



Mulige konsekvenser av tiltaksplaner for villreinområder


Advokat Chirsti Erichsen Hurlen


Hvilken rettslig status har tiltaksplanene?


- Tiltaksplanene er utarbeidet som en konsekvens av kvalitetsnormen og klassifiseringen av de nasjonale villreinområdene i 2022
- Et trafikklyssystem med tre delnormer
- Målet er at minimum middels kvalitet for det enkelte villreinområde opprettholdes eller nås snarest mulig etter klassifisering
- På lengre sikt er det også et mål at de nasjonale villreinområdene skal ha god kvalitet


Kvalitetsnorm for villrein (*Rangifer tarandus*)

Dato	FOR-2020-06-23-1298
Departement	Klima- og miljødepartementet
Avd/dir	Naturforvaltningsavdelingen
Ikrafttredelse	23.06.2020
Gjelder for	Norge
Hjemmel	LOV-2009-06-19-100-§13
Kunngjort	24.06.2020 kl. 16.10
Rettet	14.04.2021 (tabell b) i vedlegg II)
Korttittel	Kvalitetsnorm for villrein

 Forarbeider

 Opprett varslings

 Del lenke

 Skriv merknad

Hjemmel: Fastsatt ved kgl.res. 23. juni 2020 med hjemmel i [lov 19. juni 2009 nr. 100](#) om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 13. Fremmet av Klima- og miljødepartementet.

Rettelser: 29.07.2020 (tabelloverskrift i vedlegg I, tabell b) og c) i vedlegg II), 14.04.2021 (tabell b) i vedlegg II).



Artikkel 1. *Formål og virkeområde*

Formålet med kvalitetsnormen er å bidra til at villrein, og de ulike villreinområdene, forvaltes på en slik måte at internasjonale forpliktelser overholdes, og at nasjonale målsettinger om ivaretagelse av levedyktige bestander innenfor sine naturlige utbredelsesområder nås. Kvalitetsnormen er retningsgivende for myndighetenes forvaltning i alle saker som har betydning for villrein og skal gi myndighetene et best mulig grunnlag for forvaltningen av bestandene og leveområdene, og faktorene som påvirker disse.



Samordningen med stortingsmelding om villrein

- Stortingsmeldingen er planlagt fremlagt i 1. kvartal 2024
- Målet er å lage politikk som skal gjelde på kort og lang sikt
- Det har vært lagt opp til noen innspillmøter
- For øvrig er tiltaksplanene det sentrale bidraget:

«Klima- og miljødepartementet vil trekke utkastene til tiltaksplaner inn i arbeidet med utarbeiding av stortingsmeldingen og bruke dem som innspill til prioriteringer, utforming av ny politikk og bruk av eksisterende og nye virkemidler.»



Nærmere om arbeidet med tiltaksplanene

- Miljødirektoratet ga statsforvalterne oppdraget om å lede arbeidet med å utarbeide utkast til tiltaksplaner
- Norsk villreinsenter har vært sekretariat
- Representantene i styringsgruppe, prosjektgrupper, faggrupper mv. er ikke utpekt av kommunene selv
- De berørte kommuner har ikke hatt noen formell rolle utover muligheten til å stille på innspillsmøter



Foto: John Linnell/Norsk institutt for naturforskning/CC BY-SA-4-0

Brev fra USS til KLD 6. juni 2023

- USS ba departementet bremse prosessen med tiltaksplanene og stortingsmeldingen slik at de berørte kommuner kunne involveres bedre
- USS ba om en avklaring av hva som vil bli den faktiske og juridiske betydningen av tiltaksplanene for kommunenes arealarbeid
- USS be om en avklaring av hvor og hvordan de regionale planene for villrein og samfunn står i prosessen
- *«Selv om de regionale villreinplanene har vært kontroversielle, er det faktum at de er vedtatt innenfor rammene av plan- og bygningsloven et forhold som bidrar til forutsigbarhet og tydelige prosesser. Plankartene og ordlyden i retningslinjene er fremforhandlet mellom fylkeskommuner, kommuner og andre myndigheter med omhu, og over lang tid. De ulike myndighetsorganene involveres i den enkelte plan- eller byggesak gjennom høringer, innsigelser, innvendinger eller klager, og gjennom disse prosessene anvendes de regionale planene i praksis.»*

KLDs svarbrev til USS 15. juni 2023

Ifølge brevet er formålet med stortingsmeldingen følgende:

«Dersom det skal være mulig å få en mer langsiktig og bærekraftig forvaltning av villrein som art, vil det samtidig være behov for å gjøre en ny vurdering av den helhetlige forvaltningen av villrein fjellet. Regjeringen har derfor besluttet å lage en stortingsmelding, der det overordnede formålet er å lage politikk som er positivt for de fleste brukerinteressene i villrein fjellet, og som samtidig kan bidra til en positiv utvikling for villrein. Stortingsmeldingen skal på denne måten gjelde for alle villreinområder i Norge, og målet er at meldingen skal lage politikk som skal gjelde på både kort og lang sikt.»

KLDs svarbrev forts.

Bakgrunnen for tiltaksplanene er følgende:

«Tiltaksplaner for de enkelte villreinområdene utarbeides som en konsekvens av kvalitetsnormen for villrein, som ble etablert ved kongelig resolusjon i 2020. Kvalitetsnormen sier at tiltaksplaner bør utarbeides for de villreinområdene som ikke når kvalitetsmålet i normen, eller som står i fare for ikke å nå målet, som er minimum middels kvalitet. Tiltaksplanene lages innenfor rammene av enhver tid gjeldende politikk. Det er derfor viktig å se arbeidet med tiltaksplanene i sammenheng med stortingsmeldingen. Regjeringen tar sikte på å først presentere ny politikk i stortingsmeldingen, før tiltaksplanene ferdigstilles. Siktemålet er at stortingsmeldingen blant annet skal gi noen overordnede signaler og føringer som tiltaksplanene må forholde seg til.»

KLDs svarbrev forts.

Om forholdet til de regionale planene:

«Det er i dag vedtatt regionale planer etter plan- og bygningsloven for alle de nasjonale villreinområdene. De regionale planene skal sikre en helhetlig forvaltning av fjellområdene, og fastsetter en langsiktig arealforvaltning som balanserer bruk og vern for de aktuelle områdene med randområder. Det er Kommunal- og distriktsdepartementet som har det overordnede ansvaret for de regionale planene for villrein, i samarbeid med Klima- og miljødepartementet. Departementene har ikke igangsatt noen prosess nå med tanke på å endre de regionale planene. Dersom dette blir aktuelt i fremtiden, vil alle berørte interesser få beskjed i god tid, og alle vil få mulighet til å bli hørt i tråd med ordinære planprosesser.»

KLD om den faktiske og rettslige betydningen

«Det er ennå ikke avklart i hvilken form tiltaksplanene vil bli vedtatt, men dette vil være regjeringens tiltaksplaner, som utarbeides med bistand fra alle berørte departementer.»

USS hadde forventet klarere føringer for disse planene før prosessene ble igangsatt.

Alle berørte – herunder kommunene – ville hatt bedre forutsetninger for å involvere seg i arbeidet dersom det var avklart hvilken betydning planene skal ha.

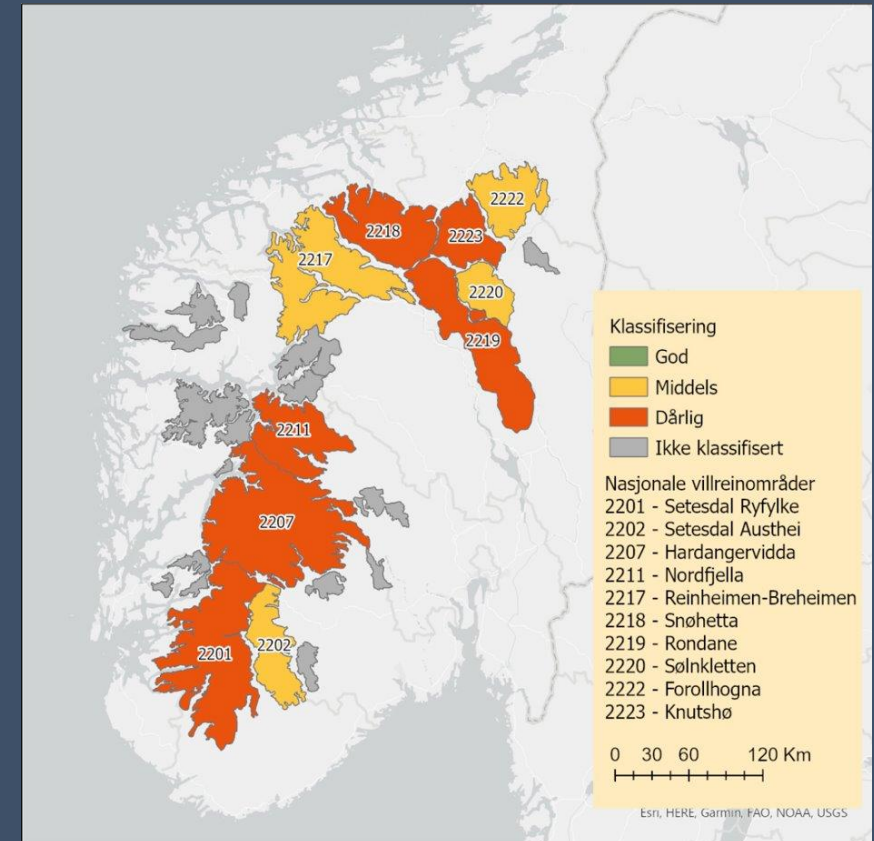
Utkast til tiltaksplaner for Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei

Faggruppen for arealforvaltning og lovregulering har vurdert behov for endringer

- De påpeker et behov for «klarere og strengere nasjonale føringer og regelverk når det gjelder arealplanlegging og hensyn til villrein»

Anbefalte tiltak for kommunene:

«Bør utføre **planvask** av gjeldende kommuneplaner og reguleringsplaner der urealiserte byggeområder som er i konflikt med villrein tilbakeføres til LNF, **innarbeiding og oppfølging av regional plan i kommuneplanen** og **strengere dispensasjonspraksis** og **hensyn til villrein** ved søknadsbehandling etter plan- og bygningsloven eller motorferdselloven mv.»



Anbefalte tiltak for fylkeskommunene

- «*Heiplanen bør rulleres med oppdatering av ny kunnskap fra blant annet kvalitetsnormarbeidet og med tyngre vektning av villrein i både retningslinjer, utstrekning av hensynssonene og utvikling i randsonene, mm*»
- Utkast til tiltaksplaner ble overlevert Miljødirektoratet innen fristen 1. desember 2023



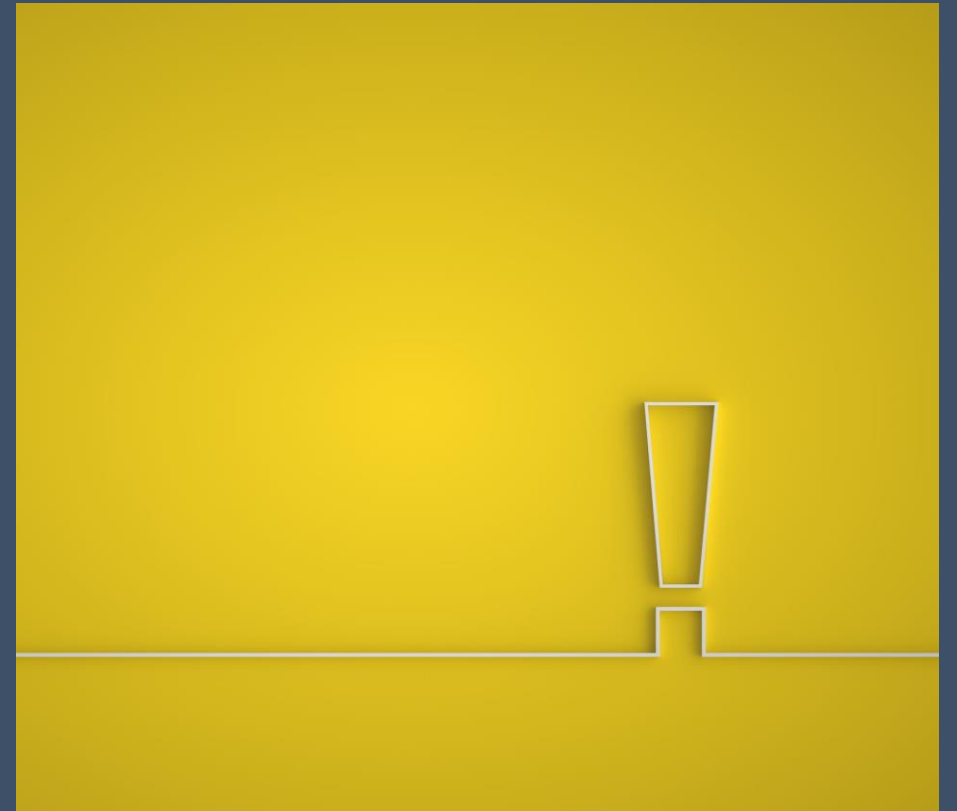
Nærmere om tiltakene

- Forslagene til tiltak er omfattende, vidtrekkende og til dels motstridende
- Stort spenn i hvor inngripende og kostbare de er
 - Fra informasjonsvirksomhet, utsette tidspunkt for kvisting mv.
 - Til å stenge veier, flytte/stenge hytter, åpne/stenge tunneler, stenge/flytte skiløyper og turruter, legge ned turrenn og begrense all bruk av områder
- Utkastet til tiltak griper inn i eiendom- og bruksrettigheter, konsesjonsrettigheter, allemannsretten og kommunenes rettigheter som arealmyndighet etter plan- og bygningsloven og motorferdselsregelverket

Miljødirektoratet foreslår flere tiltak som vil bety en sterk tilsidesettelse av det lokale selvstyret

«Det bør vurderes å innføre en ny lov hjemmel som gir staten mulighet til å endre eller oppheve vedtatte reguleringsplaner eller områder i kommuneplaner som er i strid med nasjonale interesser, dersom kommunen selv ikke vil gjøre det eller har ressurser til å gjennomføre planvask»

«Heiplanen er fra 2011. Full rullering av regionale planer er tid- og ressurskrevende. Før oppdatert plan er på plass, bør det vurderes å gi signaler fra nasjonale myndigheter om at gjeldende plan kan tilsidesettes dersom det er nødvendig for å ivareta villreinhensynet med bakgrunn i ny kunnskap fra kvalitetsnormen»



Mulige konsekvenser på kort sikt

- Tiltaksplanene er «utkast» og foreløpig ikke vedtatt politikk
- Rettslig skranker
 - Det kommunale selvstyret, jf. Grl. § 49 (2) og kommuneloven § 2-1
 - Allemannsretten, jf. friluftsløven § 19
 - Eiendomsretten, jf. Grl. § 105 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (EMK P1-1)
 - Annet regelverk



Foto: Guillaume Coue/Unsplash

Mulige konsekvenser på lang sikt

- Utgangspunktet er at statlige myndigheter ikke kan gi bindende pålegg til kommuner uten nødvendig hjemmel
- Krav om samordning etter plan- og bygningsloven: planlegging skal sikre både kommunale, regionale og statlige interesser
- Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner som er vedtatt er rettslig bindende
- Regional plan skal «legges til grunn» for kommunal og statlig planlegging og virksomhet, men er ikke rettslig forpliktende

Rekkevidden av statlig styring og inngripen

- Staten kan ikke gjennom tiltaksplanene pålegge kommunene å endre vedtatte kommuneplaner og reguleringsplaner – disse er rettslig bindende
- Tiltaksplaner er ikke arealplaner etter plan- og bygningsloven og må derfor følges opp av statlige myndigheter på en eller annen måte
 - Staten har innsigelsesmyndighet etter pbl. § 5-4 (KPA og reguleringsplan) og pbl. § 8-4 (2) (regional plan)
 - Det er også et absolutt vilkår for dispensasjon at «nasjonale eller regionale interesser» ikke blir «vesentlig tilsidesatt», jf. pbl. § 19-2 (2).

Vedtatte tiltaksplaner kan være innsigelses- og klageverktøy fra statlige og regionale myndigheter

- Regionale planer er ikke rettslig forpliktende og statlige myndigheter har utstrakt mulighet til å påvirke den regionale planleggingen
- Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i «vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer eller retningslinjer, jf. pbl. § 5-4 siste ledd – dvs. et statlig styringsdokument som dokumenterer at de aktuelle interessen man ønsker å verne om er av nasjonal betydning – en tiltaksplan vil være et slikt statlig styringsdokument
- Dermed vil vedtatte tiltaksplaner kunne utgjøre en skranke både ved rullering av kommuneplaner og regionale planer
- Kommunene står dermed igjen med sin rett til medvirkning...

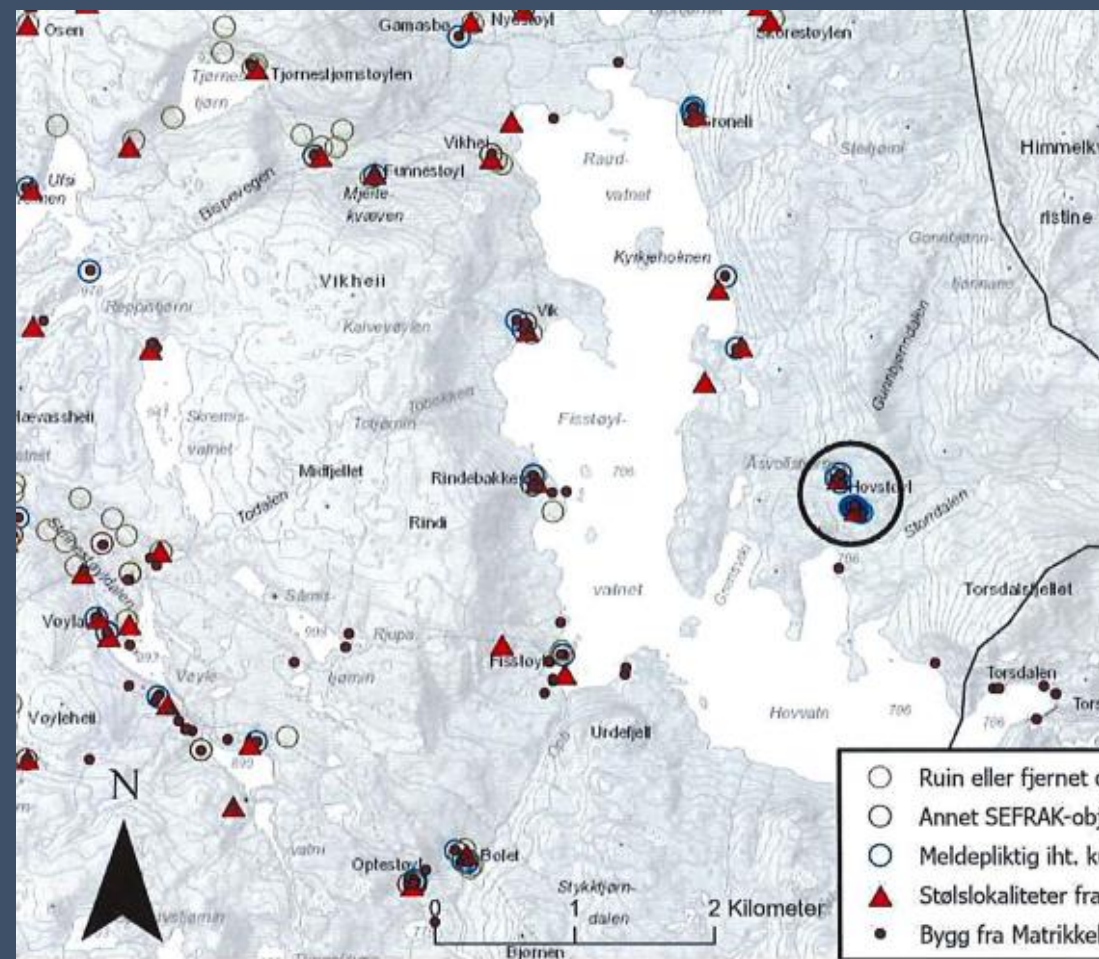
Et paradoks – hvordan tiltaksplanene har blitt til

- Ledelsen av arbeidet med tiltaksplanene er lagt til et statlig organ
- Sammensetningen av prosjektgruppe, arbeidsgrupper, faggrupper mv.
- Innspillsmøtene underveis i prosessen
- Forankringen av utkastet til tiltaksplaner som er oversendt Miljødirektoratet
- Miljødirektoratets behandling av utkastet til tiltaksplaner
- Utkastet til tiltaksplaner skal danne grunnlag for Stortingsmeldingen – vil departementet legge inn endringer på dette stadiet i prosessen? Har prosessen gått så fort at ingen har rukket å reagere – og nå er alle «fanget» av prosessen?

= En hastig prosess på siden av plan- og bygningslovens system, der kommunene ikke har fått delta i de ulike gruppene som utarbeider forslagene

Kan tiltaksplanene få betydning for vedtak gitt med hjemmel i gjeldende planverk?

- Eksempel: Valle-saken
- Håvestøyl er en gammel stølsvoll, på østsiden av det oppdemte Hovvatn i Finndalen
- Eier søkte om dispensasjon for å gjenoppføre en støylsbu på støylsvollen da
 - Arealene som blir berørt er lagt ut til LNFR-formål i kommuneplanen,
 - og skravert med «omsynssone nasjonalt villreinområde» og «omsynssone bevaring naturmiljø»



Hvorfor dispensasjon?

- Til hensynssonen nasjonalt villreinområde er det i kommuneplanen knyttet retningslinjer som angir nærmere hva som skal være tillatt og ikke
- Kommunen la til grunn at tiltaket dreier seg om en **gjenoppbygging**, og at det er de særskilte retningslinjene som er gitt om dette som kommer til anvendelse
- Fylkesutvalget i Agder fylkeskommune stadfestet kommunenes vedtak
- Villreinnemnda for Setesdalsområdet påklaget og statsforvalteren opphevet vedtaket



Foto: Valle kommune

Hovedspørsmålet for tingretten

- Hadde Valle kommune hjemmel til å gi dispensasjon?
- Pbl. § 19-2 andre ledd oppstiller to vilkår for at kommunen skal kunne gi dispensasjon:
 1. Dispensasjonen kan ikke stride mot hensynene bak bestemmelsene det dispenseres fra (LNFR-område med hensynssoner), hensynene i lovens formålsbestemmelse eller **nasjonale eller regionale interesser**, og
 2. fordelene må være klart større enn ulempene



Agder tingretts dom 12. juli 2023

– kommunen hadde hjemmel til å gi dispensasjon

- Om betydningen av planverket: «Sentralt i vurderingen av om nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt ved innvilgelse av dispensasjon, blir derfor **innholdet i både Heiplanen og kommuneplanens arealdel**»
- Om betydningen av retningslinjene: «Retten finner at overnevnte retningslinjer må være rettlede i vurderingen av om vilkårene for dispensasjon foreligger eller ikke. Retten viser i den anledning til at **retningslinjene er blitt til etter et omfattende arbeid hvor hensynet til villreinen har vært veid mot ulike andre legitime interesser av en rekke kompetente regionale organer**. En slik avveining av interesser der hensynet til villreinen er det avgjørende momentet, er nettopp det sentrale for rettens vurdering av de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd. **Retten bør derfor være varsom med å overprøve slik lokal kompetanse som gjenspeiles i Heiplanen.**»
- Om den konkrete interesseavveiningen: «**Fordelene ved å gi dispensasjon er etter rettens mening hensynet til ivaretagelse av et historisk stølslandskap**. Som det fremkommer av bevisførselen har stølskulturen stått sterkt i Valle, og vært en viktig forutsetning for at gårdene i området klarte å skaffe tilstrekkelig med for til husdyrene, samt ga mulighet for ekstra tilskudd til husholdningen gjennom jakt og fiske. Det har derfor vært en villet politikk i kommunens planverk å ivareta stølslandskapet som et kulturminne. **Heiplanen har i stor grad foretatt denne interesseavveiningen mellom hensynet til villreinen og hensynet til bevaringen av det historiske stølsmiljøet.**»

Saken er prinsipiell

- 1) Fordi saken reiser spørsmål om tolkning av en regional plan – heiplanen – utarbeidet etter en omfattende prosess med fem fylkeskommuner og 18 kommuner involvert
 - 2) Fordi den setter på spissen forholdet mellom kommunen og staten om tolkningen av kommunens (og fylkeskommunens) eget planverk
- Heiplanen er innarbeidet i kommuneplanen til Valle kommune og er rettslig bindende, jf. pbl. § 11-6, jf. § 1-6
 - Heiplanen og prosessen rundt denne sto dermed sentralt ved tolkningen av kommuneplanens arealdel

Staten har anket til Agder lagmannsrett

- Staten anfører bl.a. at prosessene som nå pågår med tiltaksplaner og stortingsmelding har betydning for vurderingen av **nasjonale eller regionale interesser** i dispensasjonsvedtaket som ligger 2-3 år tilbake i tid (!)
- Ved søknad om dispensasjon, står planverket det søkes om dispensasjon fra sentralt. Planverket inneholder detaljerte føringer for hvordan dispensasjonssøknader skal behandles
- Statens tilnærming bryter med formålet bak plansystemet som er å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter

Hva har tiltaksplanene å si for kommunene?

- Hva slags plan er en tiltaksplan?
- Hvilken status får tiltaksplanene i forhold til plan- og bygningsrettslige vedtak?
- Hvilken betydning får tiltaksplanene for kommunens arealplanarbeid?
- Vil tiltaksplanene kunne danne grunnlag for innsigelse?
- Vil tiltaksplanene kunne danne grunnlag for klage?

} JA

Konsekvenser på lang sikt forts.

- Det er i tiden å være opptatt av klima og naturmangfold – Klimakrisen og Naturkrisen er kriser av global karakter og søkes løst gjennom gjensidige forpliktende avtaler mellom de deltagende land
- Dette utfordrer lokaldemokratiet og det lokale selvstyrets plass – noen blir «ofret» på veien
- Det er lite uenighet om villrein – den vil «alle» ta vare på – men er det da slik at målet helliger middelet?
- Har vi gått fra å balansere bruk og vern av utmarksområder innenfor de rammer en bærekraftig utvikling og livskraftige lokalsamfunn tilsier til avvikling gjennom vern?

Hva nå?

- Stortingsmeldingen vil bli sendt til Stortinget for behandling
- Tiltaksplanene vil bli sendt på høring - Er tiltaksplanene uttrykk for regjeringens politikk?
- **Noe må gjøres for å ivareta villreinen:**
 - Kan man svare ut de foreslåtte tiltakene med alternative løsninger?
 - Styrke kunnskapsgrunnlaget der det er mangler?
 - Engasjere aktuelle miljøer og andre berørte parter?
 - Informasjon, fysiske og juridiske virkemidler for å oppnå synergier?
 - Styrke forvaltningen og legge opp til en differensiert forvaltning fremfor totalforbud
 - Kan bruk og vern få ulik prioritet i ulike deler av villrein fjellet – ulike regler og virkemidler fra sone til sone?
 - Prøveordninger med måleparameter?

Jobbe politisk lokalt, regionalt og nasjonalt?

- Lokale myndigheter er hovedgrunnlaget for ethvert demokratisk styre. Et slikt styresett forutsetter utstrakt selvbestemmelse og utøvelse av ansvar
- Erfaring viser at gjennomføring av nasjonal politikk er avhengig av lokal legitimitet, tilslutning og respekt. Det er på det rene at villreinen er sårbar, men utfordringene lar seg ikke løse ved statlig diktat eller ved å omgjøre kommuner til statsfilialer
- Gode løsninger krever bevisstgjøring og involvering av berørte parter og lokalsamfunn

Oppsummering

- Utgangspunkt: Stortingsmeldingen og tiltaksplanene har i seg selv begrenset betydning – ingen rettslig virkning på planarbeidet
- Men: Kan få indirekte konsekvenser gjennom plansystemet – gir uttrykk for nasjonale interesser som statlige innsigelsesmyndigheter har plikt til å legge vekt på
- Det er sjelden det enkelte tiltaket som (egentlig) er problemet – **presedenshensynet** – på sikt summen av nye tiltak
- Lokaldemokratiet under økende press – hele formålet med tiltaksplanene og Stortingsmeldingen er å begrense lokal forvaltningsmyndighet
- **Så da vil kommunen bare ha hjemmel til å si nei = lokalt selvstyre?**