

Bit for bit utbygging av hytter reduserer reindriftens beitearealer

Ivar Lie - - Norut NIBR Finnmark
Ingunn Vistnes - Norut NIBR Finnmark
Christian Nellemann - NINA - Norsk Institutt for Naturforskning

ivar.lie@finnmark.norut.no
ingunn.vistnes@finnmark.norut.no
christian.nellemann@nina.no

Artikkelen er basert på rapporten "Hyttebygging i reindriftsområder. Omfang av hyttebygging, konsekvenser for reindrift, og plan- og saksbehandling i områder med samisk reindrift" (Rapport 2006:5 under publikasjoner på www.finnmark.norut.no), fra et prosjekt finansiert av Reindriftens Utviklingsfond. Prosjektet er utført av Norut NIBR Finnmark i samarbeid med Universitetet for Miljø- og biovitenskap (UMB) og Norsk institutt for naturforskning (NINA). I artikkelen gis en oversikt over hytteveksten i områder hvor det drives samisk reindrift, og det drøftes hvilke konsekvenser veksten kan få for reindriften. Omfanget av plan- og enkeltsaker om hyttebygging, hvordan disse sakene behandles og hvilket utfall de vanligvis gir, er også belyst i prosjektet og artikkelen. På bakgrunn av dette drøfter vi hvordan hytteutbyggingen i større grad kan styres, slik at den gir minst mulig negative effekter for reindriften.

Hyttebygging er den vanligste utbygging i reinbeiteland

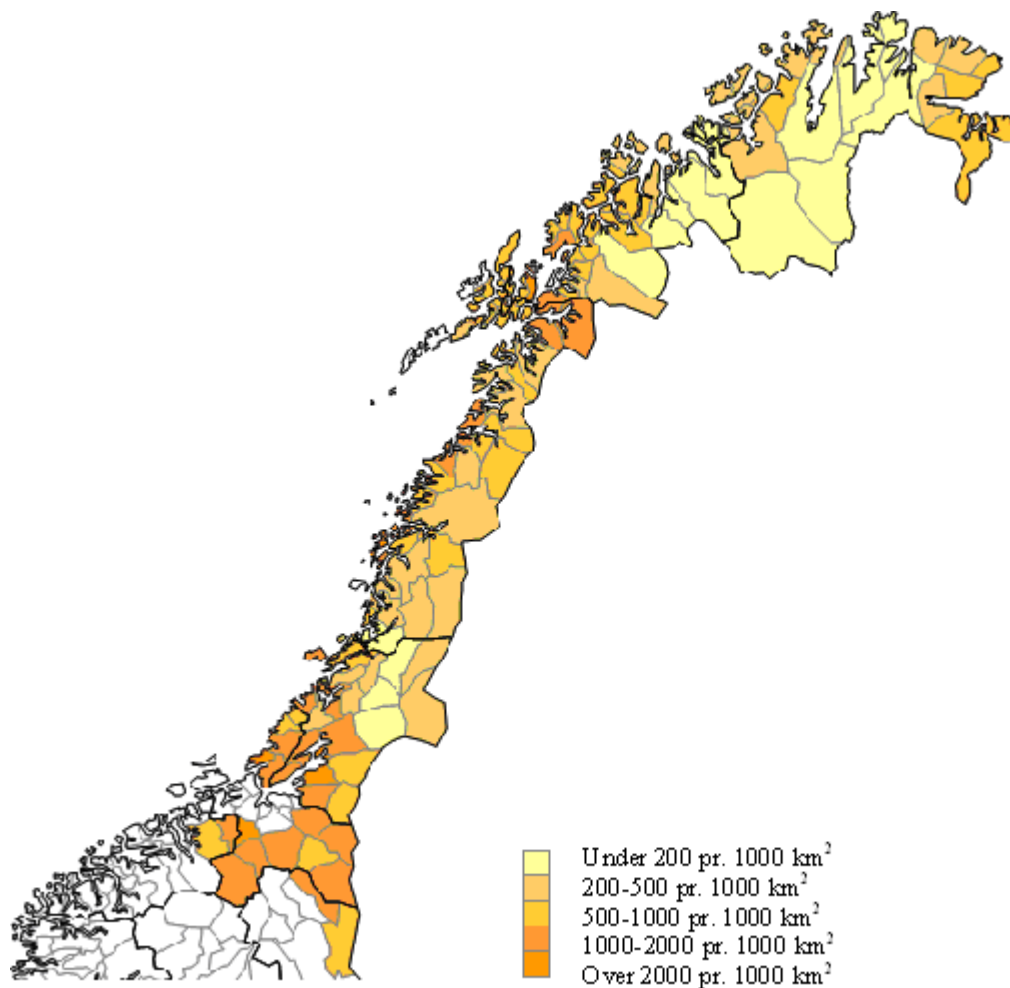
Kontinuerlig utbygging av utmark som er reinbeiteland endrer hele tiden forutsetningene og rammene for den samiske reindriften. Større utbygginger som veger, kraftanlegg, kraftlinjer, militære skytefelt, industri og bergverk hjemler som oftest konsekvensutredning som belyser konsekvensene for bl.a. reindriften av slik utbygging. Det mest vanlige inngrepet i reinbeiteland er imidlertid hyttebygging, som pågår med grunnlag i kommuneplaner, reguleringsplaner og et betydelig antall dispensasjonssøknader. I alle slike saker skal i teorien reindriften ha et ord med i laget. Representanter for reindriften deltar i kommuneplanprosesser hvor rammene for hytteutbygging blir lagt, og i konkrete reguleringsplanprosesser for utbygging av hyttefelt, og besvarer i betydelig grad søknader om dispensasjon. Men den store saksmengden, og særlig omfanget av enkeltsaker, gjør det vanskelig å delta aktivt i slike planprosesser. Utbyggingens kontinuerlige karakter, gjør det også vanskelig å belyse effektene for reindriften.

Plan- og saksprosessene ender derfor oftest med at reindriften inngår kompromiss om kommuneplaner og reguleringsplaner, og ofte med kompromiss som åpner for betydelig mer hytteutbygging enn reindriften ønsker. I tillegg åpner kommunene selv for betydelig hytteutbygging i strid med gjeldende kommuneplaner ved å innvilge det store flertallet av dispensasjonssøknader. Reindriften klarer altså i liten grad å bremse utbyggingen av hytteområder i reinbeiteområdene gjennom plan- og saksprosesser. Dette medfører at hyttebyggingen øker, og konsekvensene for reindriften er at tilgjengelige reinbeitearealer reduseres. I dette prosjektet har vi gjort beregninger som viser at dersom hytteutbyggingen i områdene med samisk reindrift fortsetter i tjue år, i samme økende takt som de siste ti år, vil dette føre til betydelige beitetap for reindriften, særlig i de sørligste samiske reindriftsområdene i Trøndelag.

Det er over 60.000 hytter i områdene med samisk reindrift - og minst 800 nye hytter kommer hvert år

Det drives samisk reindrift i så og si hele Nord-Norge unntatt Vesterålen og Lofoten, samt i store deler av Trøndelag. Dette området utgjør mer en 40 prosent av vårt landareal, og er fordelt på nærmere 120 kommuner, hvor hele eller deler av arealet er reinbeiteland. I disse områdene som er reinbeiteland har vi på grunnlag av tall fra SSB (og GAB-registeret) beregnet at det 1.1.2006 totalt var i størrelsesorden 62.000 hytter, og at antallet nye hytter som årlig bygges de siste årene har ligget på omkring 800 i dette området. Hyttetettheten i disse områdene er klart lavere enn på landsbasis, men den prosentvise veksten, altså antallet nye hytter som bygges årlig sett i forhold til hyttebestanden, var lenge den samme som på landsbasis. Etter tusenårsskiftet har hyttebyggingstakten økt mer i disse områdene enn på landsbasis. Tidligere analyser av hyttetetthet og hyttevekst har primært fokusert på landet og fjellområder i Sør-Norge (Ericsson 2006, Arnesen, Ericsson og Flygind 2002, Taugbøl m.fl. 2001, Taugbøl 2000), så dette er den første oversikten som fokuserer på områdene med samisk reindrift.

Hyttetettheten er klart størst i det sørligste reinbeiteområdet Sør-Trøndelag/Hedmark (Figur 1), og det er også i dette området at veksten i antallet nye hytter har vært størst. Hyttetettheten og hytteveksten avtar i hovedsak jo lenger nord og øst en kommer, og er lavest i reinbeiteområdene i Finnmark. Betydelig høyere reintetthet i reinbeiteområdene i Finnmark enn i reinbeiteområdene lenger sør, medfører at det tross lav hyttetetthet er et reelt konkurranseforhold mellom hytter og reindrift.

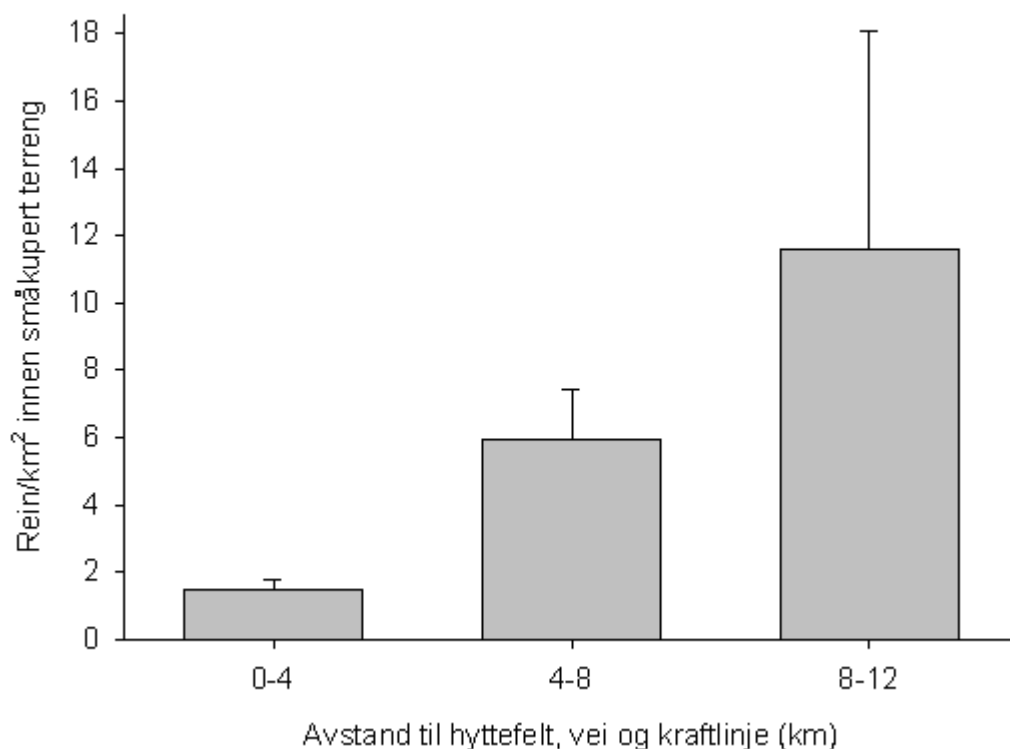


Figur 1: Antall hytter pr. 1000 km² i kommuner med samisk reindrift 2006

Unnvikelseeffektene av hytter og hyttebefolkning gir størst konsekvenser for reindriften

Konsekvensene for reindriften av hyttebygging og hyttebefolkningens bruk av hytter, kan deles i tre typer av effekter (UNEP 2001); direkte lokale effekter, indirekte regionale effekter og kumulative effekter. De lokale direkte effektene av hytter og hyttebefolkning, som fysisk tap av land og forstyrrelse av enkeltdyr nær inngrep, er som regel små (Vistnes og Nellemann 2000). Dette fordi det som regel bare er et par prosent av de tilgjengelige beiteområdene som bygges ut, selv i store utbyggingssaker, og fordi dyrene ofte reagerer kortvarig på direkte møter med for eksempel mennesker eller kjøretøy. Det er også ofte de minst sky dyrene som oppholder seg nær inngrep. Dette har tidligere fått mange til å konkludere med at effektene av slik utbygging for reindriften er liten, noe som er en feilslutning da man ikke har tatt hensyn til andre effekter enn de direkte lokale effektene.

Forskning viser at indirekte regionale effekter, og da først og fremst unnvikelseeffekter, kan gi betydelige konsekvenser for reindriften (Vistnes og Nellemann 2001). Med unnvikelseeffekter menes at reinflokkene reduserer bruken av områder nær inngrep og forstyrrelse, og slike effekter kan påvises mange kilometer ut fra inngrepet. For tamrein er det registrert redusert bruk av områder nærmere enn 10 km fra hyttefelt og hyttebefolkning, og i områder nærmere enn 4-5 km er det registrert mye lavere reintetthet enn i sonene lenger borte fra hyttefeltene (Figur 2) (Helle og Särkelä 1993, Wolfe et. al. 2000, Vistnes og Nellemann 2001). Det er særlig simler med kalv som reduserer bruken av områder omkring hyttefelt. Områder i flere kilometers avstand omkring hyttefelt kan altså få svært redusert verdi som beiteland for rein.



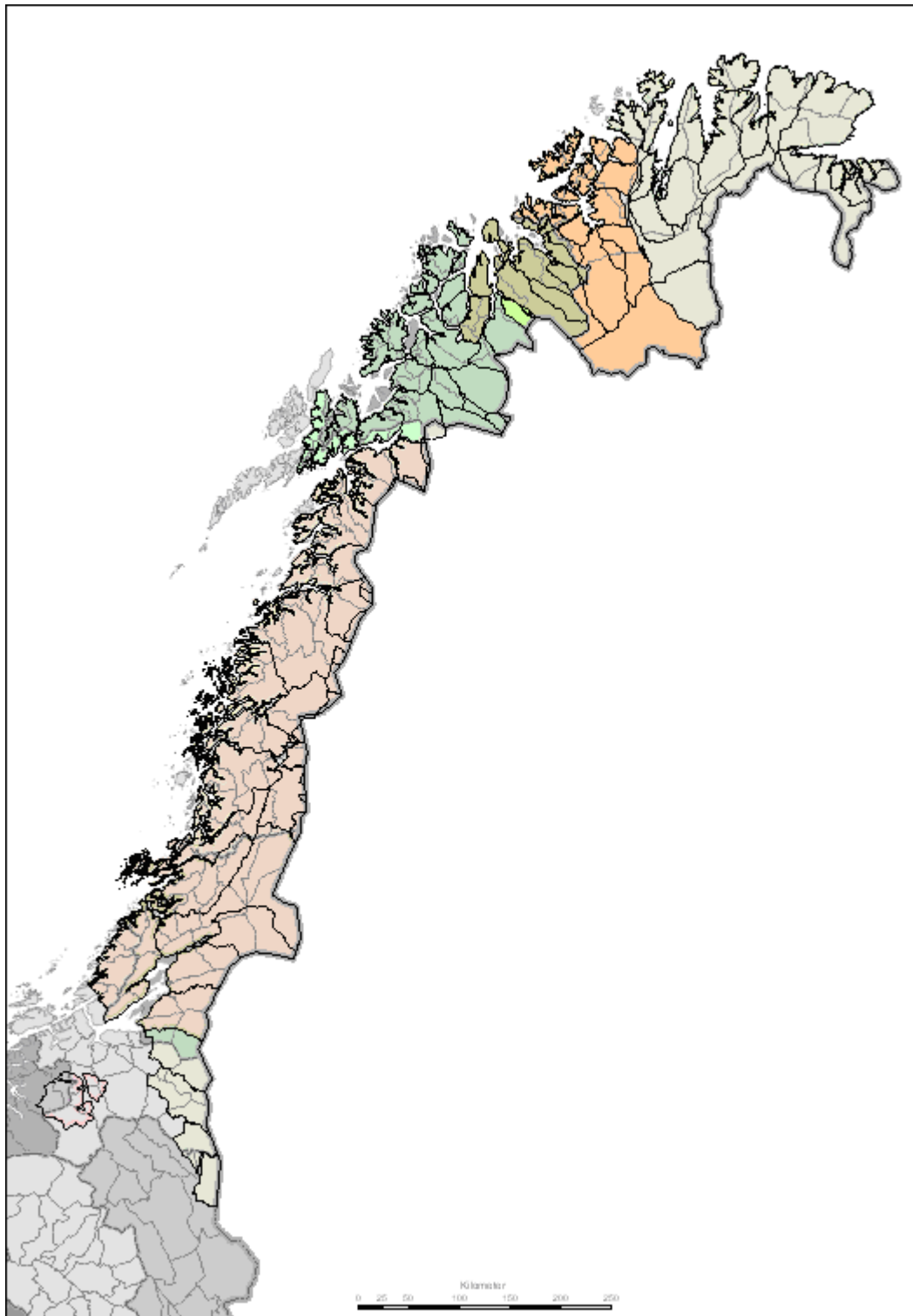
Figur 2: Unnvikelseseffekter: Sammenhengen mellom tetthet av rein og avstand (km) til hyttefelt, vei og kraftlinje innen småkupert, sammenliknbart terreng i Repparfjorddalen, Kvalsund, Vest-Finnmark, mai 1998 og 1999.

Kumulative effekter er de samlede langvarige effektene av utbygging, som for eksempel at reintettheten øker i sonene langt borte fra inngrep, og at beitepresset der øker. Utbygging og tap av beiteland kan derfor føre til dyr i dårligere kondisjon på grunn av økt dyretetthet og konkurranse om beite i de gjenværende uforstyrrede områdene, eller alternativt en reduksjon i reintallet for å tilpasse seg reduserte beiteressurser. Begge alternativene medfører et økonomisk tap for reineierne.

Kommunen er planmyndighet, men det er mange kommuner, kryssende grenser mellom kommuner og reinbeitedistrikt, og varierende planstatus i kommunene

Hyttebygging er det vanligste fysiske inngrep i reinbeiteland, og denne typen inngrep avgjøres av planprosesser og saksbehandling i kommunene. Større inngrep som bygging av vegger, flyplasser, kraftanlegg, kraftlinjer, skytefelt m.m. utløser vanligvis konsekvensutredning, bl.a. av virkningene for reindriften, og denne typen saker har reindriften oversikter over (Lie og Nygaard 2003). Men når det gjelder hyttebygging er det bare større feriebyer og fritidskompleks som til nå har utløst konsekvensutredning, og det meste av hyttebyggingen har dermed skjedd bare med grunnlag i kommunale plan- og saksbehandlingsprosesser. I 2005 ble det imidlertid innført ny forskrift for konsekvensutredninger som åpner for konsekvensutredning av kommuneplaner (Miljøverndepartementet 2005 b), men i hvilken grad dette vil skje i praksis er foreløpig uvisst.

Det er altså kommunene som står for arealplanleggingen gjennom utarbeidelse av kommuneplanens arealdel, og ved behandling av konkrete plansaker og enkeltsaker om utbygging. I og med at det drives samisk reindrift i nærmere 120 kommuner i Nord-Norge og Trøndelag, og de fleste reinbeitedistrikt må forholde seg til mer enn en kommune, åpnes det for betydelige forskjeller i arealforvaltningen innenfor dette "lappeteppet" av kommuneplaner. Mens reinbeitedistriktene gjerne utgjør fjellområder, og grensene mellom beiteområdene er daler med bebyggelse, elver, sund og fjorder, vegger, jernbane m.m., er de sentrale delene i kommunene gjerne daler, fjordbunner, elvemunninger og sund, og grensene mellom kommunene følger fjelltopper og fjellrygger. En kan litt forenklet si; "hvert reinbeitedistrikt sitt fjellområde" og "hver kommune sin dal". Dette medfører i de fleste tilfeller at reinbeiteområder og reinbeitedistrikter krysser (fylkes- og) kommunegrenser (Figur 3). De fleste reinbeitedistrikt har derfor beiteland i og må forholde seg til flere kommuner, og i gjennomsnitt må et reinbeitedistrikt forholde seg til 4-5 kommuner. Særlig må reinbeitedistriktene i Nord-Trøndelag reinbeiteområde forholde seg til mange kommuner, i gjennomsnitt 7 kommuner.



Figur 3: Reinbeitedistrikter (svarte tynne grenser) og reinbeiteområder (transparente farger), og kommuner (grå tynne grenser) og fylker (gråtoner under og tjukkere grå grenser).

Kommuneplanens arealdel er uansett grunnleggende for arealplanleggingen i kommunene, da denne bestemmer hvor i kommunen ulike former for utbygging kan skje. Kommuneplanstatus er forbedret betydelig i løpet av de siste 5 år, men fortsatt har knappe 10 prosent av kommunene med reinbeiteland ikke godkjent arealdel til kommuneplan, og det er særlig i Troms reinbeiteområde at dette er et problem. Ytterligere 30 prosent av kommunene har arealdeler som er vedtatt før 1996, altså lite oppdaterte arealplaner, og dette problemet er størst i Øst-Finnmark, Vest-Finnmark og Troms reinbeiteområder, altså de tre nordligste reinbeiteområdene.

Behandling av plansaker om hyttebygging: Reindriftens organer påvirker planene, men inngår mange kompromisser

Reindriften er som en av de største brukerne av utmarka høringspart i planprosesser og saker om utbygging i det som i kommuneplanens arealdel kalles landbruks-, natur og friluftslivsområder (LNF-områder) (Miljøverndepartementet 2005 a). Områdestyrene har innsigelsesmyndighet i plansaker, mens både områdestyrene og reinbeitedistriktene styrer kan påklage enkeltvedtak om dispensasjoner fra byggeforbudet i LNF-områder. Plansaker og enkeltsaker om hytteutbygging i LNF-områder skal normalt sendes på høring til reindriftens organer, men her hersker det fortsatt noe usikkerhet avhengig av hvilken

underinndeling og hvilke bestemmelser kommunene har for sine LNF-områder (Holsen og Skjeggedal 2000, Falleth og Røe 1997).

De siste par årene har reindriftens organer behandlet kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner for nærmere 30 kommuner årlig, hvor de aller fleste planene inneholdt nye hyttefelt, eller ny spredt hyttebygging i LNF-områder for spredt bolig-, ervervs- og fritidsbebyggelse. I vel en fjerdedel av tilfellene endte behandlingen med at områdestyret la inn innsigelse slik at planen ikke kunne egengodkjennes. I de fleste av disse tilfellene ble det oppnådd enighet om kompromissløsninger før eller under mekling mellom kommunen og områdestyret, men et mindretall av plansakene ble ikke løst i mekling og gikk til Miljøverndepartementet til endelig avgjørelse. I de fleste av disse tilfellene ble områdestyrets innsigelse helt eller delvis tatt til følge. Av det totale antallet kommuneplaner som ble behandlet, endte bare 12 prosent av sakene med at planene ikke åpnet for vesentlig mer hyttebygging. Og et klart flertall av kommuneplansakene endte med kompromissløsninger som åpner for betydelig ny hyttebygging.

Videre har reindriftens organer de siste par årene behandlet om lag 140 regulerings-/bebyggelsesplaner om hyttefelt eller fritidsanlegg årlig. Reindriftens organer hadde merknader til vel en tredjedel av disse planene, altså totalt 50 planer. I nærmere to tredjedeler av disse ble en enige med kommunene om kompromissløsninger, mens et lite antall planer ble trukket. De øvrige planene, som utgjorde vel en fjerdedel av planene med merknader, ble det lagt inn innsigelse til. Et flertall av planene med innsigelse, ble en enige med kommunene om før eller under mekling, i de fleste tilfeller om kompromissløsninger. De resterende planene med innsigelse, som utgjorde vel en tredjedel av planene med innsigelse, gikk til Miljøverndepartementet til endelig avgjørelse. I de fleste av disse tilfellene ble områdestyrets innsigelse helt eller delvis tatt til følge. Likevel er det bare knapt 20 prosent av de planene som reindriftens organer har merknader til som blir stoppet eller redusert helt i samsvar med innstillingen fra reindriftens organer.

Selv om det slik sett er utfordringer knyttet til behandling av arealplaner og reguleringsplaner, er det i de aller fleste tilfeller slik i dag at disse blir sendt på høring til reindriftens organer, og blir behandlet av reindriftens organer. Dette sikrer reindriftens medvirkning i prosessene, og en viss påvirkning på hyttebyggingens omfang og lokalisering. I hvilken grad og på hvilken måte slike prosesser gir reindriften påvirkning på hytteutbyggingen har vi studert nærmere i utvalgte kommuner, noe vi kommer tilbake til i en senere rapport. Det som uansett er klart er at det store flertallet av prosessene resulterer i kompromissløsninger som medfører at reindriftens organer aksepterer mer hyttebygging enn ønskelig.

Behandling av enkeltsaker om hytter: Liten påvirkning fra reindriften

Enkeltsaker om hytter eller andre bygg som ikke er bygg i landbruksnæring, i LNF-områder med byggeforbud, krever dispensasjon fra kommuneplan og skal sendes berørte parter på høring. Tall fra de siste årene viser at kommunene innvilger 80 prosent av disse søknadene, og bare 20 prosent avslås. Om lag 550 søknader om dispensasjon for hyttebygging eller omdisponering til fritidsbolig skulle årlig de siste par årene vært sendt ut til reindriftens organer på høring, men reindriftens organer behandlet bare 400 slike saker årlig de samme årene. Differansen skyldes delvis at ikke alle saker sendes ut fra kommunene, og delvis at ikke reindriftens organer behandler alle saker de får.

Av de 400 sakene som årlig blir behandlet går reindriftens organer mot om lag 100 dispensasjonssøknader. Basert på erfaringer fra Finnmark blir reindriftens motstand tatt til følge og søknadene avslått av kommunene i 30 saker, mens innvilgelsen av dispensasjon blir opprettholdt i om lag 40 saker. I de resterende 30 sakene blir ikke reindriftens organer orientert om hvilket vedtak kommunene gjorde, noe som avskjærer muligheten reindriftens organer har til å påklage dispensasjonsvedtak. Av de 40 sakene som kan påklages blir bare 10 påklaget av reindriftens organer årlig. De fleste av disse klagen blir tatt til følge av kommunene eller Fylkesmannen som gjør endelig vedtak dersom kommunene opprettholder dispensasjonsvedtaket. Sluttresultatet av dette er at bare 7 prosent av dispensasjonsvedtakene som kommunene gjør i saker om fritidsboliger blir stoppet som følge av motstand fra reindriftens organer.

I behandlingen av enkeltsaker er det altså mange forhold som medfører at en svært stor andel av dispensasjonssøknadene faktisk resulterer i hyttebygging. Kommunene avslår bare en liten andel av dispensasjonssøknadene, og sender heller ikke alle dispensasjonssøknader som de innstiller på å innvilge ut på høring til reindriftens organer. Reindriftens organer behandler ikke alle saker de får til høring, og aksepterer et klart flertall av dispensasjonssøknadene. Kommunene innvilger flertallet av dispensasjonssøknadene som reindriften går imot, og unnlater å melde fra om endelig vedtak i en betydelig del av sakene. Endelig er det bare en liten del av sakene som reindriften kan påklage som virkelig blir påklaget av reindriftens organer.

En tredjedel av hyttene bygges i strid med gjeldende kommuneplan

Sammenligner vi tallene for hyttebygging og plan- og saksbehandling av hyttesaker, kan vi anslå hvor stor del av hyttene som bygges i henhold til plan, og hvor stor del som bygges i strid med plan. Et forsiktig anslag basert på disse tallene er at om lag to tredjedeler av hyttebyggingen skjer i henhold til plan, mens en tredjedel skjer i strid med plan, enten med grunnlag i dispensasjoner fra plan, eller med grunnlag i reguleringsplaner som er sprenger rammene for gjeldende kommuneplan. Andelen av hyttebyggingen som skjer i strid med plan er høyest i Øst-Finnmark og Troms reinbeiteområder, der det gjelder om lag halvparten av hyttebyggingen, i hovedsak som følge av dispensasjonsvedtak. I og med at hyttetettheten og hyttebyggingstakten er betydelig høyere i Troms reinbeiteområde enn i reinbeiteområdene i Finnmark, er det særlig i Troms reinbeiteområde at det foregår mye hyttebygging som ikke er i henhold til gjeldende kommuneplan.

Reindriften klarer i for liten grad å påvirke utbyggingen av hytter gjennom plan- og saksbehandling

Avsnittene ovenfor om plan- og saksbehandling av kommuneplaner og hyttebyggingssaker kan oppsummeres i tre hovedpunkter:

- Arealdisponeringen i kommunene blir fastlagt i kommuneplanprosesser. Reindriftens organer deltar i disse prosessene, men de aller fleste slike prosesser ender med kompromisser som åpner for mer hyttebygging. Bare 12 prosent av kommuneplansakene ender med at det i liten grad åpnes for ny hytteutbygging, mens flertallet av kommuneplansakene ender med å åpne for betydelig mer hytteutbygging enn reindriftens organer innstiller på.
- Den konkrete utbyggingen av hytter skjer for en stor del i regulerings- og bebyggelsesplaner for hyttefelt, som reindriftens organer deltar i utformingen av. Av de sakene som reindriften har merknader til, ender det store flertallet også opp med kompromissløsninger. Bare knapt 20 prosent av disse plansakene ender med at planene legges bort eller reduseres helt i samsvar med reindriftens innstilling i høringene av planene.
- Noe hyttebygging skjer også som utbygging av enkelthytter med grunnlag i dispensasjoner fra kommuneplan. Årlig innvilges 400 dispensasjoner for bygging av nye hytter i kommunene, og bare 7 prosent av disse stoppes som følge av at reindriftens organer går imot.

Samlet innebærer dette at reindriften i praksis i liten grad klarer å bremse utbyggingen av hytteområder i reinbeiteområdene gjennom plan- og saksprosesser. Det bygges nå årlig om lag 800 hytter i områdene med samisk reindrift, og hyttebyggingstakten er økende. Anslagsvis en tredjedel av hyttene bygges i strid med plan, enten som følge av dispensasjoner fra kommuneplan, eller i regulerings- eller bebyggelsesplaner som sprenger rammene for gjeldende kommuneplan. Resultatet av denne hyttebyggingen blir følgelig en bit for bit utbygging av reinbeiteland.

Konsekvenser av pågående hyttebygging for reindriften

Konsekvensene for reindriften er vanskelige å kvantifisere på generell basis. Vi har likevel gjort et forsøk på en slik kvantifisering basert på omfanget av årlig forventet hyttebygging de neste 20 år i hvert av reinbeiteområdene, og på anslag for hvor stor del av denne som skjer i hyttefelt og hvor stor del som skjer spredt. Beregningen er basert på unntakssoner fra hytter i hyttefelt og enkelthytter ut fra forskningsresultater om reinens unntakssoner fra hytter. Resultatene er videre kalibrert i forhold til UNEPs Globio-scenarier for Nord-Norge (Vistnes, Nellemann og Bull 2004, UNEP/RIVM 2004) og i forhold til Direktoratet for naturforvaltning sine tall på fylkesnivå for nedgangen i villmarkspregede og inngrepsfrie områder i perioden 1988-2003 (INON, versjon 01.03, DN). Hvor store tap av beitetland som den årlige hyttebyggingen faktisk medfører, vil variere med hvor langt ut unntakseffektene reduserer reintettheten betydelig. Mange faktorer kan påvirke dette, bl.a. bruken av og ferdsele omkring hyttene, samt forhold som lokaltopografi og vegetasjon.

Basert på generelle forutsetninger har vi som et forsiktig estimat beregnet at vel 300 km² årlig går tapt som følge av den pågående hytteutbyggingen. Dette innebærer 0,2 prosent av det arealet det i dag drives reindrift i. I løpet av de neste 20 år vil dette bety at 5 prosent av beitearealet vil kunne gå tapt som følge av hyttebygging alene. Klart størst tap som følge av hyttebygging forventes i det sørligste reinbeiteområdet Sør-Trøndelag / Hedmark, hvor nærmere en femtedel av beitearealet kan gå tapt. Dette kan bety tilsvarende reduksjoner i produksjon og inntekter for alle reindriftsutøvere, eller en tilsvarende reduksjon i antall reindriftsutøvere. Totalt vil et slikt beitetap de neste 20 år tilsvare 20 driftsenheter og nesten 100 reieneiere i hele området med samisk reindrift. I Sør-Trøndelag/Hedmark vil beitetapet over 20 år kunne tilsvare 5 driftsenheter og knappe 30 reieneiere. Alternativt, eller kombinert med slike reduksjoner, kan utbygging tvinge fram betydelige omlegginger av reindriften, for eksempel mer føring eller mer intensiv gjeting, men slike tiltak medfører betydelige merkostnader. Dessuten er det et spørsmål om denne typen reindrift er i tråd med de politiske målene for reindriften.

Utfordringer for plan og saksbehandling av hytteplaner og hyttesaker i kommuner og reindriftens organer

Både kommunene og reindriften kan i sin plan- og saksbehandling bidra til bedre styring, kanalisering og begrensning av hyttebyggingen, slik at den i minst mulig grad skaper problemer for reindriften.

For det første bør kommuneplanstatus bedres, ved at kommuneplanene oppdateres slik at de blir mer i samsvar med utbyggingsplaner. Et viktig tiltak i kommuneplanleggingen er også å tilrettelegge for å ta i bruk det betydelige antallet ubebygde hyttetomter som ligger i gjeldende kommuneplaner og som er avklart med sektormyndighetene, herunder reindriften, framfor å tilrettelegge for nye hyttefelt. Dernest kan rutinene for plan- og saksbehandling i kommunene forbedres. I forhold til planprosesser er det viktigste at reindriftens organer involveres tidlig i prosessene, slik at det blir reelle muligheter til dialog mellom kommuner og reindrift, særlig i kommuneplanprosesser.

Det er likevel når det gjelder enkeltsaker som krever dispensasjon fra kommuneplan, at kommunenes praksis nå er mest problematisk. Kommunene innvilger det store flertallet av slike søknader selv om dette krever gode begrunnelser i hvert tilfelle. Dette gir mange enkeltsaker som reindriftens organer må forholde seg til, og en mer restriktiv dispensasjonspraksis i kommunene hadde redusert antallet enkeltsaker betydelig. Slike enkeltsaker avviker fra det plangrunnlaget kommuner og andre parter, bl.a. reindriften i tidligere planprosesser er blitt enige om, og krever derfor egne vurderinger. Det er også fortsatt i noen grad et problem at en del av disse søknadene ikke sendes på høring til reindriftens organer, noe som fører til at utbygging skjer uten noen form for høring av andre partsinteresser som reindriften. Kommunene ser også bort fra reindriftens merknader i mange av de sakene reindriften går imot, og unnlater å gi reindriften melding om endelig vedtak i en betydelig del av disse sakene (Riksrevisjonen 2004), noe som avskjærer reindriften fra å påklage vedtaket.

På den andre siden kan reindriftens organer også forbedre sine rutiner i plan- og saksbehandling. En

forutsetning for medvirkning er aktiv deltakelse i planprosessene, og selv om dette nå er det vanlige, er ikke alltid reindriftens organer like aktive i disse prosessene. En kritikk som også er kommet mot reindriften er at dens representanter i dialogen ikke har opptrådt entydig, og heller ikke vært tydelig på sine prioritinger. Inkonsekvens mellom områdestyrets uttalelser, berørte distrikts uttalelser og kartgrunnlaget kan av og til være et problem (Riksrevisjonen 2004).

Når det gjelder enkeltsaker, er det grunn til å stille spørsmål ved hvorfor reindriftens organer aksepterer det store flertallet av dispensasjonssøknadene? Dette skaper forventninger om at dispensasjoner akseptereres, og genererer flere slike søknader. Det er også grunn til å stille spørsmål ved hvorfor reindriftens organer lar være å påklage de fleste dispensasjonsvedtak som en i første runde gikk imot? Totalt sett bidrar reindriftens organer med dette til at de aller fleste dispensasjonssøknader akseptereres.

Avslutningsvis stiller vi et åpent spørsmål om regionale planer som dekker ett eller flere hele reinbeitedistrikt, for eksempel fylkesdelplaner eller fjellplaner, kan være en løsning for å få til en mer helhetlig arealforvaltning av de områdene som reindriften bruker, jamfør forsøk som er gjort med slik forvaltning av villreinområder i Sør-Norge (Bråtå 2003)? Spørsmålet er likevel i hvilken grad kommunene vil og kan forplikte seg til denne typen fellesplanlegging av større fjell- og utmarksområder, og la dette også påvirke egne kommuneplaner?

Referanser:

- Arnesen, Tor, Birgitta Ericsson og Simen Flygind (2002): *Fritidsboliger i Norge: Lokaliseringsmønster 1970-2002*. Tidsskriftet Utmark, nr. 3 2002. Lillehammer.
- Bråtå, Hans Olav (2003): *Forvaltningen av villreinen og dens ressursystem i Rondane*. Tidsskriftet Utmark, nr. 1 2003. Lillehammer.
- Erisson, Birgitta (2006): *Fritidsboliger – utvikling og motiver for eierskap*. Tidsskriftet Utmark, nr. 1 2006. Lillehammer.
- Falleth, Eva Irene og Per Gunnar Røe (1997): *Utfyllende planbestemmelser. Hjemmelsgrunnlag og faktisk bruk*. NIBR-notat 1997:109. NIBR. Oslo.
- Helle, T. og M. Särkelä (1993): *The effects of outdoor recreation on range use by semi-domesticated reindeer*. Scandinavian Journal of Forest Research 8: 123-133.
- Holsen, Terje og Terje Skjeggedal (2000): *Landbruks-, natur og friluftsområder – en utredning for planlovutvalget*. Notater for planlovutvalget. Notat 9/2000.
- Miljøverndepartementet (2005a): *Kommuneplanens arealdel*. Veileder T-1382. www.odin.no.
- Miljøverndepartementet (2005b): *Ny forskrift om konsekvensutredninger og planlegging etter plan- og bygningsloven*. Kommentartutgave til Veileder
- Lie, Ivar og Vigdis Nygaard (2003): *Arealsaker i reinbeiteland. En kartlegging av saksmengde, innsigelsessaker og saker som har utløst konsekvensutredning eller erstatning*. Rapport 2003:7. Norut NIBR Finnmark. Alta.
- Riksrevisjonen (2004): *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark*. Dokument nr. 3:12 (2003-04).
- Taugbøl, Trond (2002): *Hyttebygging i Norge. Trender, konflikter og styringsmuligheter*. Tidsskriftet Utmark, nr. 3 2002. Lillehammer.
- Taugbøl, Trond m.fl. (2001): *Hyttebygging i Norge. En oppsummering og vurdering av ulike miljø- og samfunnsmessige effekter av hyttebygging i fjell- og skogstraktene i Sør-Norge*. NINA Oppdragsmelding 709.
- UNEP (2001): C. Nellemann, L. Kullerud, I. Vistnes, B. C. Forbes, T. Foresman, E. Husby, G. P. Kofinas, B. P. Kaltenborn, J. Rouaud, M. Magomedova, R. Bobiwash, C. Lambrechts, P. J. Schei, S. Tveitdal, O. Grøn og T. S. Larsen. *GLOBIO. Global methodology for mapping human impacts on the biosphere*. UNEP/DEWA/TR.01-3. Nairobi, Kenya.
- UNEP/RIVM (2004): Potting, José og Jan Bakkenes (red.). *The GEO-3 scenarios 2002-2032: Quantification and analysis of environmental impacts*. UNEP/DEWA/RS.03-4 og RIVM 402001022. Bilthoven, Nederland.
- Vistnes, Ingunn og Christian Nellemann (2000): *Når mennesker forstyrrer dyr*. Reindriftnytt 2/3-2000
- Vistnes, Ingunn og Christian Nellemann (2001): *Avoidance of cabins, roads, and power lines by reindeer during calving*. Journal of Wildlife Management 65:915-925.
- Vistnes, Ingunn, Christian Nellemann og Kirsti Strøm Bull (2004): *Inngrep i reinbeiteland. Biologi, jus og strategier i utbyggingssaker*. NINA Temahefte 26.
- Wolfe, S. A., B. Griffith og C. A. G. Wolfe (2000): *Response of reindeer and caribou to human activities*. Polar Research 19: 63-73.