



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO



Deres ref

Vår ref
08/01044-4

Dato
18 MAR 2009

Høring - NOU 2007:13 Den nye sameretten

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har avgitt egen høringsuttalelse. Departementet slutter seg i det vesentligste til NVEs høringsuttalelse, og har for øvrig følgende merknader til NOU 2007: 13:

Forslag til lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og naturressurser i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover (kartleggings- og anerkjennelsesloven)

Departementet viser til forslaget om muligheten til å få tatt opp rettskraftige avgjørelser dersom det foreligger særlige grunner, jf. § 18 annet ledd. Slik departementet ser det, kan denne bestemmelsen fremstå som betenkelig. Olje- og energidepartementet er skeptisk til at det skal rokkes ved gjeldende regelverk om rettskraft i denne sammenheng. Før det eventuelt skulle innføres en slik bestemmelse, må behovet dokumenteres klart og tydelig hensett til de betydelige ulemper en omkamp om rettskraftige krav kan medføre.

Forslag til opprettelse av Hålogalandsallmenningen

Etter industrikonsesjonsloven § 1 jf. § 2 kan vannfall bare erverves av det offentlige. Bestemmelsene er et resultat av EFTA-domstolens avgjørelse av 26. juni 2007 om hjemfallsspørsmålet i sak E-2/06. En problemstilling som reises ved opprettelsen av et nytt rettssubjekt som Hålogalandsallmenningen, er om allmenningen bør få status som offentlig eier etter industrikonsesjonsloven § 2.

Tilsvarende problemstilling er under behandling i departementet når det gjelder Finnmarkseiendommen.

Det er flere vassdrag i Nordland og Troms som det kan være aktuelt å bygge ut. Alle konsesjonsmessige spørsmål må avklares dersom det skulle opprettes et eget rettssubjekt som Hålogalandsallmenningen. Det må blant annet tas standpunkt til om innlemmelse av allmenningen i den krets som regnes som offentlige eiere, kan medføre en uthuling av det skillet mellom private og offentlige eiere som industrikonsesjonsloven bygger på.

Forslag til lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder (saksbehandlings- og konsultasjonsloven)

Olje- og energidepartementet er positiv til at utkastet til lov klargjør når det skal gjennomføres konsultasjoner. Loven kan gjøre det enklere å få sikkerhet for at de folkerettslige forpliktelsene overfor samefolket er ivaretatt.

Olje- og energidepartementet vil påpeke at flere av saksbehandlingsbestemmelsene i lovutkastet har en ordlyd som favner for vidt. I lys av at loven skal gi uttrykk for saksbehandlingskriterier og brudd på disse kan medføre at et vedtak anses ugyldig, jf. utkastet § 26, er det svært viktig at det fremgår tydelig av ordlyden når saksbehandlingskravene er overholdt, og når det foreligger et brudd på disse. Videre er det viktig at saksbehandlingsreglene har et innhold som er overkommelig hva angår omfang både i mengde og tid som vil gå med. "Lag på lag" behandling må unngås dersom samiske interesser allerede er tilfredsstillende ivaretatt i gjeldende regelverk. Olje- og energidepartementet viser til den meget grundige og omfattende saksbehandling som allerede foreligger i vassdrags- og energisektoren.

Av hensyn til den meget store samfunnsmessige betydningen som forsynings-sikkerheten for elektrisitet vil ha i årene fremover, er det svært sentralt og helt avgjørende at prosesser ikke unødig trekker i langdrag før nødvendige avgjørelser om tiltak innenfor energi- og vassdragssektoren fattes.

Departementet har i tilknytning til utredningens kapittel 22 i forbindelse med høring av NOU 2008: 5 Retten til å fiske i havet utenfor Finnmark, uttalt en generell skepsis til lovforslaget når det gjelder petroleumsvirksomhet. Etter gjeldende rett har staten eiendomsretten til undersjøiske petroleumsförekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning, jf. petroleumsløven § 1-1. Petroleumsløven § 1-2 slår fast at petroleumssressursene skal forvaltes slik at de kommer hele samfunnet til gode. Petroleumsløven legger opp til brede utrednings- og høringsprosesser knyttet til sentrale beslutninger etter loven, herunder åpning av områder for petroleumsvirksomhet, behandling av søknader om utbygging av förekomster mv.

Videre vises det til den særskilte avtalen om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget av 11. mai 2005, som iht. kgl. res. 1. juli 2005 skal gjelde for hele statsforvaltningen. På grunnlag av denne prosedyren konsulterer Olje- og energidepartementet Sametinget i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Departementet legger til grunn at den særskilte saksbehandlings- og konsultasjonsplikten som lovforslaget oppstiller, primært vil oppstå i forhold til petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen dersom tiltaket eller beslutningen vil kunne få direkte

virkning for tradisjonelle samiske områder og aktiviteten ikke påvirker hele samfunnet generelt. Som utvalget påpeker i pkt. 17.5.5.4, vil kriteriene av effektivitetshensyn ikke være oppfylt dersom beslutninger eller tiltak bare har en teoretisk mulighet for innvirkning.

Merknader til de enkelte bestemmelser i forslag til saksbehandlings- og konsultasjonslov:

§ 3 Geografisk virkeområde

Departementet mener at ordlyden i bestemmelsen bør endres. Det sies klart at tiltak og beslutninger som gjelder petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel nord for 62°N skal omfattes av konsultasjonsplikt og de særegne saksbehandlingsregler som oppstilles i loven. Departementet vil presisere at det ikke kan være slik at enhver beslutning angående petroleumsvirksomhet på sokkelen skal falle inn under lovens virkeområde, noe formuleringen av virkeområdet nærmest ansporer.

Olje- og energidepartementet foreslår derfor at § 3 andre punktum omformuleres som følger:

Loven får også anvendelse på beslutninger og tiltak som gjelder petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel nord for 62°N, dersom de kan få direkte innvirkning på tradisjonelle samiske områder.

§ 6 Høring

Denne bestemmelsen bokstav b og c har en svært vid ordlyd. Loven gjelder alle enkeltvedtak som kan få virkning for bruk av grunn eller ressurser i tradisjonelle samiske områder, jf. utkastet § 3. Det kan ikke forventes at saken skal sendes på høring til de reinbeitesidaene som kan berøres av et vedtak. Det er ikke lett å få oversikt over hvilke slike siidaer som finnes, kontaktinformasjon, og hvilket område de er knyttet til. Selv ikke ved søk på Sametingets eller Reindriftsforvaltningens nettsider får man treff som gir en oversikt over dette. Det kan vanskelig kreves at myndighetene må finne frem til hvilke siidaer som i hver enkelt sak eventuelt kan bli berørt og sende saker på høring til disse.

Det foreslås på denne bakgrunn at utkastet § 6 bokstav b endres slik at saker kun skal sendes på høring til Reindriftsforvaltningen og vedkommende distriktsstyre. Disse har antageligvis en oversikt over de siidaer som finnes, og som høringssaken kan være av interesse for. Alternativt foreslås det at saker sendes på høring til en bredere gruppe, men det må da være et krav om at gruppen navngis i bestemmelsen. Det foreslås videre at utkastet § 6 bokstav c utgår.

§ 7 Utredningsplikt

I merknadene til denne bestemmelsen opplyses det at den ikke tar sikte på å gå utover det som følger av forvaltningsloven § 17, men at den vil tjene som en påminnelse om at samiske forhold også skal utredes. I utkastets § 2 vises det til at

konsultasjonsloven skal komme til anvendelse "ved siden av" forvaltningsloven. § 7 er på denne bakgrunn en overflødig bestemmelse. Olje- og energidepartementet anser det uheldig at bestemmelser inntas i en lov utelukkende for å fungere som en påminnelse. For å unngå uklarhet om rekkevidden av bestemmelsene, foreslås det at utkastet § 7 utgår fra lovforslaget.

§ 8 Sametingets retningslinjer

Som NVE er inne på i sin høringsuttalelse, vil det være krevende for Sametinget å utforme retningslinjer som vil gi den støtte for vedtaksmyndigheten som er forutsatt for å kunne vurdere samiske interesser isolert sett. Generelle retningslinjer vil ha liten verdi ved vekting av ulike hensyn.

Som følge av at det vil foreligge en omfattende og lovbeskyttet hørings- og utredningsplikt, jf. utkastet § 6 og forvaltningsloven § 17, samt en lovbeskyttet konsultasjonsplikt, jf. utkastet kap. 3, kan Olje- og energidepartementet i utgangspunktet ikke se at det er behov for slike retningslinjer for å sikre at samiske interesser blir godt ivaretatt.

Olje- og energidepartementet vil fremheve at forslaget om at Sametinget skal ha definisjonsmakten *"for hvordan vedtaksorganene skal bedømme virkningen for samisk kultur med næringer og samfunnsliv av omsøkte tiltak"*, kan synes å gripe inn i forvaltningens skjønnsutøvelse. At Arbeids- og inkluderingsdepartementet skal "prøve" om retningslinjene er utformet på en egnet måte, er etter Olje- og energidepartementets syn ikke tilstrekkelig til å endre på retningslinjenes karakter av å gripe inn i de enkelte myndighetsorganers skjønnskompetanse.

Bestemmelsen bør derfor utgå slik den er foreslått, og erstattes av en bestemmelse om at Sametinget kan fastsette en veiledning til bruk for myndighetene når virkningene av et tiltak for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder skal bedømmes.

§ 9 Vurderingen av tiltakets virkninger

Å vurdere virkningene av et enkeltvedtak, og å avveie virkningene av vedtaket opp mot hverandre, utgjør kjernen i forvaltningens skjønnsutøvelse. Det vises til merknadene til utkastet § 8.

Utkastet § 9 andre setning lyder som følger:

"Når vedtaksorganet skal avgjøre om det bør gis tillatelse til et omsøkt tiltak, skal det med grunnlag i Sametingets retningslinjer, jf. § 8, vurdere hvilke virkninger inngrepet kan ha for samisk kultur med næringer og samfunnsliv. Sametingets retningslinjer skal legges til grunn ved vurderingen av samiske interesser etter første punktum."

Bestemmelsen utgjør etter departementets syn en uakseptabel binding av forvaltningens skjønnsutøvelse ved at Sametinget skal kunne legge bindende føringer. Olje- og energidepartementet vil foreslå at første ledd § 9 første ledd utgår.

§ 9 andre og tredje ledd følger allerede av utredningsplikten i forvaltningsloven § 17, jf. Grunnloven § 110 a, samt av ulovfestet forvaltningsrett om at alle relevante hensyn skal tas i betraktning.

Olje- og energidepartementet foreslår på denne bakgrunn at hele utkastet § 9 utgår.

§ 10 Tiltak i områder som er særlig viktige for samisk bruk

Olje- og energidepartementet anser det for hensiktsmessig å presisere at det må gjennomføres konsultasjoner ved tiltak i ovennevnte områder. Bestemmelsen viser til at enighet ved konsultasjoner ideelt sett skal oppnås både med Sametinget og *"de berørte samiske brukerinteressene, jf. §§ 13 flg."*

Departementet anser ordlyden å gå for langt mot en vetorett i praksis for Sametinget og de berørte samiske brukerinteresser i siste setning: *"Oppnås det ikke enighet om hvordan tiltaket skal gjennomføres, skal det som hovedregel ikke tillates gjennomført"*.

Olje- og energidepartementet foreslår på denne bakgrunn at utkastet § 10 siste setning utgår.

Av hensyn til den praktiske gjennomførbarheten av bestemmelsen, foreslås følgende setning inntatt som nytt annet ledd:

"Sametinget gir retningslinjer om hvilke områder som anses som "særlig viktige" etter bestemmelsen her.

§§ 14 og 15 Rett til konsultasjoner og plikt til å tilby konsultasjoner

Det bør presiseres at plikten til å tilby konsultasjoner ikke innebærer at alle instansene nevnt i § 14 må kontaktes ved hvert enkeltvedtak som kan tenkes å få virkning for disse. Det vises i denne forbindelse til merknadene til utkastet § 6. § 15 må for å være praktisk gjennomførbar sees i sammenheng med utkastet §§ 17 og 19, om at Sametinget må varsles om planlagte tiltak. Sametinget vil slik være den koordinerende instans, og vil videresende informasjonen til de instanser som nevnt i § 14. Dersom noen av disse ønsker å benytte seg av sin rett til konsultasjoner, er det mest praktisk at disse kommuniserer dette til det aktuelle vedtaksorganet.

Olje- og energidepartementet foreslår følgende tillegg i ordlyden til utkastet § 14, siste setning:

"Retten til konsultasjon utløses ved at aktørene som nevnt i denne bestemmelse gjør vedtaksorganet oppmerksom på at de vil gjøre sin rett til konsultasjon gjeldende. Informasjon om tiltak som kan gi rett til konsultasjon gjøres tilgjengelig for aktørene av Sametinget, jf. §§ 17 og 19 eller av det departementet som har forvaltningsansvaret for samisk reindrift, jf. § 18."

Om forslag til endringer i andre lover

Forslag til endringer i plan- og bygningslov:

Departementet merker seg at utvalget har diverse forslag til endringer i plan- og bygningsloven av 1985. Som utvalget selv påpeker, har det imidlertid blitt utarbeidet og vedtatt ny plandel til ny plan- og bygningslov og fremmet forslag til ny byggesaksdel etter at utvalget avsluttet sitt arbeid. Departementet vil gjøre særlig oppmerksom på at det som ledd i ny plandel er vedtatt særlige tilpasninger for tiltak innenfor energi- og vannressurssektoren.

Selv om ny plan- og bygningslov ennå ikke har trådt i kraft, vil dette innebære at utvalgets konkrete forslag om endringer i gjeldende lov av 1985 er lite aktuelle å gjennomføre. Departementet viser for øvrig til at forholdet til samiske/urfolks interesser har blitt vurdert i forarbeidene til ny plan- og bygningslov.

På denne bakgrunn velger departementet å ikke kommentere de enkelte forslagene, men avventer eventuelt forslag om endre ny plan- og bygningslov.

Som følge av konsultasjonsloven, foreslås det tilføyd en nokså likelydende bestemmelse i:

- en lovbestemmelse § 24 a) i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv. (industrikonsesjonsloven),
- en ny § 8 a) i lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer,
- en ny § 2 a) i lov 4. mai 1973 nr. 21 om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde
- en ny § 2-3 i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven), og
- en ny § 1-5 a i lov 29. november 1996 om petroleumsvirksomhet
- en ny § 65 a i vannressursloven.

Plikten til å gjennomføre konsultasjoner mv. vil følge av konsultasjonsloven. Etter departementets oppfatning er det unødvendig med slike henvisningsbestemmelser i sektorlovgivningen.

Departementet mener at forslaget til endring av petroleumsløven § 1-5 uansett er unødvendig, da henvisningen allerede er ivaretatt ved den generelle henvisning til annen norsk rett.

Etter fullmakt


P. H. Høisveen
ekspedisjonssjef


Harald Solli
avdelingsdirektør