



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Statsforvalteren i Troms og Finnmark
Postboks 700
9815 VADSØ

Deres ref

Vår ref

Dato

22/1061-6

30. juni 2022

Konsultasjonsplikt etter sameloven kapittel 4 i saker etter plan- og bygningsloven - svar på anmodning om tolkningsuttalelse

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til brevet fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark 20. desember 2021, der dere ber departementet om en tolkningsuttalelse til flere spørsmål om konsultasjonsplikten etter sameloven kapittel 4 i saker etter plan- og bygningsloven.

I det følgende svarer departementet på spørsmålene og håper det gir relevante avklaringer. Departementet beklager at det har tatt noe tid å besvare henvendelsen.

Konsultasjonsprosedyrer i arealplan- og dispensasjonssaker

Statsforvalteren legger til grunn i sitt brev at konsultasjoner bør avklares så tidlig som mulig. Dette må skje gjennom henvendelser til representantene for de berørte samiske interesser, der det framgår at hensikten er å avklare om det er behov for konsultasjoner i saken. Statsforvalteren ber om departementets vurdering av om det er tilstrekkelig å sende oppstartsvarsel eller planforslag på høring til eksempelvis reinbeitedistrikter, uten å opplyse om adgangen til å be om konsultasjoner i den aktuelle saken.

Videre ber Statsforvalteren departementet vurdere om det kan gis klarere retningslinjer for når spørsmålet om konsultasjonsplikt må eller bør avklares i planprosessen, og om det kan gis mer konkrete retningslinjer for når i planprosessen konsultasjoner bør eller skal avholdes. Statsforvalteren viser også til at flere kommuner har stilt spørsmål om konsultasjoner bør eller må avholdes før planforslaget legges ut til offentlig ettersyn.

Departementets vurdering

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kdd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kdd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 858

Avdeling
Avdeling for urfolk og
nasjonale minoriteter

Saksbehandler
Cecilie Haare
22 24 70 95

Det følger av sameloven § 4-5 første ledd at organet som har konsultasjonsplikt skal varsle Sametinget og andre med konsultasjonsrett om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner. Bestemmelsen henger sammen med plikten til å gi full informasjon om relevante forhold (§ 4-6). Organet skal ut fra sin kunnskap om saken orientere om hvilke samiske forhold som kan bli berørt i den aktuelle saken. Sametinget og andre med konsultasjonsrett skal få full informasjon om saken for å kunne vurdere behovet for konsultasjoner.

Bestemmelsen regulerer ikke når varsel skal gis, men hensynet til den samiske parten tilsier at varsel gis på et tidlig stadium, og at det skjer i så god tid før vedtak treffes, slik at den samiske parten har en reell mulighet til å påvirke resultatet. Tidlig informasjon om et planlagt tiltak er en forutsetning for at berørte samiske interesser kan vurdere behovet for konsultasjoner, og delta med innflytelse i prosessene og det endelige resultatet.

Departementet er derfor enig med Statsforvalteren i at hvorvidt det skal gjennomføres konsultasjoner bør avklares så tidlig som mulig, og at dette må skje gjennom henvendelser til representantene for de berørte samiske interessene.

Vi legger til at i saker som er til behandling i kommuner, er ikke Sametinget gitt en generell rett til å bli konsultert. Det er fordi at i lokale saker vil det normalt være andre enn Sametinget som er mest berørt av det aktuelle tiltaket. Når en kommune skal henvende seg til representanter for berørte samiske interesser, vil det kunne være for eksempel bygdelag, reinbeitedistrikter eller lokale foreninger, forutsatt at de er «berørt» av tiltaket. Når vi i dette brevet viser til «samiske interesser», vil det altså for kommuners del normalt dreie seg om lokale samiske interesser. Hvorvidt Sametinget likevel skal konsulteres, beror på om Sametinget kan sies å være «berørt» av det aktuelle tiltaket. Dersom Sametinget ønsker å bli konsultert, for eksempel i store prinsipielle saker, må kommunen vurdere om saken har en karakter som tilsier at det er riktig å konsultere Sametinget.

Ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven mener departementet at første varsel om konsultasjonsrett bør skje samtidig med varsel om oppstart. Informasjon om konsultasjonsrett bør også skje ved høring og offentlig ettersyn. I saker av sentral betydning for samisk kultur og næring bør det vurderes om det skal konsulteres før det varsles oppstart av planarbeidet. Ved private planinitiativ bør dette skje i forbindelse med oppstartmøte i kommunen. Kommunen vil da i en tidlig fase få innspill om viktige interesser, og kan da vurdere om det i det hele tatt er hensiktsmessig å gjennomføre planprosessen. Tidlig dialog er også viktig for å sikre et hensiktsmessig opplegg for medvirkning og konsultasjoner. Opplegget bør beskrives i varsel om oppstart, eller i planprogrammet for de planer som skal ha det.

Hensikten med varsel (informasjon om konsultasjonsrett) på flere stadier i prosessen er at saksopplysningene blir mer detaljerte, og i mange tilfeller endret, gjennom prosessen. Det er derfor behov for å avklare med samiske interesser om nye eller justerte opplysninger får betydning for de samiske interessene. Hensikten er ikke å åpne for at samiske interesser på hvert trinn kan fremme de samme synspunktene/interessene i konsultasjoner, dersom det ikke er endrede forhold av betydning i saken.

Det er viktig at medvirkning med samiske interesser som følger av plan- og bygningsloven, og eventuelle konsultasjoner, også skjer på flere stadier i forbindelse med utarbeiding av planforslaget. Hensikten er å identifisere samiske interesser, men også å drøfte og vurdere planforslaget med alle berørte. Kunnskapen kan føre til at forslagsstiller endrer utformingen av tiltaket, finner alternativ lokalisering og/eller avbøtende tiltak. Departementet anbefaler en dynamisk dialog underveis, fordi erfaring fra medvirkningsprosesser generelt tilsier at dette kan bidra til kvalitet i planene allerede i tidlig fase. Medvirkning og/eller konsultasjoner kan forhindre at behovet for endringer først oppdages etter at det er brukt mye ressurser. Dette kan også gi utbygger egeninteresse i tidlige konsultasjoner. Etter en tidlig og god medvirknings- og konsultasjonsprosess, vil det ideelt sett ikke oppstå nye forhold å konsultere om ved høring/offentlig ettersyn. Departementet mener at plan- og bygningslovens system for medvirkning i prinsippet bygger på mye av det samme som konsultasjonsreglene i sameloven kapittel 4. Kommunen og andre forslagsstillere kan derfor få gode tips i eksisterende veiledning som Tillegg til veileder "Medvirkning i planlegging", kapittel 4 "Noen aktuelle metoder og gode eksempler" (regjeringen.no). Departementet vil vurdere behovet for å utarbeide veiledning om konsultasjoner i planprosessen.

Departementet er enig i at det bør opplyses eksplisitt om adgangen til å be om konsultasjoner, jf. sameloven kapittel 4. Det er viktig å varsle alle relevante representanter for samiske interesser knyttet til planforslaget, siden det er vanskelig for planmyndighet og eventuelt annen forslagsstiller å vite hvilke interesser som er berørt.

Siden konsultasjonsretten gjelder alle planer etter plan- og bygningsloven, finner vi det ikke hensiktsmessig å skille på de ulike typene prosesser. For regionale og kommunale planer, herunder både arealplaner og planer for samfunnstema som samfunnsdelen eller tematiske planer, følger plikten av sameloven § 4-4. Siden de alle har varsel om oppstart og høring/offentlig ettersyn til felles, bør det poengteres at varsel og opplegg for konsultasjoner i alle fall bør fremgå her. Dette sammenfaller med at det for alle planer skal redegjøres for hvordan medvirkning med partene skal gjennomføres.

Siden konsultasjonsretten bør integreres i alle steg i planarbeidet, vil planer som har en mer omfattende prosess gi ytterligere konsultasjonsbehov. For planer med krav om planprogram med konsekvensutredning, bør involveringen av lokale samiske interesser vurderes særskilt, slik at forhold som også krever nærmere utredninger, herunder alternativ lokalisering og avbøtende tiltak, blir kjent tidlig i planarbeidet. Denne kunnskapen er nødvendig for å få et godt kunnskapsgrunnlag og vurdere behov for særskilte utredninger.

I en tidlig fase av planprosessen er det mer begrenset informasjon om virkningen av planen enn når et planforslag sendes på høring og offentlig ettersyn. Organet som sender oppstartsvarsel og planforslag på høring, skal ut fra sin kunnskap om saken opplyse om de samiske interessene som kan bli berørt i saken. Dialog og samråd er viktig hele veien, fordi begrenset informasjon innledningsvis kan føre til at de berørte selv ikke kan se konsekvensene av planen. Det er derfor viktig at de berørte ikke allerede ved varsel om oppstart avskriver behovet for konsultasjoner i saken. For å unngå dette mener

departementet at det ved oppstart bør være varsel om adgangen til å be om konsultasjoner, samtidig med opplysninger om at det vil komme mer informasjon om saken senere.

Særlig om dispensasjonssaker

Statsforvalteren ber departementet klargjøre hvordan kommunene skal forholde seg til tidsfristene i SAK10 § 7-4 i konsultasjonssaker, herunder om pågående konsultasjoner kan gi grunnlag for å utsette saksbehandlingsfristen og hvilket alternativ i SAK10 § 7-4 bokstav a siste ledd som eventuelt vil hjemle en slik beslutning.

Statsforvalteren mener også at det bør gis nærmere retningslinjer for hvilke dispensasjonssaker det er aktuelt å avholde konsultasjoner i. I den forbindelse peker Statsforvalteren på at reindriften er en arealkrevende næring, som foregår i store deler av LNFR-områdene i Troms og Finnmark fylke. Statsforvalteren ber departementet vurdere om det kan skisseres noen nærmere utvelgelseskriterier.

Departementets vurdering

Departementet ser at regelverket når det gjelder tidsfrister i SAK10 og kommunenes forpliktelser til å konsultere samiske interesser ikke er samordnet. Om det er behov for samordning og eventuelt hvordan det best kan skje, krever utredning. Etter dagens regler kan konsultasjoner gi grunnlag for at alternativet «særlig komplisert» i § 7-4 bokstav a anvendes etter en konkret vurdering i den enkelte sak.

Når det gjelder spørsmålet om nærmere utvelgelseskriterier, kan departementet generelt si at det sentrale er om arealinngrepet "vil kunne påvirke samiske interesser direkte", jf. sameloven § 4-1 første ledd. Så lenge et tiltak er aktuelt innenfor et reinbeitedistrikt, eller påvirker et reinbeitedistrikt, foreligger det konsultasjonsplikt. Det vil si at det ikke er grunnlag for å tolke sameloven innskrenkende til å bare gjelde for reindriftens særverdi- og minimumsområder. Det vil etter departementets syn være vanskelig med utvelgelseskriterier, siden de samiske interessene i flere tilfeller først vil bli oppdaget etter en dialog med de berørte. I LNFR-områder, der hvor samiske interesser ikke er kjent for kommunen, vil det likevel kunne være samiske interesser som er berørt. Varsel om retten til konsultasjon bør da gis til alle lokale representanter for samiske interesser. Det vil da være opp til de berørte å melde at de vil benytte seg av retten til konsultasjon. Departementet ser at det kan være praktiske utfordringer knyttet til de mange dispensasjonssakene. De fleste dispensasjonssaker vil være foranlediget av ulike former for søknadspliktige tiltak etter byggesaksdelen, som kan utgjøre et stort antall saker med konsultasjonsplikt for kommunene. Departementet antar likevel at mange av dispensasjonssakene gjelder mindre tiltak som ikke berører samiske interesser direkte. Kommunen må derfor i den enkelte sak vurdere om tiltaket har potensiale til å påvirke samiske interesser direkte. Betydningen av oppdaterte planer som allerede er avklart med samiske interesser blir veldig tydelig i denne situasjonen.

Betydningen av at sektormyndighetene ikke uttaler seg negativt eller fremmer innsigelse

Statsforvalteren ber om departementets syn på hvordan konklusjonen og/eller erfaringene fra konsultasjonsprosessen skal innarbeides i plan- eller dispensasjonssaken – særlig i tilfeller hvor det ikke foreligger negative uttalelser fra sektormyndigheter, og hvordan sektormyndighetenes rolle og konsultasjonspartneres rolle skal samvirke i praksis.

Departementets vurdering

Det følger av sameloven § 4-6 at konsultasjonene skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet. Dette gjelder selv om sektormyndighetene og den samiske konsultasjonsparten har ulike synspunkter på planforslaget eller dispensasjonssaken. Dette gjelder også om representanter for reindrifta og reindriftsmyndighetene har ulike syn på en sak.

Selv om enighet skal være målet med konsultasjonene, er det imidlertid ikke et absolutt krav om at enighet faktisk oppnås. Et avgjørende element i vurderingen av om konsultasjonsplikten er overholdt, vil være om konsultasjonene og den øvrige deltakelsen i beslutningsprosessene har hatt en form, et innhold og et omfang som gjør dem til et egnet redskap for å oppnå enighet om eller tilslutning til det planlagte tiltaket. I denne forbindelse vil det ha avgjørende betydning om berørte samiske interesser har hatt en reell mulighet til å øve innflytelse både på prosessen som sådan og på utfallet av saken som har vært gjenstand for konsultasjoner.

Kommunene har selvstendig plikt til å konsultere de samiske interessene, uavhengig av om sektormyndighetene for samiske interesser kommer med en formell innsigelse til planforslaget eller uttaler seg negativt til planforslaget. De ulike sektormyndighetene for samiske interesser kan ha ulike syn på et planforslag, og det er kommunene som vedtar de ulike plantypene.

Konsultasjonsplikt ved private reguleringsplanforslag

Statsforvalteren har spørsmål knyttet til private reguleringsplanforslag og ber departementet klargjøre om konsultasjoner kan og/eller skal gjennomføres av private forslagsstillere, og hva som vil være hjemmelen for en slik plikt. Statsforvalteren framhever som det sentrale spørsmålet om det er den private forslagsstilleren eller kommunen som skal gjennomføre konsultasjonene, eventuelt om konsultasjoner kan eller må gjennomføres av både kommunen og forslagsstiller på ulike steg i prosessen.

Departementets vurdering

Konsultasjonsplikten i sameloven gjelder ikke for private tiltakshavere. Etter sameloven § 4-4 første ledd har kommuner 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 direkte. Utgangspunktet er derfor at det er kommunen selv som må konsultere

samiske interesser før de eksempelvis fatter vedtak i en sak som er underlagt konsultasjonsplikt. Dette gjelder også i saker basert på private reguleringsforslag.

Regler om oppstartfasen er gitt i plan- og bygningsloven § 12-8. Kongen har fastsatt en egen forskrift om behandlingen av private planforslag, jf. forskrift 8. desember 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. Det er forslagsstiller som er ansvarlig for at kravet i plan- og bygningsloven § 4-2 om at alle planer skal inneholde en beskrivelse av planens formål, hovedinnhold og følger, samt forholdet til andre planer som gjelder for området, er oppfylt. Kommunen bør allerede i oppstartsmøtet ta opp overfor forslagsstiller hvordan kravet til konsultasjon skal oppfylles i planprosessen. Vi tilrår at private forslagsstillere identifiserer og tar kontakt med samiske interesser, før planforslaget sendes til kommunen, som en del av saksforberedelsen. Det er kommunen som til slutt har ansvar for at disse kravene er oppfylt, på lik linje med andre bestemmelser kommunen skal påse at er oppfylt. Imidlertid kan kommunen og den private forslagsstilleren bli enige om at forslagsstilleren, på vegne av kommunen, gjennomfører konsultasjonene. Kommunen har ansvaret for at reglene om konsultasjoner er fulgt.

Vi viser i den forbindelse til Veilederen for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser pkt. 3.3, hvor det blant annet står: «Kommunedirektøren leder kommunens/fylkeskommunens administrasjon. Kommunedirektøren skal etter kommuneloven § 13-1 påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Saksutredningen skal egne seg som grunnlag for å treffe vedtak, og må derfor inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens bakgrunn. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. At kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, innebærer at det er kommunens administrasjon som skal vurdere om det foreligger konsultasjonsplikt, og hvem som eventuelt skal konsulteres. Administrasjonen plikter også å gjennomføre konsultasjonene. Plikten til å konsultere med samiske interesser vil derfor være en del av den saksutredningen som skal ligge til grunn for et vedtak.»

Virkning for igangsatte planarbeid

Statsforvalteren har spørsmål om hvilken betydning konsultasjonsreglene har for allerede igangsatte planprosesser. Statsforvalteren ber departementet klargjøre hvorvidt konsultasjonsreglene får anvendelse for planprosesser som var igangsatt på det tidspunktet reglene om konsultasjonsplikt for kommunene trådte i kraft. Dersom reglene får anvendelse for disse sakene, ber Statsforvalteren departementet vurdere om det bør fastsettes et skjæringstidspunkt knyttet til hvor langt planprosessen var kommet på ikrafttredelsestidspunktet, sett hen til formålet bak konsultasjonsreglene og hensynet til å sikre effektive planprosesser.

Departementets vurdering

Sameloven har ingen overgangsbestemmelser for igangsatte planprosesser. Konsultasjoner kan gjennomføres på det stadiet planprosessen er i, men slik at det blir en reell mulighet for å påvirke utfallet av arealplanen. Muligheten for å påvirke vil variere avhengig av hvor langt planprosessen er kommet og hva slags arealplaner det er, og det forutsettes at de lovpålagte

kravene i plan- og bygningsloven er oppfylt. Det er altså ikke et krav om at saksbehandlingen skal begynne helt forfra. Det er for øvrig ikke tilbakevirkende kraft når det gjelder ugyldighet.

Dekning av kostnader i forbindelse med konsultasjoner

Statsforvalteren stilte i e-post 30. mars 2022 spørsmål om dekning av ulike kostnader i forbindelse med konsultasjoner. Departementet besvarte henvendelsen 2. mai 2022. Svaret er innlemmet her for oversiktens skyld.

Når det gjelder tolking og oversettelse er det myndighetene som må dekke utgiften der tolk eller oversettelse er vurdert som en nødvendig forutsetning for konsultasjon.

Vi viser i denne sammenhengen til omtale i Prop. 86 L (2020–2021) side 112:

Kravet om full informasjon kan i noen tilfeller innebære at konsultasjonene må foregå på samisk, dersom det er nødvendig for at en lokal samisk part skal kunne delta i konsultasjonene og forstå informasjonen som gis. I praksis kan det skje ved at forvaltningsorganet sørger for oversettelse av dokumenter og tolking i møter. Det avgjørende for om det bør tilbys tolking og/eller oversettelse vil være hva slags tilrettelegging som er nødvendig for at den samiske parten skal forstå og gjøre seg forstått i prosessen. Muligheten for at partene skal kunne forstå hverandre er grunnleggende for å oppnå formålet om å konsultere i god tro og med formål om å oppnå enighet.

Når det gjelder reiseutgifter og eventuelle utgifter til kost og losji må det gjøres en konkret vurdering i den enkelte konsultasjonsprosessen. Det kan ikke utledes en rettslig plikt om at kommunene skal dekke utgiftene til reise, kost og losji i forbindelse med konsultasjonsprosesser. Men det er viktig at kommunene bidrar til god gjennomføring av konsultasjoner. Det må derfor i det enkelte tilfelle gjøres en konkret vurdering av hva som skal til for at konsultasjonene blir tilrettelagt for begge parter og skjer i god tro. Det kan for eksempel være at konsultasjonene foregår vekselvis hos den samiske parten og hos den offentlige myndigheten.

Med hilsen

Marit Aaberg (e.f.)
avdelingsdirektør

Cecilie Haare
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer