



Norges
vassdrags- og
energidirektorat

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår dato: **13 FEB 2009**
Vår ref.: NVE 200801104-4 aj/iab
Arkiv: 008
Deres dato:
Deres ref.: 200801140 EO/KHR

Saksbehandler:
Ingunn Åsgard Bendiksen
22 95 90 75

JUSTISDEPARTEMENTET	
17 FEB 2009	
SAKSNR.: 200801140	
AVD/KONT/BEH: LOV/E / KHR	
DOK.NR. 114	ARKIVKODE:

Middelthuns gate 29

Postboks 5091, Majorstuen
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
E-post: nve@nve.no
Internett: www.nve.no

Org.nr.:
NO 970 205 039 MVA
Bankkonto:
7694 05 08971

Høringsuttalelse NOU 2007: 13 Den nye sameretten

NVE viser til Justisdepartementets høringsbrev 15. februar 2008.

NVE er vedtaksmyndighet, eventuelt innstillende myndighet til OED, for konsesjoner til vassdrags- og energianlegg, blant annet kraftledninger, vindparker, gasskraftverk, vassdragsutbygginger osv. Dette er tiltak som ofte har store arealkonsekvenser, og følgelig er lovregulering som angår arealbruk og arealdisponering i samiske bruksområder av stor betydning for NVEs praktiske saksbehandling og utøvelse av vedtaksmyndighet.

Flere av forslagene som er fremmet i NOU 2007:13 angår eiendomsrett, bruksrett og disponeringsrett over fast eiendom. Privatrettslige grunneier- og bruksforhold er normalt ikke av direkte betydning for de vassdrags- og energianleggs-konsesjoner NVE gir. Tiltakshaver må selv sørge for privatrettslig tilgang til nødvendig grunn og rettigheter. NVE involveres bare dersom minnelig løsning ikke oppnås og det er behov for å ekspropriere grunn og rettigheter. For NVE har det følgelig ikke direkte betydning om det blir vedtatt lover som endrer privatrettslige grunneier- og bruksrettigheter i samiske områder. NVE har derfor ikke gått i dybden på forslaget om ny Hålogalandslov, ny kartleggings- og anerkjennelseslov og påfølgende endringer i ulike lover.

Derimot er *forslagene til prosessuelle regler* av stor betydning for NVE. Vi har derfor konsentrert vår uttalelse om ny saksbehandlings- og konsultasjonslov, jf punkt 2 nedenfor. Videre har vi i punkt 3 sett på forslag til endringer i de sektorlover NVE forvalter.

Gjeldende saksbehandlingsprosess og saker til behandling

Som bakteppe for våre kommentarer vil vi først beskrive dagens saksbehandlingsprosesser ved vassdrags- og energikonsesjoner underlagt KU-bestemmelsene. Vi har videre laget en oversikt over hvor mange søknader om vassdrags- og energikonsesjoner NVE for øyeblikket har inne til behandling i samiske områder.

Saksgang for konsesjonssaker som følger reglene om konsekvensutredninger

Kravene om KU gjelder blant annet vindkraftanlegg med en installert effekt på mer enn 10 MW, kraftledninger og jord- og sjøkabler med spenning 132 kV eller høyere og en lengde på mer enn 20 km, varmekraftverk og andre forbrenningsinstallasjoner med en energiproduksjon på minst 150 MW og vannkraftanlegg med en årlig produksjon over 40 GWh.

Saksbehandling	Estimert Tid	Kommentar
Høring av melding	6-8 uker	Tiltakshaver fremmer melding. Melding skal høres med frist for uttalelse som ikke skal være kortere enn 6 uker. Normalt benyttes 6-8 uker høringsfrist. Høringsparter som tilskrives er lokale og regionale myndigheter, relevante sektormyndigheter og næringsinteresser, interesseorganisasjoner og grunneiere. I tradisjonelle samiske områder underrettes normalt reinbeitedistriktene på samme vis som grunneiere, dvs. at tiltakshaver orienterer om høringen gjennom et eget brev. Høringen kunngjøres i aviser og meldingen legges ut for offentlig gjennomsyn. I høringsperioden gjennomføres det normalt møter med berørte kommuner og regionale myndigheter og åpne folkemøter. I samiske områder har NVE for ledningssaker etablert praksis med at Sametinget og reindriftsforvaltningen også inviteres til møte.
Fastsette utredningsprogram	10 uker	Etter utløpt høringsfrist skal NVE normalt innen 10 uker fastsette utredningsprogram for tiltaket. KU-programmet skal forelegges MD dersom berørte myndigheter har vurdert at tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn. I større saker tar det ofte lengre tid enn 10 uker og gjerne over 6 måneder fra tiltak meldes til program er fastsatt.
Høring av søknad og KU	? 6-8 uker og 3 mnd.+	Tiltakshaver utarbeider KU og søknad. Tid varierer svært mye, fra et par måneder til over ett år. Tilsvarende høringsprosedyre som for melding. Høringsfristen er minimum 3 måneder for vannkraftsaker
Konsesjonsbehandling	3-6 mnd	I større eller konfliktfylte saker er det ofte behov for tilleggsutredninger og tilleggssøknader. Er det aktuelt med større endringer, nye traseer ol., gjennomføres ny høring av disse. Normalt gjøres slik høring mer avgrenset og retter seg konkret mot de interessenter den aktuelle endringen berører. Saksbehandlingstiden vil imidlertid kunne bli vesentlig lenger ved behov for slike tilleggsutredninger. Før vedtak gjennomføres ofte sluttbefaring sammen med relevante parter/aktører.
Klagebehandling	6-12 mnd	De aller fleste større kraftlednings- og vindkraftsaker påklages. Klage sendes til NVE som gir innstilling til OED. Tidsangivelse representerer minste saksbehandlingstid i departementet.

I tillegg til den kontakt myndighetene har i forbindelse med høringer, gjennomfører tiltakshaver møter, befaringer mv med grunneiere og andre berørte underveis i prosessen.

Samlet saksbehandlingstid for saker som konsekvensutredes blir som skjemaet viser vanligvis minst 2 år. Saksbehandlingen som er etablert rundt konsesjonsbehandlingen er omfattende. Til tross for at behandlingstiden er lang, vil konsultasjoner normalt ikke kunne gjennomføres innenfor de tidsrammer som her er angitt og konsultasjoner vil følgelig bidra til ytterligere å forlenge behandlingstiden.

Selv om en sak ikke omfattes av konsekvensutredningsregelverket, gjennomføres det omfattende saksbehandling ved vassdrags- og energikonsesjoner, med kunngjøring, alminnelig høring og ofte folkemøter.

Antall saker til behandling i samiske områder pr dato (ikke alle følger KU-reglene):

Kraftledninger	ca 20
Vindkraft	ca 40
Småkraftverk	ca 180
Vassdragskonsesjoner	ca 20
<i>Sum</i>	<i>ca 260</i>

Alle disse sakene vil etter NVEs vurdering omfattes av forslagene. Også en del andre sakstyper, for eksempel revisjon av vilkår i gitte vassdragskonsesjoner og fjernvarmekonsesjoner, vil komme inn under saksbehandlingsreglene slik de nå er foreslått.

2. Kommentarer til saksbehandlings- og konsultasjonsloven

2.1 Generelle kommentarer til loven

NVE har følgende hovedsynspunkter på forslagene:

- 1 Den foreslåtte loven konkretiserer og operasjonaliserer det folkerettslige vernet den samiske folkegruppe allerede har i Norge. En slik lov vil gi NVE som vedtaksmyndighet langt tydeligere anvisning på hvilke prosessuelle regler som må følges og hvordan samiske interesser skal ivaretas når vedtak skal treffes. NVE får dermed større trygghet for at man ikke trår over de folkerettslige skranke som er satt for å sikre samisk kultur i Norge. Målet er at NVEs konsesjonsvedtak i ettertid ikke kan angripes med påstand om det foreligger prosessuelle eller materielle mangler som medfører ugyldighet. NVE er derfor positiv til at saksbehandlings- og konsultasjonsforpliktelsene i folkeretten blir regulert i intern norsk rett.
- 2 NVE synes de forslagene som treffer best i forhold til formålet om å verne samisk kultur er etableringen av et særlig vern i særlig sårbare områder (§ 10) og reguleringen av konsultasjonsretten (kapittel 3), begge med visse modifikasjoner, se nedenfor.
- 3 Det er helt avgjørende at "partnerskapsperspektivet" som understrekes for konsultasjon også gjennomsyrrer resten av loven og praktiseringen av denne. Prosessuelle krav påligger og må i hovedsak ivaretas av besluttede myndigheter. Det er imidlertid helt avgjørende at myndighetene *settes i stand til* å følge opp kravene. Dette gjøres gjennom presise bestemmelser, praktikable løsninger og prosesser, støtte og råd fra Sametinget, Reindriftsforvaltningen og andre sentrale samiske aktører og forståelse for vedtaksmyndighetenes behov for samordning med etablerte, lovfestede saksbehandlingsprosesser. Samiske interessebærere med Sametinget i spissen må bidra til at kravene i praksis lar seg etterleve. En ensidig forpliktelse av myndighetene er ikke mulig når hensikten er å ivareta et så kulturspesifikt og særegent tema som samisk kultur.
- 4 Det må vurderes om det i forhold til folkeretten er nødvendig at alle ulike samiske interesser skal ha selvstendige rettigheter i saksbehandlingen. De ulike bestemmelsene er ulikt formulert, men blant annet konsultasjonsretten gir rettigheter til en svært vid krets, jf § 14. Vi er i tvil om

dette er nødvendig i forhold til folkeretten. Uansett er kretsen av berettigede lite hensiktsmessig i praksis. Grunneiere og bruksrettshavere, herunder reindriftsnæringen, blir allerede i dag involvert i saksbehandlingen gjennom høringsreglene og partsrettigheter. Ulike samiske interesseorganisasjoner og brukerinteresser kan gi en uttalelse når saken er på alminnelig høring. En viktig gevinst ved å ha et folkevalgt, representativt politisk organ for den samiske folkegruppen må nettopp være at Sametinget formelt sett har nødvendig legitimitet og kan ivareta brede samiske interesser. Dette gjelder særlig i forhold til konsultasjonsretten, der det vil være helt uholdbart for sektormyndighetene å skulle konsultere med en så vid og uklart angitt gruppe som angitt i § 14, på alle trinn i saksbehandlingsprosessen.

- 5 Gjennom høringene mottar NVE innspill fra samiske enkeltpersoner, næringsinteresser, interesseforeninger osv. Ulike samiske interesser har ulikt fokus. Sametinget skal ut fra sin politiske rolle representere brede samiske interesser. Særlig i forhold til konsultasjon er det det ønskelig at holdningene til et tiltak i større grad avklares i det samiske miljøet og ikke skyves over til vedtaksmyndighetene gjennom mange ulike innspill som ikke er samordnet.
- 6 Sametinget må ha en aktiv veiledende rolle overfor vedtaksmyndighetene. Vedtaksmyndighetene er helt avhengig av å kunne rådføre seg med Sametinget dersom intensjonene i denne loven skal kunne gjennomføres. Dette gjelder for eksempel ved identifisering av hvilke andre samiske interesser enn reindriften som blir berørt av et tiltak og hvem det er behov for å konsultere med. Skal loven fungere etter sin hensikt, må Sametinget tilføres ressurser for å ivareta en aktiv, rådgivende rolle overfor sektormyndighetene..
- 7 Flere av forslagene baserer seg på at myndighetene skal være den aktivt, utredende parten. Blant annet er det myndigheten som skal "tilby konsultasjoner" til en vidt angitt og diffus krets (se § 14), og det er myndighetene som skal varsle Sametinget om hvilke samiske interesser som blir berørt av et planlagt tiltak (§ 17). Dette gjør reglene vanskelig å etterleve og faren for saksbehandlingsfeil blir overhengende. Innføres kunngjøringsregler og orientering av Sametinget om planlagte tiltak, må initiativet i større grad kunne overlates til samiske interesser.
- 8 Forslagene er gjennomgående vidtfavnende og til dels vage. Geografisk gjelder forslagene "tradisjonelle samiske områder" i hele landet. Dette lar seg avgrense geografisk av reindriftens bruksområder og er håndterbart. Større utfordringer er knyttet til at de omfatter ulike samiske interesselag og interessegrupper. Det finnes et mangfold av samiske interessebærere og mange ulike typer samiske interesser, og det legges det ikke opp til en samordning eller koordinering fra samisk side. I stedet blir det overlatt til vedtaksmyndighetene å styre prosessene og samtidig sørge for at alle interesser er klarlagt og at alle blir tilstrekkelig hørt, vektlagt og hensyntatt. Vi mener det er helt nødvendig å konkretisere og tildels begrense forslagene på flere punkter.
- 9 Forslagene vil ligge "lag på lag" i saksbehandlingsprosessen. Mange saker innenfor NVEs saksområde kunngjøres og sendes på høring i flere omganger, og parallelt med disse høringsrundene vil konsultasjonsretten løpe. NVE har pr dato ca 260 konsesjonssaker til behandling i tradisjonelle samiske områder. Det vil bli umulig, både for NVE og for samiske interesser, ikke minst Sametinget, å håndtere de foreslåtte reglene samtidig i så mange saker. Reglene må snevres inn og spisses, slik at de utløses der det er størst behov. Ressursinnsatsen, fra alle parter, bør styres mot de sakene som kan utgjøre en trussel av reell betydning for samisk kultur.
- 10 Sumeffekten av forslagene blir store fordi forslagene kommer etter hverandre i tid. For eksempel kan det kreves utredning av virkninger for ulike samiske interesser i utredningsfasen, ved konsultasjoner på ulike trinn i prosessen og i forbindelse med at vedtak treffes. Det kreves allerede i dag utredninger av samiske interesser i konsesjonssaker, men en slik lov vil trolig stimulere utredningsønskene ytterligere. Forslagene stiller store krav til vedtaksmyndighetenes styring av utredningsbehov, men uansett hva myndighetene beslutter vil trolig deres syn ofte bli utfordret. Det bør derfor vurderes om en instans, feks AID, som har det faglige ansvaret for gjennomføring av konsultasjonsinstituttet, får rollen med å avgjøre mer nøytralt hva som er tilstrekkelig utredninger av samiske forhold og om det foreligger

behov for tilleggsutredninger når dette kreves, jf her den foreslåtte § 18. MD har tilsvarende rolle i KU-saker.

- 11 Utredning av samiske kulturminner etter kulturminneloven følger en egen prosess. Sametinget har fått delegert forvaltningsmyndighet etter kulturminneloven fra Miljøverndepartementet. NVE ser behovet for å understreke at utredningsplikten og konsultasjonsordningen ikke er ment å være arena for "omkamp" om utredning av samiske kulturminner, som skal styres gjennom kulturminnelovens system. Det er viktig at Sametinget har stor bevissthet om og tydelig skiller på sin rolle som kulturminnemyndighet og som politisk organ.
- 12 Økte krav til saksbehandlingen og beslutningsprosessen gir mer omfattende og tidkrevende saksbehandlingsprosesser. Politiske myndigheter og allmennheten må være klar over at dette lovforslaget utvilsomt vil forlenge saksbehandlingstiden for NVEs konsesjonsbehandling i samiske områder.
- 13 NVE har allerede omfattende og tidkrevende saksbehandling, og er avhengig av - sammen med samiske interessebærere - å finne smidige løsninger og effektive gjennomføringsrutiner. Lovteksten og forarbeidene til en slik lov må gi føringer som understreker og legger til rette for dette.

2.2 Til de konkrete forslagene

Den nye saksbehandlings- og konsultasjonsloven inneholder forslag til saksbehandlingsregler av ulik karakter. NVE velger å dele disse inn i tre grupper:

- forberedende saksbehandling
- vurderings- og hensynsregler
- konsultasjonsregler

Forberedende saksbehandling

Reglene som går på den forberedende saksbehandlingen er § 5 kunngjøring og offentliggjøring, § 6 høring og § 7 utredningsplikt. Disse reglene skal sikre at samiske interesser blir klarlagt og utredet i den forberedende saksbehandlingen, slik at de blir tatt hensyn til i nødvendig grad i den senere beslutningen.

NVE er allerede gjennom sektorlovene pålagt krav om kunngjøring og alminnelig høring. Etter vannressursloven § 24 skal søknader kunngjøres etter reglene i plan- og bygningsloven. Det er ikke gitt eksplisitte regler om offentlig høring i vannressursloven, men saksutredningsplikten etter vannressursloven § 23 og forvaltningsloven § 17 medfører at NVE som fast praksis sender konsesjonssøknader på offentlig høring. Energiloven § 2-1 har på tilsvarende måte regler om søknadsbehandling, som inkluderer kunngjøring og høring. NVE holder i tillegg i de fleste større saker åpne folkemøter og møter med kommunene, for å orientere om et omsøkt tiltak.

Den foreslåtte kunngjøringsregelen i § 5 angir at regelen gjelder "når vedtaksorganet mottar søknad om tillatelse..." og at dette gjelder ved "tiltak som kan ha virkninger for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder". NVE leser forslaget slik at det bare gjelder *konsesjonspliktige tiltak*. Forslaget vil slik sett bare bli en presisering av allerede praktiserte kunngjøringsregler i NVEs sektorlover.

Gjennom kunngjøring vil berørte samiske interesser bli gjort kjent med planlagte tiltak, og kommentarer og innspill kan fremmes gjennom den påfølgende høringen. NVE mener kunngjøringsregelen gjør det forsvarlig i større grad å overlate initiativet til å komme med innspill til de samiske aktørene som mener seg berørt av et omsøkt tiltak.

Den foreslåtte § 6 konkretiserer hvilke samiske interesser som skal inkluderes høringsprosessen. Både

Sametinget og reindriftens organer høres allerede i konsesjonssaker, og bestemmelsen blir således bare en presisering av hvilke instanser som skal høres. NVE er fornøyd med at man begrenser seg til å si at andre samiske og lokale interesser *kan* uttale seg om saken, underforstått at disse ikke obligatorisk skal høres. Det er nok hvilke rettighetshavere som dekkes av § 6 bokstav c) som kan volde mest tvil, men NVE forutsetter at i de tilfellene der slike rettighetshavere, som for eksempel Cahput Siida i Manndalen, blir opprettet, så blir disse identifisert på en slik måte at det dette kan bringes på det rene i konkrete saker. Her er NVE avhengig av bistand fra samisk hold.

Når det gjelder høringsfristen, jf tredje ledd, så angis det at høringsfristen skal være minst 4 uker og helst 8 uker. Høringsfristen ved behandling av konsesjonssaker innenfor NVEs fagområde varierer noe, men er alltid minst 4 uker, og denne regelen er dermed i samsvar med gjeldende saksbehandlingsprosesser.

Den foreslåtte § 7 om utredningsplikt har ingen tilsvarende regel i vassdrags- og energilovgivningen, men er en konkretisering av utredningsplikten som følger av forvaltningsloven § 17, som NVE legger til grunn i saksbehandlingen. Ut fra merknadene er det ikke ment å stille strengere krav her enn det som allerede følger av forvaltningsloven § 17, bestemmelsen skal tjene som en påminnelse om at konsekvensene for samiske interesser må utredes. Denne reservasjonen er ikke lett å lese ut fra ordlyden i § 17, og formuleringen ”inngrepets konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse i vedkommende område” er blant de formuleringer som NVE mener er for vag og lite praktisk anvendbar i konkrete saker. NVE kan ikke be tiltakshaver utrede ”inngrepets konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse i området”, uten å si noe mer konkret hvilke samiske forhold som skal utredes.

Oppsummeringsvis vil forslagene i denne gruppen ut fra merknadene til bestemmelsene ikke innebære store endringer i forhold til de regler som allerede gjelder for NVEs saksbehandling og som allerede er etablert forvaltningspraksis i NVE. Angivelsen av at samiske interesser skal utredes vil gi økt forutsigbarhet, blant annet for tiltakshaver. Det er imidlertid behov for å angi mer presist, enten i loven, forarbeidene eller av Sametinget, hva som menes med flere av de brukte uttrykkene, blant annet ”tiltak som kan ha virkninger for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder” (§ 5) og ”inngrepets konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse i vedkommende område” (§ 7).

Vi har for øvrig en liten kommentar til siste avsnitt på side 1241. Her understrekes det at § 7 angår myndighetenes utredningsplikt, og at tiltakshavers utredningsplikt etter reglene om konsekvensutredninger ”ikke blir berørt”. Dette er misvisende. I praksis er det myndighetene som beslutter hva tiltakshaver skal utrede i saker som følger reglene om konsekvensutredninger, tiltakshaver har uansett ingen selvstendig utredningsplikt. Bestemmelsen vil i høyeste grad påvirke hvilke krav myndighetene vil måtte stille til tiltakshavers utredningsplikt.

Hjemmel for vilkår, jf § 11, finnes allerede i NVEs sektorlover, og disse hjemlene dekker den foreslåtte § 11.

Vurderings- og hensynsregler

De vurderings- og hensynsregler som foreslås skal – på ulike måter – sikre at *virkningene* av tiltaket for samiske interesser blir klargjort for myndighetene og tatt hensyn til når vedtaket treffes.

Den foreslåtte § 8 gir hjemmel for at Sametinget kan gi retningslinjer til bruk for offentlige myndigheter, til støtte for vurderingen av virkningen av tiltak for samiske interesser.

Tilsvarende bestemmelse er allerede innført i Finnmark, jf finnmarksloven § 4 og Sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark i Finnmark av 11. juni 2007. Det understrekes i merknadene til den foreslåtte § 8 (side 1242) at retningslinjenes funksjon er å angi hvilke samiske hensyn som vil måtte trekkes inn og at de bare vil være avgjørende for vurderingen av samiske hensynene isolert sett og den vekten disse skal tillegges. Retningslinjene skal altså ikke være styrende for avveiningen mellom samiske hensyn og andre hensyn, dette skal fortsatt avgjøres av vedtaksorganet.

De eksisterende retningslinjene som Sametinget har gitt for Finnmark skal praktiseres av myndighetene. Også her gis det i § 4 anvisning på hvordan offentlige myndigheter skal vurdere virkninger av tiltaket. Her heter det blant annet (§ 4 første ledd): *"Ved vurderingen av hvilke virkninger vedtaket vil kunne få for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv skal det tas hensyn til de kulturelle særegenhetene som ligger til grunn for den tradisjonelle samiske bruken av meacchi/utmark. Det planlagte tiltaket må vurderes opp mot den bruken samiske utmarksbrukere har av det aktuelle området, og de konsekvensene det vil få for denne bruken. Tradisjonell praksis og kunnskaper knyttet til bruken av meacchi/utmark vil være en sentral del av grunnlaget for vurderingen."* Deretter gis det anvisning på at endret bruk som utgangspunkt skal skje etter konsultasjoner med rettighetshavere, brukere av området eller berørte samiske interesser i området, eventuelt også med Sametinget ved større endringer eller der større områder blir berørt.

Disse retningslinjene stiller omfattende krav til hvilke samiske forhold som må kartlegges, før et vedtak kan treffes. Forvaltningsorganet må skaffe seg innsikt i de kulturelle særegenhetene som ligger til grunn for den tradisjonelle bruken av området, tradisjonell praksis og bruk av området, virkning for samisk reindrift, tradisjonell samisk utmarksbruk og næringsutøvelse, samisk kultur og samfunnsliv. Kort sagt skal alle gjeldende og tradisjonelle aspekter ved alle interessegruppers bruk av det aktuelle området kartlegges og vurderes, før vedtak kan treffes. Retningslinjene forutsetter omfattende kartlegging og/eller konsultasjonsrunder, men gir få holdepunkter for den konkrete bedømmelsen av ulike virkninger av ulike tiltak i forhold til ulike samiske interesser, slik intensjonen har vært.

Sametingets retningslinjer er ment å være en støtte for myndighetene når virkningene av inngrep i samiske områder skal bedømmes. Vi er i tvil om det er mulig å gi slike retningslinjer, og dersom Sametingets retningslinjer §§ 4 flg skal være modell, har man ikke kommet helt i mål i forhold til intensjonen med bestemmelsen.

Retningslinjebestemmelsen i § 8 henger tett sammen med § 9 Vurdering av tiltakets virkninger. § 9 gir vedtaksmyndighetene en selvstendig plikt til å vurdere virkningene av tiltaket for samiske interesser, og da på basis av vedtatt retningslinjer der slike finnes, jf § 8, og til å ta tilbørlig hensyn til disse virkningene når vedtak treffes.

De foreslåtte §§ 8 og 9 uttrykker viktige intensjoner; vedtaksmyndigheten må ha klart for seg virkningene av tiltaket for ulike samiske interesser og uttrykkelig vurdere virkningene i vedtaksprosessen. Men vi er i tvil om retningslinjer etter § 8 – hvis de lages etter modell av Sametingets retningslinjer av 11. juni 2007 - blir konkrete nok til at de gir vedtaksmyndigheten støtte i å vurdere samiske interesser isolert sett, som det heter i forarbeidene. En angivelse av hele spekteret av bruksmåter og interessegrupper får fram at samiske interesser knyttet til utmark er et omfattende og mangfoldig tema, men noen støtte i vurderingen av dem gir det i liten grad.

Vi er ut fra dette i tvil om det vil ha noe for seg at Sametinget gir slike retningslinjer utenfor Finnmark. Dersom de skal ha en funksjon, må de være konkrete på hva slags interesser det er tale om og gi anvisninger på vektingen av disse. Da dette neppe er realistisk å få til, er vi i tvil om slike retningslinjer i det hele tatt bør innføres.

I § 10 Tiltak i områder som er særlig viktige for samisk bruk skjerpes kravene ytterligere, ved at det i "områder som er særlig viktige for samisk kulturutøvelse" bare kan gis tillatelse til tiltak dersom "tungtveiende samfunnshensyn tilsier det." Bestemmelsen innfører juridisk sett en høyere terskel for å kunne gi konsesjon i slike områder, sammenlignet med det som gjelder for NVEs vedtaksmyndighet ellers. Felles for hjemlene i NVEs sektorlover er at det skal foretas en bred samfunnsmessig vurdering av om tiltaket skal gis konsesjon eller ikke. Også formuleringen "tungtveiende samfunnshensyn" gir anvisning på en bred samfunnsmessig vurdering, men det at samfunnshensynene må være "tungtveiende" medfører at det må være kvalifisert interesseovervekt for å kunne vedta tiltaket.

NVE ser klare fordeler ved at særlig sårbare områder blir identifisert for at de kan bli skjermet spesielt. Dette vil gi et viktig bidrag til at det ikke iverksettes tiltak som truer eller krenker samiske interesser i for stor grad, noe det kan være fare for nettopp i slike særlig sårbare områder. Både for vedtaksmyndighetene og tiltakshaver er det store fordeler ved å tidligst mulig være klar over at man befinner seg innenfor et særlig sårbart område. Dette gir større prosessforutsigbarhet, samtidig som det gir et insitament til å velge alternative lokaliteter der det er mulig, eller også å skrinlegge prosjektet, dersom det uansett blir vanskelig å realisere. Det er store kostnader forbundet med søknader om vassdrags- og energikonsesjoner, og dersom det er mulig å avdekke tidlig at tiltaket neppe lar seg realisere, må tiltakshaver få informasjon om dette så raskt som mulig.

Den store utfordringen i forhold til forslaget er *identifisering* av områdene. Ut fra merknadene ser det ikke ut som disse områdene skal identifiseres spesielt, men at dette skal avklares fra sak til sak. Dermed blir dette enda et forhold som skal avdekkes gjennom den løpende saksbehandlingen, noe NVE mener er uheldig.

Vi foreslår i stedet at Sametinget, i samarbeid med reindriften, som allerede har et særskilt vern for særlig viktige områder gjennom reindriftsloven, gis myndighet til å utpeke særlig sårbare områder. Utpekte områder må deretter verifiseres, blant annet av Reindriftsforvaltningen, før de vedtas som særlig viktige områder for samisk kultur. Områdene vil da få en særskilt status, tilsvarende det som gjelder for verneområder blant annet etter naturvernloven og vannressursloven. Det er viktig at områdene blir entydig identifisert, de bør kartfestes geografisk og formidles utad på en slik måte at både vedtaksmyndigheter, tiltakshavere og allmennheten er klar over områdenes status.

I den foreslåtte § 10 andre ledd andre punktum står det: "Oppnås det ikke enighet om hvordan tiltaket skal gjennomføres, skal det som hovedregel ikke tillates gjennomført". Denne formuleringen går for langt i å gripe inn i forvaltningens frie skjønnsutøvelse, hjemlet i sektorlovene. Den går faktisk lenger enn konsultasjonsretten, der det er lagt opp til at et tiltak skal kunne gjennomføres, selv om enighet ikke er oppnådd. Bestemmelsen vil langt på vei stenge for arealinngrep der enighet ikke oppnås. NVE mener det er tilstrekkelig med det vernet øvrige deler av § 10 gir, særlig sammenholdt med forslaget om konsultasjon, og at andre ledd andre punktum må styrkes.

Konsultasjon

Reglene om konsultasjon går langt i å gi samiske interesser direkte innflytelse på avgjørelser som treffes, uten at man går så langt som å gi avgjørende myndighet eller en form for veto- eller

nektingsrett. Konsultasjonsordningen er en klar styrking av samiske interessers muligheter for å påvirke myndighetenes beslutninger. Konsultasjon gir rett til direkte dialog med myndighetene om tiltaket og vilkårene for etableringen av det. Med en konsultasjonsrett vil samiske interessebærere få en særstilling i forhold til andre instanser som representerer andre interesser, for eksempel natur- og miljøvern, næringsutvikling, friluftslivsinteresser osv.

NVE støtter forslaget om å lovfeste konsultasjonsreglene. Utøvelsen av konsultasjonsretten – og motsatsen: myndighetenes konsultasjonsplikt – må være underlagt forutsigbare og klare rammer. Selv om loven ennå ikke foreligger, blir konsultasjonsordningen praktisert ut fra gjeldende folkerettslige forpliktelser, også av NVE. NVE har gjennomført formelle konsultasjoner med Sametinget i konkrete inngrepssaker. NVE er også i ferd med å inngå en avtale med Sametinget om gjennomføring av konsultasjoner. Avtalen er basert på og innenfor rammene av "Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser", sist endret 10. april 2008, men er tilpasset det som er praktisk saksbehandlingsprosess ved inngrepssaker innenfor vassdrags- og energiforvaltningen, gitt de prosesskrav som allerede følger av sektorlovene. NVE møter i tillegg stadig krav om konsultasjon fra andre samiske interesser, særlig reindriften, og har i mange saker tett dialog med ulike representanter for reindriften.

NVE har erfart at det må defineres klarere hva konsultasjon er og hva hensikten er. Konsultasjon er slik vi har forstått det ikke – slik noen aktører synes å tro – en arena for å forhandle om økonomisk kompensasjon til enkeltpersoner/næringsutøvere. NVE ser en utvikling i retning av at en rekke aktører krever konsultasjon, uavhengig av hverandre, for å ivareta private, økonomiske interesser, og at konsultasjonsinstituttet brukes som et pressmiddel for å få aksept for egne krav om kompensasjon. Dette er spørsmål som på vanlig måte må avgjøres ved minnelig ordning mellom rettighetshaver og tiltakshaver, eller - der det ikke lykkes - av skjønnsretten der NVE gir ekspropriasjonstillatelse.

Konsultasjonsordningen er heller ikke en arena for at Sametinget kan fremme utredningsønsker ifht samiske kulturminner, som Sametinget *som forvaltningsorgan* etter kulturminneloven skal kanalisere gjennom kulturminneloven.

Det er etter vårt syn et klart behov for å presisere at hensikten med dette instituttet er å avklare om et tiltak, ut fra hensynet til å ivareta samisk kultur, kan tillates, eventuelt på hvilke vilkår. Innenfor NVEs sektor handler det om å finne en tålegrense for hva som kan tillates når arealinngrep skal iverksettes.

Ut fra dette mener NVE at flere bestemmelser i kapittel 3 må strammes inn. Etter vårt syn kan dette kan gjøres uten å komme i konflikt med folkerettens krav. Også for å sikre at konsultasjon blir et kraftfullt virkemiddel i viktige saker og for å gi ordningen legitimitet, er det viktig å skjerpe vilkårene for når konsultasjonsretten oppstår.

§ 13 angir hvilke saker det kan kreves konsultasjon i. NVE mener det bør settes en kvalifisert grense for viktigheten av de tiltak det kan konsulteres om. Som illustrasjon kan vi vise til at i avtalen mellom Sametinget og NVE legges det opp til at NVE plikter å sende forespørsel om konsultasjon der et tiltak følger KU-reglene. Sametinget kan selvsagt også i mindre saker kreve konsultasjon på eget initiativ, feks i forbindelse med at saken er på alminnelig høring, men denne løsningen vil sikre at Sametinget alltid blir forelagt spørsmålet om konsultasjon i større inngrepssaker.

Slik disse reglene nå er foreslått utformet, kan det kreves konsultasjon om alle typer inngrep, uansett størrelse og skadepotensial. Det er i tillegg opp til samiske interesser selv å avgjøre om de er berørt,

det er ikke lagt opp til at noen skal vurdere om kravet er velbegrunnet. Etter vårt syn favner dette altfor vidt. Det må fastsettes noen terskler, som sikrer at det ikke blir skapt forventninger om og krevd konsultasjon ved tiltak som reelt sett ikke har betydning for opprettholdelsen av den samiske kulturen i området. Forslaget vil dessuten medføre en altfor stor arbeidsbelastning, både for myndighetene og for Sametinget og andre samiske konsultasjonsberettigede.

Videre har etter forslaget alle samiske interesser nevnt i § 14 rett til å kreve konsultasjon, forutsatt at tiltaket får direkte betydning for dem. Etter NVEs syn er kretsen av konsultasjonsberettigede for vid. Dersom plikten til å tilby konsultasjon utformes slik, vil det være nærmest umulig å fange opp alle aktører. Potensielle aktører kan da komme i ettertid og – med rette – påstå at det foreligger saksbehandlingsfeil, jf her forutsetningene om at det er myndighetene som skal tilby konsultasjon.

Vi mener konsultasjonsretten må begrenses til Sametinget og reindriften. Sametinget er et representativt folkevalgt organ og som gjennom dette har legitimitet til å ivareta brede samiske interesser, slik som foreslått i bokstav a). Videre bør konsultasjonsretten tilkomme reindriften ved distriktsstyrene og vedkommende siida, som forutsatt i bokstav b).

Bokstav b) omfatter også ”andre samiske rettighetshavere”, og etter forarbeidene siktes det til innehavere av kollektive eier- eller bruksrettigheter. Vi er i tvil om hvor gjennomførbart det er å gi slike rettighetshavere selvstendig konsultasjonsrett. Ut fra privatrettslig eier- og bruksrettsposisjon vil disse uansett få stilling som part og ha et ekspropriasjonsrettslig vern.

Når det gjelder aktører angitt i bokstav c) – e) så mener NVE dette blir en for vid krets. En så generell og omfattende angivelse av aktørene vil i praksis gjøre konsultasjonsordningen uforutsigbar og altfor ressurskrevende. Det vil kreve omfattende forundersøkelser og prosesser for å avklare om konsultasjon er aktuelt, og man kan også risikere at aktører forholder seg passive gjennom saken og så melder seg helt i avslutningsfasen. Slike grupper og organisasjoner blir kjent med saken gjennom kunngjøringen og kan på vanlig måte komme med høringsinnspill og påvirke under saksbehandlingsprosessen, overfor både myndighetene og Sametinget. En selvstendig konsultasjonsrett bør disse aktørene imidlertid ikke ha.

Ut fra det som er sagt over, bør § 15 omformuleres slik at retten til konsultasjon forutsetter at de aktørene som får denne retten selv fremmer krav om det, altså slik at det ikke er myndighetene som aktivt må tilby konsultasjoner. Kunngjøringsreglene og høringsreglene vil sørge for at disse blir kjent med pågående saker.

Det er videre behov for å lovfeste klare frister og prosessuelle regler knyttet til konsultasjonsordningen, som sikrer at et krav om konsultasjon styres inn i en prosess som sektormyndigheten og de samiske aktørene i fellesskap må utforme og etterleve. I avtalen mellom NVE og Sametinget inngår slike prosessuelle regler. Dersom kretsen av konsultasjonsberettigede er vid og udefinert, vil det være helt umulig å få på plass praktiske prosessregler, med mindre disse lovfestes.

Den foreslåtte § 16 angir hensikten med konsultasjonene. Vi er enige i at formålet med reglene er å oppnå enighet om eller tilslutning til tiltakene. Like viktig er det etter vårt syn å få fram at konsultasjonen skal avdekke om det omsøkte tiltaket er forenlig med hensynet til å ivareta samisk kultur. Dette bør etter vårt syn uttrykkelig framgå av bestemmelsen.

Den foreslåtte § 17 innfører en informasjons- og varslingsordning om planlagte tiltak. Forslaget legger opp til at sektormyndighetene må varsle Sametinget om tiltaket, før høringsrunden tar til. Dette er i og for seg greit og kan gjøres enkelt. Men samtidig angis det at sektormyndigheten skal opplyse Sametinget om ”hvilke rettighetshavere, interesser, sammenslutninger og organisasjoner de mener dette gjelder”. Etter NVEs syn blir dette å snu informasjonsplikten helt på hodet. På dette tidspunktet vil det ikke være klart for sektormyndigheten hvilke interesser som vil kunne bli berørt, og det er snarere behov for at Sametinget bistår sektormyndigheten i å avklare hvilke samiske interesser som vil kunne bli berørt av et planlagt tiltak, slik at disse er forberedt på den kommende saken. Vi mener det er lite hensiktsmessig å pålegge sektormyndigheten dette ansvaret når det er Sametinget som kjenner områdene og hvilke interesser som kan bli berørt.

Ut fra systematikken i lovforslaget bør for øvrig § 17, dersom den vedtas, flyttes fram. En informasjons- og varslingsordning vil tidsmessig komme før kunngjøringsregelen.

§§ 19-22 inneholder reglene om hvordan konsultasjoner i praksis skal gjennomføres. De fleste punktene er i tråd med det som framgår av de statlige retningslinjene for konsultasjoner. NVE vil særlig påpeke følgende:

- Det er viktig at det så tidlig som mulig blir gitt beskjed fra aktører med konsultasjonsrett om det er en sak der det er aktuelt å kreve konsultasjon, og likedan om det *ikke* vil bli krevd konsultasjon. Skal det gjennomføres konsultasjoner, vil dette prege saksbehandlingsløpet for den konkrete saken. Det kan alternativt varsles at konsultasjon vil være aktuelt på et senere tidspunkt. Meldingsfasen i en KU-sak er normalt ikke egnet for konsultasjon, da den ikke har et konkret eller endelig avgrenset innhold å ta stilling til. Da vil det være praktisk å vente med konsultasjon til søknaden foreligger. For myndighetene er det viktigste å klarlagt om dette er en sak der det vil bli krevd konsultasjon eller ikke.
- Dersom det gis beskjed om at det *ikke* er behov for konsultasjon i saken, bør det ikke kunne kreves konsultasjon på et senere tidspunkt, med mindre tiltaket eller vurderingen av det endrer seg vesentlig i forhold til det som var kjent da vurderingen av konsultasjon ble foretatt. Dette for å fjerne usikkerheten knyttet til om en sak er en ”konsultasjonssak” eller ikke.
- Sektormyndighetene må av praktiske grunner kunne kreve samtidige/felles konsultasjoner, både med ulike samiske aktører og for flere saker.
- Det må presiseres tydeligere at gjenstand for konsultasjon er om et tiltak kan gjennomføres eller ikke. Målet er å komme fram til en omforent løsning som angir en – sett ut fra et samisk ståsted - akseptabel utforming av et tiltak, eventuelt med avbøtende vilkår. Det skal ikke konsulteres om kompensasjon til enkeltpersoner eller forhold som Sametinget skal ivareta som forvaltningsmyndighet etter kulturminneloven.

3. Kommentarer til endringer i sektorlover innenfor NVEs myndighetsområde

Det foreslås en henvisningsregel til den nye saksbehandlings- og konsultasjonsloven fra sektorlovene innenfor NVEs fagområde, dvs:

- ny § 24 a i industrikonsesjonsloven
- ny 8 a i vassdragsreguleringsloven
- ny § 2-3 i energiloven
- ny § 65 a i vannressursloven.

Vi har ingen innvending til innholdet i bestemmelsen i og for seg. Vi ser at det kan være fordeler med en slik henvisningsregel, for å tydeliggjøre forpliktelsene for alle sentrale vedtaksorganer. Ut fra det

store antallet lover henvisningsbestemmelsen er foreslått tatt inn i, er vi imidlertid i tvil om behovet for dette. Når NVE utøver myndighet etter sektorlovene, kommer forvaltningsloven og plan- og bygningsloven som regel inn som sideordnet lovgivning, i tillegg kan ofte også andre lover være aktuelle. Vedtaksorganet må i den enkelte sak avklare hvilke andre lover som gjelder. Vedtas det en saksbehandlings- og konsultasjonslov, vil den på samme måte måtte ivaretas som en sideordnet prosesslov. Det er ikke tradisjon for å gi henvisningsbestemmelser i lovgivningen for parallell lovgivning, og vi tror ikke det er nødvendig som følge av denne loven heller.

Med hilsen

for *Håvard L. Fomdal*
Agnar Aas
vassdrags- og energidirektør

for *Ingvard Røed Bendiksen*
Gunn Oland
avdelingsdirektør

Kopi: Olje- og energidepartementet,