruk styrkes. Vedtatt distriktsplan bør oversendes berørte kommuner, fylkeskommuner og statsforvalteren.

Tradisjonell kunnskap er viktig for at planmyndigheter skal få en oppdatert og mer detaljert kunnskap om distriktenes arealbruk enn det som kommer frem gjennom distriktsplanen og arealbrukskartene. Tradisjonskunnskapen er ofte muntlig og basert på erfaringer gjennom generasjoner. Utveksling av denne kunnskapen krever god kontakt mellom reinbeitedistriktene og planmyndigheten. Planmyndighetene skal legge spesielt til rette for reindriftnæringens delttagelse i planprosesser dersom dette er nødvendig for en aktiv medvirkning.



Figuren viser saksgangen i kommunal arealplanlegging. De ulike trinnene i planprosessen er vist med grønn, blå og rød farge. Figuren har i tillegg tre søyler (rammer): Lilla søyle viser saksgangen i planarbeidet. Gul søyle viser reinbeitedistriktets påvirkningsmuligheter. Den brune søylen viser påvirkningsmulighetene for statsforvalteren og Sametinget. De samme fargene er brukt i den påfølgende, forklarende teksten.

PLANSTRATEGI

Innhold og saksgang: Planstrategien beskriver kommunens planbehov. Planstrategien kan avdekke konflikter mellom reindrifta og andre interesser, som senere kan løses gjennom planprosesser. Planstrategien vedtas av kommunestyret en gang per valgperiode. Forslag til planstrategi skal gjøres offentlig tilgjengelig minst 30 dager før behandling i kommunestyret.

Reindriftsnæringas påvirkningsmuligheter: Reindriftsnæringa kan gi uttalelse til forslaget til planstrategi, f.eks. dersom de mener reindriftas behov for planlegging ikke er ivaretatt. Det kan også gis innspill til hvilke forventninger de har til medvirkning i kommende planprosesser.

Statsforvalteren og Sametingets påvirkning: Statsforvalteren som reindriftsmyndighet og Sametinget kan gi uttalelse til strategien, og komme med innspill på temaer som bør innarbeides.

PLANPROGRAM

Innhold og saksgang: Før arealplanleggingen starter skal kommunen utarbeide planprogram som beskriver planens formål, planprosess med frister, deltagere og opplegg for medvirkning, behov og krav til konsekvensutredninger og hvordan eventuelle konsultasjoner skal legges opp. Forslag til planprogram skal sendes på høring til berørte reinbeitedistrikter.

Reindriftsnæringas påvirkningsmuligheter: Planprogrammet er et viktig dokument for reindriftsnæringa fordi det beskriver om planen får betydning for næringas områder og aktivitet. I denne fasen bestemmes kunnskapsgrunnlaget som skal ligge til grunn for den videre planleggingen. Derfor er det viktig at distriktene er aktive og gir innspill til høringsutkastet. Viktige punkter til vurdering kan være:

- Er reinbeitedistriktets arealbehov og interesser tatt med i beskrivelsen av hva planen skal omhandle?
- Er det andre beskrevne arealbehov som kan berøre reindriftas arealer uten at dette er tilstrekkelig omtalt?
- Dekker krav til konsekvensutredningen de sannsynlige virkningene planen kan få for reindriftsnæringa?
- Er kravene til reindriftsfaglig kompetanse for den som skal utføre konsekvensutredningen tilstrekkelig beskrevet?
- Hvordan skal medvirkning fra reindriftsnæringa foregå? Er for eksempel planlagte aktiviteter tilstrekkelige, er alle berørte tatt med, legges det opp til møter, er møteplasser og framdriftsplan i planprosessen realistisk i forhold til reindriftsnæringas arbeidssituasjon?
- Skal det gjennomføres konsultasjoner? Hvis ikke, er konsultasjonsplikten vurdert?
- Er det krav om at alle skisser og planforslag skal fremstilles med gode illustrasjoner? Distriktene bør være tydelig på at dette må gjøres slik at de er i stand til å vurdere konsekvensene av planforslagene. Illustrasjoner i 3D er svært nyttige til dette formålet og er særlig aktuelt for reguleringsplaner.

Statsforvalteren og Sametingets påvirkning: Statsforvalteren som reindriftsmyndighet bør bidra til at aktuelle problemstillinger som kan berøre reindrifta er godt beskrevet i planprogrammet. Statsforvalteren bør også bidra til at planmyndigheten har kontakt med berørte reinbeitedistrikter i utarbeidelsen av planprogrammet. Sametinget gjør en helhetlig vurdering av planprogrammet i forhold til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, herunder også opplegg for medvirkning i planprosessen og eventuelle behov for konsultasjoner med samiske interesser.

Innhold og saksgang

Kommuneplanens arealdel: Arealdelen skal tas opp til vurdering minst en gang i valgperioden. Kommunestyret tar da stilling til om det er behov for å sette i gang en planprosess, eller om eventuell gjeldende plan skal beholdes. Kommunen skal legge til rette for bred medvirkning fra reindriftsnæringa undervegs i planarbeidet. Kommuneplaner kan også utløse konsultasjonsplikt med berørte samiske interesser. Når planforslag foreligger skal planen sendes på høring, samt gjøres tilgjengelig for allmenheten. Kommuneplanens arealdel viser hovedtrekkene i arealbruken gjennom planperioden. Hele kommunens areal blir da avsatt til ulike prioriterte arealformål. Reindriftas arealer inngår i arealformålet «LNFR» (samlekategori for Landbruk-, Natur-, Friluftsliv- og Reindriftsområder). Arealdelen består av plankart, planbeskrivelse, konsekvensutredning, planbestemmelser og retningslinjer. Juridisk bindende bestemmelser til arealformålet LNFR kan ikke være i strid med bestemmelsene i reindriftsloven om reindriftas arealbruk og etablerte rettigheter. Hensynssoner som viser viktige reindriftsområder bør innarbeides i arealplanen. Det kan knyttes retningslinjer og juridisk bindende bestemmelser til hvordan reindrifta skal ivaretas i hensynssonene. Interkommunalt plansamarbeid kan være hensiktsmessig for å sikre reindriftas behov for sammenhengende arealer over kommunegrenser.

Reguleringsplan: Reguleringsplan er en detaljert plan for et gitt område. Den består av arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering eller detaljregulering. I reguleringsplaner der formålet er utbygging av for eksempel hytter, veger eller industri skal hensynet til reindrifta vurderes på samme måte som for kommuneplanens arealdel. Det kan også stilles krav om konsekvensutredning. Kommunen skal utarbeide områderegulering for reindrifta der dette er bestemt i kommuneplanen, og ellers fortløpende vurdere behov for regulering. Områderegulering for reindrifta kan gjøres der det er viktig å sikre reindriftas bruk av området, samtidig som det er behov for å begrense andre interessers aktivitet i det samme området. Det er ikke adgang til å regulere selve utøvelsen av reindrifta. Den skal skje i tråd med det som er fastsatt i med hjemmel i reindriftsloven og etablerte rettigheter.

Konsekvensutredninger: Ved planer og andre tiltak som kan berøre områder for reindrifta skal mulige konsekvenser for reindrifta utredes. Hvilke planer og tiltak dette gjelder er listet i vedlegg I og II til [forskrift om konsekvensutredninger](#). Saksgangen for utarbeiding og behandling av konsekvensutredninger er lik den for arealplan, uavhengig av hvilken myndighet som pålegger konsekvensutredningen. Konsekvensutredninger skal være faktabasert, pålitelig og uavhengig. Relevant informasjon om reindrifta er distriktsplaner, reindriftas arealbrukskart og tradisjonell kunnskap. Tradisjonell kunnskap er i stor grad muntlig, og det forutsettes at utreder har god kontakt med reindriftsnæringa. Statsforvalteren som reindriftsmyndighet og Sametinget bidrar også med informasjon. I konsekvensutredningen må det dokumenteres at utreder har reindriftsfaglig kompetanse, eller at reindriftsfaglig kompetanse er innhentet. Konsekvensutredningen må ta utgangspunkt i den helhetlige tradisjonelle bruken av reindrifta i det aktuelle området og de omkringliggende områdene, uavhengig av kommune- og fylkesgrenser. Konsekvensene av de samlede virkningene for reindrifta av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer og tiltak skal også vurderes.

Reindriftsnæringas påvirkningsmuligheter

Varsel om planoppstart: Ved planoppstart skal kommunen varsle berørte parter direkte om at planarbeid skal igangsettes. Dette gjøres ofte samtidig som planprogrammet sendes på høring. Når reinbeitedistriktet har mottatt et slikt varsel bør man starte forberedelsene til den kommende planprosessen. Viktige forberedelser kan være:

- Sende distriktsplanen til kommunen/fylkeskommunen dersom dette ikke er gjort tidligere.
- Kontrollere at reindriftas arealbrukskart for distriktet er korrekte, og eventuelt ta initiativ til oppdatering.

- Bestemme hvem som skal representere reinbeitedistriktet i planprosessen.
- Dersom saken gjelder en reguleringsplan som ikke automatisk har krav om konsekvensutredning, bør reinbeitedistriktet vurdere om konsekvensene for reindriftsnæringa likevel bør utredes og eventuelt stille krav til innhold i konsekvensutredningen.
- Punktene nevnt under reindriftsnæringas påvirkning i planprogram er også aktuelt i denne fasen dersom dette ikke er gjort tidligere.

Medvirkningsprosesser: I denne fasen utarbeides planforslag og eventuelle drøftingsutkast som tas opp med berørte reinbeitedistrikter. Dette er den viktigste og mest tidkrevende delen av planprosessen, og det er ikke uvanlig at det må gås flere runder med kommunen. Det er ingen faste regler for hvordan medvirkningsprosesser skal legges opp, men myndighetene er pliktig til å legge til rette for aktiv medvirkning, og spesielt tilrettelegge for grupper med spesielle behov. Dette kan for eksempel være reindriftsnæringa som tidvis oppholder seg borte fra hjemstedet i lengre perioder, og dermed ikke har anledning til å delta på oppsatte arrangementer og møter. Viktige punkter som reinbeitedistriktene kan forslå tas inn i planen kan være:

- At det avsettes hensynssoner rundt særlig viktige arealer og anlegg for reindrifta, som for eksempel rundt gjerdeanlegg, trekkleier, sentrale flyttleier, kalvingsland, oppsamlingsområder, beitehager og minimumsbeiter.
- At det innføres planbestemmelser eller retningslinjer tilknytta hensynssonene som begrenser annen bruk, eller setter vilkår for annen bruk, slik at den ikke er til skade eller ulempe for reindrifta.
- Planbestemmelser og retningslinjer kan også gis for områder utenfor hensynssonene og kan nyttes for å motvirke at tiltak får uheldige konsekvenser for reindriftsnæringa. Eksempel kan være hvor hytter, anlegg, skogsveier og scooterløyper ikke bør etableres.
- At de samlede virkningene for reindriftsnæringa må vurderes i planen, og at dette også gjelder virkningen av tidligere vedtatte eller godkjente planer og tiltak.

Mer generelle innspill kan også være aktuelle:

- Planens virkning for samisk kultur og næringsutøvelse skal være utredet.
- Planen skal ivareta areal- og ressursgrunnlaget for reindriftsnæringa.
- Planen skal bidra til bærekraftig bruk og ivaretagelse av naturen som grunnlag for reindriftsnæringa.
- Reindriftsutøvelsen styres av reindriftsloven og kan ikke reguleres gjennom plan- og bygningsloven.

Konsultasjoner: Konsultasjonsretten er hjemlet i sameloven og forplikter statlige myndigheter og underliggende virksomheter, fylkeskommuner og kommuner. Den er også nedfelt i ILO-konvensjonen nr. 169. Konsultasjonsretten betyr at samiske interesser har rett til å bli konsultert i saker som kan berøre dem direkte. I ordlyden «berører direkte» ligger det at den gjelder i saker som kan få en spesiell innvirkning på den samiske befolkningen i større grad enn den øvrige befolkningen. Konsultasjonsretten kan dermed komme til anvendelse for reindriftsnæringa i arealplansaker. Til forskjell fra høring som innebærer å kunne gi uttrykk for sine synspunkter, betyr konsultasjon at det skal være en reell mulighet til å påvirke beslutningene. Formålet er å oppnå enighet om foreslåtte tiltak. Konsultasjon skal også sikre at samiske interesser kommer tidlig inn i planprosesser.

Høring: Berørte distrikter skal få tilsendt forslag til plan på høring. I denne fasen er de viktigste premissene for planen lagt, men distriktene kan fortsatt påvirke utfallet av planen ved å gi en formell høringsuttalelse. Da er det opp til kommunestyret å bestemme om høringsuttalelsen skal tas til følge, eller om det opprinnelige planforslaget skal ligge fast. Planmyndigheten vektlegger ofte høringsuttalelser, og det er derfor viktig at reinbeitedistriktene gir tilbakemelding på planforslaget og at eventuelle forslag til endringer er godt begrunnet.

Godkjenning av plan: Når høringsrunden er avsluttet og eventuelle innspill til planen er behandlet av kommunen, kan den endelige planen vedtas. I behandlingen skal det komme fram hvilken vekt høringsuttalelse er tillagt. Planen er juridisk bindende når vedtak om godkjent plan er kunngjort.



Rein i samlegjerde. Foto Svein-Morten Eilertsen

Statsforvalteren og Sametingets påvirkning

Varsel om planoppstart: Ved planoppstart skal kommunen varsle statsforvalteren som reindriftsmyndighet og Sametinget om at planarbeid skal igangsettes. Dette gjøres ofte samtidig som planprogrammet sendes på høring.

Samråd og konsultasjon: Samråd innebærer at kommunen og offentlige myndigheter skal samarbeide gjennom planprosessen slik at statlige-, regionale- og sektorinteresser ivaretas. Statsforvalteren som reindriftsmyndighet har et særlig ansvar for at det tas hensyn til reindriftnæringa i planen. Sametinget har et bredere saksområde og kan involvere seg i spørsmål som omhandler samisk kultur, næring og samfunns- liv. Sametinget har ikke konsultasjonsrett i regionale og kommunale planprosesser, men dersom de ønsker konsultasjoner, må kommunen vurdere om saken har en karakter som tilsier at det kan være riktig å konsultere Sametinget. Sametinget kan også være med på konsultasjoner dersom reindriftnæringa ønsker det.

Høring og innsigelse: Offentlige myndigheter får tilsendt planforslag på høring. I denne fasen er de viktigste premissene for planen er lagt, men myndighetene kan fortsatt påvirke utfallet av planen ved å gi en formell høringsuttalelse. Statsforvalteren som reindriftsmyndighet og Sametinget kan også fremme innsigelse dersom de mener planen hindrer rettmessig reindrift i planområdet. Sametinget kan i tillegg fremme innsigelse på bakgrunn av hensynet til samisk kultur eller annen næringsutøvelse. Innsigelse betyr at planen ikke kan vedtas før det aktuelle spørsmålet er løst. Innsigelser skal så langt det er mulig løses mellom planmyndigheten og myndigheten som har fremmet innsigelsen.

Godkjenning av plan: Når høringsrunden er avsluttet og eventuelle innspill til planen er behandlet av kommunen, kan den endelige planen vedtas. I behandlingen skal det komme fram hvilken vekt hørings- uttalelse er tillagt. Dersom det foreligger innsigelser fra offentlige myndigheter, og disse ikke er tatt til følge av kommunen etter forhandlinger, sendes planen til kommunal- og moderniseringsdepartementet for endelig avgjørelse. Planen er juridisk bindende når vedtak om godkjent plan er kunngjort.

For mer utfyllende informasjon om reindriftnæringa og arealplanlegging se:

NIBIO rapport nr. 8(19) 2022 «Veileder for reinbeitedistriktenes arbeid med arealsaker», (kan søkes opp på nibio.no).

FORFATTER:

Finn-Arne Haugen