

VINDKRAFT ELLER REINDRIFT?

TEMARAPPORT 3

Del D

Lovverk, konsesjonsbehandling, kunnskapsgrunnlag og påvirkere



1. utgave – 18.06.2020

Temarapport 3

Vindkraft eller reindrift Del D

Utgitt av: Motvind Norge og Naturvernforbundet i Ávjovárri

Dato: 18.06.2020

Redaksjon: Svein Lund
Peer Gaup
Piera Jovvna Somby
Alle er bosatt i Guovdageaidnu og styremedlemmer i
Naturvernforbundet i Ávjovárri

Forsidebilde: Per Olav Ervik

ISBN: 978-82-691830-2-3 (Trykt)
978-82-691830-3-0 (Digital)

VINDKRAFT – en rapportserie fra Motvind Norge

Vindkraft er betraktet som fornybar energi, men utbyggingene har vist seg å ha store konsekvenser for bl.a. helse, livskvalitet og tap av naturmangfold. FNs naturpanel IPBES angir at arealinngrep og tap av naturmangfold er en like stor trussel mot livet på jorden som klimaendringen. Inngrepene og naturtapet er irreversibelt og ikke fornybart.

I Norge er det i skrivende stund gitt omlag 100 konsesjoner, hvorav nær halvparten er ferdigstilt. Protestene øker i takt med at konsekvensene viser seg.

Motvind Norge sin rapportserie "Vindkraft" søker å øke kunnskapsgrunnlaget om vindkraft. Den første rapporten handla om arealinngrep, den andre om reindrift og urfolksrettigheter.

Denne rapporten, som kommer i fire deler, har et bredt perspektiv på forholdet mellom vindkraft og reindrift, med vekt på erfaringene fra vindkraft i reinbeiteland.

Kommende rapporter vil bl.a. handle om infralyd, støy og helse, samt økonomien i vindkraftutbyggingene.

Motvind Norge mener vindkraftutbygging ikke er svaret på klimakrisen. Vårt mål er å stanse utbyggingene i Norge.

Innholdsliste for hele rapporten

- Del A – Oversikt, sammendrag og oppsummering
- Del B – Reindrif, vindkraft og skadevirkninger
- Del C – Erfaringer fra vindkraft i reinbeiteområder
- Del D – Lovverk, konsesjonsbehandling, kunnskapsgrunnlag og påvirkere

Innholdsliste for del D

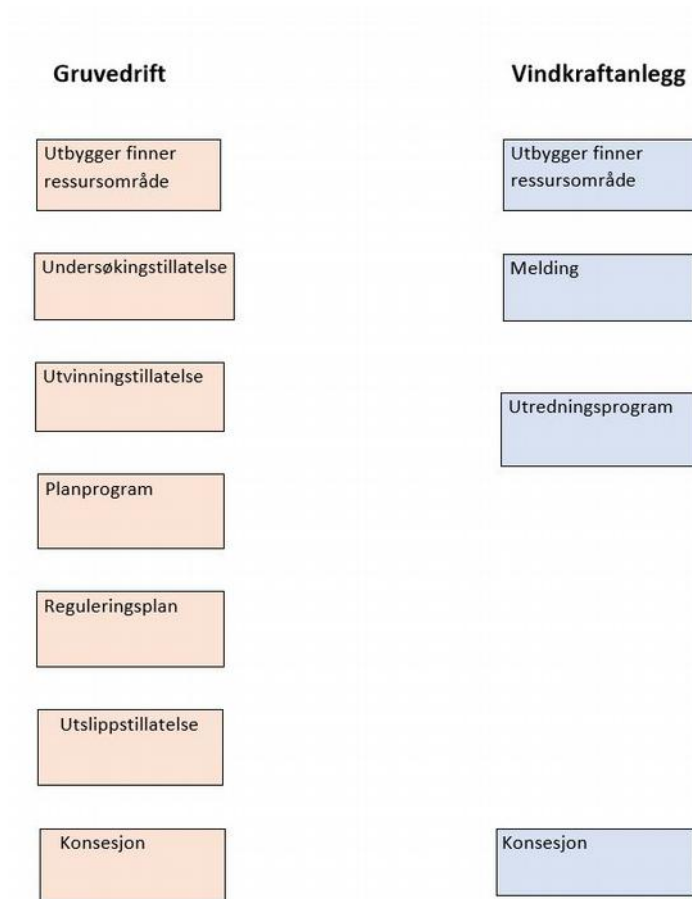
D1. Lovverk og saksbehandling.....	4
Saksbehandlingsprosessen.....	6
Initiativ til vindkraftprosjekt.....	6
Melding til NVE.....	7
Konsekvensutredning.....	8
Konsesjonssøknad.....	10
Tematiske konfliktvurderinger.....	11
Konsesjonsendring og detaljplanlegging.....	12
Utbygging.....	13
Driftsperioden.....	13
Avvikling.....	13
Miljømyndigheter på sidelinja.....	14
Vil ha enkelt system enklere.....	15
Hvilke lover påvirker vindkraftutbygging?.....	15
Energiloven.....	16
Plan- og bygningsloven.....	16
Naturmangfoldloven.....	16
Reindriftsloven.....	18
Kulturminneloven.....	18
Dyrevelferdsloven.....	18
Folkerett og urfolksrett.....	19
Nasjonal samerett.....	19
NVEs syn på sameretten.....	20
Ekspropriasjon.....	21
Hvem er rettssubjekt i reindriften?.....	21
Sikrer lovverket og rettsvesenet naturen og reindriften?.....	22
Rettsvesen for hvem?.....	23
D2. Kunnskapsgrunnlaget.....	24
Fra historia om reinforskning i Norge.....	24
Tynn forskning på rein og vindkraft.....	25
Hva er det man undersøker?.....	26
Problemer med undersøkning og tolking.....	27
Hvilke forskningsmetoder er brukt?.....	27
Konsekvensutredning – av og for hvem?.....	28
På tynt grunnlag.....	30
Omstridde utredninger og utredere.....	31
Samme folk i mange roller.....	34
20 års uenighet.....	35

Premissgivere for kommuner og fylkeskommuner.....	36
Samisk forskning og utredning?.....	36
Protect Sápmi – Objektiv utreder, forsvarer av reindrifta eller hva?.....	37
Kartgrunnlaget.....	39
Hva er nytt med vindkraftsaka?.....	40
D3. Påvirkene.....	41
2000: Alle ville ha vindkraft.....	41
Voksende motstand.....	44
2020: Hva mener de nå?.....	46
NORWEA – Ansvarsfraskrivning.....	46
Zero – Opp til konsesjonsmyndighetene.....	47
Naturvernforbundet – Reindrift hard eksklusjonsgrunn.....	47
Natur og Ungdom – Ikke vindkraft i reinbeiteområder.....	48
Miljøvernforbundet – Første organisasjon mot vindkraft.....	49
Verdens villmarksfond – Krav om samtykke.....	50
Bellona – Ingen kompetanse på reindrift.....	50
Den norske turistforening – Felles interesser.....	50
Norske Samers Riksforbund – I strid med folkeretten.....	51
Norske Reindriftssamers Landsforbund – Rett til å si nei.....	52
Norges Vassdrags- og Energidirektorat – Symbol på bærekraftig utvikling.....	53
Næringslivets hovedorganisasjon – Må tåle naturinngrep.....	53
Landsorganisasjonen – Reindrift i veien for arbeidsplasser.....	54

D1. Lovverk og saksbehandling

Hvordan er det mulig at den norske staten med loven i hand kan gi utmarka til internasjonal kapital? Hvordan kan de slik oppheve både allemannsretten i utmark og reindrifas rettigheter ut fra alders tids bruk¹? Hvordan kan reindrifas, sjøl om den etter loven skal ha et vern om sine bruksområder, likevel gang på gang måtte vike for vindkraftutbygging?

Lovverk og saksbehandling for vindkraftsaker i Norge skiller seg på flere måter ut fra det vi er vant med fra andre utbyggingssaker, som f.eks. veibygging og gruvedrift. Sjøl om Norge og Sverige har et tett samarbeid om vindkraftutbygging, er det store forskjeller på hvordan konsesjonssøknader blir behandla i de to landa.



Flytskjemaet viser at behandling av utbyggingssaker etter energiloven på flere måter skiller seg ut fra saksbehandling etter mineralloven og plan- og bygningsloven:

– Kommunen har ikke myndighet til å vedta planprogram eller reguleringsplan. Kommunen skal derimot legge areal til vindkraftverk inn i egen arealplan, eller gi dispensasjon fra denne. Dersom ikke kommunen vil det, kan staten gå inn og overstyre med statlig plan.²

¹

² Kommunens rolle er forklart i denne utredninga fra Asplan Viak: LOKALISERING AV STØRRE VINDKRAFTANLEGG OG KOMMUNEN SOM AREALPLANMYNDIGHET FAGNOTAT 10.03.2020

– Miljømyndighetene har ingen rolle i prosessen. Mens miljødirektoratet for gruver må vedta (eller forkaste) søknad om utslipp, finnes det ikke noe tilsvarende for vindkraft, f.eks. inngrepstillatelse. Konesjonssøknaden erstatter både reguleringsplan, utlippstillatelse og driftskonsesjon.

– For gruvesaker kan forskjellige myndigheter stoppe utviklinga av et prosjekt på hele fire nivåer i saksbehandlinga, før det kommer til endelig behandling av driftskonsesjon. For vindkraftsaker finnes det ikke hjemmel til å stanse en søknad uten full konsesjonsbehandling, det vil si at alle som vil starte et vindkraftverk har rett til å få planen behandla fram til og med konsesjonssøknad.

Det er altså energiforvaltninga som har styringa fra begynnelse til slutt. Dersom konsesjonen blir anka, kan den bare ankes til OED, altså fortsatt energiforvaltning, ikke til Kongen i Statsråd slik som ved gruveutbygginger.

Svensk saksbehandling skiller seg ut fra dette på to avgjørende punkter. For det første blir vindkraft sett på som ei miljøsak, som behandles av miljømyndigheter. For det andre går den til domsstolene uten at den parten som er ramma av utbygginga må betale regninga for det. (Se kapittel C3 om erfaringer fra Sverige.)



*Før NVE tar standpunkt til en vindkraftplan, skal de holde folkemøter. I forbindelse med planen for Davvi vindkraftverk måtte folkemøtet holdes to ganger, fordi NVE på første møtet ikke hadde ordna med tolking. Her er fra det andre møtet, der vi ser at NVEs representanter alle sitter med høretelefoner for å få med seg tolkinga fra samisk til norsk. Lengst til venstre er Arne Olsen, som er avdelingsleder i NVE og saksbehandler for de fleste vindkraftsøknader. Taleren, sametingsrepresentant Márjá Liissä Partapuoli viser sin motvilje med å stille i vrent kofte.
(Foto: Svein Lund)*

Saksbehandlingsprosessen

I Norge må man ha konsesjon etter energiloven for å drive vindkraftverk på over 10 MW (tilsvarende 3 vanlige vindturbiner). Konsesjonsmyndighet er Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE).

I januar 2020 kom NVE med ei utredning kalt *Konsesjonsprosessen for vindkraft på land – Beskrivelse, utfordringer og mulige tiltak*. Denne forklarer prosessen for oppstart, drift og avslutning av vindkraftverk gjennom åtte faser. Vi vil her se på noen av disse fasene og hvilke regler som gjelder, spesielt i forhold til reindrifta.

Initiativ til vindkraftprosjekt

Hvem kan sette i gang en søknadsprosess? NVE skriver: «*Utviklingen av et vindkraftverk starter som regel i et energi- eller prosjektutviklingselskap. ... I initiativfasen gjør selskapet en innledende vurdering av om det aktuelle prosjektet er bedriftsøkonomisk interessant og om konsekvensene av et vindkraftverk er på et så lavt nivå at det kan være mulig å få konsesjon.*»

Vi merker oss her at det ofte ikke er energiselskapet som skal drive vindkraftverket som setter i gang prosessen. Vel så ofte er det et prosjektutviklingselskap, som bare har som målsetting å planlegge, drive prosjektet fram til konsesjon og så selge det til andre. Det er også verdt å merke seg at i vurderinga av konsekvensene er det først og fremst spørsmål om det kan være mulig å få konsesjon, ikke om prosjektet er forsvarlig i forhold til naturen og andre interesser.

Etter at konsesjonslovene blei oppheva med EØS-avtalen, kan hvilket som helst selskap i inn- og utland lage en plan for vindkraft hvor som helst og sende melding til NVE som er forplikta til å behandle denne. Søkeren trenger ikke vise til mer enn at man har et selskap med organisasjonsnummer. Man trenger ikke ha noen tilknytning til eller rettigheter til det området der man ønsker å sette opp vindkraftanlegg, men kan melde inn for både offentlig og privat eide områder. (Det finnes altså ikke noe ledd som tilsvarende undersøkelsestillatelse for mineralutvinning.)

Til hjelp for dem som vil sette i gang søknadsprosessen har NVE laga et vindkart som viser gjennomsnittlig vindhastighet i ulike høyder over bakken for hele fastlands-Norge. I tillegg kan søkere få mye gratis informasjon i forslaget til nasjonal ramme for vindkraft. NVE sier sjøl at disse dokumenta er «et viktig utgangspunkt for prosjektutvikling». De som vil starte opp kan også bruke OEDs og KLDs retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk (2007) og regionale planer for vindkraft. Initiativtakerne kan også kontakte NVE for å få veiledning, men har ingen plikt til å kontakte noen på dette stadiet.

Verken reindrifta, andre brukere av de aktuelle områdene eller naturverninteresser har noen som helst rettigheter på dette nivået, heller ikke rett til informasjon om at planlegging er på gang. Det blir nå lagt ned mye arbeid og penger i et forarbeid, og initiativtaker får en stadig større interesse av at dette blir gjennomført og av at alle innvendinger blir avvist. Mye av premisene for utbygginga blir lagt her, ofte uten at initiativtaker ennå har noen kunnskap om verken naturmangfold eller bruk av området. Et typisk eksempel her er planlegginga av vindkraftanlegget Davvi i Finnmark, der initiativtaker på grunnlag av forelda og mangelfulle reindriftskart feilaktig hevda at området de ville bygge i ikke var brukt av reindrifta.

I denne fasen kan initiativtaker kontakte grunneiere og rettighetshavere, f.eks. reieiere, og tilby oppkjøp og erstatninger, før det er avklart hvor store inngrepa vil bli og før det er gjort noen undersøkelser om biologisk mangfold og skadevirkninger. Ofte blir slike avtaler hemmeligstempla, slik at allmennheten ikke kan kontrollere dem. I slike avtaler med taushetsplikt er det oftest en forpliktelse til å ikke motarbeide prosjektet eller stille kritiske spørsmål.

Det eksisterer ingen oversikt over hvilke områder som nå befinner seg på dette forberedende stadiet.

Melding til NVE



«For vindkraftverk med installert effekt på over 10 MW må tiltakshaver sende inn en melding med forslag til utredningsprogram før det kan søkes om konsesjon. Meldingen er et varsel om at det er satt i gang planlegging av et tiltak, og skal bidra til å gi offentlige myndigheter, interesseorganisasjoner og lokalsamfunnet informasjon om prosjektet.»

Melding skal sendes til NVE. Det er ingen krav i energiloven eller tilhørende forskrifter om hva meldinger om vindkraftverk skal inneholde, men NVE krever opplysninger om:

- det planlagte tiltaket, det berørte området og de problemstillingene som i den konkrete saken anses viktige for miljø og samfunn
- hva som skal utredes og hvilke metoder som skal brukes for å skaffe nødvendig kunnskap
- relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen
- søknadsprosessen, med frister, deltakere og plan for medvirkning, blant annet fra særlig berørte grupper
- kart

NVE skal så sende meldinga på høring med frist minimum seks uker, invitere lokale og regionale myndigheter til informasjonsmøte og arrangere åpent møte for lokalbefolkningen og andre interessenter.

NVE skriver: *Dersom tiltaket berører arealer med samiske interesser, tilbyr vi berørte reinbeitedistrikt og Sametinget konsultasjonsmøter om saken.* Slike konsultasjonsmøter er NVE forpliktet til å gjennomføre, men framstiller det likevel som dette er et tilbud fra dem.

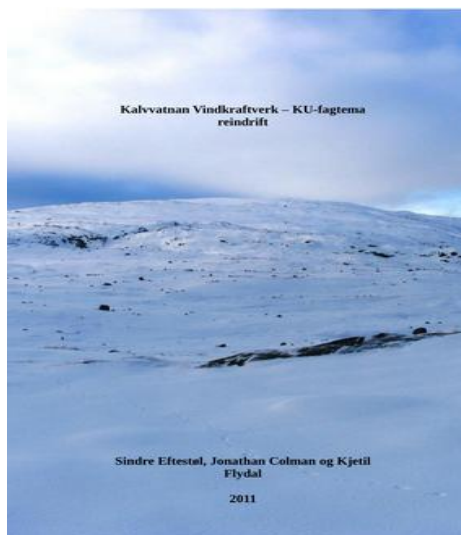
I høringen ber NVE om innspill på hva som bør utredes nærmere i en konsekvensutredning. Når høringsfristen er utløpt, sender NVE alle uttalelsene til tiltakshaver med en frist for kommentarer.

Etter høringen fastsetter så NVE et utredningsprogram. Programmet skal være basert på meldingen, skriftlige høringsuttalelser, eventuelle konsultasjoner og NVEs fagkunnskap om vindkraft og virkninger av vindkraftutbygging. I praksis følger utredningsprogramma fra NVE stort sett samme mal, med ei mengde saker som skal utredes, derav mange er reine formaliteter. Det er ingen prioritering av hva som er viktig.

Det finnes i dag ingen avslagshjemmel for meldinger. I en del saker har NVE imidlertid sendt brev til tiltakshaver med anmodning om å trekke meldingen.

NVE har satt enkelte saker i bero, både i meldings- og søknadsfasen. At saken er satt i bero, betyr at behandlingen utsettes, for eksempel i påvente av økt nettkapasitet. Dette har i de fleste tilfeller vært initiert av NVE, men i noen tilfeller har tiltakshaver bedt om at saken settes i bero. Siden disse sakene er stoppa uten at det har vært gitt avslag, kan de når som helst dukke opp igjen, og vil da ha rett på full konsesjonsbehandling.

Konsekvensutredning



De fleste konsekvensutredningene om reindrift er laga under medvirkning av en eller flere av de tre forfatterne av denne. Leder i et av de berørte reinbeitedistrikta karakteriserte denne utredninga som »så mangelfull som mulig».

Sjøl om saksbehandlinga av vindkraftsaker ellers ikke reguleres av plan- og bygningsloven, gjelder denne lovens regler om konsekvensutredninger. Tiltakshaver kan sjøl velge hvem som skal gjennomføre utredningen, men det heter at de aktuelle personene må ha relevant faglig kompetanse. Hva som skal godkjennes som faglig kompetanse er det ingen regler for. Det er ikke krav om reindriftskompetanse for å gjøre utredninger om reindrift.

Allerede i en rapport utgitt av NVE i 2004 om reinbeiter og arealinngrep, heter det: «...for reindriffta vil en aldri kunne forutsi virkningen av et inngrep i reinbeiteland hvis en ikke kjenner og forstår den helhetlige bruken til reindriffta i området. Fullstendig oversikt over den helhetlige bruken kan bare reineierne (siidaen) som bruker området gi. Utbyggingstiltak plassert på «feil» sted kan skape barriereeffekt og fragmentere reinbeitelandet slik at ubebygde og uforstyrrede områder blir umulige å bruke fordi det blir umulig å flytte reinen til dem.»

Denne viktige erkjennelsen skulle ligge til grunn for konsekvensutredninger, men slik er det ofte ikke i praksis. Konsekvensutredningene gjelder virkninger for miljø- og samfunnsinteresser i saker som kan ha stor betydning for mange. Det er derfor grunn til å spørre om det er forsvarlig at

det er opp til utbyggerne å velge hvem som skal gjøre slike utredninger. Konsulentselskapene har konsulenter som spesialiserer seg på utredninger for visse tema ved vindkraftutbygging, noe som gjør at de i stor grad kan bruke samme maler og grunnlagsmateriale. Disse blir i så stor grad sydd over samme lest, at noen snakker om «konsulentindustrien». Utredningene har så godt som alltid samme konklusjoner, nemlig at reinen vil venne seg til inngrepa og at utbygginga ikke vil være videre til skade for reindrifta.

For vindkraftutbygging i reinbeiteområder er det gjerne ei utredning om naturmangfold og ei annen utredning om reindrift. Disse blir gjerne gjort uavhengig av hverandre av forskjellige utredere, og det er fare for at ingen av dem sier noe om hvilke plantearter i området som er viktige for reinbeite.

Det er standardkrav i utredningsprogrammet at tiltakshaver skal etablere ei samrådsgruppe og gjennomføre minst tre møter med denne i utredningsfasen. I hvilken grad dette blir gjennomført har vi ingen oversikt over.

Hva blir så tatt med i en konsekvensutredning? Ofte ser vi at oppdragsgiver ønsker å avgrense utredningen. Det kan være både for å gjøre det billig og raskt, og for at det ikke skal komme opp ubehagelige fakta om konsekvenser som kan hindre konsesjon.

For utredninger om reindrift er et gjennomgående stridsspørsmål om utredningen skal ta hensyn til mulige virkninger utover det enkelte reinbeitedistrikt, og om man også skal se på virkningene av tidligere inngrep i området. Det kalles å vurdere lokale, regionale og kumulative virkninger. Dette blir ofte forsømt, sjøl om konsekvensutredningsforskriften er klar på at det skal gjøres: «*Samlede virkninger av planen eller tiltaket sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet skal også vurderes. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede virkningene av planer og tiltak innenfor det aktuelle reinbeitedistriktet vurderes.*» Vi har sett tilfeller av at utredere har avvist å vurdere kumulative virkninger med at oppdragsgiver ikke ønska det.³

Forskriften sier også klart at utreder skal gjøre egne undersøkelser når det trengst: «*Konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon. Hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes.*» Det er altså ikke holdbart f.eks. å hevde at det i et område ikke forekommer rødlista plante- og dyrearter, dersom årsaken til at dette ikke er registrert er manglende eller mangelfulle biologiske undersøkelser i området.

I slike utredninger skal man også følge Naturmangfoldlovens påbud: «*Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.*» Det er gjerne lite å se til dette i utredninger om vindkraft.

Miljødirektoratet så i en undersøkelse i 2015 på konsesjonsordninga for vindkraftverk⁴, og fant at svært mange konsekvensutredninger var utilstrekkelige. I et stort flertall av de sakene direktoratet undersøkte var utredningene så mangelfulle at miljømyndighetene hadde måttet be om tilleggsundersøkelser. Undersøkelser av naturmangfold var oftest gjort som stikkprøver, gjerne på feil årstid og under værforhold som ga lite resultat. Direktoratet kritiserte også NVEs arbeid med utredningsprogram, som bærer preg av ei standardisert lang liste, uten å vektlegge de forhold som kan gi virkelig store skadevirkninger ved det enkelte prosjekt.

Også NVE har i noen tilfeller sett nærmere på kvaliteten på konsekvensutredninger. Vi har ikke sett at de har gjort dette i saker som gjelder vindkraft, og heller ikke i reindriftssaker, men en undersøkelse som kom i 2015 er likevel interessant, da den sier mye om hvor dårlige utredninger som ofte har ligget til grunn for konsesjonsbehandling. Det er *Etterundersøkelser av flora og naturtyper i elver med planlagt småkraftutbygging*, gjennomført av forskere fra Miljøfaglig Utredning AS, BioFokus og NINA. Her har man sett spesielt på verdifulle naturtyper og rødlista lav og moser. Konklusjonen er skremmende: «*Det ble påvist til dels store avvik i resultater. Antall*

³ Se f.eks. Fosen i kap. C2

⁴ VINDKRAFT: Håndteringen av miljøhensyn i konsesjonsordningen – situasjonsbeskrivelse og anbefalinger

rødlistede lav og moser var 12,8 ganger så høyt i etterundersøkelsen. Det ble funnet nesten dobbelt så mange naturtyper, deriblant 14 med verdi svært viktig, mot bare 1 i småkraftprosjektene, mens småkraftutredningene hadde dobbelt så høyt areal. Generelt ble verdiene vurdert å være vesentlig høyere, omfanget mer negativt og konsekvensene mer negative i etterundersøkelsen.»

Dette viser at utbyggingsprosjekter i norsk natur blir vedtatt på et svært sviktende grunnlag. Man må stille spørsmålet om det er den faglige kompetansen som mangler, eller om det rett og slett er slik at oppdragsgiver ønsker at det blir funnet minst mulig som kan komme i veien for konsesjonen. Forskerne bak denne rapporten sier det ikke like direkte, men antyder «manglende motivasjon» hos konsekvensutrederne. Det er liten grunn til å tru at situasjonen er bedre for vindkraftprosjekter og for utbyggingsprosjekter der rein og reindrift blir påvirket.

Konsesjonssøknad

Når konsekvensutredningene er gjennomført, kan tiltakshaver søke om konsesjon. I konsesjonssøknaden skal det være opplysninger om den tekniske gjennomføringa av anlegget og om virkninger for natur og omgivelser. Søknad om konsesjon legges ut til høring, med frist ca. to måneder. NVE arrangerer informasjonsmøter for lokale og regionale myndigheter og for lokalbefolkningen. Når høringsfristen er utløpt, sender NVE alle uttalelsene til tiltakshaver med en frist for kommentarer. Etter høring skal også NVE arrangere sluttbefaring av det omsøkte planområdet.



Konsesjonssøknad

Øyfjellet Vindkraftverk, Vefsn kommune,
Nordland fylke



Øyfjellet vindpark sett fra bygdetunet, Vefsn museum, Mosjøen



Vi projekterer, seljer och förvaltar förnybar vindkraft.

6. januar 2014

Eolus Vind AB (publ)
Box 95
291 21 HÄSSLEHOLM info@eolusvind.com
Tel: 0451-491 50 (v0) www.eolusvind.com

Org. nr: 556389-3856 | HÄSSLEHOLM (HQ) | VÄRGÅRDA | HALMSTAD | UDDEVALLA | FALLUN | ESTLAND | LETTLAND

Hvis en konsesjonssøknad kommer i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, kan berørte kommuner, fylkeskommuner og statlige organ fremme innsigelse mot utbyggingsforslaget. I tillegg kan Sametinget fremme innsigelse dersom planene kan få vesentlig

betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. Ved utbygging i «arealer med samiske interesser» kan reinbeitedistrikter og Sametinget be om konsultasjonsmøter med NVE.

Om NVE gir konsesjon, kan det påklages til Olje- og energidepartementet (OED). OEDs vedtak i klagesaken er endelig.

NVEs praksis er å gi fem års frist fra det er gitt endelig konsesjon til anlegget må være satt i drift. Konsesjonssøker kan søke om utsettelse av denne fristen. Det er ganske mange anlegg som har fått konsesjon, men ikke satt i gang, og så har de nå fått hastverk fordi de må være i drift innen 2021 for å få nytte av de grønne sertifikatene.

Tematiske konfliktvurderinger

I 2005 blei det innført ei ordning med tematiske konfliktvurderinger som del av konsesjonsbehandlingen. Det skal i følge myndighetene bidra til mer helhetlig og samla vurdering av utbyggingsplaner for vindkraftverk.

Det skal gjøres vurderinger for miljø, landskap og kulturmiljø/kulturminner, for reindrift og for forsvaret. For reindrift er det Reindriftsforvaltningen, dvs. nå Landbruksdirektoratet, som er ansvarlig. Vurderingene skjer gjennom en rangering som skiller mellom ulike grader av konflikt på en skala fra ingen konflikt (A) til svært stor konflikt (E). For mellomliggende nivå åpnes det for at avbøtende tiltak kan settes inn for å redusere konfliktnivået. Det har vært utbredt misnøye med at de vurderingene som gjøres i stor grad ikke blir vektlagt i konsesjonsvurderingene, og direktoratenes vurderinger blir ofte overprøvd av NVE. Dette førte til at Riksantikvaren i 2013 valgte å trekke seg fra dette arbeidet. Andre har omtalt systemet som «effektiv tåkelegging».⁵

A	Ingen konflikt	Tiltaket vil ikke ha innvirkning på reindriften i området og/eller arealet er allerede tapt for reindriften.
B	Mindre konflikt	Tiltaket vil i utgangspunktet få negative konsekvenser for reindriften lokalt. Konsekvensene kan avbøtes med mindre justeringer av reindriften og/eller av tiltaket.
C	Middels konflikt	Tiltaket vil få vesentlige konsekvenser for reindriften lokalt. De regionale konsekvensene er usikre. Konsekvensene kan reduseres ved justeringer av parken som flytting/fjerning av et mindre antall vindturbiner og/eller omlegging av reindriften.
D	Stor konflikt	Tiltaket vil få vesentlige konsekvenser for reindriften lokalt, samt negative regionale konsekvenser. Mulig å redusere konsekvensene ved avbøtende tiltak som for eksempel omfattende justeringer av parken som flytting/fjerning av et større antall vindturbiner. En vesentlig omlegging av den lokale reindriften er ikke mulig uten å forsterke de negative regionale konsekvensene.
E	Svært stor konflikt	Realisering av vindkraftprosjektet umuliggjør fortsatt reindrift i området. En fortsatt drift er heller ikke mulig ved omlegginger, kompensasjon av beiteland eller på annen måte. I dette tilfellet er en politisk avklaring og prioritering nødvendig før en realisering av tiltaket.

Kategoriene som blir brukt ved konfliktvurdering for reindrift er utarbeida av ei arbeidsgruppe med KR, LMD, MD og NVE, altså tre departementer og et direktorat. Det er ingen tegn på at det har vært folk med reindriftskompetanse med her, da slikt knapt forekommer i disse organa. Det er ingen reindriftsorganer eller samiske organer som har godkjent kriteriene, derimot har de vært utsatt for mye kritikk. Et eksempel er reindriftsagronomen for Vest-Finnmark, som i 2006 foreslo kriteriene for kategori E endra til «der vindkraftutbygging vil begrense muligheten for utøvelse av reindrift i

⁵[https://www.google.com/url?](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi5gsq6itnpAhXmwosKHT6sCBcQFjAEegQIBhAB&url=https%3A%2F%2Fnaturvernforbundet.no%2Fgetfile.php%2F13148086-1572260159%2FFylkeslag%2520-%2520NOA%2F02_nf%2520svarer%2520OED.pdf&usg=AOvVaw1xo20bYVFuumrNs-D3N0q6)

sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi5gsq6itnpAhXmwosKHT6sCBcQFjAEegQIBhAB&url=https%3A%2F%2Fnaturvernforbundet.no%2Fgetfile.php%2F13148086-1572260159%2FFylkeslag%2520-%2520NOA%2F02_nf%2520svarer%2520OED.pdf&usg=AOvVaw1xo20bYVFuumrNs-D3N0q6

distriktet, og hvor distriktets særverdiområder forringes i et omfang hvor det heller ikke vil være mulig med omlegging eller kompensasjon av beiteland».⁶

I tilfeller der bare ett reinbeitedistrikt blir berørt, kan retningslinjene tolkes slik at et tiltak ikke kan bli vurdert som mer alvorlig enn kategori C - Middels konflikt. Dette vil være tilfelle i mange områder i Trøndelag og Nordland, samt på øyer i Troms med helårsbeite eller sommerbeite. Slik blir inngrep som kan være fatalt for en enkelt siida eller distrikt redusert til et formelt sett lavt konfliktnivå. Dette har vi sett i praksis i flere tilfeller, bl.a. ved utbygginga av Fakken på Vannøya i Troms, der denne blei vurdert til kategori C, begrunna med at siden inngrepet var på ei øy, der det bare var ett distrikt, så blei ikke andre distrikter ramma. Områdestyret for reindriften i Troms uttalte da, med henvisning til denne saka: «Områdestyret anser derfor opplegget for gjennomføring av tematisk konfliktvurdering som uholdbart, og kan ikke akseptere en slik framgangsmåte som grunnlag for å fatte beslutninger om vindkraftutbygging.»⁷

Når vurderinga likevel er at reindrift blir umuliggjort av inngrep, betyr det ikke nødvendigvis at myndighetene da konkluderer med at inngrepet ikke kan gjennomføres. Myndighetene kan fortsatt ut fra et «helhetssyn» og politisk prioritering velge bort reindriften og sameretten. Om dette er juridisk holdbart er ei annen sak.

Allerede i 2006 kom det skarp kritikk av dette systemet fra flere av områdestyrene for reindriften, i alle fall i Troms og Vest-Finnmark. Leder for områdestyret i Troms uttalte da: «– Hvis det går videre med alternativt bruk av arealer slik det skjer idag, så har ikke reindriften en plass i dette landet om noen tiår». Siden er områdestyrene lagt ned, og når deres makt er overført til Fylkesmannen, vil man trolig få mindre av slik kritikk.

Naturvernforbundet støtta derimot i 2006 innføringa av tematiske konfliktvurderinger, og hadde ingen innvendinger som gjaldt vurderinga av reindrift.⁸

Ei undersøking som Miljødirektoratet gjorde i 2015⁹ viser at det til da var minst 19 vindkraftprosjekt som var vurdert til E på et eller flere tema. De fleste av disse blei trukket eller avslått, men noen har likevel gått videre til konsesjonsbehandling og noen har fått konsesjon. Reindrift nevnes ikke for noen av disse, sjøl om omtrent 1/3 av tilfellene er i reinbeiteområde. Dette sier trolig vel så mye om konsulentene som har gjort vurderinga enn om de reelle problema som vindkrafta skaper for reindrift.

Konsesjonsendring og detaljplanlegging

Ofte kan utbygger ønske seg å gjøre endringer etter at det er gitt konsesjon. Konsesjonene som blir gitt har gjerne stort spillerom for endringer, f.eks. størrelsen på turbinene, men noen endringer vil være konsesjonspliktige. Da må konsesjonær sende en søknad om endring av konsesjon til NVE. Eksempler på slike endringer kan være:

- samla installert effekt
- plassering og/eller omsetning på transformatorstasjoner og koblingsstasjoner
- spenningsnivå og/eller trasé for kraftledning
- planområdegrense
- trasé for adkomstveier.

⁶ Møtebok Områdestyret Vest-Finnmark 14.12.2006

⁷ <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/reindriften-kritisk-til-nve-1.494703?fbclid=IwAR2kXAOiySmUIBdOgbTSvQvmzE9yfajm94vV4xZv4PNdLrAcE-DwLIT0Z0A>

⁸ Høringssvar om tematiske konfliktvurderinger 28.04.2006.

⁹ VINDKRAFT: Håndteringen av miljøhensyn i konsesjonsordningen – situasjonsbeskrivelse og anbefalinger. Miljødirektoratet 2015.

Vindkraftverkets endelige utforming, herunder antall, type og plassering av vindturbiner, skal beskrives i en detaljplan. Detaljplanen skal også inneholde eventuelle endra virkninger for miljø- og samfunnsinteresser, sammenlignet med utbyggingsløsningen i konsesjonssøknaden.

Konsesjonær må også lage en miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) som beskriver hvordan miljøhensyn skal ivaretas i byggingen av vindkraftverket. Både detaljplanen og MTA skal godkjennes av NVE før byggestart.

Etter en kvalitetssikring hos NVE, blir MTA- og detaljplan sendt på høring. NVEs vedtak om godkjenning av detaljplan og MTA kan påklages til OED.

Formelt høres dette betryggende ut, men spørsmålet er om de som blir berørt blir informert og får klaga i tide, eller først reagerer når de ser endringene i terrenget.

Utbygging

Utbyggingsfasen kan først starte etter at NVE har godkjent detaljplan og MTA. NVE skal gjennomføre tilsyn med utbyggingen, og godkjenne eventuelle endringer i detaljplan / MTA.

I tillegg til konsesjon i medhold av energiloven og godkjent detaljplan og MTA, må tiltakshaver også sørge for å innhente nødvendige tillatelser i medhold av annet lovverk, for eksempel kulturminneloven, forurensningsloven, vegloven, havne- og farvannsloven m.m.

MTA-planen skal sikre at ikke anleggsvirksomheten skader dyreliv og reindriftsnæring unødig. Likevel ser vi stadig at anleggsarbeid blir gjort både i fuglenes hekketid og reinens kalvingstid.

I flere utbyggingssaker har vi sett at utbygger kan bryte konsesjonsvilkår uten at dette får konsekvenser. Det ferskeste tilfellet av dette er utbygging av Øyfjell vindkraftverk i Vefsn (Vaapste), der OED til og med godtok at anleggsarbeid i vårflyttinga stengte flytteveien, noe som er strengt forbudt etter reindriftsloven.

Driftsperioden

Konsesjonshaver er ansvarlig for at konsesjonsvilkårene følges. Dersom NVE får informasjon om at konsesjonsvilkår kan være brutt, skal de undersøke dette. Spørsmålet er om NVE gjør slike undersøkelser på eget initiativ. Avhengig av konsesjonsvilkåra kan det i noen tilfeller settes krav til avbøtende tiltak. For eksempel er avbøtende tiltak for reindrift ofte med i konsesjonsvilkåra. Det er mange eksempler på at utbygger ikke har respektert de tiltaka som er krevd.

Avvikling

Energilovforskriftens § 3-5 sier: «Ved nedleggelse plikter den tidligere konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegg og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand.» Mens f.eks. gruveselskap er forplikta til å sette av en viss sum for opprydding allerede ved oppstart og deretter årlige avsetninger, slipper vindkraftselskap langt lettere unna. Det er først i løpet av det tolvte driftsåret at eier er pålagt å legge fram en plan for finansiering av nedleggingskostnadene. En masteroppgave i økonomi fra 2016 viser at disse avsetningene ofte ikke kommer fram i selskapenes regnskapsføring, noe som kan tyde på at de ikke setter av penger, men satser på at utgiftene skal dekkes av skrapverdien.¹⁰

¹⁰ Nygård, Ann-Heidi; Strøm Kleven, Øyvind: Blåser norske vindkraftverk i fjerningsutgifter? En analyse av regnskapsmessig behandling av fjerningsutgifter i landbaserte vindkraftverk. UIT 2006

Dersom anlegget skal legges ned mens konsesjonen løper, må det søkes til NVE om dette. Det må også søkes til NVE om en eventuell reetablering av vindkraftverket.

I Norge har vi ennå lite erfaringer med nedlegging og utskifting av vindkraftanlegg. Vi kan derimot se på erfaringer fra andre land. Et oppslag på nettstedet Europower Energi forteller: «I 2040 må Europa håndtere 800 000 tonn glassfiber årlig fra vindmøllevinger som ikke lenger er i bruk. Per i dag finnes det ingen ordninger for resirkulering av glassfiber.¹¹» Samme sted fortelles at en representant for NVE «... håper man finner en løsning for håndtering av vindmøllevinger som i dag stort sett er laget av glassfiber som ikke er resirkulerbar.»

Miljømyndigheter på sidelinja

I vindkraftsaker har det vært forbausende lite snakk om miljømyndighetenes rolle. Vi skreiv derfor til Miljødirektoratet og stilte noen spørsmål, og fikk greie svar, som vi her gjengir uendra.¹²

1. Hva er Miljødirektoratets rolle og ansvar i forbindelse med utbygging, drift og avvikling av vindkraftanlegg?

Miljødirektoratet er ikke direkte involvert i konsesjonsprosessen eller oppfølging av enkeltanlegg. Utover det omfattende og selvstendige miljøansvaret som ligger hos NVE, er det fylkesmannen som følger opp enkeltprosjektene. Miljødirektoratet bidrar i regelverksutvikling og i overordnede analyser som nasjonal ramme for vindkraft, og i mer generell faglig utvikling innfor aktuelle konflikttema for vindkraft, så som fugl, villrein, friluftsliv, landskap o.s.v. Når anleggene er i drift er det primært NVEs Miljøtilsyn som har oppfølgingsansvaret på myndighetssiden.

2. Hvordan vurderer man faren for følgende hendinger, hvilke regler gjelder og hvilke tiltak blir gjort for å motvirke dette:

Det er primært NVE som stiller disse kravene, og som vurderer den spesifikke risikoen for enkeltanlegg. Det følgende blir dermed generelle betraktninger:

A. Oljelekkasje fra turbinhus

Det er ulike typer olje i en vindturbin, som ved særlige omstendigheter kan lekke ut. Det skal være forbyggende tiltak ved den enkelte turbin som fanger opp og hindrer at slike lekkasjer slipper ut i naturen.

B. Iskast

Iskast er en reell problemstilling ved enkelte vindkraftanlegg, og et forhold som i disse tilfellene utgjør en risiko og en klart uønsket begrensning på den alminnelige ferdselsretten i områdene. Det er NVE som sammen med anleggseieren har fullt ansvar for kravene til skilting og annen informasjon til folk som ønsker å ferdes i området.

C. Brann i turbinhus

Dette kan rimeligvis skje, og har skjedd, men svært sjelden. Vi har ikke noe grunnlag for å si at dette utgjør noen miljørisiko utover det en har i lignende typer anlegg med fare for brann, eller for den del brannfarlige komponenter i andre deler av vindkraftanlegget.

D. Spredning av mikroplast fra slitasje på vinger

¹¹ <https://www.europower-energi.no/vindkraft/800-000-tonn-vindmollevinger-blir-spesialavfall/1-2-297535>

¹² E-post 20.05.2020 fra Miljødirektoratet ved seniorrådgiver Svein Grotli Skogen.

Miljødirektoratet er kjent med problemstillingen, men har ikke gjort noen særskilt vurdering av dette forholdet.

3. Hvem er ansvarlig for å se til at det blir rydda etter nedlagte vindkraftanlegg? Hvilke regler gjelder for tilbakeføring til natur?

Pliktene knyttet til avvikling av vindkraftanlegg er i utgangspunktet de samme som for rydding av alle normale tekniske anlegg, og ligger i sin helhet på anleggseier. Utover standardbestemmelsene ligger det et krav i vindkraftkonsesjonene om avsetning av midler for opprydding fra anleggets 12 driftsår, m.a.o. ca. midtveis i anleggets forventende tekniske levetid.

4. Hvilke regler gjelder for bruk av blinkende lys på tårn eller vingespisser?

Det er Luftfartsmyndighetene som setter disse kravene i dialog med NVE og anleggseier. Kravene vil være anleggsspesifikke.

Svaret bekrefter at ved et av de aller største miljøinngrepa i norsk historie, så er miljømyndighetene satt helt på sidelinja.

Vil ha enkelt system enklere

Sjøl om prosessen for vindkraftverk er enklere enn for andre utbyggingssaker, ønsker utbyggerne seg et ennå enklere og raskere system for behandling av søknader.

Regjeringa har de siste åra gjort flere forsøk på å endre konsesjonsprosessen. Det første var Nasjonal Ramme for vindkraft, som i 2019 mottok så mye negative høringsvar at hele ramma blei gitt opp. Det neste var framstøt for å endre konsesjonsprosessen. Først laga NVE sin egen utredning med forslag til endringer, deretter blei det invitert til innspillsmøter, som seinere blei avlyst pga. koronavirus og erstatta med skriftlige innspill og nettbasert innspillsmøte i april 2020. Regjeringa har så lova ei stortingsmelding om vindkraftutbygging i løpet av sommeren 2020.

Hvilke lover påvirker vindkraftutbygging?

Vi vil her se på hvilke lover som gjelder for vindkraftkonsesjoner og hvilke lover som kan hindre slik utbygging. Vi har konsultert jurist Ånde Somby ved UIT, og starter med hans svar på spørsmålet:

Hvilken rettslig beskyttelse har vi mot at naturmiljøet ødelegges av vindkraftindustrien?

Retten til et rent miljø er en menneskerettighet som har fått økt oppmerksomhet. Selv om dette ikke er regnet blant de klassiske menneskerettighetene som retten til liv, frihet og ytringer er fokuset økende. I så måte er klimasøksmålet som bygger på grunnloven § 112 meget interessant. Gjeldende doktrine er riktig nok at bestemmelsen ikke gir rettigheter til enkeltmennesker, men at den mer er for en verdimarkering og en programerklæring å regne. Ettersom miljøet blir mer og mer truet, er det viktigere å få prøvd det rettslige innholdet og implikasjonene av bestemmelsen.

Selv om det almene menneskerettsvernet ikke skulle gi rettslig beskyttelse, kan det tenkes at naturen vil kunne beskyttes ved at de som har rettslige grunnlag som vil kunne anvendes får støtte. I så måte er både urfolksretten, sameretten og reindriftsretten interessante.

Etter gjeldende urfolksrett finnes det noen minimumsstandarder som vil kunne være aktuelle. Hvis et utbygningsprosjekt medfører at enkeltutøvere av reindrift i praksis ikke får innkomst som

følge av utbygningen, følger det av menneskerettighetsloven § 3, jf konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (ICCPR) artikkel 27 at et slikt prosjekt ikke vil kunne gjennomføres. Dette ble fastslått av menneskerettighetskomiteen i den såkalte Poma Poma avgjørelsen.

Også gjeldende samerett kan gi en viss beskyttelse. Det følger av grunnloven § 108 at det påligger statens myndigheter, inkludert NVE og de norske domstolene å ta hensyn til de samiske samfunnenes kultur og samfunnsliv i myndighetsutøvelsen sin. Også for grunnlovens § 108 har brukerne av de rettslige normer den utfordring at gjeldende doktriner er at bestemmelsen ikke gir rettigheter til enkeltmennesker, men at den mer er for en verdimerking og en programerklæring å regne. Men også for den bestemmelsens vedkommende er det viktig at doktrinen blir prøvd.

For reindriftsrettens vedkommende er det nedfelt i reindriftslovens formålsbestemmelser § 1 at hensynet til beitearealer er svært viktige. Dette kan betraktes som lovgiverens understrekning av grunnloven § 108. Reindriftens rettsbeskyttelse vil kunne påberopes av alle samfunnsmedlemmer, reinbeitedistriktene og enkeltutøvere av reindriften.

Deretter vil vi gå inn på noen av de viktigste lovene som er aktuelle i forbindelse med vindkraft.

Energiloven

Det er ei rekke lover som styrer vedtak om utbygging av vindkraftanlegg, men den mest sentrale er energiloven, *Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. av 1990*. Denne er svært generell og svak på hensyn til andre interesser: «*Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.*»

Vindkraft blir altså ikke behandla etter plan- og bygningsloven, slik som andre inngrep f.eks. gruver. En viktig forskjell er at etter plan- og bygningsloven må planprogram og seinere reguleringsplan godtas av kommunestyret, som altså kan vrake et prosjekt ved å ikke vedta planen. Slik er det ikke for vindkraft, der kommunen er redusert til en høringsinstans. I 2019 blei det lagt fram et forslag i Stortinget om at dette skulle endres så kommunene fikk vetorett mot vindkraftutbygging, men dette fikk bare støtte fra tre mindre partier.

Plan- og bygningsloven

Ingen andre typer av arealinngrep har så store konsekvenser som vindkraftutbygging, der det er bygd eller under bygging et areal som er større enn arealet til alle byer og tettsteder i Norge tilsammen. Mens alle andre inngrep behandles etter arealreglene i Plan- og bygningsloven er kraftutbygging unntatt.¹³ Plan- og bygningslov av 2009 innebærer at kommunene ikke lenger kan kreve at det utarbeides reguleringsplan for tiltak som behandles etter energiloven. Begrunnelsen for dette var ønske om å effektivisere plan- og konsesjonsprosessene knyttet til anlegg for produksjon og overføring av elektrisk energi. Det vil si at mens en kommune kan stoppe en plan for ei gruve, kan den ikke stoppe utbygging av vind- eller vannkraft.

Det er likevel deler av saksbehandlenga som går etter plan- og bygningsloven, som konsekvensutredning.

¹³ <https://www.firda.no/vindkraft-omdisponerer-areal-i-svart-stor-skala/o/5-15-988502?fbclid=IwAR29GLqOU8G3ohkwSCDSkHK6YcLy0JKv3EuE12fvO50HUJgGayqb8NQDIjI>

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven gjelder i prinsippet hele vår forvaltning av naturen, og skal følges når det planlegges inngrep som vil ødelegge eller redusere natur. Likevel ser vi at forvaltninga i svært liten grad viser til denne loven, men behandler inngrepssaker etter andre lover som om naturmangfoldloven ikke fantes.

Viktigst er her formålsparagrafen: «*Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.*» Bare dette bør være nok til å si nei til mange av de vindkraftplanene som blir lansert, ikke minst i reindriftsområder.



Dersom slike inngrep er lovlige kan ikke Naturmangfoldloven være mye verdt. Fra vindkraftutbygging på Frøya i Trøndelag. (Foto: Jan-Egil Eilertsen / Motvind Norge)

Loven sier også (§ 8) noe om kunnskapsgrunnlaget for beslutninger om utbygging og inngrep: «*Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.*»

De vindkraftutbyggingene som har vært i seinere år strir ofte, om ikke alltid, mot dette. Vindkraft får konsesjon i reinbeiteområder stikk i strid med nettopp reineiernes egen tradisjonelle kunnskap, som blir satt til side for godt betalte konsekvensutredninger som sier det motsatte.

Om utbygger og NVE vil påstå at frykta skadevirkninger ennå ikke er bevist, og at man derfor ikke kan avslå konsesjon, kommer det klart i strid med føre-var-prinsippet i naturmangfoldlovens § 9: »*Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.*»

Naturmangfoldloven har svært gode generelle formuleringer. Problemet er at disse ikke er nok konkret forpliktende, og at det ikke er noe kontrollverk for å passe på at loven blir fulgt av forvaltninga ved inngrepssaker. I utredninga som lå til grunn for loven¹⁴ var det foreslått oppretting av miljøombud og/eller miljøavdeling hos Riksrevisjonen. Ingen av delene kom med i regjeringas innstilling og heller ikke i loven. Når da Olje- og energidepartementet er eneste ankeinstans for vindkraftkonsesjoner, betyr det at det eneste som gjenstår for de som blir ramma, er å gå til rettssak, et svært risikabelt foretak på egen regning.

Det er svært vanskelig å få dømt noen for brudd på naturmangfoldloven. Straffelovens §240 om miljøkriminalitet gjelder bare svært spesielle tilfeller og er i første rekke beregna på privatpersoner som bryter offentlige påbud. Det synes ikke mulig etter denne paragrafen å få dømt de ansvarlige for miljøkriminalitet som skjer etter offentlig tillatelse.

Reindriftsloven

Reindrift og inngrep i reindriftsområde reguleres etter reindriftsloven. Loven blei opprinnelig laga for å kontrollere og begrense reindrifta og for å sikre interessene til andre næringer, som kunne komme i konflikt med denne, særlig jordbruket. Loven har vært endra mange ganger. Mens det tidligere blei hevda i loven at reindriftssamene ikke hadde andre retter enn de som staten ga i loven, er det nå slått fast at reindrifta har et sjølstendig rettsgrunnlag ut fra alders tids bruk. Det har kommet inn i loven at drifta skal være økonomisk, økologisk og kulturelt bærekraftig, men staten og reindrifta er ikke enige om hva som skal prioriteres, og særlig hvordan «økologisk bærekraftig» skal tolkes. I seinere år har det skjedd flere endringer i loven, i retning av mer statlig styring og mindre sjølstyre for reindrifta.

Reindriftsloven har ikke noe absolutt forbud mot inngrep i reindriftsområder, men § 20 sier: *Beiteretten omfatter rett til nødvendige årstidsbeiter, dvs. vår-, sommer-, høst- og vinterbeiter, herunder flyttleier, kalvingsland og paringsområder.* Det må tolkes slik at inngrep ikke er tillatt dersom minst et av disse beiteområdene / funksjonsområdene blir ødelagt eller gjort utilgjengelig.

Flyttleier har et spesielt sterkt vern: §22: *Reindriftsutøvere har adgang til fritt og uhindret å drive og forflytte rein i de deler av reinbeiteområdet hvor reinen lovlig kan ferdes og adgang til flytting med rein etter tradisjonelle flyttleier. ... Reindriften flyttleier må ikke stenges, men Kongen kan samtykke i omlegging av flyttleier og i åpning av nye flyttleier når berettigede interesser gir grunn til det.* Mens konsesjoner ellers bare kan ankes til departementet, må det altså behandles av samla regjering / Kongen i Statsråd, dersom inngrepet fører til stenging av flyttleier.

Kulturminneloven

Kulturminneloven sikrer at det skal kartlegges kulturminner ved alle inngrep i terrenget, og samiske kulturminner er i prinsippet freda. Dette har så langt aldri klart å stoppe noe vindkraftanlegg.

Dyrevelferdsloven

Dyrevelferdsloven §3 sier: *Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger.* Dette gjelder også for rein på beite og er et krav både til reieneiere og til andre som bruker reinbeiteområder, når deres handlinger kan påvirke velferden for reinen. Det er Mattilsynet som er tilsynsmyndighet. Hittil har ikke Mattilsynet engasjert seg i spørsmål om inngrep i

¹⁴ NOU 2004:28 «Lov om bevaring av landskap og biologisk mangfold». Se også artikkel av Tor Punsvik på Harvest mars 2020 – (adresse)

reinbeiteområder, men det har kommet krav om at man må ta det opp, både fra utsida og innafør Mattilsynet. Et eksempel her er anleggsarbeid midt i reinflytting og kalving, slik vi har sett i 2020 i Øyfjellet og Kvitfjell/Raudfjell.

Folkerett og urfolksrett

Norge har slutta seg til flere internasjonale konvensjoner, som kan være aktuelle i sammenheng med inngrep i områder av betydning for samisk næringsliv og kultur:

– FNs konvensjonen om sivile og politiske rettigheter sier i Art. 1 at alle folk skal ha rett til selvbestemmelse. Ut fra det skulle ikke staten kunne gi tillatelse til inngrep mot Sametingets protester, men det skjer likevel. NVE forsøker å vri seg unna dette med å nekte for at samene er et folk etter folkeretten.

Art. 27, som sier at etniske og språklige minoriteter ikke skal nektes retten til å dyrke sin egen kultur, har derimot vært brukt som argument for å avslå flere vindkraftprosjekt.

– FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering. Denne har bl.a. vært brukt i Fosen-saka, der reindrifta har klagt utbyggingsvedtaket inn for FN-kommisjonen mot rasediskriminering (CERD).

– ILO-konvensjon 169 om urfolk, som i Artikkel 6 sier at regjeringene skal *«rådføre seg med vedkommende folk ... når det overveies å innføre lovgiving eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem.»* Slik rådføring skal *«foregå med god vilje ... med den målsetting å oppnå enighet om eller tilslutning til de forelåtte tiltakene»*. Dette kan vanskelig sies å karakterisere prosessene rundt kraftutbygging i reinbeiteområder.

Art. 14-1 sier *«Vedkommende folks eiendoms- og råderett til de landområder som de tradisjonelt besitter, skal anerkjennes. Når forholdene tilsier det, skal det også treffes tiltak for å sikre vedkommende folks rett til å bruke landområder som de ikke besitter alene, men som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet. I denne sammenheng skal det legges spesiell vekt på situasjonen for nomadiske folk og personer som driver flyttejordbruk.»* I dagens Norge blir retten til bruk av reinbeiteområder oppheva ved konsesjonsbehandlinger i NVE.

– FNs konvensjon om biologisk mangfold (CBD) sier at tradisjonell kunnskap om naturen er like viktig som vitenskapelig kunnskap. Særlig viktig er Art. 8j: *«under hensyntagen til sin nasjonale lovgiving, respektere, bevare og opprettholde de urbefolknings- og lokalsamfunnenes kunnskaper, innovasjoner og praksis, som representerer tradisjonelle livsstiler av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, og fremme en bredere anvendelse av disse, med samtykke og medvirkning fra innehaverne av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis, samt oppfordre til en rimelig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis.»* Det betyr blant annet at kunnskapene til urfolk og lokalsamfunn må ligge til grunn for konsekvensutredninger for naturinngrep som vil ramme dem. Dette har så langt knapt noen gang vært praktisert ved de offisielle konsekvensutredningene i Norge.

Nasjonal samerett

Den overordna bestemmelsen for samerett i Norge er Grunnlovens sameparagraf, § 108: *«Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.»*

Sameloven sikrer bl.a. at Sametinget kan uttale seg og gi innsigelser mot vindkraftutbygging, men det har ingen vetorett. Samelovens språkregler kan føre til at ved utbyggingstiltak innafør

forvaltningsområdet kan man kreve å få sakspapirer på samisk. I praksis har dette hatt minimal betydning i vindkraftsaker, da de aller fleste prosjekter som kan ramme reindrifta geografisk ligger utafor forvaltningsområdet.

Hvem som har retten til land og vann i samiske bruksområder har vært omstridt i mange år og offentlig utredning siden opprettinga av Samerettsutvalget i 1980. I Finnmark er forvaltninga overført til Finnmarkeiendommen, med representanter fra Sametinget og fylkestinget, men uten at rettighetene dermed er ferdig avklart. For det er det oppretta en Finnmarkskommisjon og en Utmarksdomstol. Dette arbeidet er langt fra avslutta, men likevel blir det åpna for store uopprettelige inngrep i områder der rettstilstanden fortsatt ikke er avklart. For Nordland og Troms foreligger innstilling fra Samerettsutvalget 2, men denne er etter 13 år ennå ikke behandla av Stortinget. Her er det altså også en uklar rettstilstand, men inngrep i reinbeiteområder foregår hele tida.

I samband med vedtak av Finnmarksloven i 2005 blei det for første gang gjennomført direkte konsultasjoner mellom sentrale norske myndigheter og Sametinget. Siden har konsultasjonsordninga utvikla seg til å omfatte stadig flere saker. Konsultasjoner forekommer både på forvaltningsmessig og politisk nivå og også på lavere nivå som fylkes- og kommuneplan. Samerettsutvalget 2 foreslo allerede i 2007 ei lovfesting av konsultasjonsordninga, men dette er ennå i april 2020 ikke gjennomført. Det er lagt fram et forslag om å skrive konsultasjonsordninga inn i Sameloven. Dette har vært på høring, og saka vil trolig komme til stortingsbehandling i løpet av 2020. Konsultasjoner skal gjennomføres med mål å bli enige, men det er ikke forhandlinger, og det er den statlige part som har det avgjørende ordet. Det kan også gjennomføres konsultasjoner mellom statlige organer og samiske rettighetshavere, som f.eks. reinbeitedistrikt.

NVEs syn på sameretten

I 2014 laga NVE et notat kalt *Rammer for NVEs behandling av vindkraftsaker og orientering om viktige vurderingstemaer*. Her er et kapittel kalt Samiske rettigheter, om hvordan NVE skal forholde seg til disse ved konsesjonsbehandlinger. Etter gjennomgang av de forskjellige lover og konvensjoner som gjelder, argumenterer så NVE for å tolke disse reglene slik at de ikke skal hindre konsesjoner til vindkraft. Her gjengir vi noe av denne argumentasjonen:

«Det er ikke fastslått at samene er et eget «folk» i Norge i folkerettslig forstand. Dersom det hadde vært tilfelle, ville de etter folkeretten ha krav på selvstyre og selvbestemmelse. ... I dag har samene i Norge selvbestemmelse innenfor samiske forhold (samisk språk, kulturstøtte osv.) og medbestemmelse i spørsmål som gjelder både samer og andre. Dette gir samene en begrenset intern selvbestemmelsesrett uten at de anses som et eget folk i folkerettslig forstand. ...

Sameretten er et forholdsvis nytt rettsområde i Norge. Det er ikke avklart verken i teori eller rettspraksis hvor grensene går for de rettslige rammer som er satt i intern rett og folkeretten. NVE må derfor anvende disse rettsreglene basert på et best mulig skjønn. ...

FNs urfolkserklæring er ikke rettslig bindende i norsk rett ...

De materielle skrankene retter seg mot om NVE har truffet et konsesjonsvedtak som i for stor grad er skadelig eller ødeleggende for samisk kultur. ... Det er vanskelig å si konkret hvilke inngrep som innebærer en for stor belastning på samisk kultur, og hva det vil si å «nekte» samisk kulturutøvelse i forhold til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. Det er dessuten vid adgang til å fastsette avbøtende tiltak, som skal minske belastningen for samiske interesser i byggefasen eller under drift. Og hva må samiske rettighetshavere tåle? Det skal ikke mye til før inngrep i rettigheter utløser rett til økonomisk erstatning (har et ekspropriasjonsrettslig vern), men inngrepene kan likevel vedtas uten å være i strid med de rettslige skrankene. Det vil si at det er ulike terskler for hva som kan tillates og hva som må kompenseres økonomisk.»

Kort oppsummert er NVEs syn at det ikke eksisterer noen absolutte hinder for å bygge ut vindkraft i samiske bruksområder og at NVE må få bruke skjønn og vurdere opp mot de positive virkningene. Det eneste som samiske rettighetshavere har absolutt rett til er økonomisk erstatning.

Ekspropriasjon

Dersom ikke grunneiere og andre rettighetshavere frivillig inngår avtale med utbygger, kan Staten ved NVE ekspropriere til vindkraftutbygging etter *Lov om oreigning av fast eiendom*. Det kan eksproprieres eiendomsrett og bruksrett, og det skal da gjennomføres skjønn som fastsetter ei erstatning som engangserstatning og/eller årlig sum. Denne loven har ingen reservasjoner eller begrensninger mot å ekspropriere reindriftsrett. Om slik ekspropriasjon er lovlig, må derfor vurderes opp mot andre lover og konvensjoner som beskytter reindriften. I utgangspunktet skal utbygger forsøke å komme til enighet med rettighetshavere, men blir man ikke enig, kan utbygger be om ekspropriasjon.

Man må spørre hvordan det er mulig at staten kan ekspropriere en reindriftsrett basert på alders tids bruk til fordel for tyske investorer som knapt har satt sine bein i det området de har investert i.

Hvem er rettssubjekt i reindriften?

Mange snakker om reindriftenes rettigheter, men hvem er egentlig rettssubjektet i reindriften? Hvem kan hevde bruksrett til landet? Hvem har rett til å inngå avtaler for reindriftsinteressene? Og hvem har «rettslig klageinteresse» til å gå til sak mot en utbygger eller mot staten? Dette er historisk og juridisk omdiskutert og ennå ikke fullstendig avklart. Noe kan vi likevel si.

For det første: Hvem kan IKKE representere reindriften: Statlige organ som Fylkesmannens reindriftsavdeling eller Landbruksdirektoratet kan ikke representere reindriften, de er og blir statsorganer. Det kan heller ikke kommunale eller fylkeskommunale organer. Sametinget og reindriftsorganisasjonen NRL kan forsvare reindriften, og representere den etter avtale med berørte reineiere, men ikke inngå avtaler på vegne av dem.

De eneste som kan representere reindriften som berørt part i inngrepssaker, er de som sjøl bruker områdene til reindriften. Likevel er ikke saken avklart med det. For det er fire nivå innafor samisk/norsk reindriftsorganisering. Øverst er reinbeitedistriktet, som det juridisk forpliktende organ. Deretter kommer siidaen som det praktiske arbeidsfellesskapet, så siidaandelen som den økonomiske enheten og til sist den enkelte reineier, som ved sida av siidaandelsinnehaver vanligvis består av slektninger som har egne rein under denne enheten.



*På Kvaløya (Sállir) i Tromsø (Romsa) bygges vindkraftverk på Raudfjell og Kvitfjell (Bugenduottar) – midt i det beste reinbeiteområdet. Her er det uenighet mellom de to siidaene i distriktet i forhold til vindkraftutbygginga, Hvem er da rettssubjekt i reindriften?
(Foto: Gudmund Sundlisæter)*

Ordninga med reinbeitedistrikter blei innført av staten bl.a. for å kunne gjøre dem kollektivt ansvarlige for skadevirkninger av rein som skada jordbruk eller andre interesser. For myndighetene og rettsvesenet er det gjerne enklest å forholde seg til distrikt og distriktsleder. Det er likevel ikke uproblematisk dersom distriktsleder forhandler bort reindriftsretten på vegne av de tilslutta reieneierne. I mange reinbeitedistrikter er det indre motsetninger, og både i vindkraft- og andre inngrepsaker har det kommet klager over at distriktstyrer har godkjent inngrep, uten at alle reieneierne har gitt sitt samtykke. I forbindelse med endringer i reindriftsloven er det nå slått fast at også siida har rettslig status og i flere vindkraftsaker har en siida gått til sak uten å ha med seg hele distriktet. Et distrikt har heller ikke adgang til å forhandle bort rettighetene til en siida i strid med deres interesser, og en eventuell slik avtale kan kjennes ugyldig.

Sikrer lovverket og rettsvesenet naturen og reindriften?

Oppsummert finnes det ei rekke lover med allmenne formuleringer om å ta vare på naturen. Disse er imidlertid lite forpliktende i forhold til inngrep og forurensingstillatelser gitt av myndighetene. Sjøl om det å rasere mange kvadratkilometer av inngrepsfri natur normalt må regnes som miljøkriminalitet, faller det utenom i forhold til Straffelovens §240 om miljøkriminalitet. Der virker det som det staten sjøl gjør er unntatt, det er bare privatpersoners handlinger som defineres som miljøkriminelle og kan straffes. Man kan få stor straff for å skyte et freda rovdyr, ta et ørneegg eller

røske opp ei freda plante, men samtidig kan staten gi tillatelse til å ødelegge leveområdet til de samme artene, slik det blir gjort ved vindkraftutbygging.

På samme måte kan man si om reindrifta. Det er ei rekke lover som sier at reindrifta og dens beitegrunnlag skal vernes, men ikke noe konsekvent forbud mot å ødelegge grunnlaget for reindrift, så lenge det skjer ved statlige vedtak.

Konklusjonen synes å være at reindriftsutøvere og befolkninga forøvrig må følge statens lover, men staten sjøl kan heve seg over både egne lover og ratifiserte internasjonale konvensjoner.

Rettsvesen for hvem?

Hva så når reindrifta og andre interesser som taper på vindkraft ser at de ikke når fram i forvaltninga, sjøl om de mener de har loven på sin side? Da er det mange som setter sin lit til rettsvesenet. Men hvordan er mulighetene der? Så langt er det ikke mange saker om reindrift og vindkraft som har vært behandla i retten. Den fremste er Fosen-saka, som vi ser nærmere på i kapittel C2. Her har reindrifta tapt i alle rettssaker så langt, sjøl om de mente å stå sterkt juridisk.

Et stort problem er at det er dyrt å gå til retten. Vi har fortalt om rettssaka ved Øyfjellet, der reindrifta ikke bare tapte saka, men blei dømt til å betale motpartens saksomkostninger. Våren 2020 falt dommen i den første av åtte saker som Motvind har reist mot NVE/OED for ulovlige konsesjoner. Den endte med full seier for utbyggingsinteressene, og i tillegg måtte Motvind betale motpartens og statens saksomkostninger med hele 1,3 millioner kroner. Og det var bare første rettsinstans. Det sier seg sjøl at å føre åtte saker til ende på den måten vil være den totale ruin for en frivillig organisasjon. Om et reinbeitedistrikt eller en siida får lignende straff for å gå til retten, vil utgiftene kunne føre til katastrofe både for næring og privat økonomi.

I forhold til statlige inngrep fungerer statlig rettsvesen som ei legitimering av disse, slik det bl.a. er oppsummert av høyesterettsadvokat Ketil Lund i hans oppsummering av Altakampen.¹⁵ Før høyesterettsdommen i denne saka uttalte reineieren Hans Ole Eira, Láhkonjárga: *»Det er staten som har søkt om å bygge, det er staten som har gitt tillatelse, det er staten som dømmer om staten har lov. Så jeg tror at staten vinner.»* I tilfelle vindkraft er det både statlige og private utbyggere, men ellers gjelder mye av det samme i dag.

¹⁵Ketil Lund: Myndighetenes rolle i Alta-saken. I: I strid strøm og stille evjer. – Per Flatberg 80 år. 2017.

D2. Kunnskapsgrunnlaget

Vedtak om vindkraftutbygging har store konsekvenser. De innebærer omdisponering av store arealer fra natur til industri og kan ha store virkninger både for dyreliv og for andre næringer. Slike vurderinger krever derfor et solid kunnskapsgrunnlag. For inngrep i reindriftsområde kreves både en allmenn kjennskap til hvordan reindrifta fungerer og hvordan den blir påvirket av inngrep generelt og vindkraft spesielt, og en konkret kjennskap til naturen og reindrifta i det aktuelle området og hvordan denne vil bli påvirket av den foreslåtte utbygginga.¹⁶ Spørsmålet blir da: Har utbyggere, grunneiere, kommuner, NVE, OED og andre berørte parter et slikt kunnskapsgrunnlag? Hvem legger fram kunnskapsgrunnlaget for vedtaka og hvilke interesser tjener de?

Fra historia om reinforsking i Norge

Ettersom vindkraftutbygging i reindriftsområder er forholdsvis nytt, både i Norge og andre land, er det tidligere gjort lite forskning på denne kombinasjonen. Derimot har vi en ganske lang tradisjon i forskning på forskjellige sider ved reinens liv og oppførsel og forholdet mellom mennesker og rein. De fleste som har gjort slik forskning har hatt en bakgrunn fra utdanning i biologi eller naturforvaltning, og få av dem har hatt noen erfaring fra praktisk reindrift.

I 1957 blei det starta reinforsøk på Lødingen i Vesterålen, som seinere fikk navnet Statens reinforsøk, og som samarbeida med reindriftsskolen på Borkenes og Statens veterinære laboratorium i Harstad. Forsøksstasjonen var i drift fram til tidlig på 1980-tallet, da Reindriftsadministrasjonen blei etablert i Alta, veterinærlaboratoriet lagt ned og reindriftsskolen flytta til Guovdageaidnu, mens forskinga blei overtatt av UIT. Dette forskingsmiljøet dreide seg mest om reinens fordøyelse og sjukdommer, og det blei bl.a. eksperimentert med utvikling av nødfor. Påvirkning av naturinngrep ser ikke ut til å ha vært noe sentralt tema her.

I Sør-Norge blei det derimot utvikla forskning på villrein, og hvordan den reagerte på forskjellige forstyrrelser og inngrep. Dette skjedde bl.a. ved UIO og NINA: Allerede på 1980-tallet var her klare faglige uenigheter, i første rekke ved et miljø ved UIO representert ved professor Eigil Reimers, og Terje Skogland ved NINA. Etter at Skogland døde, er reinforskinga ved NINA ført vidare av bl.a. Olav Strand og Hans Tømmerås. Reimers hevda at tekniske inngrep ikke forstyrrer verken villrein eller tamrein, og han utdanna ei rekke studenter som fulgte hans lære. Dette sypunktet blei raskt svært populært blant dem som planlegger utbygginger i reinbeiteområder. Tidligere studenter av Reimers utgjør i dag kjerna i miljøet rundt Naturrestaurering AS.

Innafor reinforsking og reindriftsforsking har det i mange år vært et nært nordisk samarbeid. *Nordisk organ for reinforsking* blei oppretta i 1980, og seinere omdøpt til *Nordisk organ for reindriftsforsking*. Det var dengang et nært forhold mellom forvaltning og forskning, og den første lederen var også første leder for Reindriftsadministrasjonen, Ole K. Sara, som tidligere hadde vært statssekretær i Landbruksdepartementet. Organet blei lagt ned i 2012. Den utløsende årsak var at det finske landbruksdepartementet ikke lenger ville være med å finansiere arbeidet, men heller ikke i de svenske og norske departementet skal det ha vært særlig interesse for å fortsette. Seinere har det vært et visst samarbeid mellom norske og svenske forskere, direkte gjennom universiteter og forskningsinstitusjoner.

¹⁶ Kunnskapsgrunnlaget er bl.a. omtalt i CBD art 8j og i naturmangfoldloven §8, se tidligere i dette kapitlet om lovgrunnlaget.

Tynn forskning på rein og vindkraft

Det største forskningsprosjektet som er gjort på rein og unntakelse fra inngrep er det såkalte REIN-prosjektet, som blei gjennomført 1998–2002.¹⁷ Det behandla både villrein og tamrein, mest i forhold til kraftledninger, men også vindkraft. Prosjektet hadde ei styringsgruppe der utbyggingsinteressene var helt dominerende. Forskerne som deltok var fra flere miljøer med forskjellige synspunkter, men det var ikke sjølsagt at det blei slik. Opprinnelig ønska NVE bare å ha med miljøet ved UIO, som allerede da hadde markert seg med syn som passa utbyggingsinteressene. Andre miljøer måtte nærmest presse seg med i prosjektet og resultatet blei en felles rapport, der de enkelte bidraga spriker mye.

Denne forskinga fikk direkte påvirkning på ei sak som da var svært aktuell, vannkraftutbygginga i Øvre Otta. Der blei den planlagte utbygginga redusert til halvparten, noe som i stor grad skyldes forskinga på virkninger på villrein.

I 2004 ga Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) ut heftet *Inngrep i reinbeiteland*.¹⁸ Der blei det oppsummert hvilken forskning som var gjort til da. Det var gjort en del forskning på virkninga av andre inngrep, men minimalt spesielt om vindkraft. Man kunne da bare vise til ett forskningsprosjekt, som gikk ut på å stenge rein inne i innhegninger inntil 450 meter fra turbiner.¹⁹ Dette ga ikke kunnskap om hvordan reinen vil oppføre seg under naturlige forhold. Det vil si at da myndighetene begynte å gi konsesjoner for vindkraft i reinbeiteområder var det knapt gjort noen forskning på hva konsekvensene ville bli.

Likevel var det dem som prøvde å konkludere. Samme år kom NVE og Reindriftsforvaltningens rapport «Vindkraft og reindrift»²⁰, som skreiv: «*De få studiene som er gjennomført støtter en hypotese om at vindparker har liten eller ingen negativ påvirkning på reinsdyr. Det påpekes imidlertid at de gjennomførte studiene er begrenset ved at de enten kun ser på effekter av dyr i innhegning, består av overflatiske billedstudier eller gjelder andre dyrearter.*» Man innrømmer altså at det er sviktende grunnlag, men konkluderer likevel.

I 2017 ga NINA ut rapporten *Vindkraft og reinsdyr – En kunnskapssyntese*. Der oppsummeres resultatene av 11 forskningsprosjekter i forhold til tamrein og villrein. Bak denne sto forskere i både Sverige og Norge. Så vidt vi kan se er det ingen samer og ingen med tilknytning til samiske institusjoner bak rapporten, men derimot flere forskere som både fra reindriftsutøvere og andre forskere har fått sterk kritikk av sine konsekvensutredninger. Konklusjonene i de forskjellige prosjekta er sprikende. Det er særlig tre av de norske forskningsrapportene som konkluderer med at vindkraft i liten grad påvirker reinen. De er alle skrevet av de samme folka som er svært ettertrakta til konsekvensutredninger. Flere av rapportene er seinere motsagt av lokale reindriftsutøvere. Den 62 sider store rapporten fra NINA har bare vel ei side om «Reindriften erfaringer med vindkraftanlegg». Eksemplene der er bare fra Sverige. Det virker altså som de norske forskerne har lagt mindre vekt på de erfaringer reindriften sjøl har gjort.

Tilsvarende konklusjoner og holdninger finner man i NVEs temarapport om reindrift: «*Etter å ha gjennomgått studier som har tatt for seg problematikken i forbindelse med vindkraftverk og*

¹⁷ https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjz16PhlOvpAhVHaJoKHZnNDAkQFjAAegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.nve.no%2Fmedia%2F2243%2Frein-prosjekte-2002t.pdf&usg=AOvVaw1-KaRmTgxQz_SZWhszpaPO

¹⁸ Nellemann, Vistnes og Bull: Inngrep i reinbeiteland. Biologi, jus og strategier i utbyggingssaker. - NINA Temahefte 26

¹⁹ Flydal og Reimers: Lokale effekter av kraftlinjer og vindmøller. I Norges Forskningsråd: Rapport fra REIN-prosjektet 2002.

²⁰ https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjCxp6tYPqAhWyyqYKHWPNAn4QFjAAegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fpublikasjoner.nve.no%2FoppdragsrapportA%2F2004%2FoppdragsrapportA2004_10.pdf&usg=AOvVaw1j5iLFcyFLmybJelgTnALv

reinsdyr i Norge og Sverige, konstaterer NVE at der er stor variasjon i konklusjonene.«²¹ På ene sida slår man fast at forskere og konsulenter spriker i sine konklusjoner, fra at vindkraft har ingen påvirkning på reinen og reindriften til at denne påvirkninga er stor. På andre sida refererer man reineiernes uttalelser: «NVE har hatt dialog med reindriftsutøvere med vindkraftverk i sine beiteområder. Disse utøverne mener driften har blitt påvirket.» Det virker imidlertid ikke som NVE har særlig tillit til hva reindriftsutøverne forteller, for like etter skriver man om «eventuelle virkninger».

I Sverige synes det ikke å være noe tilsvarende splittelse i forskningsmiljøet som i Norge, men de svenske forskerne på reindrift og vindkraft konkluderer klart med at rein skyr vindturbiner og at vindkraftutbygging har klart skadelig virkning for reindrift.

Kan vi så si noe mer enn at alt er usikkert? Vi kan i alle fall stille noen spørsmål om de undersøkelsene som er gjort. Hvem har gjort disse, hvilken bakgrunnskunnskap har de hatt, hvilke metoder har de brukt og har de hatt godt nok grunnlag for konklusjonene sine? Hvorfor er det så stort sprik? Er det et spørsmål om forskjellige forhold i forskjellige områder, om gode og dårlige metoder, eller rett og slett at noen eller alle forskningsrapporter er bestillingsverk der konklusjonene blir gitt av forskernes forutinntatte meninger eller interessene til dem som betaler?

Hva er det man undersøker?

Den mest umiddelbare virkningen av et inngrep er det beiteområdet der det ikke lenger er noe vegetasjon som reinen kan spise, fordi det blir bebygd, omgjort til veger eller lagt under vann. Det er forholdsvis lett å måle, og når man bare måler dette, kommer man til slike konklusjoner som myndighetene gjorde under Altasaka: «Reguleringen (...) vil medføre et beitetap vår og høst for 21 rein. Det er det hele».²²

Til de direkte beslaglagte områdene må også regnes områder som blir sprengt eller der det blir lagra masse fra sprenginger. Disse kan i større eller mindre grad revegeteres, men spørsmålet er om det blir gjort, og i såfall hvor lang tid det tar før dette igjen kan fungere som reinbeiteområde. Når utbyggere beregner arealinngrep, har de en tendens til å ikke regne med mer enn sjølve vegen og oppstillingsplassene, og utelate de områdene som i prinsippet kan revegeteres.

Dersom reinen hadde vært et helt tamt dyr, som gjeterne hadde full kontroll over, hadde man kanskje kunnet nøye seg med å måle de direkte ødelagte beitene. Reinen har sjølsagt som sitt primære behov å få i seg næring, men den har også behov for fred og ro, særlig i visse perioder som kalvingstid og brunsttid, og den har behov for lufteområder for å komme seg unna insekter på varme sommerdager. Siden reinen i stor grad går fritt og trekker dit den vil, er det nødvendig å se på det som i forskninga kalles «unnavikelse», altså i hvilken grad rein unngår eller reduserer bruken av et område på grunn av tekniske inngrep. Man kan da med forskjellige metoder undersøke i hvilken grad et område blir brukt av reinen før og etter et inngrep. I tillegg til at mye rein trekker unna inngrepa, er det også mye som tyder på at den blir urolig, og dermed bruker mer energi. Dette er vanskeligere å måle.

Ved konsekvensutredninger av inngrep i Norge ser vi ofte at det enkelte inngrep blir vurdert for seg, og ikke sett i sammenheng med andre gjennomførte og planlagte inngrep i det samme området. Det har mange ganger vært reist krav fra reindriften om undersøkning av de samla eller kumulative effektene. Det står faktisk i forskrift om konsekvensutredninger at det skal gjøres, men det blir sjelden gjort, verken for vindkraft eller andre inngrep, og det blir ikke tatt med når NVE stiller krav til utredninger.

²¹ Berg, Mathilde: Nasjonal ramme for vindkraft – Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk. NVE 2018, s. 4

²² Olje- og energiminister Bjartmar Gjerde i Stortinget 1979.

Problemer med undersøking og tolking

Forsking på reinens unnvikelse av tidligere brukte beiteområder på grunn av vindkraft og andre inngrep støter på en rekke tolkingsproblemer. Det er ikke mulig å finne noen absolutt grense for hvor rein vil og ikke vil gå. Dette kan variere med hvor tam flokken er, med reinens kjønn og alder, årstid og værforhold. Ikke minst er det spørsmål om reinen har et reelt valg. Når det kommer et inngrep i et reinbeiteområde, vil ofte reinen trekke seg unna dette, og foretrekke andre beiteområder. Disse vil da bli mer nedbeita / nedtråkka, mens de tidligere beiteområdene nær eller bak inngrepa blir ubrukt eller mindre brukt. Dette vil da redusere den samla tilgangen på beite, og dermed det reintallet som er bærekraftig i distriktet. Når rein mister et område den tidligere har hatt tilgang til, vil det ofte også føre til større press på nabosiidaer, og fare for konflikter og sammenblandinger. Virkningene kan derfor bli langt større enn det direkte beitetapet.

Dersom et område blir utsatt for mange inngrep eller reintallet blir for høgt i forhold til beitet, vil reinen bli pressa til å bruke også de områdene de helst hadde holdt seg unna, f.eks. trekke nærmere til vindturbiner og andre inngrep. De kan da få i seg næring her, men resultatene av inngrepa som lyd, lys, skyggekast osv. kan likevel virke til at reinen blir stressa, redusere trivselen og føre til mer sjukdom og død i reinflokken. Dette er faktorer som er svært vanskelig å måle.

For å forstå reinens oppførsel må man forstå at reindriften hele tida er et kompromiss mellom reinens vilje og reindrifutøverens. Det er ikke praktisk mulig å styre bevegelsene til en hver rein til ei hver tid. Dette må være med i forståelsen for å kunne tolke forskningsresultater.

Hvilke forskningsmetoder er brukt?

Lenge før vindkraft i reinbeiteområde blei så aktuelt som i dag, blei det gjort undersøkelser om hvordan rein reagerer på inngrep som veier, gruver, vannkraftverk og kraftledninger. Både da og i seinere undersøkelser er det brukt en rekke metoder:

- Måling av tykkelse og utbredelse av lavdekke eller annen vegetasjon
- Måling av mengde avføring fra rein
- Observasjon av reinens adferd under trekk og driving
- Flyfotografering
- GPS-merking av rein
- Intervju med reindrifutøvere

Det er mange faktorer som virker til at noen av disse metodene kan gi svært usikre resultat. En er om det er gjort tilstrekkelige undersøkelser om bruken av dette området FØR inngrepet kom, eller om man bare sammenligner med tilsvarende områder eller et gjennomsnitt for distriktet. Det er også et spørsmål om forskerne har hatt det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for å gjennomføre og tolke undersøkelsene.

Ved noen av undersøkelsene har man stengt rein inne i innhegninger, og slik skapt kunstige situasjoner som ikke er mulig å overføre til frittgående rein.

Mange av disse forskningsmetodene er avhengig av samarbeid med reieneierne. Likevel er det eksempel på at forskere har satt i gang forskning i terrenget uten avtale med reieneiere, de har også forsvart dette med at det ikke er nødvendig.²³ Dette har bidratt til dårlig forhold mellom reieneiere og forskere.

Undersøkelsene på norsk side gir jevnt over resultat som tyder på mindre påvirkning fra vindkraft enn det man får på svensk side. Det er derfor en tendens til at utbyggingsinteresser i Sverige viser til den norske forskinga, da denne gir resultat som passer dem bedre. På andre sida har norske vindkraftmotstandere trukket fram forskinga i Sverige.

²³ Et eksempel på dette er vindkraftverket i Kjøllefjord, reinbeitedistrikt 9, Čorgaš, som er omtalt i kapittel 9.

I 2014/15 blei det gjennomført en intervjuundersøkelse med reineiere i 7 distrikter med erfaring med vindkraft.²⁴ Denne er dessverre gjort lite kjent og er ikke nevnt i NVEs rapport om vindkraft og reindrifft.

Kjøllefjord # 1

Colman m.fl. (2012). Is a wind-power plant acting as a **barrier** for reindeer *Rangifer tarandus tarandus* movements? Wildl. Biol.

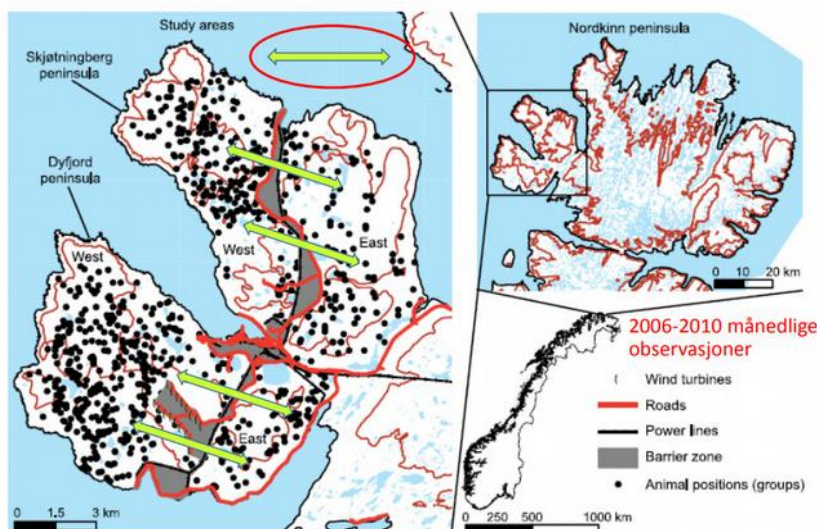
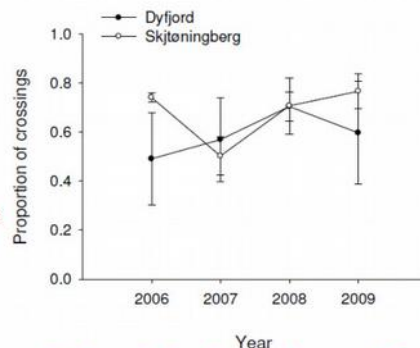


Figure 1. Location of our study areas showing animal positions in the inner eastern and outer western sections of the barrier zone (50 m to each side of existing infrastructure) on the Dyfjord and Skjøtningberg peninsulas during the summer seasons in 2006-2010, Finnmark, Norway.

Ingen støtte for barriereeffekter i driftsfasen



OBS: mindre kryssinger på vindparkhalvøya i anleggsfasen sammenlignet med driftsfasen

Fra presentasjon ved Jonathan Colman på vindkraftseminar i Tromsø 14.10.2019. Dette skal vise at vindkraftanlegget ved Kjøllefjord (Gilevuotna) ikke skremmer reinen. Reindrifftutøverne i området har hele tida sagt at dette ikke stemmer og at forskningsmetodene ikke er holdbare.

Konsekvensutredning – av og for hvem?

«Du kan ikke stole på konsekvensutredere. De er bare ut etter penger og er kjøpt og betalt av utbygger. De slipper alt for billig ut av det de skriver og møter lite motstand i lokalsamfunnet. Alt de gjør får stå uimotsagt. De fleste er et par dager i området og når de reiser sørover, så mener de at de kan mer enn lokalbefolkningen eller dem som driver næring i områdene de konsekvensutreder. Slike utredere som Sweco og Naturrestaurering har kosta reindriffta masse beiteland og tap.»²⁵ Dette innlegget fra en reineier som har opplevd vindkraft i sitt distrikt sier litt om hvordan mange har opplevd konsekvensutredere.

Konsekvensutredning (KU) er obligatorisk del av enhver søknad om konsesjon til større inngrep som vindkraftanlegg. Når utbygginga skjer i reinbeitedistrikt, skal denne forsøke å forutsi de virkningene som anlegget vil ha på reindriffta i området. Utredninga skal bygge på utbyggerens planer, på en analyse av reindriffta i området og på generell forskning om hvordan vindkraft og andre inngrep påvirker rein og reindrifft.

²⁴ Peer og Ol-Johan Gaup: Hva er erfaringene fra reindrifft fra tidligere vindkraftutbygginger. I: Christian Nellemann: Utbygging av vindkraft i Fovsen-Njaarke/Fosen reinbeitedistrikt : Konsekvenser for reindriffta i Sørgruppen. 2017. Se kapittel C1 i denne rapporten.

²⁵ Innlegg av Frode Utsi, reineier i reinbeitedistrikt 7 Rákkonjárga, på Facebookgruppa Folkeaksjonen mot Davvi vindkraftverk, 21.03.2020.

NVE skriver: «Tiltakshaver er ansvarlig for at kravene som er fastsatt i utredningsprogrammet blir gjennomført. De kan selv velge hvem som skal gjennomføre utredningen, men de aktuelle personene må ha relevant faglig kompetanse.» Hva betyr så dette i praksis? Hva betyr det å ha «relevant faglig kompetanse» i forhold til vindkraft / reindrift? Det sier ikke retningslinjene noe om.

Oftest blir et stort konsultentselskap engasjert av utbygger til KU for et vindkraftanlegg, og så engasjerer dette igjen underkonsulenter for forskjellige områder, bl.a. reindrift. Det er altså da det overordna konsultentselskapet som gjør vurderinga av de faglige kvalifikasjonene. Det burde ikke være nødvendig å si det, men i forhold til inngrep i reindriftsområde må det være snakk om en reindriftsfaglig kompetanse. Har da de som får utredningsoppdrag noen reindriftsfaglig utdanning eller erfaring med praktisk reindrift? Ingenting tyder på det. Den som har kompetanse på hvordan drifta i et reinbeitedistrikt fungerer, er i første rekke de som sjøl arbeider med rein der. Likevel forteller de i sak etter sak at de opplever å ikke bli hørt og ikke bli trodd.

Uansett hvor mye eller lite reindriftskompetanse utreder har, er det avgjørende at vedkommende kan kommunisere godt med de reindriftsutøverne som blir berørt. I den sammenheng kommer man ikke utenom at reindriftspråket i Norge for det meste er samisk og at det er på samisk reindriftsamene best kan uttrykke forhold som gjelder drifta, reinens oppførsel i forhold til terrenget ved ulike vær- og beiteforhold osv. Likevel har de aller fleste offisielle konsekvensutredninger for vindkraft/reindrift til nå vært skrevet av folk som ikke forstår samisk.²⁶

Når tiltakshaver skal velge utreder, er det da den faglige kompetansen de ser mest på, eller ønsker de seg en utreder som gir de konklusjoner som passer dem best? I dette tilfellet de som finner minst mulig konflikter mellom vindkraft og reindrift og som vil konkludere med at tiltaket kan gjennomføres med et minimum av avbøtende tiltak og ei lita erstatning.

I en undersøkelse om reindriffta blir hørt i utbyggingssaker²⁷ svarte de fleste distriktslederne at det ikke blir tatt hensyn til tidligere inngrep og et flertall av de som svarte var enige i at «konsekvensutredninger tjener i hovedsak som hjelpemiddel til å få planer og tiltak vedtatt».

Det er ikke bare reieiere som er skeptisk til mange av utredningene om inngrep i reinbeiteland. Undersøkelser viser at også mange i forvaltningen tviler på at disse holder mål faglig. I en undersøkelse om samiske hensyn i forvaltningen²⁸, svarte alle fylkesmannsembetene med ansvar for reindriftsforvaltning at konsekvensutredningene ofte er mangelfulle eller fraværende og at utredningene ofte ikke holdt mål reindriftsfaglig. Tre av fem fylkesmannsembeter med ansvar for reindrift ga uttrykk for at det var meget uheldig at et særskilt forskningsmiljø med liten tillit i reindriffta fikk uforholdsmessig mange av oppdragene tilknyttet energianlegg.

På andre sida hevder vindkrafttilhengere at kritiske rapporter er bestillingsverk fra reindriffta. I et debattinnlegg skriver advokat og politiker Oddmund Enoksen: «Reindriffta har hatt for vane å holde seg med et knippe konsulenter som har levert rapporter med de konklusjoner som reindriffta ha ønska å få. En av disse konsulentene er Christian Nellemann. I 2017 leverte han et bestillingsverk til reindriffta om Fosen-utbygginga av vindkraft.»²⁹ At de offisielle konsekvensutredningene, som ligger til grunn for konsesjonsbehandlinda er bestillingsverk fra utbygger, det sier han ingenting om.

Når NVE vurderer rapportene innrømmer de at det ofte ikke er samsvar mellom det reindriftsutøvere opplever og det som påstås i rapportene. Man innrømmer at det kan være metodiske feil i mange rapporter, men likevel brukes disse rapportene videre som sannhetsvitner.

²⁶Det er i flere tilfeller gjennomført alternative undersøkelser av samisktalende forskere, men disse har vært gjennomført på oppdrag av reinbeitedistrikta, og de har ikke hatt noen formell status i konsesjonsbehandlinda. Under konsekvensutredninga for Davvi vindkraftverk blei det engasjert en lokal samisk økonom som blei integrert i utredninga til Naturrestaurering AS. Se kapittel C2 om Davvi.

²⁷ Riseth, Jan Åge og Winge, Nikolai K.: Reindrift, arealinngrep og utbygging: Blir reindriften hørt i utbyggingssaker? Reindriftnytt 2-2015.

²⁸Riseth, Jan Åge og Nygård, Vigdis.: Samiske hensyn i planleggingen. I: Hanssen/Aarsæther (red): Plan og bygningsloven 2008 – En lov for vår tid? Universitetsforlaget 2018

²⁹<https://www.ifinnmark.no/debatt/vindkraft-og-reindrift-lardommen-fra-kjollefjord/o/5-81-1027682>

Tross alt som kommer fram om skadevirkninger av vindkraft i reinbeiteområde, klarer NVE å konkludere: «*Det er ikke entydige konklusjoner om hvorvidt reinsdyr unnviker vindkraftverk i driftsperioden eller ikke.*» Det er nettopp det som er disse konsulentene sin oppgave å levere denne tvilen. Dette er ikke noe særnorsk fenomen, men er kjent internasjonalt under begrepet «*Merchants of Doubt*».³⁰

I forbindelse med planen for Davvi vindkraftverk, stilte reindriftra krav om å få være med å velge utreder. Dette blei kontant avvist av utbygger, som allerede hadde gjort kontrakt med Multiconsult. I *Bakgrunn for utredningsprogram – Davvi vindkraftverk med tilhørende nettilknytning* skriver NVE:

Valg av utreder

Flere høringsinstanser, herunder berørte reinbeitedistrikt, ønsker at konsekvensutredningen for reindrift utarbeides av reinbeitedistriktet selv, eller at reinbeitedistriktene inviteres med til å bestemme hvilken utreder som skal velges. Videre ønsker flere høringsinstanser at reindriftråens lokale og erfaringsbaserte kunnskap inkluderes og vektlegges i konsekvensutredningen. ... NVE har ikke hjemmel til å avgjøre hvilken fagutreder tiltakshaver skal benytte til de ulike utredningene. NVE vil her presisere at det er tiltakshavers ansvar å bruke fagmiljø med relevant og tilstrekkelig kompetanse når det utarbeides fagutredninger til en søknad om konsesjon. ... Når det gjelder utredninger for reindrift, må de, etter NVEs vurdering, forankres hos reindriftnæringen og reindriftsmyndighetene. For å sikre inkludering av tradisjonell kunnskap i utredningene, bør det være særlig fokus på å tilrettelegge for aktiv medvirkning fra berørte reinbeitedistrikt. NVE vil anbefale tiltakshaver å gjennomføre grundige prosesser basert på gjensidig tillit og konstruktiv dialog. I konsesjonsprosessen bør tiltakshaver tilstrebe en løpende dialog med de aktuelle reinbeitedistriktene, og å fremskaffe erfaringsbasert kunnskap til bruk i konsekvensutredningen.

NVE krever altså at reindriftra skal ha tillit til utrederne. Her kommer selskaper utenfra og vil gjøre beiteområdene deres om til vindindustri, og engasjerer utredere som har som oppgave å «bevis» at slike inngrep må reindriftra kunne tåle. Så skal reindriftra stille opp fulle av tillit og bruke masse tid på å dele av sin kunnskap, uten å få et øre betalt for det, men derimot måtte dekke utgiftene sjøl i forbindelse med møter og kontakt.

På tynt grunnlag

Det første større vindkraftanlegget som blei konsekvensutreda for reindrift var Ráikkočearru på Varangerhalvøya i 2005.³¹ Det var da svært dårlig med erfaringer fra forskning og annen utredning å bygge på, og utrederne, som var henta helt fra Rogalandsforskning, skrapa da sammen alt som kunne brukes. Det blei referert til ei rekke studier, som man innrømte kanskje ikke var helt relevante, men disse blei likevel brukt for alt de var verdt. Man viste til erfaringer fra det ene lille vindkraftverket som i den tida var i drift i reinbeiteområde i Norge og et eksperiment med rein i innhegninger. Videre blei det, også ut fra svært små anlegg eller enkeltstående små turbiner i Sverige og Finland, konkludert med få eller ingen negative erfaringer når det gjelder vindparkeres påvirkning på rein. For å fylle ut tok man også med ei undersøkning av ville antiloper ved et vindkraftanlegg i USA. Videre slo man fast at «*Det er foreløpig ingen som har sluttet med reindrift*

³⁰ Oversatt blir det omtrent «Selgere av tvil». Begrepet er bl.a. kjent fra boka Oreskes/Conway: *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Climate Change*. 2015. Det brukes om konsulenter, forskere og propagandister som er betalt for å spre tvil om de negative virkningene ved visse industrielle produkter og prosesser.

³¹ Ráikkočearru vindpark -konsekvenser for reindrift Rapport RF – 2005 / 195 Gunnar Henriksen

som en følge av vindparkutbyggingene, verken i Norge eller i resten av Skandinavia. Vindparkene har heller ikke ført til betydelig ekstra arbeid eller omlegging av driften for reindriftutøverne». Denne konklusjonen blei trukket på et tidspunkt da det ikke var mer enn 5 – fem – turbiner i drift i reinbeiteområde i Norge.

Denne utredninga fikk hard kritikk fra reinbeitedistriktet, men blei likevel godkjent av NVE som grunnlag for å gi konsesjon, og med dette hadde man satt en standard for hvilket nivå på utredninger som kunne godkjennes.

Samme utreder, men gjennom et annet konsulentselskap, gjør samme året en utredning om Digermulen vindkraftverk i Gamvik og gjengir da den samme argumentasjonen som rein klipp-og-lim, og konkluderer: «De få studiene som er gjennomført støtter hypotesen om at vindparker har liten eller ingen negativ påvirkning på reinsdyr.»³²

Omstridde utredninger og utredere

Det er ikke mulig å skrive om forskning og utredning på reindrift og vindkraft i Norge uten å nevne navn på de selskapene og personene som får de aller fleste oppdraga. I NVEs rapport om reindrift nevnes 8 undersøkelser som er gjort i Norge og Sverige. 5 av disse er gjort i Norge og alle disse er gjort under ledelse av Jonathan Colman eller Kjetil Flydal. De er partnere i selskapet Naturrestaurering AS, sammen med Sindre Eftestøl. Disse tre, eller en eller to av dem, går igjen i det meste som er gjort av forskning og konsekvensutredninger om reindrift og vindkraft i Norge, med 37 artikler om tam- eller villrein i internasjonale vitenskapelige tidsskrifter og 87 fagrappporter om rein. Selskapet presenterer seg sjøl slik: «Naturrestaurering AS er et team av økologer med landets høyeste utdanning og kompetansenivå innenfor fagfelt som kreves for å drive vellykket restaurering av norsk natur. Vi bistår næringsliv og forvaltning med planlegging, praktisk gjennomføring og overvåkning av naturrestaureringsprosjekter.» Både navnet og presentasjonen må vel sies å være noe misvisende når store deler av aktiviteten går ut på å legge til rette for utbyggingsinteresser i reinbeiteområder. Naturrestaurering har forøvrig samme kontoradresse som vindindustriens organisasjon Norwea: Wergelandsv. 23B, Oslo. Tilfeldig?

Vi har aldri hørt at oppdragsgiver har vært misfornøyd med leveransene til Naturrestaurering eller noen av de tre nevnte forskere. De får i alle fall det beste skussmål fra prosjektleder for det som kan bli Norges største «vindpark», Harald Dirdal: «Naturrestaurering er et av Norges mest anerkjente utredere i forbindelse med konsekvenser for reindrift og er mye brukt både av private aktører og offentlige etater.»³³ Derimot er det mange historier om misnøye fra reieneierne, som mener utredningene er feilaktige og misvisende. Så mange at dette bare må bli et lite utvalg:

1. Kalvvatnan

Ved utbyggingsplanen for Kalvvatnan på grensa Trøndelag/Nordland, blei KU for reindrift skrevet av Eftestøl/Colman/Flydal. Da reindriftssamene i de berørte distrikta leste denne utredninga, kjente de seg ikke igjen i store deler av den. De sendte et klagebrev til NVE, der de bl.a. skreiv: *Dokumentet benevnt «Kalvvatnan Vindkraftverk – KU-fagtema reindrift» er et alvorlig misbruk av begrepet konsekvensutredning.*

a) Dokumentet

- gir ikke svar på vesentlige krav stilt av reieneierne i tilknytning til meldingen.
- gir ikke svar på vesentlige krav stilt av NVE i utredningsprogrammet.

b) Prosessen fram til dokumentet mangler omtrent alt i forhold til informell folkeskikk

³² Digermulen vindmøllepark Delutredninger og notater Gamvik kommune. Fred Olsen Renewables / Origo AS 2005

³³ <https://www.sagat.no/mening/grenslandet-as-svarer-pa-kritikken-fra-reinbeitedistriktene/19.13801>

som formell prosess, sammenfattet slik

• Aktuelle reindriftsutøvere bør kontaktes i forbindelse med forarbeidene til melding og aktivt involveres i utredningsarbeidet knyttet til arealbruk og mulige virkninger for reindriften. Tiltakshavere bør sørge for en forståelig kommunikasjon og ivareta de berørte reinbeiteinteressene på en god måte.»

Etter en slik knusende kritikk skulle man kanskje tro at denne konsekvensutredninga blei forkasta og at produsentene ville bli regna som diskvalifiserte for framtida. Ingen av delene skjedde. NVE ga konsesjon på grunnlag av denne utredninga, og disse utrederne har seinere vært svært ettertrakta av nye utbyggere.



2. Nygårdsfjellet

En av Colmans utredninger er fra Nygårdsfjellet i Narvik (Áhkkanjárga), der det i rapporten sies at ingen virkninger blei funnet. På vindkraftseminar i Tromsø oktober 2019 deltok lederen for det berørte reinbeitedistriktet og han sa at denne konklusjonen var helt feil, og at de opplevde store virkninger. Selv om Colman hadde skrevet «ingen virkninger» så blei reinflokken så skremt at den braut ut av gjerdet om natta. De har ikke kunnet bruke dette gjerdet siden da. I tillegg har distriktet store problemer med å passere her hver høst, da vindturbinene er plassert midt i flytteleia. Reinen blir skremt bort og trekker feil vei slik at de ikke får brukt fjellområdet bak vindkraftanlegget som seinhøstbeite slik de er vant til. Det har ført til store forstyrrelser i årssyklusen deres.

3. Kjøllefjord

En annen utredning, som er referert i NVEs rapport gjelder Kjøllefjord/Čorgas i Finnmark, der Colman m.fl. konkluderer: «Det ble ikke funnet virkninger på reindyrenes arealbruk», mens samme rapport refererer uttalelse fra en reineier i området at «hele halvøya er redusert som verdifullt reinbeiteland, som følge av vindkraftverket med tilhørende infrastruktur. Ifølge distriktet har det vært en markant endring av reinens bruk av Dyfjordhalvøya etter utbyggingen».

En reineier i dette distriktet har skrevet notater under besøket til Colman m.fl. ved reingjerdet høsten 2005, da utrederne kom og skulle gjøre undersøkelser. De kom på svært kort varsel mens reineierne hadde den mest travle tida med rein i gjerdet og det var umulig å observere reinens bruk av området. Uten at reindriftutøverne fikk sjanse til å forklare seg skikkelig og uten å gjøre observasjoner mens reinen gikk fritt i området, utarbeida likevel utrederne rapport. Det blei laga avisreportasje om saka, der distriktslederen uttalte at distriktet ikke hadde tillit til dette forskningsopplegget. Da blei Colman så fornærma at han ifølge notatet «kommer med grove

fornærmelser og insinuerer at reineiere er styrtrike, og bare klager, begrunnet på at vi eier både biler, motorsykler, skutere og 2 hus».

I sin høringsuttalelse til melding om Davvi vindkraftverk viser reinbeitedistrikt 9 til egne tidligere erfaringer med utrederne som nå kaller seg Naturrestaurering: «RBD 9 uttrykte tidlig mistillit til valgte konsekvensutredningsfirma. Grunnen til mistillit er egne erfaringer fra dette forskermiljøet, der RBD 9 under Gartefjell-prosjektet erfarte at reindriftenes fagkompetanse ikke ble inkludert i forskningen. Distriktets reineiere ble også mistenkeliggjorte både under forskningsarbeidet og i åpne fora, og fikk aldri innsyn i forskningen som ble utført i vårt distrikt og på vår private eiendom; vår rein. Det opplevdes som et overgrep. RBD 9 gir heller ikke sin tilslutning til forskningsrapporten fra Gartefjell [Gáica?], og har påpekt dette til både NVE og ansvarlige myndigheter i 2015. RBD 9 mener å kunne dokumentere dette bl.a. med GPS registreringer.»

At «forskninga» på Nordkynhalvøya (Čorgášnjárga) er gjennomført i konflikt med reineierne, har ikke hindra forskerne å bruke denne for alt den er verdt. Denne ble slått stort opp i 2012 under tittelen «Rein blir ikke skremt av vindmøller»³⁴. Deretter blir denne i Kalvvatnan-saka i 2014 brukt som sannhetsbevis av Fred Olsen Renewables som «bevis» på at reineierne der tar feil: «.. nyere forskning (Vind-Rein) viser at vindkraftverk ikke medfører barriereeffekter».³⁵

4. Maurneset

I forbindelse med planen om vindkraft på Maurneset i Nordreisa i Troms blei det utarbeida reindriftsrapport v/ Jonathan Colman. Lederne for de berørte reinbeitedistriktene skreiv brev og klaga på rapporten. Et sitat fra brevet: «Fra reinbeitedistriktenes side er vi veldig kritisk til metoden som er brukt for å innhente opplysninger om distriktene og kunnskapen rundt reinbeitedistriktenes drift og bruk av områdene. Dette er gjort iht. rbd 36 distriktplan, arealbrukskart, samt ressursregnskap fra Reindriftsforvaltningen. Dette er tekniske planer som ikke fanger opp de komplekse delene av hvordan selve drifta utføres, risikovurderinger som gjøres og strategier som fanger opp disse. Slike planer fanger ikke opp hvordan tenkningen i tradisjonell samisk reindrift er, som for eksempel strategier for gjeting, flytting, bruk av områder, klimakonsekvenser, hensyn til enkelte dyr vs. hele flokken m.v. Disse momentene kan kun fanges opp ved intervju av reindriftsutøver, som gjennom generasjoner har brukt områdene, og med fagspråket samisk som utgangspunkt. Vi kan heller ikke gå med på at en enkel befarings kan danne grunnlag for beskrivelser av konsekvenser for reindriften i området.»

5. Buheii

Ved sida av utredninger om reindrift har Naturrestaurering AS hatt ei rekke utredninger om villrein. En av disse gjaldt Buheii vindkraftverk i Agder, som var til behandling i Lister tingrett 24.–26.04.2019. Villreineksperten Tor Punsvik ga der ei ti sider lang vurdering av *Konsekvensutredning Villrein* fra Naturrestaurering, som plukka fra hverandre denne utredninga og konkluderte: «Rapporten framstår som et mangelfullt bestillingsverk med intensjon å redusere planområdet verddivurdering for villrein til det ubetydelige i konsesjonsbehandlingen. Alternative og mer kompetente fagmiljøer innen villrein er ikke involvert.»

I tillegg til de direkte virkningene av utredningene Naturrestaurering gjør sjøl, blir disse brukt av andre konsulenter og utbyggere som bevismateriale for at reindrift i liten grad vil bli skadelidende.

Et eksempel her er konsekvensutredninga for Kvalsund vindkraftverk, som blei utført av Bioforsk, men med Colman som sannhetsvitne. Reinbeitedistrikt 22 Fiettar skreiv i en kommentar til NVE: «Konsekvensutredningen lider etter reinbeitedistriktets vurdering av mange direkte feil og mangler om både verdien av de ulike beiteområdene og den reelle bruken av områdene. Det

³⁴ <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/rein-blir-ikke-skremt-av-vindmoller-1.8147575>

³⁵ Kalvvatnan vindkraftverk – sammenfatning og vurdering av innsigelser og klager på NVEs vedtak om konsesjon.

konkluderes i utredningen med at virkningene av et eventuelt vindkraftverk kan avbøtes i anleggsfasen og at reinen over tid vil venne seg til vindmøller. Som primært hovedgrunnlag for denne konklusjon henvises det til «nyere forskning» utført av gruppen Jonathan Colman, Sindre Eftestøl m.fl., et forskningsprosjekt som er finansiert både forskningsmessig og utredningsmessig av industrien selv. Forskingen er ikke publisert internasjonalt og står i stor kontrast til den generelle forskning på feltet. Videre har det offentlig blitt reist meget stor tvil om denne gruppes integritet og uavhengighet.»³⁶

Et annet eksempel er utbygginga av Stokkefjellet vindkraftverk i Trøndelag. Her viste Trønderenergi til dokumentet *Kunnskapsstatus for effekter av vindkraftverk og kraftledninger på vill- og tamrein*.³⁷ Reinbeitedistriktet som ville bli ramma, Gåebrien sijte, mente dette dokumentet ikke holdt mål, og ba en av verdens fremste reinforskere, professor emeritus Öje Danell ved SLU i Uppsala om å gjøre ei vurdering av dette dokumentet. Han analyserte det i en 19-siders rapport og konkluderte: «Mitt sammanfattande omdöme efter genomgången av den aktuella Kunskapsöversikten är att den på intet sätt uppfyller nödvändiga krav på objektivitet och saklighet och avspeglar inte kunskapsläget inom forskningsområdet på ett korrekt och ärligt sätt. Den bör därför absolut inte läggas till grund för beslut i utbyggnadsärenden i renbetesland.» På tross av denne knusende kritikken, la NVE denne usaklige kunnskapsoversikten til grunn og innvilga konsesjon og anlegget er under bygging.

Samme folk i mange roller

Reindriftsutøvere som har vært utsatt for vindkraftsaker i sine distrikter, har ofte opplevd å møte de samme forskerne / utrederne i forskjellige roller i forskjellige faser av sakene. I noen tilfeller har de tatt opp dette med myndighetene, slik reinbeitedistriktene 36 Cohkolat / Biertavárri og 39 Arnøy / Kågen i 2011 gjorde i et felles brev til NVE, Reindriftsforvaltningen og NRL, med tittelen: «*Industrifinansiert forskning, konsekvens- og sakkyndige utredninger av samme «eksperter» i relasjon til kraftutbygging.*» De viser der til at de har tre pågående kraftutbyggingssaker i sine distrikter, og at samme forskergruppe har alle sakene: «*Denne gruppen opptrer etter vårt syn svært uheldig og vi er bekymret for i hvilken utstrekning reindriftsforvaltningen og NVE er kjent med deres arbeidsmåte og nære bånd til industrien, og er kjent med at forvaltningen fremstilles som medansvarlig for arbeidet.*»

Videre viser de til at de samme selskapa / personene først driver såkalt «uavhengig forskning» finansiert av industrien, så framlegger «uavhengig konsekvensutredning» og så engasjeres som «uavhengige sakkyndige» i rettsaker. De konkluderer med at de ikke kan akseptere konsekvensutredninger gjort av denne gruppen, men krever nye uavhengige konsekvensutredninger.

Det samme miljøet var sentralt i forskningsprosjektene Vind-Rein og Kraft-Rein. På et møte om disse prosjekta i 2011 blei forskinga presentert, og i presentasjonen står det ei setning som er verd å merke seg: «*Tillit blant de ulike brukergrupper er viktig, men er ikke en forutsetning for god forskning.*» Hvorfor måtte de understreke dette? Nettopp fordi det har utvikla seg en kronisk gjensidig mistillit mellom dette miljøet og store deler av reindriften i Norge. Men så lenge oppdragsgiver betaler, klarer de seg altså uten tillit i reindriften.

Samrøre på topplan

³⁶ Finnmark Fornybare Energiutvikling – Fálesrášša og Kvalsund vindkraftverk i Kvalsund kommune. Høring av søknader og konsekvensutredninger. 25.04.2012.

³⁷ NaturRestaurering AS. *Kunnskapsstatus for effekter av vindkraftverk og kraftledninger på vill- og tamrein*. Mai 2015, 29 s.

Av de store konsultentselskapa i Norge er minst tre, Multiconsult, Norconsult og Rambøll, medlemmer i vindkraftbransjens organisasjon Norwea. Av dem har Multiconsult også et styremedlem, og det er ingen hvem som helst, men vindkraftansvarlig i Multiconsult Oslo, Heikki Holmås. Han er forøvrig tidligere stortingsrepresentant for SV og utviklingsminister.

Forholdet mellom utbyggere og utredere er skildra slik av nevnte professor Öje Danell: «... *exploatörer ifrågasätter och har liten vilja att acceptera resultat som går mot deras intressen. Stöd finner exploitörsintressena hos enstaka forskare och konsultföretag med industrirelationer samt en del andra konsultföretag som själva inte bedriver forskning men anlitas av exploitörer för miljökonsekvensutredningar.*»³⁸

Ofte er det vanskelig å vite hvor utbygger slutter og utreder overtar. Nord-Trøndelag Energi hadde tidligere et eget utredningsselskap, NTE Energiutvikling. Det blei i 2013 kjøpt opp av Multiconsult.³⁹

I april 2020 blei det over internett lansert et opprop: «*Vi krever nøytrale utredere i vindkraftsaker*».⁴⁰

20 års uenighet

Om vi studerer rapportene som er laga om virkningene av vindkraft, kraftlinjer og andre inngrep på villrein og tamrein, ser vi at det helt fra 1990-tallet er en tydelig deling i oppfatninger og konklusjoner. Dette kommer bl.a. fram i Rapport fra REIN-prosjektet, utgitt av Norges Forskningsråd i 2002. Her er artikler fra forskningsmiljøet på UIO, som konkluderer med at reinen ikke lar seg affisere av inngrep⁴¹, samtidig som andre artikler fra miljøene ved NLH og NINA kommer med helt andre konklusjoner.⁴²

I noen tilfeller har det blitt direkte konfrontasjon mellom disse forskningsmiljøene, som da Statkraft og SCA ville bygge et gigantbygg med 444 turbiner i Jijngevaerie sameby⁴³ og saka gikk for Östersunds tingrett høsten 2010. Partene påberopte seg da hver sine norske og svenske forskningsmiljø. I et skriv fra Eftestøl, Colman og Flydal⁴⁴ konkluderte de at «*det ikke var noen tydelige negative påvirkninger fra verken kraftledninger eller vindmøller*». De avviser der totalt Vistnes og Nellemans forskning om unnvikelser. I et tilsvar fra professor Öje Danell⁴⁵ slår han fast at det er unnvikelseeffekter som teller og at det er enighet om dette i de aller fleste forskningsmiljøer internasjonalt, «*Det finns egentligen bara två grupperingar som hävdar en annan åsikt, nämligen ett konsultföretag med starka band till oljeindustrien och den grupp vid Universitetet i Oslo der Eftestøl, Colman och Reimers ingår.*» Han slår også fast at denne gruppa i forskninga si har hatt svært liten kontakt med reindriftsutøverne. Også Christian Nellesmann ga i sin uttalelse til retten hard kritikk av det nevnte forskningsmiljøet.⁴⁶

Denne uenigheten synes å ha holdt seg hele tida siden. Den viktigste endringen er at i Norge har det miljøet som framstiller det som at vindkraft og kraftledninger ikke påvirker rein og reindrift, styrka sin posisjon. I tråd med stadig økende utbyggingsplaner for vindkraft, har dette miljøet vært

³⁸Öje Danell: Genomgång av rapporten «Kunnskapsstatus for effekter av vindkraftverk og kraftledninger på vill- og tamrein» sammanställd av NaturRestaurering AS.

³⁹<https://www.europower-energi.no/bransjestruktur/multiconsult-overtar-nte-selskap/1-2-236468>

⁴⁰https://www.opprop.net/vi_krever_noytrale_utredere_av_vindkraft?u=2688522&s=69810576&utm_source=fb_share&fbclid=IwAR0CNOKytU2MEIr_n9vgAJIHie6fU8tRPs3XWVc_knrUvTeMhg6lHDRqYs

⁴¹Flydal og Reimers: Lokale effekter av kraftledninger og vindmøller

⁴²Nellesmann, Vistnes, Jordhøy og Strand: Regionale effekter av kraftledninger

⁴³<https://www.ltz.se/artikel/jijngevaerie-sameby-motsatter-sig-jattesatsning-pa-vindkraft>

⁴⁴Svar fra Sindre Eftestøl, J.E.Colman og Kjetil Flydal i forhold til spørsmål stilt av Statnett Sverige. 29.09.2010.

⁴⁵Sakkunnetglåtande i mål M 466-10, ... vid Östersunds tingsrett.

⁴⁶Svar fra Dr. Christian Nellesmann, Seniorforsker, til Östersunds tingrett, vedrørende uttalelse fra Dr. Danell og kommentarer til konsulentene Eftestøl, Colman m.f. for Statnett. 18.11.2010

svært etterspurt av utbyggere. Det mer kritiske miljøet har derimot mer eller mindre gått i oppløsning. Både folk som har vært sentrale i tidligere forskning og andre som kunne tatt slike oppdrag, har heller søkt annet arbeid, bl.a. fordi de har opplevd at deres innsats ikke er etterspurt av dem som kan gi slike oppdrag.

Premissgivere for kommuner og fylkeskommuner

Konsulentselskapa legger ikke bare mye av premissene for forvaltningas behandling av de enkelte konsesjonssøknader, men også for politikken til folkevalgte organer. Et eksempel på dette er Regional vindkraftplan for Finnmark 2013–2025. Denne består av 100 sider «fagrapport» og 15 sider «retningslinjer». Fagrapporten er skrevet av konsulentselskapet Rambøll, som sjøl er medlem av vindkraftorganisasjonen Norwea. Fagrapportdelen inneholder ei knapp halvside om reindrift, og der sies ingenting om forholdet mellom vindkraft og reindrift. På dette grunnlaget vedtok så fylkeskommunen å gå inn for kraftig vindkraftutbygging, også i områder de må innrømme er viktige for reindriften, inkludert områder der søknader har fått avslag nettopp av hensyn til reindrift.

Lebesby er den kommunen i Finnmark som har vært mest utsatt for vindkraftprosjekter. Her blei Kjøllefjord vindpark satt i drift i 2006 og Davvi, Skjøtningberg og Laksefjorden er under behandling. Disse tre vil til sammen kunne få 33 ganger så stor kapasitet som det verket som er i drift. Så godt som hele kommunen er reinbeiteområde, men når forskere har spurt kommunens ledelse om hvordan de ser på vindkraftutbygging i forhold til reindrift, «viser de til forskningsrapporten *VindRein som konkluderer med at vindkraft ikke utgjør noen store ulemper for reindriften i området.*»⁴⁷ Dette forskningsprosjektet har fått knallhard kritikk av både de lokale reindriftsutøverne og av vitenskapelige miljøer. Likevel brukes det som premissgrunnlag når kommunen sier ja til mangedobbelt utbygging i reinbeiteområde.

Samisk forskning og utredning?

For å kunne forstå og formidle erfaringene fra reindriften er samisk språkkunnskap svært viktig. I en utredning fra Protect Sápmi sies det slik: «Når et fagspråk skal oversettes til et annet språk som mangler fagets tilhørende begrepsapparat og fagterminologi, så gir det utfordringer. Utreder har derfor brukt relativt mye tid på å “omkode» - i den grad det er mulig - den kunnskapen og forståelsene som de samiske reindriftsbegreper inneholder, til norsk. Denne øvelsen betinger både språklig- og reindriftsfaglig innsikt. Likevel er det nyanser i den samiske fremstillingen som den norskspråklige versjonen ikke greier å fange opp. Dette fordi norsk mangler ord som tilsvarende mange av de samiske begrepene med sine implisitte fagforståelser.» Dette har stor betydning for alle utredninger om inngrep i reinbeiteområder. Likevel er så godt som alt av forskning og utredninger for forholdet vindkraft og reindrift gjort av folk med ingen eller minimale kunnskaper i samisk, og ofte har de også svært begrensa kunnskaper om reindrift.

Det finnes likevel noen få unntak.

Så tidlig som i 2002 skreiv Niklas Labba *Vindkraft i renskötselområden – Examensuppsats inlämnad till företagsekonomska institutionen Handelshögskolan vid Umeå Universitet.*

Labba har reindriftsbakgrunn, og han har bygd på intervju med andre reineiere. Han skildrer derfor reindriften vilkår bedre enn mange andre forskere. Som analyse av virkninger av vindkraft er dette likevel svært spinkelt, det er tre mindre vindturbiner i et reinbeitedistrikt, plassert på en ås som er lite brukt som reinbeite. På dette tynne grunnlaget trekker han så generelle konklusjoner om at problema kan løses gjennom tilpasning: «Om utbyggnaden sker utan hänsyn til

⁴⁷ Naturressurser og lokal utvikling – eksempler fra Nordkyn. UIT 2015.

renskötsel livsformen kommer den att förorsaka stora problem. Om utbyggnaden däremot sker på renskötsel livsformens premisser kommer ingen skada att uppstå. Mellan dessa finns ett scenario där renskötsel livsformen delvis kan dra nytta av utbyggnaden.»

Denne konklusjonen er typisk for den tida, da de aller fleste ennå trodde at tilpasning var mulig og ingen kunne forestille seg de enorme vindkraftanlegg som seinere er bygd.

I debatten rundt meldinga om Davvi vindkraftverk i 2017 blei det stilt krav om at det i konsekvensutredningene skulle delta folk med kompetanse i reindrift og samisk språk. Resultatet blei at utbyggeren Grenselandet AS og hovedkonsulent Multiconsult knytta til seg et selskap i Tana under navnet Sámi ealáhussearvi / Samisk næringsforening, med Lemet-Jon Ivvar (alias Odd Ivar Solbakk) som daglig leder.

Samisk næringsforening står ansvarlige for konsekvensutredningene om reindrift i lag med NaturRestaurering AS. På Multiconsults utredning om naturressurser, annen arealbruk, støy, forurensing og verdiskaping står Lemet-Jon Ivvar som en av fire saksbehandlere, altså som ansatt eller engasjert av Multiconsult. Samtidig har han i andre vindkraftsaker operert som rådgiver for reinbeitedistrikt. Hvilke kvalifikasjoner han har for dette er uklare, bortsett fra å ha samisk som morsmål og utdanning i økonomi. Utredningene om Davvi levner i alle fall ingen tvil om at han lojalt arbeider for utbygging. Det gjør også hans aktiviteter som «mellommann» for å få til avtaler mellom utbygger og reinbeitedistrikta. En samisktalende konsulent kan altså også være et tveegga sverd.

Protect Sápmi – Reindrifsfaglig motvekt

Den utbredte misnøyen i reindriften mot offisielle konsekvensutredninger og forskning på virkninger av inngrep i reinbeiteland har gjort at mange har ønska seg alternative utredninger som forklarer reindriften bruk og analyserer hvilke virkninger planlagte inngrep kan ha. Den viktigste institusjonen som har gjort slike utredninger de siste åra kaller seg Protect Sápmi.

Protect Sápmi blei grunnlagt som næringsdrivende stiftelse av de norske og svenske reindriftsorganisasjonene i 2012. De har driftstilskudd fra Sametinget, men mesteparten av inntektene får det fra oppdrag i forbindelse med utbyggingsaker. Stiftelsen ønsker å bidra til reduserte arealkonflikter, alt skal ikke løses i rettssystemet gjennom ekspropriasjon av reindriftsretten. I vindkraftsaker har de gjort reindrifsfaglige utredninger for vindkraftplaner på Fosen, Kalvvatnan, Øyfjellet og Davvi.

Alle ansatte i Protect Sápmi er samer, de behersker samisk språk (henholdsvis nord-, sør- og lulesamisk) og de har forskjellige typer av høyere utdanning. En stor del av dem har også reindriftsbakgrunn. Det gjør at utredningene deres har et langt bedre kunnskapsgrunnlag på dette området enn mange av de som ellers utføres i forbindelse med utbyggingstiltak. De reinbeitedistriktene vi har hatt kontakt med har da også vært fornøyd med arbeidet deres.

Protect Sápmi presenterer seg slik:

«Stiftelsens formål er å opprettholde og utvikle det samiske kulturfellesskap, herunder å fremme samiske næringsinteresser tilpasset de krav de moderne samfunn stiller. Stiftelsen skal bygge opp og opprettholde en faglig, solid og profesjonell organisasjon for å kunne yte bistand til å ivareta samiske rettighetshaveres arealinteresser, land- og ressursrettigheter og utviklingsmuligheter.

Stiftelsen skal ut fra slike interesser og rettigheter være en sentral premissleverandør og samhandlingspartner overfor myndigheter og nye næringsaktører i deres arbeid med og virksomhet i samiske områder. Stiftelsen skal yte kvalifiserte råd og bistand samt delta i forhandlinger på vegne av samiske interesser som grunnlag for ny aktivitet i de samiske områder. Slik bistand skal om mulig ytes mot vederlag. Vederlag forutsettes dekket av inngrepsaktør, og ikke av den samiske rettighetshaver, siida eller reinbeitedistrikt.»

I noen tilfeller har man lyktes med å få utbygger til å betale, men oftest er det reinbeitedistriktet som sjøl må betale for å få gjort ei utredning.

Protect Sápmi skulle være godt kvalifisert til å ta på seg konsekvensutredninger for virkning av inngrep på reindrift, men opplyser at de av strategiske årsaker ikke har prioritert anbudsdelaktelse i offentlige konsekvensutredninger utlyst av utbyggere. Det er også spørsmål om de ville fått særlig mange oppdrag, da utbyggere foretrekker utredere som gir de svare som er ønska.



Dialogue

We believe that dialogue always should be the first approach to solve a problem. Sometimes it does not work – then, only conflict remains

- But dialogue demands equal capacity, resources and tools between the parties
- Dialogue based solutions requires informed decisions



Fra presentasjon av seniorrådgiver Anders J. Eira ved Protect Sápmi på vindkraftkonferanse ved UIT 2019. Teksten i norsk oversetting: Dialog. Vi tror at dialog alltid skal være den første tilnærming til å løse et problem. Noen ganger virker det ikke – da står bare konflikt igjen.

- Men dialog krever lik kapasitet, ressurser og verktøy mellom partene
- Dialogbaserte løsninger krever informerte beslutninger

Grunnlaget for arbeidet til Protect Sápmi er folkerettsprinsippet om fritt, forhåndsinformert samtykke (Free, Prior Informed Consent), som er fastslått blant annet i FN's urfolkserklæring. Spørsmålet om dialog ved utbyggingssaker er likevel vanskelig. Det blir gjerne en dialog på utbyggers premisser, og Protect Sápmi forsøker å bidra til at dialogen blir mer jevnbyrdig, med at den samiske parten får lagt fram dokumentasjon på sitt eget grunnlag. Likevel er det som regel slik at reindriften primært ønsker å avvise utbyggingssakene helt. Da blir det som Protect Sápmi skriver i Øyfjell-utredninga: «Alle tiltak som foreslås er subsidiære tiltak da primært tiltaket, som er avslutning av vindkraftprosjektet, er det distriktet ønsker. Utrederens jobb er imidlertid å vurdere mulighetene for avbøtende og andre tiltak under forutsetning av at utbyggingen gjennomføres.»

Protect Sápmi har fått mye anerkjennelse for det faglige innholdet i utredningene sine, men det er likevel mange som er skeptiske til dem. På ene sida blir det stilt spørsmålet om deres utredninger er

objektive når de så klart har flagga at de vil støtte den sida som er utsatt for inngrepa og forsvare samiske rettigheter. På andre sida er det andre som er skeptiske fordi Protect Sápmi oppfordrer til direkte dialog mellom utbygger og dem som blir ramma.

Kartgrunnlaget

Både ved planlegging av vindkraft, konsesjonsbehandling og erstatningssaker kan kart spille en avgjørende rolle for å dokumentere reindriftas bruk av de berørte områdene. Men kartmaterialet er ikke alltid pålitelig og ofte finnes det flere motstridende kart. I forbindelse med Nasjonal Ramme for vindkraft skreiv reineier Johan Daniel Turi ei utgreiing for Naturvernforbundet i Troms, som vi har fått sitere fra:

«Når det gjelder kartgrunnlaget for reindriften som verktøy, så er det noe som har vært et spørsmål i tidligere utbyggingssaker. Vi mener at dagens kartmateriale som utbyggere benytter seg av er en stor trussel og fører til alvorlige konsekvenser for reindriften.

Kartene er først og fremst ikke utarbeidet som et verktøy til utbyggere om hvorvidt bruken beskrives i større sammenheng. De har vært utarbeidet til helt andre formål. For det andre finnes det sannsynligvis ingen dokumentasjon om hvem som har utarbeidet slike kart. For eksempel finnes det for vårt reindistrikt ingen dokumentasjon hos noen statlige etater om hvem som har utarbeidet kartene, selv om vi har forespurt etter dokumentasjon. Jeg vil anta at dette er tilfelle hos flere andre distrikter.

Her er et eksempel fra vårt reinbeitedistrikt: Vårt reinbeitedistrikt har nylig tapt en rettsrunde mot en statlig etat i en utbyggingssak som sterkt berører reinbeite arealene på Reinøya. Utbygger brukte de gamle reindrifts kartene som finnes i Fylkesmannens register. I dette tilfellet ble utbygger flere ganger gjort kjent med at de gamle kartene som utbygger brukte var utdaterte, og en kilde til mye feilinformasjon når det gjaldt beitebruk. Forbindelsen til feilen var blant annet at Reinøy reinbeitedistrikt i 1997 ble omgjort fra helårsbeite til sommerbeitedistrikt. Alt av kartmateriale som var tilgjengelig for utbygger var fremstilt lenge før den tid. Når reinbeitedistriktet fikk en sånn total endring i beitebruken, endret naturlig nok bruken av areal seg betydelig, noe som klart skulle ha ført til at disse kartene ble gjort ugyldige.

NIBIO har fått ansvaret for å lage nye kartløsninger for reindriften. Prosjektet føres i regi av Landbruksdirektoratet. Etter planen skal arbeidet være ferdig 2019. ... Prosessen med å oppdatere reindriftskart har nå foregått i snart 10 år fra Fylkesmannens side, men alt er stoppet opp.

NIBIO uttalte den 27.november 2017: Oppdateringer av kartmaterialet har skjedd med så lange intervaller at informasjonen er blitt utdatert. I en verden der endringer skjer i stadig raskere tempo, har kartene framstått som statiske og tidvis uegnet.⁴⁸

Uansett om én oppdaterer kartsystemer hvor nye oppdaterte kart viser samtlige inngrep, så er kart i seg selv ofte grunnlag til feilkilde. Dette fordi man ikke kan implementere aktiviteter, snøforhold, værforhold, klimaendringer og ikke minst beiteforhold i et statisk kart. Noe så detaljert som eksempelvis vindretning, pollinering og soppvekst kan ikke fanges opp av noe kart, og slike forhold har svært stor påvirkning på reindriften. Reindriften har som sagt all sin margin og næringsgrunnlag knyttet til naturen. ...

Den aller viktigste kilden til opplysninger må være reindriftenes kunnskap om arealbruk og en forutsigbar prosess.»

I forbindelse med vindkraftutbygging har det noen ganger gått så langt at utbygger og utreder har nekta å godta kart som er laga av eller i samarbeid med det berørte reinbeitedistriktet, og hevda at saksbehandlinga må bygge på NIBIOs offisielle kart.

⁴⁸ <https://www.nibio.no/nyheter/ny-metode-for-oppdatering-av-reindriftskart>

Hva er nytt med vindkraftsaka?

I mange tidligere utbyggingssaker har vi sett at det har vært strid om kunnskapsgrunnlaget gjennom forskning og konsekvensutredninger. Ser vi tilbake til Alta-saka ser vi at NVE da forsøkte å begrense undersøkningene av det biologiske mangfold, og at fagfolk snakka mot hverandre. Det vanligste problemet har vært at verneinteressene har ønska mest mulig forskning og undersøking, mens utbyggerne har ønska å begrense undersøkningene til et minimum, både for å spare penger og tid og for å ikke finne for mye som kan telle mot utbygging.

Det spesielle med vindkraftsaker i Norge er at vi over tid har fått to fløyer av forskere/utredere, der den ene er klart foretrukket av utbyggere og statlige myndigheter, mens den andre fløyen er foretrukket av de partene som blir ramma av utbygging. Spesielt er også at den fløyen som har dominert norsk forskning omkring rein og vindkraft har svært liten støtte i internasjonal forskning. Sjelden har forskning og konsekvensutredning blitt så politisert, der forskere/utredere blir angrepet både på faglig og på politisk grunnlag, og blir angrepet som handlangere for henholdsvis utbyggere og reindriften. I sak etter sak ser vi at parter som er ramma av utbygging, særlig reindriften, leier inn andre utredere for å lage motutredning til de offisielle konsekvensutredningene, og at hver part stiller med sine utredere og konsulenter til forhandlingsmøter eller til rettssaker. Partene i vindkraftsaker har ikke et omforent kunnskapsgrunnlag, men hver sin kunnskap og hver sin sannhet.

D3. Påvirkerne

Både overordna vedtak om vindkraftutbygging som blir gjort i Storting og regjering, og konsesjoner til enkelte vindkraftanlegg som blir gitt eller avslått i NVE og OED, blir påvirka av ei rekke pressgrupper. Vi skal her se på den generelle vindkraftpolitikken. Hvem er drivkreftene bak den store vindkraftsatsinga, hvem er det som ønsker mer utbygging og bedre vilkår for denne? Og hvem vil holde igjen?

2000: Alle ville ha vindkraft

«*Vad ska väck – Barsebäck, vad ska in – sol och vind*» Dette var parola da svenske, danske og norske miljøaktivister på 1980-tallet demonstrerte for stenging av det svenske kjernekraftverket Barsebäck. Alternativet deres var sol- og vindkraft, som de så som miljøvennlig kraft i motsetning til kjernekraft. Dette var lenge det dominerende synet i miljøbevegelsen, først som alternativ til kjernekraft, seinere til kullkraft og videre vannkraftutbygging. Store deler av miljøbevegelsen henger fortsatt mer eller mindre igjen i dette, men mange har etter hvert blitt mer kritiske.

På 1980-tallet var vindkraft allerede under utbygging i Danmark, men blei ikke sett på som interessant i Norge, fordi vi hadde så mye vannkraft som var langt billigere. Etter hvert blei det likevel mer interesse for vindkraft i Norge og de aller første vindturbinene blei satt i drift i Norge i 1991/92 og den første «vindmølleparken» i 1998. I 2001 blei så statsforetaket Enova oppretta, med det dobbelte formål å støtte tiltak for økt energiproduksjon og energisparing. Enova hadde støtteordninger for vindkraft, men de var ikke «forutsigbare», de var avhengig av søknader for hver sak.



Dette bildet er i 2012 lagt ut på nettsida til Natur og Ungdom. Det er ikke oppgitt når og hvor det er tatt, men tilknytta en artikkel som starter slik: «84 prosent av befolkningen er positive til vindkraft på land, mens hele 89 % er positive til vindkraft til havs, viser TNS Gallups klimabarometer for 2011. Dette er en økning på 15 % siden 2009. Natur og Ungdom jubler, og håper den økte entusiasmen fører til mer norsk vindkraft.»

(Foto: NU)

Rundt 2000 var det ingen miljøorganisasjoner som sa nei til vindkraft. Til og med Norges Miljøvernforbund, som seinere blei av de hardeste motstanderne, uttalte i ei høringssak i Troms i 2000 «at det er svært positivt at det satses på vindkraft som energikilde».⁴⁹

I 2002 oppsto så den første organisasjonen som hadde som hovedoppgave å arbeide for økt vindkraft. Miljøstiftelsen ZERO blei stifta av ei gruppe tidligere aktive og ansatte i Natur og Ungdom og Bellona, og presenterte seg slik: «*Vi har kun én oppdragsgiver: klimasaken*». Spørsmålet om påståtte klimatiltak kan være ødeleggende for naturen og naturbaserte næringer var altså ikke tema for Zero da, og har heller ikke vært framtredd siden.

I 2009 bevilga Enova 1,1 mrd. kr. til fire vindkraftprosjekt. Teknisk Ukeblad fikk da denne kommentaren fra Natur og Ungdom:

Nesten fornøyd

Natur og Ungdom mener regjeringen til tross for store ord og løfter i valget ikke har klart å sette i gang ny vindkraftproduksjon i Norge. De er svært fornøyde med at tildelingen endelig kommer.

*– Regjeringen har hatt alle forutsetninger for å utløse mer vindkraft. Med gode vindkraftprosjekter og en befolkning som ønsker parkene velkommen, er det flott at regjeringen endelig satser fornybart. Likevel er det ikke blitt lagt nok penger på bordet, sier Silje Lundberg, fagmedarbeider energi i Natur og Ungdom.*⁵⁰

Helt fra grønne sertifikat blei innført i Sverige i 2003 tok bedrifter og bransjeorganisasjoner i Norge, i samarbeid med miljøstiftelsen Bellona, opp krav om lignende støtteordninger her. Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre fremmet forslag i Stortinget om at Norge skal slutte seg til det svenske markedet for grønne sertifikater for fornybar kraftproduksjon. Det blei tatt opp forhandlinger mellom Norge og Sverige om dette, men det førte ikke fram i første omgang. En samla opposisjon uttalte da at regjeringens satsing på fornybar energi var en skuffelse. I tillegg til de nevnte partia slutta også RV seg til denne kritikken.⁵¹ Blant dem som klagde over at det ikke blei satsa mer på vindkraft, var da både Naturvernforbundet og Natur og Ungdom.

Grønne sertifikater blei innført i Norge av ei «rødgrønn» regjering. Seinere har det kommet fram at det var de mindre regjeringspartia SV og Sp som pressa på for å få til dette, mens Ap lenge var skeptisk. Dette var så lenge mesteparten av miljøbevegelsen så på vindkraft om et positivt miljøtiltak. Da store deler av miljøbevegelsen etter hvert blei mer kritisk, blei Ap samtidig mer klart tilhenger av vindkraft.

Arbeidet for vindkraft skjedde ikke bare på landsbasis, men også i fylker og kommuner. Mange fylker utvikla egne energistrategier og vindkraftplaner. I Finnmark fikk man i 2010 egen energistrategi: «*Energistrategiene for Finnmark (2010- 2013) har følgende visjon: «Finnmark skal bli Nordområdenes ledende energiregion gjennom aktiv satsing på utvikling av petroleumsressurser og fornybare energikilder*». Vi merker oss her at utviklinga av oljeutvinning og fornybar energi skal gå hand i hand, det er ikke snakk om at vindkrafta skal erstatte olja. Finnmark fylkeskommune ønska å sjøl være drivende i vindkraftutbygginga. I Regional Vindkraftplan for Finnmark sies det slik: «*De nasjonale energimyndigheter er i henhold til energiloven pliktig til å ta Regional Vindkraftplan for Finnmark med i beslutningsgrunnlaget når konsesjonssøknader skal behandles. På denne måten har vi som regional planmyndighet en hånd på rattet når beslutningene om vindkraft skal fattes*».

Den regionale vindkraftplanen hadde en egen reindriftsutredning, som var utarbeida av konsulentfirmaet Noodt & Reiding AS i samarbeid med Sweco og SIC Mathis H. K. Sara. I hoveddokumentet for planen står det: «*Vindkraftutbygging vil medføre at ulike interesser blir negativt berørt. Det er vanskelig å sette opp et vindkraftverk uten noen form for naturinngrep som*

⁴⁹ <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200700282/1539543>

⁵⁰ <https://www.tu.no/artikler/1-1-milliarder-til-vindkraft/240488>

⁵¹ <https://www.aftenbladet.no/innenriks/i/dMVe1/ingen-jubel-for-fornybar-energisatsing, oktober 2006>

berører landskap, dyreliv, ferdsel, fritidsinteresser, kulturminner og andre næringsinteresser. Trekker man ut mot kysten, vil man i større grad berøre bebyggelse, reiseliv, landbruk, kulturminner. Beveger man seg innover i landet vil viktige områder for reindrift berøres, villmarksområder og noen av Norges beste jakt- og fiskeområder.« Hva betyr dette sitatet: Jo, det er bare «innover i landet» at man ser at reindrift blir berørt. Setter man dette opp mot et kart over planlagte og gjennomførte vindkraftverk i Finnmark, ser man at av 24 planlagte anlegg på land, er det bare ett, Davvi, som kan sies å være i det området der fylkesplanen sier at reindriften kan bli berørt. Alle de andre ligger i sin helhet i kystkommuner, med et par unntak mindre enn 5 km fra sjøen. 23 av anlegga ligger helt eller delvis innafør sommerbeiteområde for reindriften. De aller fleste av vindkraftprosjekta som rammer reindriften ligger altså i det området der fylkesplanen ikke nevner reindrift. Flere av disse prosjekta er seinere stoppa av hensyn til reindriften, i flere av dem som er utbygd klager reindriften over at de har fått store problemer av vindkrafta. Men fylkesplanen så det ikke.



Ávvir 105. nr. – bearjadat, geassemánu 11.b. 2010

Tegneserie i den samiske avisa Ávvir, 2010:

En dag i framtida ... – Vi vil skryte av dere samer. ... dere er som ei stor gullmedalje på brystet til vårt rødgrønne folk ... vi kan ikke få takket dere nok!

– Med denne vindmølleparken på Finnmarksvidda har vi bevist for hele verden hvor alvorlig vi tar naturvern.

(Tegning og tekst: Runar Balto)

Hvordan stilte så samiske organisasjoner og institusjoner seg i vindkraftutbyggingas barndom? Det har vi ikke funnet så mye materiale på, men et intervju fra 2008 med leder Gunn Britt Retter i NSRs sametingsgruppe viser at det også der var mer positiv holdning til vindkraftutbygging dengang enn det har blitt seinere: «NSR har krevd i Sametinget at NVE settes under press for å lage en helhetlig utbyggingsplan for vindparker i Finnmark. Når en slik plan foreligger kan ny bygging gå i gang. NSR understreker at også de ser vindkraft som et godt alternativ til andre kraftkilder.»⁵²

Fram til etter 2010 var det faktisk ikke mange andre enn enkelte reinbeitedistrikter som sa nei til vindkraftutbygginga, og i de fleste tilfeller tapte de fordi de blei stående aleine. I noen tilfeller sto de fast på motstanden, men blei overkjørt av NVE evt. OED, i andre tilfeller ga de opp og gikk i «dialog» fordi de ikke så noen annen utvei uten støtte fra andre.

⁵² <https://www.ifinnmark.no/nyheter/nsr-krever-plan-for-vindkraft/s/1-30002-3383013>

Voksende motstand

Etter hvert som man fikk mer erfaringer med vindkraftutbygging, så mange at skadene på naturen blei større enn man hadde trodd. Blant de første som opplevde vindkraftas baksider var reindriften. Mange reinbeitedistrikt protesterte mot utbyggingsplaner utover 2000-tallet. Allerede i 2003 påklaga reinbeitedistrikt 9 bygginga av vindkraftverk i Kjøllefjord. Klagen fikk støtte av Naturvernforbundet, sjøl om forbundet på den tida hadde ei generelt positiv holdning til vindkraftutbygging.

Av miljøorganisasjoner var det Norges Miljøvernforbund som først tok et prinsipielt standpunkt mot vindkraftutbygging. I 2011 skreiv de: «NMF har jobbet imot landbaserte vindturbiner i lang tid.» Samme år sto den langt større Norges Naturvernforbund fortsatt på støtte til grønne sertifikater.⁵³ Dette var allerede da sterkt omstridt i forbundet, og blei snudd til ei langt mer kritisk holdning på landsmøtet 2013. Forsatt hadde Natur og Ungdom og WWF ei positiv grunnholdning til vindkraftutbygging.



Aksjon mot vindkraftbygging på Øyfjellet, Vefsn juni 2020.
(Foto: Gry Solbraa)

Tidlig på 2000-tallet støtta samtlige partier opp om vindkraftutbygging og på landsplan og på Stortinget var det ingen partier som så reindriften som noe hinder for utbygging. Tvert om gikk bl.a. Sp, SV og MDG aktivt inn for bl.a. Fosen-utbygginga. Seinere har motstanden økt innafor de fleste partier. Det er fortsatt strid om vindkraft innafor både SV, MDG og Rødt, sjøl om alle disse partia har landsmøtevedtak som er mer kritiske til vindkraft enn tidligere. I forhold til reindriftsområder har de forskjellige formuleringer som dels er åpne for tolking. MDG sier »nei til alle vindkraftprosjekter som svekker livsgrunnlaget til urbefolkning». SV sier «nei til utbygging i samiske områder frem til rettighetssituasjonen er avklart.» Rødt har siste tida klart gått mot vindkraft på land, men har likevel et inkonsekvent program prega av at det ikke er enighet i partiet. På landsplan er alle de øvrige partier tilhengere av vindkraftutbygging, uten reservasjoner i forhold til reindriftsområder.

⁵³ <https://naturvernforbundet.no/horinger/energi/horingsuttalelse-om-gronne-sertifikater-article23474-1043.html>

I Finnmark fylkesting stilte MDG, SV, V og Sp i 2019 et forslag som inneholdt denne teksten: «*Av hensyn til den samlede effekten av naturinngrep i reindriftsområder bør reindrifts arealer sikres for framtida og skjermes mot omfattende utbygging.*» Dette blei da nedstemt av de øvrige partia (Ap, H, FrP, KrF og Kystpartiet).

Motstanden har også kommet til uttrykk gjennom lokale motstandsgrupper og opprettinga av egne organisasjoner som bare arbeider mot vindkraft, som La Naturen Leve i 2013 og Motvind Norge i 2019.

2020: Hva mener de nå?

Hva mener forskjellige organisasjoner og institusjoner i 2020 om vindkraftutbygging generelt og i reindriftsområder spesielt? For å finne ut av det har vi skrevet til 13 organisasjoner og institusjoner og stilt dem følgende spørsmål:

1. I hvilken grad bør det bygges ut vindkraft i Norge? Hvor bør det og hvor bør det ikke bygges?
2. Bør det bygges ut vindkraft i reinbeiteområder? (Har dere noe spesifikt vedtak på dette?)
3. Hva har deres organisasjon/institusjon gjort for å undersøke virkninger av vindkraft på reindrift? Hvilket kunnskapsgrunnlag bygger standpunktet deres på?
4. Er det etter deres oppfatning lovlig å bygge ut vindkraft i reinbeiteområde også når reindriften motsetter seg dette? Hvilke juridiske vurderinger har dere gjort av dette?
5. Er avbøtende tiltak for reindriften mulige og i såfall hvordan?
6. Hvilken rolle bør reindriften egne organisasjoner og organer spille i vindkraftutbygging? Har dere noen erfaring med eller kjennskap til direkte dialog mellom vindkraft- og reindriftsinteresser? I såfall hvordan er disse erfaringene?

Spørsmåla har vi stilt til både organisasjoner og institusjoner som spesielt arbeider for å fremme vindkraft (Norwea, Zero) til et utvalg av miljøorganisasjoner/stiftelser og friluftsansjoner med varierende syn på vindkraft (Naturvernforbundet, NU, WWF, Bellona, DNT), organisasjoner som representerer reindrift eller mer generelt samiske interesser (NRL, NSR) og til noen organisasjoner som har generelt stor innflytelse i samfunnet (NHO, LO). I tillegg har vi spurt den statlige institusjonen som har mest med vindkraftsaker å gjøre (NVE). Vi har ikke spurt organisasjoner som er danna spesielt for å motarbeide vindkraft (Motvind, LNL), da det er opplagt at disse er mot vindkraft både i og utfor reindriftsområder. I denne sammenhengen er det mer interessant å se på miljøorganisasjoner som har hatt skiftende syn og delte meninger i vindkraftspørsmål. Flere av organisasjonene vi har spurt har vindkraftutbygging som uttalt mål. Vi har likevel ønska å høre deres syn på i hvilken grad de mener denne utbygginga må vike for eller ta hensyn til reindriftsnæringa.

Det har ikke vært lett å få inn svar. Der vi etter purring ikke har fått svar eller fått svært ufullstendige svar, har vi supplert med informasjon fra åpne kilder.

Norges Vassdrags- og Energidirektorat – Symbol på bærekraftig utvikling

NVE har valgt den mest arbeidsbesparende måten for å besvare våre spørsmål. I stedet for å svare på hvert spørsmål, oversender de sin rapport med orda: «Vedlagt følger NVEs rapport om reindrift. Jeg håper denne kan være til nytte for arbeidet ditt.»

Rapporten er på 52 sider, men en kort sammenfatning er at NVE fortsatt ikke vil utelukke å bygge ut vindkraft i reinbeiteområder, heller ikke når reindriften har protestert. Dette er helt i samsvar med den praksis NVE har hatt ved innvilging av konsesjoner hittil. Man mener konfliktene skal løses gjennom dialog og avbøtende tiltak.

For å illustrere NVEs syn har vi da valgt å gjengi et sitat fra NVEs begrunnelse for å innvilge konsesjon til vindkraft på Kalvvatnan mot protester fra reindriften og mange andre: «Etter NVEs vurdering kan vindkraftverket oppfattes som et positivt landskapselement ved at det representerer elektrisitetsproduksjon basert på en fornybar energikilde og dermed bidrar til å møte det moderne

samfunnets behov for energi. **Vindkraftverket kan på denne måten fremstå som et symbol på bærekraftig utvikling.**»⁵⁴

NORWEA – Ansvarsfraskrivning

NORWEA – Norsk Vindkraftforening – er etter eget utsagn «en interesse- og bransjeorganisasjon som jobber for å fremme norsk fornybar energiproduksjon. ... NORWEA ble stiftet i 2006, og har i dag rundt 130 medlemsbedrifter.»

Svaret deres viser at de er fullt oppmerksomme på konflikten mellom vindkraft og reindrift. De mener ulempene må veies opp mot samfunns- og miljømessige fordeler og at forholdet til reindriften skal løses gjennom god dialog og avbøtende tiltak. Det er myndighetene som skal avgjøre om det skal gis konsesjon og om dette vil være lovlig. Norwea tar ikke avstand fra å presse gjennom konsesjoner mot reindriften protester. Skal vi oppsummere Norweas holdning i ett ord, må det bli ansvarsfraskrivning.

Zero – Opp til konsesjonsmyndighetene

1) ZERO mener vi må ha en moderat utbygging av vindkraft fremover, samtidig som vi må utnytte andre fornybare energikilder effektivt, slik at vi til enhver tid har nok fornybar energi til elektrifiseringsformål. Det må til for å kutte klimagassutslipp fra fossil energibruk, slik at vi når klimamålene.

2–6) Generelt mener vi det er viktig å lytte til reindrift-interessene i forbindelse med utbygging av vindkraft, både i en tidlig fase for å avskjære prosjekter med for store konflikter, og underveis for å sikre at prosjekter under bygging tilpasses best mulig mtp reindrift. ZERO forutsetter at dette skjer, og at konsesjonsprosessen ivaretar dette på en god måte. Det er opp til konsesjonsmyndighetene å sørge for at vindkraftutbyggingen i Norge skjer med minst mulig negative konsekvenser for natur, miljø, biologisk mangfold, friluftsinnteresser og næringsinteresser, herunder reindrift. Det er også deres ansvar å påse at konsesjoner er i tråd med lovverk. ZERO mener godt samarbeid mellom ulike interesser er en forutsetning for å få til gode vindkraftprosjekter og redusere konfliktnivået.

Naturvernforbundet – Reindrift hard eksklusjonsgrunn

Naturvernforbundet er mot utbygging av vindkraft i sårbare og verdifulle naturområder, villreinområder, i nærheten av naturreservater, nasjonalparker, landskapsvernområder eller utvalgte kulturlandskap, reindriftsområder og viktige friluftsområder. Forbundet er ikke prinsipielt mot videre vindkraftutbygging, men mener denne må legges til «industrialiserte områder, i landskap langs etablerte infrastrukturnettverk og på andre arealer der naturverdiene allerede er sterkt forringet.»

Naturvernforbundets landsstyre vedtok i 2018 at reindrift må være hardt eksklusjonskriterium for vindkraft, dvs. at det aldri skal bygges vindkraft i reinbeiteområder.⁵⁵ Man har «tett samarbeid med forskjellige reinbeitedistrikter lokalt og på fylkesnivå, og god dialog med Sametinget og Norske Reindriftsamers landsforbund.» Naturvernforbundet mener at å bygge ut vindkraft i reinbeiteområde, når reindriften motsetter seg dette, vil være et brudd med naturmangfoldloven. Man

⁵⁴Gjengitt etter Kalvvatnan vindkraftverk – sammenfatning og vurdeing av innsigelser og klager på NVEs vedtak om konsesjon.

⁵⁵<https://naturvernforbundet.no/uttalelser-fra-styrende-organer/landsstyreuttalelse-ingen-vindindustri-i-reinens-leveomrader-article38200-2128.html>

mener det er lite muligheter for avbøtende tiltak, da reindrifta er avhengig av naturområder uten større tekniske inngrep.

Natur og Ungdom – Ikke vindkraft i reinbeiteområder

«Natur og Ungdom mener at hvert vindkraftprosjekt må vurderes hver for seg, og i vurderinga må man legge vekt på konsekvensen prosjektet har for utrydningstruede arter og naturtyper, reindrift og samisk næringsutøvelse og nærhet til strømnnett. Friluftsliv, estetikk og støy er ikke like viktige hensyn i vurderingen.

Natur og Ungdom mener at for å løse klimakrisa trengs det mer fornybar energi. Ein kombinasjon av energisparing- og effektivisering, oppgradering av eksisterende vannkraft, solkraft, geotermisk energi, bølgekraft og vindkraft er nødvendig. Imidlertid må vi erkjenne at vindkraft på land i dag er lønnsomt, og klimakrisa krever løsninger som kan tas i bruk i dag – ikke en gang i framtida.

Samtidig er det viktig å stille krav til hvor den skal bygges ut. Mye verdifull natur er under press fra vindkraftutbygging i dag, og dagens konsesjonsprosesser har et betydelig forbedringspotensiale. Krav om utredninger og kartlegging av naturmangfold må skjerpes, og dersom et prosjekt har for store negative konsekvenser må det reduseres eller skrinlegges helt.

Det bør ikke bygges ut vindkraft i reinbeiteområder. Natur og Ungdom har vedtak på at utbygging av vindkraft må ta hensyn til naturmangfold, primærnæringer og urfolk, at det ikke må legges beslag på viktige beiteområder for tamrein, og at inngrep som undergraver ressursgrunnlaget for reindrift ikke kan aksepteres.

Reindrift er ikke bare en viktig tradisjonsnæring og grunnlag for samisk kultur, det er også en grønn næring som utnytter lokale naturressurser til viktig miljøvennlig matproduksjon. Dette er en produksjonsform som må bevares og styrkes.

Vi har ikke erfart at det har blitt brukt eller foreslått gode avbøtende tiltak for reindrifta, annet enn reduksjon eller flytting av installasjoner, men uansett er det sjeldent er mulig å finne tilstrekkelige avbøtende tiltak for å hindre negative konsekvenser for reindrifta.»



Slik blir Miljøvernforbundets oppfatning av vindkraft uttrykt i Miljømagasinet 1-2019. (Illustrasjon: Ragna Heffermehl, fritt etter Edvard Munch: Skrik)

Miljøvernforbundet – Første organisasjon mot vindkraft

Miljøvernforbundet var den første miljøorganisasjon som gikk mot vindkraft, i alle fall fra 2007. De ga ut ei brosjyre mot vindkraft i 2007 og et magasin i 2019. De er mot vindkraftutbygging over alt, men har ikke arbeida spesielt mye med reindriftssaker, sjøl om de har holdt foredrag på noen steder med planer om vindkraftutbygging i reindriftsområder. Miljøvernforbundets leder sier de samiske organisasjonene har valgt feil allierte, etter som de samarbeider med Naturvernforbundet som egentlig vil ha vindkraft.

Verdens villmarksfond – Krav om samtykke

WWF mener vindkraftutbygging er en viktig del av løsningen på klimakrisen, *forutsatt* at det ikke gis konsesjoner til nye anlegg i inngrepsfri natur i Norge, og stiller en del vilkår for at man kan støtte vindkraftutbygging. Blant dem er «*Urbefolkning har krav på å bli konsultert når prosjekter foreslås utbygget på en måte som påvirker deres tradisjonelle bruk av land og naturressurser. Såkalt Free, Prior and Informed Consent er et prinsipp som bør følges i alle tilfeller hvor urbefolkning påvirkes av utbyggingsforslag. ... Det innebærer utbygging av vindkraft ikke kan skje i reinbeiteområder hvis ikke samer som bruker disse er blitt konsultert og har gitt sitt samtykke før igangsetting av prosjektet. ... Reinbeiteområder ligger dessuten ofte i inngrepsfri natur som bør beskyttes fra utbygging av vindkraft. Reindrift er avhengig av større sammenhengende naturområder uten større tekniske inngrep, områder som også er viktig for naturmangfoldet.*»

Når det gjelder vurdering av virkninger av vindkraft på reindrift, viser WWF til naturmangfoldloven som sier at erfaringskunnskap skal vektlegges og at det er «samer som besitter mest erfaring om hva som er bærekraftig i forhold til reindrift».

WWF har ikke gjort en juridisk vurdering av vindkraft i reinbeiteområder, men viser til at staten er forplikta av Grunnlovens § 108, naturmangfoldloven og konvensjoner som ILO nr. 169 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. WWF innrømmer at «*Vi har dessverre ikke noen erfaring med direkte dialog med reindriftas egne organisasjoner om vindkraft.*»

Bellona – Ingen kompetanse på reindrift

Bellona svarte etter mange purringer som så:

«*Forespørselen din ble sendt litt rundt internt husker jeg, men ingen følte seg komfortabel med å gi et svar, fordi reindrift er noe vi ikke har kompetanse på, eller har jobbet med, direkte eller indirekte.*

«*Vi er ellers positive til vindkraft, men under forutsetning at man tar hensyn til lokale interesser.*»

Bellona var blant drivkreftene for å få innført grønne sertifikater for å øke vindkraftsatsinga. I 2013, da Naturvernforbundet vedtok en mer kritisk politikk overfor vindkraft, ga Bellona ut heftet *Vindkraft - en nødvendig og sentral klimaløsning*.⁵⁶ Dette har de holdt fast ved, og på nettsida deres står det nå: «*En storsatsing på fornybare energikilder som vindkraft, vannkraft, sol- og bioenergi er noe av det aller viktigste vi kan gjøre i kampen mot klimaendringene.*» Så vidt vi kan se har ikke Bellona gått mot noen konkrete vindkraftprosjekter og heller ikke tatt noen reservasjon når det gjelder inngrep i reinbeiteområde.

⁵⁶ <https://bellona.no/publication/vindkraft-en-nodvendig-og-sentral-klimalosning-2>

Den norske turistforening – Felles interesser

DNT skriver på sine nettsider om vindkraft bl.a.: «DNT er ikke imot all vindkraft. Fornybar energi er viktig for å redusere klimautslippene, men det må skje på naturens premisser. Vi må ha to tanker i hodet på en gang, og klare å ta vare på både klima og natur. Myndighetene bør derfor satse på effektive klimatiltak med minst mulig tap av natur.»

På våre spørsmål har DNT svart: «Produksjon av fornybar energi er en viktig del av det grønne skiftet. Men vindkraftverk hører hjemme i områder som er egnet for industri. DNT mener at vindkraftverk i urørt natur, i store sammenhengende naturområder og i viktige friluftslivsområder må unngås. Beslutninger om utbygging av vindkraft må være basert på solid kunnskap om natur- og friluftslivsverdier og om virkningene ved en eventuell utbygging.

Når det gjelder de andre spørsmålene knyttet til vindkraft og reindrift har ikke DNT grunnlag for å kunne svare spesifikt på disse. Men DNT og reindriftnæringen har åpenbart felles interesser i å ivareta urørt natur og sikre en forvaltning av arealene våre som ivaretar grunnlaget for naturbasert virksomhet, enten det er reindrift eller friluftslivsaktiviteter.»

Norske Samers Riksforbund – I strid med folkeretten



Sametingspresident Aili Keskitalo holder appell ved markering utafor rettssak om Fosenutbygginga, Trondheim 08.06.2017.

(Foto: Kjell Derås)

NSR har klart standpunkt mot vindkraftutbygginger i områder med samiske tradisjonelle næringer, og har arbeida for å få reindrift som et eksklusjonskriterium i forbindelse med den nasjonale rammen for vindkraft. De «mener det å bygge ut vindkraft i reinbeiteområder når reindriften motsetter seg det, bryter med det grunnleggende prinsippet i urfolksrettighetene om fritt og forhåndsinformert samtykke» og at det ofte «kommer i direkte strid med § 27 i FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter». NSR mener det er «generelt vanskelig å finne avbøtende tiltak fordi ødeleggelsene er så store og hele beiteområder ofte blir ubrukelige.»

NSR laga i 2017 en video om utbygginga på Fosen.⁵⁷

⁵⁷ <https://www.facebook.com/108047825945595/posts/2822503214500029/?vh=e&d=n>

Norske Reindriftssamers Landsforbund – Rett til å si nei

NRL har gitt et klart og grundig svar, og vi velger å gjengi hele svaret:

1. NRLs landsmøte og styre har fattet flere vedtak i forbindelse med konkrete vindkraftsaker, herunder også Nasjonal ramme for vindkraft. NRL har også avgitt høringsuttalelser og konsultert i saker om vindkraft.

NRL mener utbygging av vindkraftverk utgjør pr. i dag en av de største truslene mot reindriftens beitearealer. På denne bakgrunn er NRLs standpunkt at vindkraftutbygginger ikke skal etableres i områder som vil komme i konflikt med reindriftens beitearealer. NRLs syn kan sammenfattes slik:

- *Reindriftsnæringens erfarings- og kunnskapsbaserte vurderinger av konsekvensene ved vindkraftverkene skal vektlegges i tråd med naturmangfoldloven § 8 andre ledd*
- *Reindriftens rett til å si nei til inngrep i samiske rettighetsområder skal respekteres*
- *Vindkraft som forretningsvirksomhet skal ikke etableres på bekostning av allerede etablerte næringer som reindrift*
- *All landbasert vindkraftutbygging må stanses, og erstattes med vind-produksjon til havs*
- *Statens folkerettslige forpliktelser overfor samer som urfolk må respekteres og etterleves i saker om vindkraft*
- *Alle saker vedr. etablering av vindkraftverk skal behandles etter plan- og bygningsloven.*

NRL har særlig rettet kritikk mot dagens energilovgivning, som inneholder flere svakheter som rammer reindriftens interesser. Loven gir ingen rettslige garantier for at beslutninger om utbyggingstiltak skjer under hensyntagen til områdenes verdi for reindriften. Videre setter energilovgivningen i liten grad begrensninger for energimyndighetenes beslutningskompetanse i utbyggingssaker, blant annet i forhold til avveining av hvilke verdier innenfor planområdet som skal prioriteres. Videre mangler loven bestemmelser om at hensynet til lokaliseringalternativer og sumvirkningene av et inngrep skal inngå som et sentralt moment ved vurderingen av hvorvidt et inngrep skal tillates. Dette er begrunnelsen for at NRL mener at alle saker vedr. etablering av vindkraftverk skal behandles etter plan- og bygningsloven.

2. Nei. Dette går også frem av svaret under punkt 1.

3. NRL mener å ha gode kunnskaper om effekter av inngrep i reinbeiteområder. Det samme gjelder effekter av vindkraftverk. Kunnskapsgrunnlaget organisasjonen har skaffet seg er gjort gjennom forskningsstudier, relevant litteratur på området samt ved å holde seg orientert via berørte reineiere om deres erfaringer med vindkraftindustrien.

Reineiernes kunnskaper om hvordan vindkraft og andre utbygginger påvirker reinen, er ervervet gjennom den daglige driften med rein. Disse kunnskapene er erfaringsbaserte kunnskaper, og er anerkjent som kunnskapsgrunnlag i hht. naturmangfoldloven § 8 annet ledd. Flere forskningsstudier dokumenterer reineiernes erfaringer med inngrep og effekter på rein.

4. Etter vår oppfatning er det i motstrid med gjeldene lovverk om vindkraftverk etableres uten samtykke fra berørte reindriftsinteresser. I den sammenheng støtter vi oss i hovedsak på ILO-konvensjonen nr. 169, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs erklæring om urfolks rettigheter.

5. I noen tilfeller kan avbøtende tiltak muligens avbøte noe av skadene i utbyggingsfasen såfremt områdets reineiere har mulighet til å variere beite- og områdebruk eller om utbygging skjer i

perioder hvor reindriften er ute av influensområdet for tiltaket. Når det gjelder driftsfasen så mener vi at det ikke finnes avbøtende tiltak som kan avbøte negative effekter av et vindkraftverk.

6. Hvilken rolle bør reindriftas egne organisasjoner og organer spille i vindkraftutbygging? Har dere noen erfaring med eller kjennskap til direkte dialog mellom vindkraft- og reindriftsinteresser? I såfall hvordan er disse erfaringene?

Det følger av lovverket at en eventuell vindkraftutbygging som berører reindriftsinteressene så skal tiltakshaver sikre at reindrifta blir satt i stand til å fremme sine interesser. I denne sammenheng sikter vi til rettighetshavere. Det vil si berørt reineier, siida og reinbeitedistrikt. I hvilken grad dette har vært tilfredsstillende for de som er berørt er det vanskelig for NRL å bedømme da tilbakemeldingene til NRL varierer noe. NRL har ikke vært direkte inne i slike saker utover å ha svart på spørsmål fra reineiere samt ytt noe bistand i noen saker. For nærmere kunnskap om dette vil vi foreslå at dere retter spørsmål til reinbeitedistrikter som har direkte erfaring med vindkraftindustrien. I hvilken grad NRL engasjerer seg i konkrete vindkraftsaker vil, og har vært avhengig av i hvilken grad berørt reindriftsinteresse ønsker involvering fra NRL. Om berørt reindriftsinteresse ønsker det vil NRL delta i den grad økonomi og kapasitet tillater det.

Næringslivets hovedorganisasjon – Må tåle naturinngrep

NHO har ikke svart på våre spørsmål, på tross av flere purringer. Vi må derfor nøye oss med å sitere hva deres øverste direktør har uttalt til NRK:

Vil ha mer vindkraftutbygging og mener vi må tåle naturinngrepene.

NHO mener man må tåle naturinngrep i Norge skal man løse klimautfordringene, og ser for seg mange flere utbyggingsprosjekter i årene som kommer.

– Norge kan ikke stenge ned muligheten for å bruke naturressurser. Vi må tåle noen naturinngrep for å sikre at vi løser jobbskappingsbehovet og for å løse klimautfordringen, sier direktør i NHO, Ole Erik Almlid.⁵⁸

NHO tar ingen reservasjoner i forhold til utbygging i reindriftsområder. Det kommer også fram av at NHO i Troms og Finnmark har gått aktivt inn for vindkraftutbygging der.

Landsorganisasjonen – Reindrift i veien for arbeidsplasser

LO har ikke svart på våre spørsmål, på tross av flere purringer. De forskjellige LO-forbunda har delte syn på vindkraft. Særlig de tre industriforbunda Industri Energi, El og IT og Fellesforbundet har tatt til orde for økt vindkraftutbygging. Lokalt har LO noen steder deltatt i protester mot vindkraftutbygging, bl.a. i Trondheim.⁵⁹ Fagforbundet Ung har støtta motstanden mot vindkraft på Kalvvatnan, og «mener at etableringen av miljøvennlig energi ikke skal gå på bekostning av arbeidsplasser og samisk kulturarv.»

I Finnmark har LO vært en pådriver for utbygging av gruver og kraftanlegg i reinbeiteområder og klaga over at reindrifta i noen tilfeller har klart å forhindre utbygging. I 2008 uttalte LO-sekretær for Finnmark, Bjørn Johansen:

– Helt feil at en statsstøttet næring skal skremme bort gruveindustrien ... LO i Finnmark mener reindrifta står i veien for nye arbeidsplasser, og ikke bidrar til å hindre fraflytting fra området.⁶⁰

⁵⁸ <https://www.nrk.no/trondelag/vil-ha-mer-vindkraftutbygging-og-mener-vi-ma-tale-naturinngrepene-1.14849777>

⁵⁹ <https://www.hitra-froya.no/nyheter/2019/05/10/Allianse-av-13-organisasjoner-krever-stans-i-vindkraft-utbygginga-19006668.ece>

⁶⁰ <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/lo-raser-mot-reindrifta-1.4576893>