

"Vindkraft" - rapportserie 2019

VINDKRAFTVERK PÅ BEKOSTNING AV SAMISK REINDRIFT?

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 ved bygging av vindkraftverk i reinbeiteområder.

TEMARAPPORT 2 - 2019

Ida Sofie Mienna Olsen



8. oktober 2019

Temarapport 2 - 2019

Vindkraftverk på bekostning av samisk reindrift?

Utgitt av: Motvind Norge

Dato: 08.10.2019

Forfatter: Ida Sofie Mienna Olsen

Forsidebilde: Reinflokk ved Sirijordaksla, Nordland
Foto: Ole Henrik Kappfjell

Gjennomlest av: Øyvind Ravna, Ánde Somby og Pål Espen

ISBN: 978-82-691830-1-6

Forord

VINDKRAFT – en rapportserie fra Motvind Norge

Klimakrisen har medført et nødvendig søkelys på fornybar energi.

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 en tredel er ferdigstilt, og 15 er under bygging. Protestene øker i takt med at konsekvensene viser seg fram.

Motvind Norge sin rapportserie "Vindkraft" søker å øke kunnskapsgrunnlaget om vindkraft for å gi et bedre beslutningsgrunnlag. Samtidig vil informasjonen implisitt vise at beslutningsgrunnlaget for konsesjonene som er gitt, er mangelfullt.

Den første rapporten handler om arealinngrep. Den andre rapporten handler om reindrift og urfolksrettigheter. Kommende rapporter vil dreie seg om infralyd, støy og helse, økonomien i vindkraftutbyggingene og selve strukturingsprosessen frem mot realisering av vindkraftprosjektene.

Motvind Norge mener vindkraftutbygging ikke er svaret på klimakrisen, og vårt mål er å stanse utbyggingene i Norge.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
1 Sammenheng	1
1.1 Introduksjon - aktualitet og bakgrunn.....	3
1.2 Avgrensninger.....	5
1.3 Rapportens innhold og oppbygning.....	6
2 Etableringen av vindkraftverk i reinbeiteområder – en interessekonflikt.....	7
2.1 Pågående utbygginger av vindkraftverk i reinbeiteområder.....	7
2.1.1 Kvittfjell og Raudfjell vindkraftverk	7
2.1.2 Storheia Vindkraftverk.....	10
2.2 Konesjonsavslag i reinbeiteområder	13
2.2.1 Fálesrássá vindkraftverk	14
2.2.2 Kalvvatnan vindkraftverk	15
3 Vindkraft – en løsning for fremtiden	18
3.1 Et grønt skifte i norsk miljøpolitikk.....	18
3.2 Virkningene vindkraft har på samisk reindrift.....	19
3.2.1 Er reinen mer sårbar for forstyrrelser i enkelte sesonger?	20
3.2.2 Forskning på vindkraftverk og rein.....	21
3.2.3 Hvilke erfaringer har reindriften selv med vindkraftverk?	24
3.3 Vindkraftverkenes etablering, lønnsomhet og miljøvennlighet.....	25
3.3.1 Etableringen av vindkraftverk.....	25
3.3.2 Er vindkraftverk lønnsomt?	27
3.3.3 Er vindkraftverk miljøvennlig?.....	30
4 FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27.....	31
4.1 Artikkelen historien og tilblivelse	31
4.2 Kulturvernet etter artikkel 27.....	33
4.2.1 Hvilke rettigheter er vernet etter begrepet «culture»?	33

4.2.2	Det materielle kulturbegrepet og tradisjonell kulturutøvelse.....	34
4.2.3	Økonomisk og kulturelt viktig aktivitet.....	36
4.2.4	Kan det oppstilles et krav fortsatt om økonomisk utbytte?.....	37
4.2.5	Konsultasjon med minoriteten.....	39
4.3	Hvem er forpliktet etter artikkel 27?.....	40
4.4	Statens positive og negative forpliktelser etter artikkel 27.....	42
4.5	Hvem er rettighetssubjektet etter artikkel 27?.....	42
4.6	Artikkelens relative og absolutte karakter.....	44
4.7	Ekspropriasjon og reguleringsplaner ved vindkraftutbygging.....	45
4.8	Terskelen for krenkelse av artikkel 27.....	47
4.8.1	Hva ligger i vernet «... shall not be denied the right... to enjoy their own culture»? 47	
4.8.2	Etableringen av vindkraftverk og terskelen for krenkelse.....	49
4.8.3	Kan staten iverksette tiltak for å forhindre krenkelse av artikkel 27?.....	51
4.8.4	Manglende informasjon om konsekvenser ved inngrep.....	53
4.9	Skal flere inngreps samlede belastning tas med i vurderingen av om det foreligger «nektelse»?.....	54
4.9.1	Bør det foretas en samlet vurdering av fortidige og fremtidige inngrep ved vurderingen av «nektelse» etter artikkel 27?.....	54
4.9.2	Hvorfor er det viktig at det foretas en samlet vurdering av inngrepene i reinbeiteområdet ved etablering av vindkraftverk?.....	57
5	Avslutning – Hva er veien videre?.....	59
	Kildeliste.....	61
	Vedlegg.....	73
	Vedlegg 1: Planområdet for Kvittfjell/Raudfjell vindkraftverk.....	73
	Vedlegg 2: Reindriftens arealbruk i området Kvittfjell/Raudfjell.....	74
	Vedlegg 3: Reindriftens arealbruk i planområdet for Storheia vindkraftverk.....	75
	Vedlegg 4: Planområdet for Fálesrássa vindkraftverk.....	76

Vedlegg 5: Reindriftens arealbruk i planområdet for Fálesrássa vindkraftverk	77
Vedlegg 6: Reindriftens arealbruk i planområdet for Kalvvatnan vindkraftverk	78
Vedlegg 7: Egne utregninger av vindkraftverk og arealbruk.....	80

1 Sammendrag

Temaet for denne rapporten er Norges folkerettslige forpliktelser overfor samiske reindriftsutøvere etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 ved etablering av vindkraftverk i reinbeiteområder. Formålet med rapporten er å klarlegge hvordan reindriftsrettslige interesser behandles i saker om utbygging av vindkraftverk i reinbeiteområder, og herunder om reindriftsinteresser i praksis er vernet av SP artikkel 27 i slike utbyggingssaker.

I rapporten foretas det en analyse basert på ulike utbygginger av vindkraftverk, fakta og rapporter om vindkraft og rein, miljøpolitiske hensyn og rettskilder knyttet til konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. De ulike elementene gir grunnlaget for å vurdere om reindriftsinteressene ivaretas og vernes av artikkel 27 i møte med større samfunnsinteresser.

Samlet viser rapporten at reindriften har et sterkt rettsvern, og at SP artikkel 27 er en av de bestemmelsene som i størst grad ivaretar dette rettsvernet. SP artikkel 27 er inkorporert med forrang gjennom menneskerettsloven, og Høyesterett har i flere saker uttalt at artikkelen utvilsomt gjelder for samene.¹ Likevel utfordres dens rettsstilling gjentatte ganger ved utbyggingen av vindkraftverk i reinbeiteområder. Behandlingen av artikkel 27 i norsk rett og hos konsesjonsmyndighetene viser at vernet av det materielle kulturgrunnlaget, altså naturgrunnlaget, ikke har fått vesentlig anvendelse i praksis. Det kan derfor stilles spørsmål om de utøvende myndighetene er bevisst det ansvaret menneskerettighetsforpliktelsene pålegger staten Norge.

Rapportens kapittel 2 viser at NVE og OED har vært tilbaketrukne i sin anvendelse av artikkel 27 i konsesjonssaker. Det har ført til at reindriften ikke opplever å ha noe godt vern for sine arealer under den praktiske konsesjonsbehandlingen etter energiloven. Eksempelvis ble det i Kvittfjell/Raudfjell-saken gitt konsesjon og senere godkjent en endring i anleggskonsesjon i 2015 og i 2017, uten at artikkel 27 ble nevnt eller vurdert til tross for at den ble påberopt av reineiere i området. Reindriften på Kvaløya er basert på helårsdrift, og er

¹ Høyesterett har uttalt at SP har tung vekt i norsk rett, se Ravna, Øyvind. *Same- og reindriftsrett*. Gyldendal Norsk Forlag AS (Oslo 2019) side 154 jf. Rt.2008 s. 1764.

en særegen form for reindrift. Denne særegenheten ble ikke trukket frem av verken OED eller NVE, og det ble heller ikke vurdert om gjennomføringen av utbyggingene ville føre til at helårsdriften på øya kunne bli umuliggjort.

Saken er et godt eksempel på at NVE og OED tidligere har utelatt å ta stilling til om utbyggingen av vindkraftverk vil være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser etter artikkel 27. På den andre siden ble det i Kalvvatnan- saken av OED konkludert med at gjennomføringen av vindkraftutbyggingen kunne føre til at artikkel 27 var krenket. Det ble derfor gitt avslag på konsesjonssøknaden. Bakgrunnen for avslaget var at det forelå tvil om den sørsamiske reindriften i området kunne opprettholde og videreføre sin kultur dersom konsesjon ble gitt. Sørsamisk kultur er som kjent svært truet, og avgjørelsen er viktig for hvordan artikkel 27 bør anvendes for å verne sørsamisk reindrift i konsesjonssaker.

Kalvvatnan-saken kan skape presedens for hvordan de utøvende myndighetene anvender artikkel 27 i fremtidige konsesjonssaker, og er et eksempel på at forpliktelsene artikkel 27 pålegger utøvende myndigheter blir vektlagt.

Landbaserte vindkraftverk krever store utmarksarealer, og når reindriften har sitt beiteområde i utmark er det vanskelig å unngå arealkonflikter. Reindriftssamene utgjør bare 0,05% av Norges befolkning, og er i størrelse en liten interesse i møte med de store utbyggerinteressene som står bak vindkraftutbygging i Norge. Når forskjellene mellom partene er store, må lovgivningen anvendes på en måte som utjevner forskjellene, og som sikrer at begge parter stiller likt. De reindriftsrettslige interessene har et sterkt folkerettslig og nasjonalrettslig rettsvern, men rapporten viser at dette rettsvernet ikke alltid tillegges vesentlig vekt i vindkraftsaker.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter er inkorporert gjennom menneskerettsloven som norsk rett med forrang. Det betyr at artikkel 27 skal anvendes som norsk lov. Konsesjonsmyndighetene må derfor forholde seg til artikkelens forpliktelser under konsesjonsbehandlingen, slik at reindriften, som en sentral del av det materielle grunnlaget for samisk kultur, ikke innskrenkes på en måte som forhindrer deler av den samiske befolkningen i å utøve sin kultur. Dersom konsesjonsmyndighetene ikke anvender artikkel 27 i utbyggingssaker med reindriftsrettslige interesser kan det innebære et brudd på Norges folkerettslige forpliktelser, og herunder menneskerettighetene.

Denne rapporten er en del av grunnlaget for Motvind Norges høringsuttalelse til NVEs Forslag til nasjonal ramme for vindkraft (NVE-rapport 12-2019), og sammendraget er inntatt i Motvind Norges høringsuttalelse. Rapporten er basert på forfatters masteroppgave i rettsvitenskap, levert våren 2019.

1.1 Introduksjon - aktualitet og bakgrunn

I følge Landbruks- og matdepartementet er det rundt 3000 personer i Norge som er tilknyttet den samiske reindriften.² Til sammenligning er det 5 328 212 innbyggere i Norge.³ Det betyr at 0,05% av Norges innbyggere på en eller annen måte driver med samisk reindrift. Næringen er med andre ord liten i nasjonal målestokk, og når det utbygges vindkraftverk i reinbeiteområder påvirker det hverdagen til en liten gruppe reineiere og deres kulturelt viktige næringsvei.⁴ Reindriften er en viktig bærer av samisk kultur, og er sentral for det samiske språket, naturbruken, håndverket (duodji) og familierelasjoner.⁵ Reinbeitearealene, og dermed reindriften, er under press fra flere steder, og flertallsbefolkningens behov for økt elektrisitetsproduksjon har i nyere tid ført til planer om vindkraftutbygging i Norges utmarksområder.⁶

Miljødebattene på nasjonalt og globalt nivå viser at verdens fremtid hviler på utviklingen av samfunn med lavt utslipp, hvor det produserer elektrisitet på en klimanøytral måte, med minst mulig utslipp av klimagasser. Fremtidens teknologiske muligheter synes å basere seg på elektrisitet gjennom eksempelvis el-biler, el-båter og annen el-transport. Det er nettopp på grunn av økt etterspørsel etter elektrisitet og ny fremtidsrettet klimapolitikk at det skal satses på vindkraft i Norge. Vindkraft har blitt løftet frem som en kraftproduksjon med lite utslipp, og som derfor i utgangspunktet er en «grønn» kraftproduksjon.⁷

For reindriften er utbyggingen svært problematisk fordi den samiske reindriften i Norge bare har rett til reinbeite i fjellet og i annen utmarksstrekning jf. reindriften § 19. Utbygging av vindkraftverk i reinbeiteområder fører til både direkte og indirekte tap av reinbeite, og

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/reindrift/id2339774/> (sist besøkt 02.04.19)

³ SSB, folketallet (4. kvartal 2018) <https://www.ssb.no/befolkning/faktaside/befolkningen> (sist besøkt 02.04.19)

⁴ Skogvang, Susann Funderud. *Samerett*, 3. utgave. Universitetsforlaget (Oslo 2017) side 257.

⁵ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) side 13 punkt 4.7.

⁶ Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) side 13 punkt 4.6. Ravna (2019) side 33. Meld.St.32 (2016-2017) side 52, særlig punkt 9.2.

⁷ NVE rapport nr. 10-2018 om Vindkraft- produksjon i 2017 side 4.

utbygging av vindkraftverk med tilhørende infrastruktur og tilgjengeliggjøring av naturområdene kan i ytterste konsekvens føre til at reindriften i området må avvikles.

Hittil er det påbegynt to større utbygginger av vindkraftverk i samiske reinbeiteområder i Norge. I Sør-Fosen i Trøndelag vil reindriftsutøverne i planområdet miste en tredjedel av deres reinbeiteareal, og muligheten for å drive med reindrift i fremtiden vil forringes kraftig. På Kvaløya i Troms trues et reinbeitedistrikt av pågående bygging av vindkraftverk, og reinbeitedistriktet kan ikke lengre bruke området slik det tradisjonelt har blitt benyttet til reindrift. Reinbeitedistriktet går en usikker fremtid i møte.⁸

Den 01.04.19 ble det av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) lagt frem et forslag til *Nasjonal ramme for vindkraft*, en rapport som redegjør for de «beste» områdene for utbygging av vindkraftverk i Norge. Forslaget er ment å være konfliktdempende ved at rapporten plukker ut områder som er egnet for vindkraftutbygging, slik at berørte parter gis forutsigbarhet.⁹ I rapporten er 13 områder trukket frem som best egnet for utbygging av vindkraftverk. Av disse 13 brukes tre av områdene til samisk reindrift, og til sammen vil 13 reinbeitedistrikter berøres. Syv av reinbeitedistriktene er sørsamiske og sørsamisk kultur er som kjent svært truet.¹⁰ I ett av de tre områdene har Olje- og energidepartementet (OED/departementet) tidligere gitt avslag på konsesjon til utbygging på grunn av usikkerhet knyttet til om den sørsamiske reindriften i området ville være i stand til å opprettholde sin kultur dersom området ble utbygget.¹¹ I den nye rapporten er det lagt vekt på at det utredede området i denne omgang er så stort at utbyggingen av vindkraftverk vil få «akseptable virkninger for reindriften» i enkelte deler av området.¹²

Utbygging av vindkraftverk er på dagsordenen, og det er langt på vei uklart i hvilken utstrekning reindriftsinteressene ivaretas og vernes i vindkraftsaker. SP artikkel 27 har blitt anført fra reindriftsrettslig hold i flere inngrepssaker, uten at Norges Høyesterett hittil har konstatert konvensjonsbrudd. Artikkelen er også lite behandlet i NVEs konsesjonsprosesser,

⁸ NVEs konsesjonssaker, Storheia Vindkraftverk, og Kvittfjell/Raudfjell Vindkraftverk <https://www.nve.no/konsesjonssaker/?ref=mainmenu> (sist besøkt 17.03.19).

⁹ NVE rapport nr. 12-2019 forslag til Nasjonal ramme for vindkraftverk, forord. Se også side 27, rammen erstatter ikke dagens konsesjonsbehandling.

¹⁰ NVE rapport nr. 12-2019 forslag til Nasjonal ramme for vindkraftverk side 126 flg. Sør-samisk er på UNESCOs-liste over truede språk <http://www.unesco.org/culture/languages-atlas/en/atlasmap/language-id-414.html> (sist besøkt 13.04.19).

¹¹ Gjaldt Kalvvatnan vindkraftverk, se Olje- og energidepartementet, Fred Olsen Renewables AS – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak (2016). Se mer i rapportens punkt 2.2.2.

¹² NVE rapport nr. 12-2019 side 134.

og denne rapporten viser at det kun er gitt avslag i én sak med begrunnelse i at SP artikkel 27 kunne blitt krenket om konsesjon ble gitt.¹³

Det er derfor et behov å klarlegge hvordan reindriftsrettslige interessene behandles i saker om etablering av vindkraftverk i reinbeiteområder, og herunder om reindriftsinteresser rent faktisk oppnår det vern rettspraksis, lovgivning og internasjonale FN-organer tilsier at SP artikkel 27 skal gi i slike utbyggingssaker. Det er temaet for denne rapporten.

1.2 Avgrensninger

Rapporten avgrenses mot en rekke temaer som kan komme til anvendelse i forbindelse med behandlingen av de forskjellige rettskildene. Rapporten vil hovedsakelig ta for seg landbaserte vindkraftverk, og det avgrenses derfor mot havvindkraftverk. Selv om det er fornuftig å sammenligne vind- og vannkraft fordi begge er fornybare energikilder, vil rapporten kun behandle vannkraft i sammenligninger mellom vindkraft og vannkraft. Inngrepene vannkraft medfører i reinbeiteområder behandles således ikke. Rapporten vil fokusere på vindkraftverkenes anleggsfase, og utbyggingen av vindturbinene med tilhørende infrastruktur. Vindkraftverkenes kraftledninger og eventuelle utbygginger av transmisjonsnettet vil ikke bli inngående behandlet i rapporten. Rapporten avgrenses videre mot skatte- og avgiftsregler i forbindelse med etableringen av vindkraftverk.

Det avgrenses hovedsakelig mot andre typer inngrep i reinbeiteområder, men rapporten redegjør likevel for enkelte typer inngrep i forbindelse med vurderingen av reinbeiteområdenes samlede belastning. Rapporten vil kun fokusere på vindkraftverkenes påvirkning på reinen og reinbeitegrunnet, og vil følgelig ikke vurdere naturens- og andre dyrearters påvirkning. Det relevante i denne rapporten vil være vindkraftverkenes påvirkning på den samiske tamreindriften i Norge. Rapporten avgrenser derfor mot ikke-samisk reindrift.

I forbindelse med SP artikkel 27 avgrenses det mot konsultasjonsrettigheter etter andre folkerettslige konvensjoner, og mot selvbestemmelsesretten i artikkel 1. Rapporten vil ikke behandle interne konflikter i reindriften, herunder motstrid mellom individuelle og kollektive minoritetsrettigheter etter SP artikkel 27. Det avgrenses også mot andre former for vernet samisk kulturutøvelse, og vern av samisk språk og religion behandles ikke. De prosessuelle reglene for å ta ut søksmål for norske domstoler vil ikke bli nærmere behandlet i rapporten.

¹³ Kalvvatnan vindkraftverk, se Olje- og energidepartementet, Fred Olsen Renewables AS – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak (2016). Se mer i rapportens punkt 2.2.2.

Naturmangfoldloven og reindriftsloven § 63 vil ikke behandles, idet rapporten hovedsakelig skal dreie seg om den statlige utbyggingen av vindkraftverk og dens påvirkning på reindriften beitegrunnlag, ikke den øvrige naturpåvirkningen eller grunneiers bruk av sin eiendom.

1.3 Rapportens innhold og oppbygning

Rapporten er i det videre delt opp i fire kapitler. I kapittel 2 og 3 presenteres to ulike samfunnsinteresser, nemlig reindriftsinteresser og interesser som ønsker å bygge ut vindkraftverk i Norge (heretter utbyggerinteresser). De to samfunnsinteressene er av ulik art, og for å få frem begges synspunkter fremstår det som naturlig å foreta en inngående gjennomgang av dem begge. Reindriften er en nokså liten samfunnsinteresse sett opp mot de store utbyggerinteressene som vil fremme produksjon av fornybar elektrisitet gjennom vindkraftverk. For å få frem hvordan reindriften påvirkes og behandles i utbyggingsprosessen har rapporten en grundig gjennomgang av fire utvalgte enkeltsaker som beskrives med faktiske detaljer. Utbyggingsinteressene undersøkes i kapittel 3 ved at det tas utgangspunkt i forskjellige utredninger hvor de ulike faktiske sider av vindkraftproduksjonen beskrives. Statistikker og annen tallfesting er i kapitlene brukt til illustrasjon.

Tilnærmingen har blitt brukt for å undersøke om SP artikkel 27 kan bidra til at disse interessemotsetningene veies opp mot hverandre på en måte som ivaretar begge interesser, ved å beskrive og analysere retten i de gjeldende konfliktene når vindkraftverk etableres i reinbeiteområder.

I kapittel 4 behandles nasjonale og internasjonale rettsregler og rettskilder, både separat og samlet når SP artikkel 27 skal tolkes. Det rettslige utgangspunktet for rapporten er SP artikkel 27, og artikkelen vurderes så lang det er mulig opp mot norsk rett. Formålet med kapittelet er å undersøke utstrekningen av artikkelens vern for reindriftsrettslige interesser ved å tolke dens innhold sammen med informasjonen gitt i kapittel 2 og 3.

På grunn av at det ikke finnes mye litteratur på området og få relevante rettskilder har det vært naturlig å benytte kilder med mindre rettslig vekt i mangel av andre relevante rettskilder. Særlig har praksis fra NVE og OED blitt hyppig brukt i rapporten. Vedtak, planer og rapporter fra NVE og klagebehandlingsvedtak fra OED har vært sentrale for å beskrive enkeltsakene i kapittel 2, og de ulike sidene i vindkraftproduksjon i kapittel 3. NVE og OED

har lang erfaring med kraftverksutbygginger i Norge, og de faktiske opplysningene om vindkraft og utbygging i kapittel 2 og 3 kan vanskelig oppdrives andre steder.

Kapittel 5 er avslutningen på rapporten og gir en oppsummering av rapportens funn angående vernet av reindriftsinteresser etter artikkel 27 i saker om utbygging av vindkraftverk.

2 Etableringen av vindkraftverk i reinbeiteområder – en interessekonflikt

2.1 Pågående utbygginger av vindkraftverk i reinbeiteområder

Rapporten vil ta for seg to vindkraftverk som utbygges i reinbeiteområder. Vindkraftverkene har fått konsesjon på forskjellige tidspunkter, og planene har vært omsøkt og påbegynt over en tidsperiode på 18 år, fra 2001 til 2018. I begge sakene er det fortsatt uenigheter mellom utbygger og reindriftsutøverne som berøres av vindkraftverkene.

2.1.1 Kvittfjell og Raudfjell vindkraftverk

Den 16.02.2001 ble det gitt konsesjon til å bygge og drive Kvittfjell vindkraftverk på Kvaløya i Tromsø kommune. På Kvaløya har ett reinbeitedistrikt hatt helårsbeite i lang tid, noe som innebærer at reinen beiter på øya hele året. Kvaløya reinbeitedistrikt har en siida, hvorav denne består av to siidaandeler. Siidaandelene driftes av to forskjellige reindriftsutøvere jf. reindriftsloven § 51 og § 10. Det ble i 2001 gitt konsesjon til utbygging av Kvittfjell vindkraftverk, og konsesjonsvedtaket ble ikke påklaget av reinbeitedistriktet. I 2002 og 2007 ble det inngått avtaler mellom reinbeitedistriktet og tiltakshaver angående reindriftens anliggende i utbyggingen.¹⁴

Den 16.02.2012 ble det gitt en ytterligere konsesjon til å bygge og drive Raudfjell vindkraftverk på Kvaløya. Vedtaket ble påklaget, og Olje- og energidepartementet som klageinstans opprettholdt NVEs konsesjonsvedtak den 26.05.2015.¹⁵ I 2013 overførte den ene siidaandelslederen sin siidaandel til en ny reineier (heretter kalt ny reineier). Ny reineier

¹⁴ NVE Godkjenningsvedtak for MTA Kvittfjell/Raudfjell (2018) side 1. Se også LH-2015-174612 for mer om reinbeitedistriktet på Kvaløya, anken til Høyesterett ble i HR-2016-1762-U forkastet og resultatet i lagmannsrettsdommen er gjeldende. NVE (2017) 02 Vedlegg I sammenfattede høringsuttalelser, se Reinbeitedistrikt 14 v/leder Per Kittl.

¹⁵ NVE Godkjenningsvedtak for MTA Kvittfjell/Raudfjell (2018) side 1.

ønsket å starte opp organisert reindrift på Kvaløya i tråd med de krav og prinsipper som følger av reindriftslovens bestemmelser.¹⁶

Konsesjonen for Kvittfjell vindkraftverk ble i 2015 forlenget og vilkårene ble justert. Raudfjell vindkraftverk har grenser til Kvittfjell vindkraftverk og skal derfor benytte felles infrastruktur (adkomstvei og nettilknytning). Begge konsesjonene er endelige og behandles i det videre som ett og samme prosjekt, og slik som i NVEs godkjenningsvedtak vil vindkraftverkene omtales som ett vindkraftverk i denne rapporten.¹⁷

Bakgrunnen for ønsket om å etablere vindkraftverk på Kvaløya begrunnes i at det både på Kvittfjell og Raudfjell er gode vindforhold. For Kvittfjell er det i tillegg bemerket at det vil være «moderate produksjonskostnader, akseptable konsekvenser for kulturmiljø og landskap, moderate miljøvirkninger og akseptabel lokalisering i forhold til infrastruktur».¹⁸

Etableringen av Raudfjell vindkraftverk vil i følge NVE dessuten bidra til å etablere ny kraftproduksjon i regionen de neste årene, og både Kvittfjell- og Raudfjell vindkraftverk vil gi betydelige positive økonomiske virkninger for Tromsø kommune, og regionen som helhet.¹⁹

Vindkraftverket vil ha en samlet installert effekt på ca. 300 MW, til sammen 67 vindturbiner hvorav 47 av turbinene skal plasseres på Kvittfjell og de resterende 20 skal plasseres på Raudfjell. Det er allerede utbygd en adkomstvei fra hovedveien og opp til anleggsområdet, og det skal bygges internveier mellom vindturbinene med tilhørende permanente kranoppstillingsområder ved hver vindturbine.²⁰ Det er beregnet at Kvittfjell vindkraftverk vil utnytte ca. 480 dekar høst-, og vinterbeite til utbyggingen av vindturbiner med infrastruktur. Det anslås at ytterligere 14 km² kan gå tapt som beiteareal grunnet reinens unnvikende adferd.

²¹ I 2015 ble det anslått at Raudfjell vindkraftverk vil ha et planområde på ca. 7,5 km². Det ble i klagevurderingen uttalt av Olje- og energidepartementet at den samlede belastningen fra utbyggingen var ivarettatt, og departementet sluttet seg til NVEs vurdering i saken.²²

¹⁶ LH-2015-174612 for mer om driftsformen på Kvaløya i tiden før og etter overføringen av siidaandelen.

¹⁷ NVE Godkjenningsvedtak for MTA Kvittfjell/Raudfjell (2018) side 1.

¹⁸ NVE Bakgrunn for vedtak fra 2001 (2001) side 1, Kvittfjell/Raudfjell vindkraftverk.

¹⁹ NVE Bakgrunn for vedtak (2012), Norsk Miljøkraft Raudfjell AS – Raudfjell Vindkraftverk side 1 og 2.

²⁰ NVEs godkjenningsvedtak for MTA Kvittfjell/Raudfjell (2018) side 5 og 6. Se rapportens vedlegg 1 og 2 planområdet for Kvittfjell/Raudfjell og reindriftens arealbruk i området.

²¹ NVE Bakgrunn for vedtak fra 2001 (2001) side 23 og 24, Kvittfjell/Raudfjell vindkraftverk. Se rapportens vedlegg 1 for kart over planområdet.

²² Olje- og energidepartementets, Raudfjell vindkraftverk i Tromsø kommune – klagesak (2015) side 10, se også videre henvisninger i klagen.

Under konsesjonsbehandlingen av begge vindkraftverkene har det av NVE blitt lagt til grunn at det foreligger en minnelig avtale mellom tiltakshaver og reinbeitedistriktet. Avtalen er inngått av Reinbeitedistriktets leder, herunder representert av én siidaandel. I etterkant har det vist seg at avtalen gjort mellom tiltakshaver og reinbeitedistriktet ikke var kjent for reinbeitedistriktets andre siidaandel. Sistnevnte siidaandel er den som i 2014 ble overtatt av ny reieneier, etter at konsesjon til de to vindkraftverkene var gitt i 2012.²³ Avtalens gyldighet som sådan vil ikke bli behandlet i rapporten, men det kan stilles spørsmål ved at en reieneier kan inngå avtaler på vegne av ett helt reinbeitedistrikt når det innebærer at en tillatelse til utbygging kan umuliggjøre all reindrift i området for fremtidige generasjoner.

Konsesjonæren søkte i juli 2017 om endringer i de endelige konsesjonene for Kvittfjell og Raudfjell vindkraftverk. Det ble foreslått å endre beliggenheten til adkomstveien opp til vindkraftverket. Bakgrunnen for endringen var reduserte kostnader og færre terrenginngrep, idet allerede eksisterende vei kunne benyttes.²⁴

Fylkesmannen i Troms fremmet i brev fra 2017 innsigelse mot endringen av adkomstvei grunnet at usikkerhet rundt reinbeitedistriktets tålegrense. Den nye adkomstveien vil i følge Fylkesmannen berøre viktige områder for reindriften i større grad enn allerede godkjent vei. Ny adkomstvei strekker seg inn i kalvingsland, tidlig vårland, et brunst- og paringsområde, oppsamlingsområde og viktige trekk- og flyttveier. Endringen av adkomstvei ble godkjent av NVE.²⁵

I konsultasjonsmøte med ny reieneier har NVE blitt informert om at det er tre egnede områder for reinbeite på Kvaløya, hvorav Kvittfjell og Raudfjell er mest egnet og brukt av siidaandelen grunnet press på de øvrige arealene som følge av tett bebyggelse, turismeaktiviteter, alpinanlegg og utfartsområde til Tromsø. Reinens kalving og brunst foregår i området Kvittfjell og Raudfjell, og området brukes som vinter-, vår-, og høstbeite. Det påpekes at reinen vil være spesielt sårbar i vintermånedene og under kalvingsperioden.²⁶ Ny reieneier har

²³ NVE Godkjenningsvedtak for MTA Kvittfjell/Raudfjell (2018) side 10.

²⁴ NVE, Konsesjonsendring, ekspropriasjonstillatelse og forhåndstiltredelse – NVEs vedtak (2017) side 3, Kvittfjell/Raudfjell vindkraftverk.

²⁵ NVE, samme vedtak 7. Se rapportens vedlegg 1 og 2 for kart over planområdet og reindriften arealbruk.

²⁶ NVE, Godkjenningsvedtak for MTA Kvittfjell/Raudfjell (2018) side 11. Se vedlegg 1 og 2 for kart over planområdet og reindriften arealbruk.

påpekt at reindriften i området går en uviss fremtid i møte som følge av utbyggingen i området.²⁷

Verken i NVEs godkjenningsvedtak, bakgrunn for vedtak eller i Olje- og energidepartementets klagevurdering trekkes Norges internasjonale urfolksforpliktelser frem som et vurderingstema. I bakgrunn for vedtak for Raudfjell vindkraftverk bemerker NVE at vedtaket ikke er i strid med internasjonale lover og konvensjoner som beskytter samiske rettigheter.²⁸ Det er etter min undersøkelse imidlertid ikke foretatt noen rettslig vurdering av om det faktisk kan foreligge grunnlag for folkerettsstrid dersom tiltaket tillates.

Det som er spesielt med reindriften på Kvaløya er at det er helårsdrift på øya. Det innebærer at reinen ikke har noe alternativt beite å trekke til når store deler av beiteområdene beslaglegges. Driftsformen er unik, og etter mitt syn har ikke denne særegenheten blitt vurdert eller tillagt vekt hos verken NVE og OED. Når det ikke er foretatt noen vurdering av om utbyggingen kan være folkerettsstridig kan det etter mitt syn sås tvil om konsesjonen faktisk er gyldig.

Per. nå er reindriften i planområdet svært truet, og utbyggingen av vindkraftverket er iverksatt. Store og viktige deler av reinbeitedistriktets beiteområde er beslaglagt, og reindriftsutøvernes framtidsutsikter er betydelig svekket som følge av utbyggingen.

2.1.2 Storheia Vindkraftverk

I 2008 sendte Statkraft søknad om konsesjon for bygging og drift av Storheia vindkraftverk i Bjugn og Åfjord kommuner i Trøndelag. Området Storheia vindkraftverk berører er ett av tre viktige vinterbeiteområder for Fosen reinbeitedistrikt, Driftsgruppe Sør, og ligger i det eneste vinterbeiteområdet reinen trekker til av seg selv. Beiteområdet er godt og mesteparten av planområdet benyttes til reinbeite.²⁹

Distriktets beiteområde dekker et areal på ca. 4400 kvm², og Fosen er i stor grad et helårsbeite med overlappende sesongbeiter. På grunn av beitebruken vil det planlagte vindkraftverket og tilhørende kraftledninger kunne medføre både direkte og indirekte virkninger for reindriften. Etter oppdrag fra tiltakshaver har det blitt utarbeidet en fagrapport for reindriften og det

²⁷ <https://www.nrk.no/troms/lenket-seg-fast-til-anleggsmaskin-i-protest-mot-vindkraftutbygging-1.14283498>

²⁸ NVE, Bakgrunn for vedtak (2012), Raudfjell vindkraftverk side 80.

²⁹ Statkraft, Storheia Vindpark – Åfjord kommune og Bjugn kommune – konsesjonssøknad og forslag til reguleringsplan (2008) side 5, 57 og 58.

planlagte vindkraftverket. Planområdet verdi som reinbeiteområde er vurdert til middels/stor, idet beitet er mangfoldig, av høy kvalitet, har god tilgjengelighet og har et terreng som gjør det lett å håndtere flokken. Fagrapporten konkluderer med at «en utbygging på storheia vil ha store negative konsekvenser for reindriften ...[egen punktering] Fagrapporten sier at en realisering av prosjekter ... [egen punktering] vurderes å kunne true eksistensen for samisk reindrift på Fosen slik den utøves i dag. For denne gruppen vindkraftverk er det er [skrivefeil i NVEs vedtak] ingen spesifikke avbøtende tiltak som vil kunne redusere de negative virkningene i betydelig grad». ³⁰

NVE konkluderer til tross for fagrapportens bemerkninger med at planen godkjennes, og at omfanget av virkningene for reindriften ikke er til hinder for etableringen av Storheia vindkraftverk. Det bemerkes at en konsesjon vil ha krav om at planområdet reduseres med 8 kvm, og at anleggsarbeidet skal gjennomføres på en måte som gir minst mulig forstyrrelser for reindriften. ³¹

Vedtaket ble påklaget, og senere opprettholdt av Olje- og energidepartementet. ³² I klagebehandlingen drøftet Olje- og energidepartementet Norges folkerettslige forpliktelser etter SP artikkel 27. Etter en gjennomgang av norsk rettspraksis og praksis fra Menneskerettskomiteen trekker departementet frem at «inngrepene må være av en slik størrelsesorden at påvirkningen medfører at en reindriftsutøver ikke kan fortsette reindriften på en regningssvarende måte». Hva som ligger i «regningssvarende» er etter klagevedtaket litt uklart, men departementet bemerker at «økt arbeidsbyrde som medfører større utgifter til gjeting ikke i seg selv medfører folkerettsbrudd så lenge reindriften får disse utgiftene dekket enten gjennom vilkår i konsesjonen eller ved erstatning i en ekspropriasjonssak». ³³

Driftsgruppe Sør anførte i klagesaken at alle typer inngrep i området helt tilbake til år 1900 måtte tas med for å få kartlagt om de samlede virkningene av arealinngrepene medfører at artikkel 27 vil være krenket om konsesjon gis. Departementet var ikke enig i en slik forståelse av artikkel 27, og legger til grunn at tiltak som er «omsøkt eller planlagt må tillegges mindre vekt i vurderingen da disse kommer senere i tid, og skal særskilt vurderes opp mot SP artikkel

³⁰ NVE, Bakgrunn for vedtak (2010) Statkraft Agder Energi Vind DA – Storheia vindkraftverk med tilhørende 132 kV nettilknytning i Åfjord og Bjugn Kommuner, Sør-Trøndelag Fylke side 93 og 94. Sitat er på side 96 og 95 under punkt 7.8.2.

³¹ NVE, Bakgrunn for vedtak (2010) Statkraft Agder Energi Vind DA – Storheia vindkraftverk med tilhørende 132 kV nettilknytning i Åfjord og Bjugn Kommuner, Sør-Trøndelag Fylke side 96 og 97, punkt 7.8.3.

³² Olje- og energidepartementet, Vindkraft og kraftledninger på Fosen – klagesak (2013) side 4.

³³ Olje- og energidepartementet, samme klagesak side 88.

27 før tiltakene gis konsesjon». ³⁴ Departementet konkluderer så med at vindkraftverket vil være til ulempe for Driftsgruppe Sør, men at de samlede virkningene for driftsgruppa ikke er av et slikt omfang at tiltaket vil være i strid med samiske urfolksrettigheter. ³⁵

I 2016 fikk tiltakshaver konsesjon til å bygge Storheia vindkraftverk med et utbyggingsområde på ca. 38 km² og en samlet installert effekt på 288 MW. Det ble gitt konsesjon til utbygging og drift av 80 vindturbiner med tilhørende infrastruktur. ³⁶

NVE har uttalt at det er gode vindforhold i planområdet, og at utbyggingen av Storheia vindkraftverk ville være med på å nå regjeringens målsettinger om mer fornybar energiproduksjon og energieffektivisering. Vindkraftverket ville også gi økonomiske fordeler for Åfjord og Bjugn kommune, og innebære at den samlede kraftbalansen og forsyningssikkerheten i Midt-Norge ble styrket. ³⁷

I 2015 motsatte Fosen reinbeitedistrikt seg oppstart av anleggsarbeidet med vindkraftverket. Tiltakshaver begjærte besittelsestakelse for namsmannen i Fosen etter skjønnsprosessloven § 55 for få rådighet over planområdet slik at oppstart av anleggsarbeidet likevel kunne gjennomføres. Fosen reinbeitedistrikt klaget inn namsmannens beslutning om besittelsestakelse til Fosen tingrett. Tingretten avviste klagen, og det samme gjorde Frostating lagmannsrett. Høyesterett opphevet tingretten og lagmannsrettens avgjørelser, idet det måtte foretas en konkret vurdering av om reinbeitedistriktet fortsatt hadde rettslig interesse i å få prøvd beslutningen. ³⁸ Saken ble behandlet igjen i lagmannsretten, hvorav lagmannsrettens avvisningskjennelse ble anket av reinbeitedistriktet til Høyesterett. Fra reinbeitedistriktets side ble SP artikkel 27 også påberopt, uten at anførselen ble behandlet av verken lagmannsretten eller Høyesterett. Anken førte ikke frem i Høyesterett. ³⁹

I 2018 leverte Fosen reinbeitedistrikt i samråd med Samerådet inn klage til FNs rasediskrimineringskomite, i et forsøk på å få stanset videre utbygging av Storheia

³⁴ Olje- og energidepartementet, Vindkraft og kraftledninger på Fosen – klagesak (2013) side 88 og 89.

³⁵ Olje- og energidepartementet, samme klagesak side 121.

³⁶ NVE, Fosen Vind AS, Åfjord og Bjugn kommune, Sør-Trøndelag – godkjenning av detaljplan og miljø, -transport, - og anleggsplan for Storheia vindkraftverk (2017) side 1.

³⁷ NVE, Bakgrunn for vedtak (2010) Statkraft Agder Energi Vind DA – Storheia vindkraftverk med tilhørende 132 kV nettilknytning i Åfjord og Bjugn Kommuner, Sør-Trøndelag Fylke side 6.

³⁸ HR-2017-1308-U avsnitt 30 med videre henvisninger, se også LF-2016-202156 og TFOSN-2016-149214.

³⁹ HR-2018-862-U avsnitt 3, avgjørelsen dreier seg om «tingrettens avgjørelse om å fremme ekspropriasjonsskjønn kan overprøves ved begjæring om overskjønn eller anke før det er avsagt skjønn i saken» jf. avsnitt 1.

vindkraftverk. Etter å ha mottatt klagen anmodet rasediskrimineringskomiteen den 10.12.2018 at all utbygging ble stoppet inntil komiteen kom med sin uttalelse i saken. Den 21.12.2018 ble det klart at utbyggingen ikke ville bli midlertidig stanset. I uttalelsen begrunnes konklusjonen med at departementet har vurdert inngrepene opp mot folkerettens tålegrense etter SP artikkel 27, og at det i saken ble konkludert med at utbyggingen ikke var folkerettsstridig. Det bemerkes at alle de vesentligste inngrepene i terrenget er fullført, og at avbøtende tiltak og kompensasjoner er gjennomført. I tillegg ble det stilt spørsmål om reindriften faktisk har uttømt alle nasjonale rettsmidler før klagen til rasediskrimineringskomiteen ble sendt.⁴⁰ Klagen er ikke ferdig behandlet i rasediskrimineringskomiteen, og mye av reinbeiteområdet er utbygget til tross for protester fra det berørte reinbeitedistriktet.

Denne saken gir inntrykk av at det ikke er særlig mye reindriftsutøverne kan gjøre for å forhindre utbyggingen av vindkraftverket under konsesjonsbehandlingen og når konsesjon er blitt gitt. Departementet konkluderte i sin klagevurdering av saken at artikkel 27 var vurdert, og at utbyggingen ikke er funnet folkerettsstridig.⁴¹ Etter mitt syn er ikke artikkelen vurdert på en tilfredsstillende måte fordi departementet ikke har tillagt eksisterende og fremtidige inngrep i området særlig vekt i vurderingen. Når det ikke gjøres vil det etter mitt syn ikke foreligge en god nok vurdering av inngrepssituasjonen i området, herunder om vindkraftverket kan føre til at reinbeitedistriktets tålegrense er nådd.⁴² Fremtiden til reindriftsutøverne i planområdet er som usikker, og måten reindriften har blitt praktisert på og omfanget av den kan være umuliggjort som følge av vindkraftverket.

2.2 Konsesjonsavslag i reinbeiteområder

Ifølge NVEs nettside har det blitt behandlet 243 konsesjonssaker tilknyttet vindkraftverk.⁴³ Av 243 behandlede konsesjonssaker er det etter min gjennomgang gitt avslag i 37 saker, hvorav ni av avslagene var begrunnet med hensyn til reindriften i planområdet. I to saker var avslagene begrunnet med at SP artikkel 27 kunne bli krenket dersom konsesjon til utbygging ble gitt.

⁴⁰ Olje- og energidepartementet ved olje- og energiministeren – spørsmål nr. 616 til skriftlig besvarelse – midlertidig stans i arbeidet med kraftutbygging på Storheia på Fosen side 1, 2 og 3.

⁴¹ Olje- og energidepartementet, Vindkraft og kraftledninger på Fosen – klagesak (2013) side 88, 89 og 121.

⁴² Mer om samlet vurdering i rapportens punkt 4.8.

⁴³ <https://www.nve.no/konsesjonssaker/?ref=mainmenu> (sist besøkt 17.03.19, og tallet 243 er fra dato).

2.2.1 Fálesrássa vindkraftverk

Den 15.11.2011 søkte tiltakshaver, Aurora Vindkraft AS, om konsesjon for etablering av et vindkraftverk på Fálesrássa i Kvalsund kommune i Finnmark. I konsesjonen ble det søkt om å få etablere 60 vindturbiner med en samlet installert effekt på 180 MW med tilhørende anleggsvei og luftledning. I konsesjonsbehandlingen av Fálesrássa vindkraftverk ble det av NVE gitt konsesjon til utbygging av vindkraftverket i Kvalsund kommune. Konsesjonen ble begrunnet med at det i planområdet er meget gode vindressurser, og det ville være gunstig for regionens kraftsystem at det ble etablert en ny kraftproduksjon. I tillegg ville vindkraftverket bidra til at Norge kunne oppfylle EUs fornybardirektiv. Dessuten ville Kvalsund kommune og regionen få positive økonomiske konsekvenser som følge av etableringen.⁴⁴

Planområdet berører reinbeitedistrikt 21 Gearretnjárga, og i konsultasjonsmøter med reindriften kommer det frem at planområdet ligger i beite-, kalvings-, lufting-, og trekkområder for reinen. Distriktet mener at de negative virkningene av utbyggingen vil være betydelig for reindriften, og viser til at det allerede er flere eksisterende og planlagte inngrep i området. Den samlede belastningen vil etter reinbeitedistriktets mening være stor.⁴⁵

NVE godkjente konsesjonen i 2013, og i 2015 ble vedtaket påklaget til OED.⁴⁶ Det berørte reinbeitedistriktet anførte i klagen at tiltaket ville være i strid med SP artikkel 27.

I departementets vurdering trekkes det frem at faren ved at vindkraftverket gjennomføres er at «reinbeitedistriktet ikke kan fortsette med det omfang den drives i dag», og at dersom tiltaket er i strid med artikkel 27 vil det ikke kunne gis konsesjon etter energiloven § 3-1. Videre i vurderingen legger departementet stor vekt på at planområdet ligger i viktige områder for reinbeitedistriktet, og at det ikke finnes andre arealer i distriktet som har tilsvarende egenskaper. Det finnes eksempelvis ikke alternative kalvingsområder, og sommerbeite er en minimumsfaktor i distriktet. Departementet bemerker spesielt at reinen i distriktet er lite påvirket av tekniske inngrep, og at den er særlig sky og ekstra utsatt ved forstyrrelser fra nye tiltak. Det er fra før av omfattende hyttebebyggelse i området med tilhørende infrastruktur og

⁴⁴ NVEs Bakgrunn for vedtak av 11.1.2013 (2013) side 1 og 5, Fálesrássa vindkraftverk.

⁴⁵ NVEs Bakgrunn for vedtak av 11.1.2013 (2013) side 10, Fálesrássa vindkraftverk. Se vedlegg 4 og 5 for kart over planområdet for Fálesrássa vindkraftverk og reindriftens arealbruk i området.

⁴⁶ Olje- og energidepartementet – Aurora Vindkraft AS – klagebehandling av konsesjon til etablering av Fálesrássa vindkraftverk i Kvalsund kommune (2015) side 1 og 2.

ferdsel, og disse områdene har fått liten nytteverdi for reindriften etter utbyggingen. I tillegg skal det bygges ut ny 420 kV kraftledning mellom Balsfjord og Skaidi.⁴⁷

Departementet konkluderer med at det ikke er grunnlag for å gi konsesjon og begrunner avslaget med at planområdets beiteområder er av særlig stor betydning for reindriften, og at de samlede virkningene av «vindkraftverket og ledningsanlegget kan være til hinder for at reindriften i distriktet opprettholdes i det omfanget den har i dag».⁴⁸

Etter min oppfatning synes departementets klagebehandling å gi føringer for en endring i hvordan Norges folkerettslige forpliktelser behandles i konsesjonssaker. Selv om departementet ikke konkluderer tydelig med at SP artikkel 27 kan bli krenket dersom tiltaket gjennomføres, virker OEDs avsluttende vurdering å gi føringer for at reindriften er vernet av artikkel 27 i denne saken og at konsesjon derfor ikke kan gis i medhold av energiloven § 3-1.

2.2.2 Kalvvatnan vindkraftverk

I oktober 2011 søkte tiltakshaver, Fred Olsen Renewables AS, om konsesjon for å etablere Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal kommune. Vindkraftverket var planlagt i fjellområdet som avgrenses av Tosen i vest og Namsskogan kommune i øst. Vindkraftverket skulle bygges med 72 vindturbiner og en samlet installert effekt på inntil 216 MW. Kraftproduksjonen ble estimert å kunne dekke et årsforbruk for ca. 31 250 husstander. Planområdet var tredelt og skulle ligge ca. 400 til 930 meter over havet.⁴⁹ Planområdet var tenkt i Voengelh-Njaarke reinbeitedistrikts barmarksbeite, som igjen tidvis også benyttes av Åarjel- Njaarke reinbeitedistrikt.

I konsesjonssøknaden ble det trukket frem at planområdet ville berøre vår, tidlig sommer, høst og tidlig vinterbeite til Voengelh-Njaarke reinbeitedistriktet, og sommerbeite til Åarjel- Njaarke reinbeitedistrikt. Reduksjonen av tilgjengelige beiter i planområdet ble anslått å kunne få en negativ effekt på bærekapasiteten til begge distriktene om våren, da særlig for Voengelh-Njaarke som benytter området vår og tidlig sommer. I tillegg kunne reinen vike unna arealer utover planområdet og medføre at større arealer gikk tapt som en indirekte

⁴⁷ Olje- og energidepartementet – Aurora Vindkraft AS – klagebehandling av konsesjon til etablering av Fálesrássa vindkraftverk i Kvalsund kommune (2015) side 7.

⁴⁸ Olje- og energidepartementet – samme klagesak side 7.

⁴⁹ NVE, Konsesjonssøknad med konsekvensutredning, Kalvvatnan vindkraftverk – Bindal kommune (2011) side 8.

konsekvens av utbyggingen.⁵⁰ Konsekvensene for reindriften ble anslått å være middels/stor negativ i anleggsfasen, men mindre i driftsfasen dersom det ikke ble særlig økt aktivitet i området under driftsperioden.⁵¹

NVE godkjente konsesjonssøknaden, som senere ble klaget til Olje- og energidepartementet. I klagevedtaket vurderte departementet reindriftens beskyttelse etter SP artikkel 27.

Departementets vurderinger knyttet seg til «om tiltaket det er søkt om, i kombinasjon med tidligere tiltak og andre vedtatte tiltak, vil medføre at reindriftsutøveren nektes sin rett til kulturutøvelse. Videre er det også relevant å vurdere proporsjonaliteten ved tiltaket, slik at tiltaket gjøres minst mulig, og at det er forholdsmessighet mellom behovet for tiltaket og inngrepets omfang».⁵² I vurderingen trekker departementet frem at reindriften har gitt uttrykk for at dens tålegrense er møtt. I reinbeitedistriktet beiteområder er det fra før av E6, jernbane, veiutbygging, hyttebygging, skogbruk og flere kraftverk. Reinbeitedistriktet har i konsultasjoner gitt uttrykk for at distriktene sliter med å holde oppe fastsatt reintall som følge av inngrepssituasjonen, og viser til at distriktene mener at reintallene beviser at driften er presset og at ytterligere inngrep kan få dramatiske konsekvenser.⁵³

Departementet er enig i NVEs vurderinger av at de faktiske virkningene av utbyggingen er usikre. Departementet mener likevel at det i denne saken må sees hen til det konkrete prosjektet, og at vindkraftverket vil berøre svært sentrale deler av reinbeitedistriktenes beiteland. Vindturbinene vil være veldig synlige fra flere retninger, og særlig flyttleier kan bli påvirket. Flyttleiene er vernet etter reindriftsloven § 22, og det følger av bestemmelsen at reinens flyttleier ikke må stenges. Det bemerkes videre av departementet at anleggsarbeidene vil være særlig utfordrende for reindriften, og at det mest forsvarlige vil være å utføre anleggsarbeidene når reinen befinner seg på vinterbeite, og ikke i planområdet. For utbygger del viser departementet til at det vil være praktisk vanskelig å utføre anleggsarbeidet på vinteren, og at barmarksesongen vil være mest ideell. Departementet legger til grunn at anleggsarbeidene vil by på store utfordringer for reindriften.⁵⁴

⁵⁰ NVE, Konsesjonssøknad med konsekvensutredning (2011), Kalvvatnan vindkraftverk – Bindal kommune side 107 flg. punkt 5.13 Reindrift. Se rapportens vedlegg 6 for kart over reindriftens arealbruk i planområdet for Kalvvatnan vindkraftverk.

⁵¹ NVE, samme konsesjonssøknad side 107 flg. punkt 5.13 Reindrift.

⁵² Olje- og energidepartementet, Fred Olsen Renewables AS – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak (2016) side 3.

⁵³ Olje- og energidepartementet, samme klagesak side 5 og 6.

⁵⁴ Olje- og energidepartementet, Fred Olsen Renewables AS – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak (2016) side 7, 8 og 9.

Når det gjelder adkomstveien til vindkraftverket viser departementet til at det etter SP artikkel 27 er relevant å foreta en vurdering av om tiltaket er proporsjonalt og om det er gjort tilpasninger av hensyn til reindriften. Departementet er ikke enig med utbygger i valget av veitrase, og konkluderer med at den planlagte veitraseen ikke virker «samfunnsmessig rasjonell i energilovens forstand, samtidig som den vanskelig kan sies å være i samsvar med proporsjonalitetsprinsippet i folkeretten». ⁵⁵ Når et inngrep vurderes opp mot *proporsjonalitetsprinsippet* foretas det en avveining av de samfunnsinteresser som taler for inngrepet opp mot de interessene som er i mot. ⁵⁶ Et sentralt vurderingstema er dessuten om formålet med inngrepet kan oppnås med mindre inngripende midler. ⁵⁷ Etter min vurdering konkluderer departementet med at veitraseen ikke godkjennes fordi valget av veitraseen ikke er den minst inngripende løsningen for reindriften i planområdet.

Departementet uttaler deretter at bevaring av den sørsamiske kulturen og språket vil være et hensyn som må vektlegges i konsesjonsbehandlingen, og viser til at den sørsamiske kulturen og språket opprettholdes gjennom den daglige reindriften i området. ⁵⁸

Til slutt legger departementet til grunn at «Der det er berettiget tvil om et tiltak kan gjennomføres innenfor folkerettens materielle urfolksvern, kan ikke den ordinære samfunnsmessige avveining legges til grunn for om konsesjon skal gis. Konsekvensene av folkeretten kan dermed føre til at det ikke kan gis konsesjon til et tiltak som ellers har en positiv nåverdi i samfunnsøkonomisk forstand ... [egen punktering] Etter dette har departementet kommet til at det ikke er grunnlag for å gi konsesjon til Kalvvatnan vindkraftverk». ⁵⁹ Etter mitt syn oppstiller departementet to viktige tolkningsmomenter i sin avsluttende vurdering, uten at disse er nærmere behandlet. For det første er uttalelsene «berettiget tvil» og for det andre «samfunnsmessig avveining» interessant.

En naturlig språklig forståelse av «berettiget» taler for at det er rimelige grunner for et synspunkt, eller at synspunktet er begrunnet. ⁶⁰ Ordlyden «berettiget tvil» tyder derfor på at

⁵⁵ Olje- og energidepartementet, samme klagesak side 7, 8 og 9.

⁵⁶ Ravna, Øyvind (red). *Perspektiver på jordskifte*, 1. utgave, 1. opplag. Gyldendal Norsk Forlag AS (Oslo 2009) ved Karl Arne Utgård side 176.

⁵⁷ Sejerstad Fredrik, Arnesen Finn, Rognstad Ole-Andreas, Kolstad Olav. *EØS-rett* 3. utgave. Universitetsforlaget, Oslo 2011 side 340.

⁵⁸ Olje- og energidepartementet, Fred Olsen Renewables AS – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak (2016) side 12 og 13.

⁵⁹ Olje- og energidepartementet, samme klagesak side 13.

⁶⁰ <https://www.naob.no/ordbok/berettiget> (sist besøkt 27.04.19)

det foreligger en rimelig tvil, eller en begrunnet tvil. Etter mitt syn mener nok departementet med «berettiget tvil» at det foreligger en begrunnet/rimelig tvil knyttet til om utbyggingen av vindkraftverket kan skje uten at SP artikkel 27 krenkes. Her er det nesten som om departementet er inspirert av *føre-var prinsippet* ved at det utvises varsomhet og legges inn en sikkerhetsmargin fordi det kan foreligge usikre skadevirkninger for reindriften dersom tiltaket gjennomføres.⁶¹

Ordlyden «samfunnsmessig avveining» tolkes slik at departementet viser til den tidligere proporsjonalitetsvurderingen og herunder til de samfunnsøkonomiske interessene som taler for utbygging.⁶² Etter min vurdering betyr det at departementet legger avgjørende vekt på at gjennomføringen av tiltaket kan føre til at artikkel 27 er krenket, fordi tiltakets samfunnsøkonomiske fordeler ikke overskrider de negative konsekvensene reindriften vil oppleve.

Oppsummert kan det bemerkes at departementet foretar en inngående drøftelse av reindriftens vern etter artikkel 27 i denne saken. Konklusjonen baserer seg på at tvilen knyttet til den sørsamiske reindrifts mulighet til å opprettholde og videreføre sin kultur dersom tiltaket gjennomføres, ender med at det ikke kan gis konsesjon. Etter mitt syn er departementets avgjørelse i saken viktig fordi den kanskje skaper presedens for hvordan reindriftsinteresser behandles i fremtidige konsesjonssaker.

3 Vindkraft – en løsning for fremtiden

3.1 Et grønt skifte i norsk miljøpolitikk

Allerede i 1992 ble flere viktige miljørettslige prinsipper grunnlovsfestet gjennom Grunnloven § 110 b. I 2014 ble bestemmelsen revidert, og de miljørettslige prinsippene ble videreført i ny drakt. Grunnloven § 112 er ment å grunnlovsfeste vernet av naturen, retten til et godt miljø, og legge overordnede føringer for en bærekraftig utnyttelse av naturens ressurser.⁶³

I 2005 ble det ved Kongelig resolusjon gitt mandat til å analysere hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser innen 2050. Utvalget trakk frem at utbygging av CO₂- nøytral

⁶¹ Bugge, Hans Chr. Lærebok i miljøforvaltning, 4. utgave. Universitetsforlaget (Oslo 2015) side 97.

⁶² Olje- og energidepartementet, Fred Olsen Renewables AS – Kalvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagessak (2016) side 7, 8 og 9, Ravna (2009) ved Karl Arne Utgård side 176.

⁶³ Bugge (2015) side 152 og 153.

kraftproduksjon og utnyttelse av fornybare energikilder som vind og vann vil kunne dekke Norges kraftbehov i tiårene fremover på en måte som reduserer utslipp av klimagasser. Utvalget bemerker at utbygging av vindkraft har et stort ubrukt potensial i Norge.⁶⁴

I innledningen til Klima- og miljødepartementets klimastrategi for 2030 (2016-2017) legges det klart frem at de globale utslippene må ned, og at verden må omstille seg til en grønnere økonomi.⁶⁵ Videre bemerkes det at verden i dag er midt oppi et klimakappløp, men at den «teknologiske utviklingen ... [*egen punktering*] kan gi oss verktøyene vi trenger for å løse klimautfordringene. Markedene for klimavennlige løsninger som for eksempel sol- og vindenergi- eller elektriske biler- har en formidabel vekst». ⁶⁶ Det skal med andre ord i større grad enn før satses på fornybare naturressurser som klimavennlige løsninger for å skaffe elektrisitet.

3.2 Virkningene vindkraft har på samisk reindrift

Som nevnt i innledningen gir retten til å utøve reindrift reinbeiterett i fjellet og annen utmarksstrekning jf. reindriftsloven § 19. Beiteretten gjelder innfor det samiske reinbeiteområde eller etter spesiell tillatelse jf. reindriftsloven §§ 4 og 8. Reindrift er en arealkrevende næring og samisk reindrift trenger beiteområder med liten annen aktivitet. På grunn av at reindriften befinner seg i høytliggende utmarksområder er det naturlig at reindrift og vindkraft vil konkurrere om de samme områdene, gjerne fordi slike områder har gode vindforhold for vindmøllene og gode beiteforhold for rein.

Ved utbygging av større kraftanlegg i reinbeiteområder er det være naturlig at samisk reindrift tas med som et viktig vurderingstema i utbyggingssaker, fordi alle naturinngrep kan innebære både direkte og indirekte tap av reinbeiteland. Med direkte tap menes i denne sammenheng eksempelvis beiteareal som går fullstendig tapt til turbinplassering, anleggsveier, oppstillingsplasser for anleggsmaskiner og lignende. Beiteareal som utbygges vil mest sannsynlig være tapt for all fremtid. Med indirekte tap av beiteareal menes areal som omfattes

⁶⁴ NOU 2006: 18 side 15, 114 og 83.

⁶⁵ Meld. St. 41 (2016-2017) Klimastrategi for 2030- norsk omstilling i europeisk samarbeid, punkt 1. Se også Meld. St. 25 (2015-2016) Kraft til endring- Energipolitikken mot 2030 punkt 1, om blant annet energieffektivisering gjennom en fornybar kraftnæring.

⁶⁶ Meld. St. 41 (2016-2017) side 8. Vedtakelsen av klimaloven av 2017 gir i tillegg miljøpolitikken en forpliktende retning, se blant annet Prop. 77 L (2016-2017) side 16, punkt 4.1, og side 33 for målsettingen om å begrense jordas temperaturøkning gjennom klimanøytralitet.

av nærområdet til vindkraftverkene, og som reinen unngår helt eller delvis, og/eller arealer som reinen bruker mindre effektivt som en konsekvens av utbyggingen.⁶⁷

3.2.1 Er reinen mer sårbar for forstyrrelser i enkelte sesonger?

I hvilken grad reinen reagerer på inngrep vil variere med reinens genetikk og opphav.

Tamrein vil eksempelvis vanligvis reagere mindre på menneskelig aktivitet og inngrep, enn hva villrein gjør. Tamrein avles ofte opp etter hvordan driftsmønster reindriftsutøveren har, og det kan i noen tilfeller være gunstig med tamme dyr, og i andre tilfeller bedre med dyr som i større grad følger naturlige instinkter.⁶⁸

Utover reinens genetikk og opphav er det dokumentert at reinen reagerer forskjellig i ulike perioder av året, og at reinen ofte kan vise forskjellig grad av skyhet i løpet av en driftsperiode. Det er bevist at villrein eksempelvis er mer sky på vinterbeite, og reagerer tydelig med fryktatferd også på lengre avstander, enn på sommerbeite. At all rein er mer sårbar på vinteren er ikke så veldig merkelig, da det er den perioden på året reinen er svakest på grunn av liten mattilgang. Det er dessuten dokumentert at reinen flykter over mindre avstander på vinteren, noe som henger sammen med at reinen må spare på energireservene, og at unnvikelse ved forstyrrelser vil få større betydning på vinterstid.⁶⁹

Om våren er det kalvingsperiode, og simlene er ofte svært sky i denne perioden. Det kommer av at kalvene er sårbare for rovdyr og simlene vil på grunn av det ha en sterk antipredatoradferd i kalvingsperioden. Simla er spesielt sårbar for forstyrrelser i kalvingsperioden. Det skyldes at simla i seg selv vil være redusert etter kalvingen, i tillegg til at den vil ha en kalv som ikke kan forflytte seg over lange avstander. Simla er derfor avhengig av å unngå flukt over lengre avstander. Etter hvert som kalven vokser vil forstyrrelser derimot være et mindre problem.⁷⁰ I sommermånedene har reinen ofte store insektsplager og studier viser at den bryr seg mindre om andre forstyrrende elementer i beiteområdet i slike perioder, og at reinen ofte trekker mot veier, bygninger og lignende for vind og skygge.⁷¹

⁶⁷ NVEs rapport nr. 58/2018 Nasjonal ramme for vindkraft – Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk side 18.

⁶⁸ NVEs rapport nr. 58/2018 samme rapport 25, punkt 5.5.

⁶⁹ NVE rapport nr. 58/2018 Nasjonal ramme for vindkraft – Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk side 25, punkt 5.6 med videre henvisninger i rapporten.

⁷⁰ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 25-26, punkt 5.6 med videre henvisninger i rapporten.

⁷¹ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 26, punkt 5.6 og videre henvisninger til studier.

Det er dokumentert at bukkedyr er mindre utsatt for rovdyr enn simle og kalv, og at bukkene kan tåle flere forstyrrelser. Bukkene flytter seg ofte til mer næringsrike beiter frem mot brunsten for å bygge opp energireserver, og reinbukker kan oftere observeres i områder med høyere grad av forstyrrelser enn simler. Fordi flokken ofte har et flertall av simler grunnet kalvevekst og kjøttproduksjon, vil det være mest gunstig å observere simlenes adferd i undersøkelser av ytre forstyrrelser. Under brunstperioden påvirkes reinen mindre negativt av forstyrrelser så fremt de ikke er svært store. Store forstyrrelser kan likevel slå negativt ut for kalvdekkingen og senere for reindriftens økonomi.⁷²

All den tid reinen og reindriften har større sannsynlighet for å påvirkes negativt i enkelte perioder i året, er det etter mitt syn hensiktsmessig å samkjøre anleggsperioden og driften av vindkraftverkene i tråd med de spesielt sårbare periodene. Det kan eksempelvis innebære anleggsstans og driftsstans under kalvingsperioden og brunstperioden, og å redusere bruken av området i vintermånedene.

3.2.2 Forskning på vindkraftverk og rein

Fra 2004 til 2016 har det blitt gjort åtte studier knyttet til virkninger av vindkraftutbygginger på tamrein i Norge og i Sverige. Studiene er gjort i forskjellige typer miljø og i ulike årstider. Resultatene er sprikende hva angår vindkraftverkernes negative påvirkning på reinen.⁷³ Dette punktet tar for seg fem utvalgte studier. De fem studiene som er valgt ut gir etter min mening et godt bilde av reinens adferd i områder med vindkraftverk.

Høsten 2004 til 2008 reinen i ett reinbeitedistrikt undersøkt i forbindelse med utbygging av tre vindturbiner i Nygårdsfjellet i Narvik kommune.⁷⁴ Bygging av anleggsvei startet før 2004 og vindturbinene ble satt opp sommeren 2005. I denne saken var det særlig reinens adferd i driv mot slaktegjerdet ved Nygårdsfjellet og trekk ut mot vinterbeite etter slakt som ble undersøkt. Deler av drivet mot slaktegjerdet gikk av geografiske årsaker i en vid bue rundt vindturbinene, og den siste delen av drivet var rett mot vindkraftverket før det stoppet cirka 500 meter fra anlegget. Under drivet til slaktegjerdet og ved utslipp til vinterbeite slo vanligvis konsesjonshaveren av vindturbinene. Det gis ingen nærmere angivelse på hvilke dyr som føres inn til slakt, men det kan antas at flokken besto av både bukk, simler og

⁷² NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 26, punkt 5.6 med videre henvisninger i rapporten.

⁷³ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 19-23.

⁷⁴ NVE rapport nr. 58/2018 Nasjonal ramme for vindkraft – Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk side 20, se også videre henvisning i rapporten.

halvtårskalver. Det ble ikke funnet noen dokumenterte virkninger av vindkraftverket i årene 2004-2008, og reinen virket ikke å ha endret adferd ved driv eller utslipp etter utbyggingen.

Kjøllefjord vindkraftverk ble bygget i perioden 2005-2006, og berører ett reinbeitedistrikts beiteområde.⁷⁵ I årene 2005-2010 ble det gjort undersøkelser ved telling av reinsdyrmøkk på utvalgte steder hver høst, samtidig som det ble gjort månedlige visuelle observasjoner av reinsdyr fra juni til oktober. Området vindkraftverket er lokalisert i fungerte som et luftingsområde for reinen, og ble av forsker anslått å ha lav beiteverdi. Kjønnfordelingen i flokken er ukjent, og perioden juni til oktober er ikke nødvendigvis ansett å være en særlig sårbar periode for reinen.⁷⁶ Det ble ikke funnet endringer i reinens arealbruk i området, verken gjennom direkte observasjoner eller ved møkkregistrering i anleggsfasen. I driftsfasen ble det påvist en reduksjon i bruken av området rundt adkomstveien innenfor 0-100 meter, og det ble funnet en ikke-signifikant forskjell på kryssninger på halvøya ved vindkraftverket (mindre kryssninger) under driftsfasen.

Fakken vindkraftverk ligger i Troms fylke, og berører ett reinbeitedistrikts beiteområde. Vindkraftverket ble bygget i perioden 2010-2012 og består av 18 vindturbiner.⁷⁷ Undersøkelsen innebar direkte observasjoner av reinens adferd én gang per måned i 2,5 år i tiden før utbyggingen startet, 1,5 år under utbyggingen og 1 år etter utbyggingen var ferdig. Ulikt fra de andre studiene over var at det ble brukt GPS-data fra reinen. Området vindkraftverket ble utbygd i har gode beiteforhold og er svært viktig som vinterbeite. I anleggsfasen ble det dokumentert negative virkninger om vinteren i en sone på 500 meter fra vindkraftverket og en reduksjon i reinens arealbruk på 22%. Bruken av arealet innenfor fem kilometer ble redusert med 50%, og opptil én kilometer fra kraftverket en reduksjon på 60-70% i samme periode. Det var ingen dokumenterte endringer i driftsfasen.

Storliden og Jokkmokksliden vindkraftverk ligger i Malå-området i Sverige, og besto av åtte til ti vindturbiner i 2010 og 2011.⁷⁸ Vindkraftverkene berører kalvings- og sommerbeiteområdene til Malå sameby. Det ble satt GPS-sendere på 57 simler i årene 2008 til 2011 og i 2015. Det ble foretatt telling av reinsdyrmøkk under barmarksperioden i årene 2009-2015. Det kunne tydelig dokumenteres at vindkraftverket hadde en negativ virkning på

⁷⁵ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 20-21, se også videre henvisning i rapporten.

⁷⁶ Se rapportens punkt 3.2.1

⁷⁷ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 21-22, med videre henvisninger i rapporten.

⁷⁸ NVE rapport nr. 58/2018 Nasjonal ramme for vindkraft – Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk side 22, med videre henvisninger i rapporten.

simlenes adferd under driftsfasen, og undersøkelsen viste mindre møkk nær vindkraftverket i en sone på 0-2 kilometer (86% mindre på Storliden og 66% mindre på Jokkmokksliden) enn før anleggsperioden. Det var 61% mindre møkk innenfor en sone på 0-15 km, og redusert bruk av beiteområdet i samme sone. I kalvingsperioden var bruken av området redusert med 57% i tre km under driftsfasen, og reinen økte bruken med 50% i områdene hvor kraftverket ikke var synlig. I området hvor kraftverket var synlig ble bruken redusert med 5%. Reinens bevegelseshastighet var 15% høyere i driftsfasen under kalvingsperioden enn før anleggsperioden innenfor fire kilometer fra vindkraftverket.

Ráikkočearro vindkraftverk ligger på Raggovidda i Finnmark fylke, og ble i 2015 åpnet med 15 vindturbiner. Undersøkelsene av reinens arealbruk startet i 2011, og ble dokumentert gjennom GPS-sendere og møkktelling i enkelte områder. Undersøkelsene fant sted to år før utbyggingen, ett år under utbygging og ett år etter avslutning av anleggsarbeidet. Studien er ikke avsluttet, men de foreløpige analysene fra GPS-senderne tyder på at dyrene benytter områder 20 km fra vindkraftverket 25-30% mindre under anleggsperioden vår og høst. Sommerstid var det en reduksjon på cirka 10% i inntil 16 km fra vindkraftverket. Reinens reduksjon av bruken er lik i driftsfasen, med noe mindre bruk sommerstid. I anleggsfasen reduserte reinen bruken i området i inntil 4 km fra adkomstveien i anleggsfasen, men ikke under driftsfasen. Simlene kalvet likevel lengre unna vindkraftverket.

Oppsummert viser studiene at vindkraftverkene har litt sprikende påvirkning på reinen, og det er dokumentert både negative og ikke-negative virkninger av vindkraftverkene. Det som kan trekkes frem er likevel at reinen virker å bli negativt påvirket i anleggsfasen, og da særlig vinter, vår og sommer. Undersøkelsene gjort på simler og kalv viser dessuten at reinen reagerer mer negativt på forstyrrelser i forbindelse med både drifts- og anleggsfasen av vindkraftverkene. Observasjonen taler etter mitt syn for at simlene, som oftest utgjør den største delen av reinflokken, må være gjenstand for undersøkelser i studier som skal dokumentere mulige negative virkninger av vindkraftutbygginger i reinbeiteområder.

3.2.3 Hvilke erfaringer har reindriften selv med vindkraftverk?

NVE inviterte i forbindelse med utredelsen av rapport nr. 58 (2018) tre reineiere til å delta i prosessen, med den hensikt å kartlegge reindriften utfordringer og erfaringer knyttet til vindkraftverk i reinbeiteområder.⁷⁹

Reinbeitedistriktet berørt av Kjøllefjord vindkraftverk, bemerket at hele halvøya er redusert som verdifullt beiteland etter vindkraftverket med infrastruktur ble bygget. Reinbeitedistriktet har sett en stor endring av reinens bruk av området etter utbyggingen. Før utbygging kunne det bli samlet 800-1400 rein i området, opp mot skorte 100-200 rein etter utbygging.

Distriktet har sett en større oppsamling av rein andre steder i sommerbeiteområdet, noe som har ført til økt beitepress på distriktets øvrige beiteområder.⁸⁰

I området hvor Rákkočearro vindkraftverk var ferdig høsten 2014 har reinbeitedistriktet observert at reinen skyr områdene hvor de ser vindturbinene i bevegelse. Likt som ved Kjøllefjord vindkraftverk fører det til press på andre beiteområder, og gir økt tetthet av rein der hvor vindturbinene ikke er synlige. Reindriftsutøverne bemerker at når det er tett tåke i området er reinen roligere i områdene hvor vindturbinene er synlige. Reindriftsutøverne i distriktet bemerker at simle og kalv unngår vindkraftverket, noe som har ført til at reinen snur tidligere mot høstbeite enn før vindkraftverket ble bygget. Endringen har skapt merarbeid for reindriften. Reinen har i tillegg endret sine naturlige trekk rundt Rákkočearro, og følger ikke lengre sine vanlige tråkk i terrenget før spredningen til kalvingsplassene.⁸¹

De tre reineierne som uttalte seg i NVEs rapport kunne tydelig vise til negative endringer hos reinen etter utbygging. At de berørte reinbeitedistriktene sitter på mest kunnskap hva angår reinens naturlige beitemønster, hvilke områder som har best beitekapasitet og hvilke årstider reinen er mest sårbar i er en viktig erfaringsbasert kunnskap. Etter mitt syn bør reindriften egne erfaringer om reinens adferd tas med i konsesjonsvurderingene for å få et så bredt kunnskapsgrunnlag som mulig før det tas en avgjørelse.

⁷⁹ NVE rapport nr. 58/2018 Nasjonal ramme for vindkraft – Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk side 26.

⁸⁰ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 26-27.

⁸¹ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 27.

3.3 Vindkraftverkenes etablering, lønnsomhet og miljøvennlighet

Bygging av vindkraftverk har de siste årene fått et stort omfang, og det hevdes at vindkraft skal være en fornybar og utslippsfri energikilde. Vindkraft er den kraftproduksjonen i raskest vekst i Norge, og det kan forventes en flerdobling av vindkraftproduksjonen de neste årene.⁸²

For å produsere elektrisitet gjennom vindkraft må vindmøllene plasseres der det blåser. Vindkraft produseres når vingene på en vindturbin fanger opp vindens bevegelsesenergi som omgjøres til elektrisk kraft. For at vindturbinen skal produsere elektrisitet kreves det en vindhastighet på minst tre meter per. sekund. Maksimal effekt av vindturbinene oppnås dersom det er en vindhastighet på 13 meter per. sekund, og turbinen vil slå seg av ved 25 meter per. sekund eller mer for å forhindre skade.⁸³

Produksjonen av elektrisitet vil derfor variere med vinden og kan ikke alltid dekke elektrisitetsbehovet som til enhver tid foreligger. Vindkraft må på grunn av den ukontrollerbare produksjonen ofte suppleres med vannkraft og annen kraftproduksjon i perioder med lite vind, for å opprettholde en stabil og kontrollerbar produksjon av elektrisitet.

Rapportens punkt 4.3 skal videre ta for seg hvordan etableringen av vindkraftverk foregår, om vindkraftverk er lønnsomt og om vindkraftverk egentlig er miljøvennlig.

3.3.1 Etableringen av vindkraftverk

For å bygge ut større vindkraftverk i Norge må det søkes om konsesjon etter energiloven § 3-1 første ledd. I følge energiloven § 1-2 er formålet med loven å sikre at produksjon av elektrisk energi skjer på en samfunnsmessig rasjonell måte. Konsesjonsprosessen skal sikre at fordelene ved utbyggingen er større enn skadene og ulempene for allmenne interesser. Det er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som er delegert myndighet til å treffe vedtak etter energiloven, og Olje- og energidepartementet er klageinstans ved avslag eller klage på konsesjon.⁸⁴

I følge energilovforskriften § 3-1 første ledd er alle elektriske anlegg med spenning over 1000 volt vekselstrøm/1500 volt likestrøm konsesjonspliktig. De fleste utbyggelsene av vindkraftverk er dermed konsesjonspliktige. Konsesjonen gis i utgangspunktet for inntil 30 år,

⁸² NVEs rapport nr. 10-2018 om Vindkraft - produksjon i 2017 side 4.

⁸³ NVEs rapport nr. 12-2019. Forslag til Nasjonal ramme for vindkraftverk (2019) side 13-14.

⁸⁴ Energiloven § 2-1 første ledd jf. § 2-2 første ledd jf. Olje- og energidepartementets vedtak av 20.12.2018 om delegering av myndighet etter energiloven til Norges vassdrags- og energidirektorat.

på bakgrunn av antatt gjennomsnittlig levetid for elektriske anlegg.⁸⁵ I praksis gis konsesjoner ofte for 25 år fra konsesjonstidspunktet, og det fastsettes en frist for oppstart av drift.⁸⁶

Når konsesjonen utløper kan det søkes om ny konsesjon, og det kan gis avslag dersom vilkårene for å gi konsesjon ikke lengre er til stede. Om det gis avslag på utvidet konsesjon skal planområdet etter energiloven § 3-5 bokstav d fjerde ledd så langt det er mulig føres tilbake til «naturlig tilstand». Ordlyden «naturlig tilstand» taler for at området skal tilbakeføres til slikt det var før vindkraftverket ble bygget. Det er hittil ikke utarbeidet et regelverk for gjenbruk av vindkraftlokaliteter og tilhørende infrastruktur, selv om Miljødirektoratet har anbefalt at det utarbeides et slikt regelverk.⁸⁷ Etter mitt syn er det kritikkverdig at NVE i sitt forslag til Nasjonal ramme for vindkraft (2019) ikke har tatt stilling til gjenbruk av utbygde vindkraftlokaliteter, og at forslaget kun tar for seg utredning av nye potensielle områder for etablering av vindkraft.

For samisk reindrift vil vindkraftutbygginger potensielt umuliggjøre nåværende og fremtidige generasjoners mulighet til å drive reindrift i området. Det følger av energiloven § 1-2 at det skal tas hensyn til «allmenne og private interesser som blir berørt». Ordlyden «allmenne og private interesser» angir et vidt skjønnsrom for hva som inngår i vurderingen av om konsesjon skal gis.

Etter lovens forarbeider følger det at «Under allmenne interesser hører blant annet ... kultur, naturvern ... [egen punktering]». ⁸⁸ Hensikten bak *allmenne interesser* er «at de interesser som i særlig grad berøres av nye energiprosjekter trekkes inn allerede under planleggingsfasen. For kraftledninger kommer særlig hensynet til reindriften ... inn [egen punktering]». ⁸⁹ Ut av det kan det etter mitt syn tolkes at reindriftsinteresser er en allmenn interesse som kan berøres av at det gis konsesjon til vindkraftutbyggingen, og som derfor bør tas hensyn til i konsesjonsbehandlingen.

⁸⁵ Energiloven § 2-2 jf. Ot.prp.nr. 43 (1989-1990) side 86.

⁸⁶ Naas-Bibow Jens, Martinsen Gunnar. *Energiloven med kommentarer*, 2. utgave, 1. opplag. Gyldendal Norsk Forlag (Oslo 2011) kommentarer til energiloven § 2-2.

⁸⁷ Miljødirektoratets rapport, Vindkraft: Håndtering av miljøhensyn i konsesjonsordningen- situasjonsbeskrivelse og anbefalinger (2015) side 50 punkt 3.3.4 om Gjenbruk av utbygde lokaliteter.

⁸⁸ Ot.prp.nr. 43 (1989-1990) side 84 jf. Ot.prp.nr.56 (2000-2001) side 13.

⁸⁹ Ot.prp.nr.43 (1989-1990) side 84.

Det innebærer at samiske reindriftsutøvere i utgangspunktet skal ivaretas i konsesjonsbehandlingen på lik linje med andre allmenne og private interesser som blir berørt av utbyggingen. For samiske reindriftsutøvere oppstilles det likevel tilleggskrav for hvordan staten skal ivareta samiske interesser i konsesjonssaker.⁹⁰ NVE har forsøkt å lage en oversikt over de viktigste folkerettslige forpliktelsene overfor samiske interesser som kan være av betydning for senere konsesjonsbehandlinger.⁹¹ Det blir spennende å se om rapporten fører til at det i flere saker med reindriftsinteresser drøftes om utbyggingen kan være folkerettsstridig.⁹²

Videre oppstiller dessuten forvaltningsloven § 17 krav om at forvaltningsorganet skal påses «at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Bakgrunnen for kravet har sammenheng med det generelle undersøkelsesprinsippet, som innebærer at forvaltningen har et selvstendig ansvar for at saken opplyses og utredes på en forsvarlig måte.⁹³

Undersøkelsesprinsippet taler etter mitt syn sterkt for at det i konsesjonssaker skal vurderes om SP artikkel 27 kan krenkes dersom det gis konsesjon til utbygging av vindkraftverk i reinbeiteområder. Prinsippet kan sees i sammenheng med energilovens konsesjonsbehandling, og at både fordeler og ulemper ved utbyggingen skal belyses. Det fremgår dessuten av retningslinjene for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg at det endelige konsesjonsvedtaket skal bygge på et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag om alle relevante forhold.⁹⁴

3.3.2 Er vindkraftverk lønnsomt?

Dette punktet er ment å fremheve det økonomiske aspektet ved etableringen av vindkraftverk, og å se på hvor mye areal vindkraftverk bruker for å produsere mye elektrisitet. Slik det fremgår av kapittel 2 er proporsjonalitetsprinsippet et vurderingstema i

⁹⁰ Se blant annet NVE rapport nr. 12-2019 forslag til Nasjonal ramme for vindkraft side 57 og NVEs rapport nr. 15/2019 om det folkerettslige vernet av samiske interesser i konsesjonsbehandlingen side 18.

⁹¹ NVEs rapport nr. 15/2019 om det folkerettslige vernet av samiske interesser i konsesjonsbehandlingen, rapporten gjennomgås ikke nærmere her.

⁹² Se dessuten Ot.prp.nr. 43 (1989-1990) side 58, hvor Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL) og Norske Samers Riksforbund kom med ønske om at reindriften og samiske interesser skulle bli nevnt særskilt i energilovens bestemmelser. Innspillet fikk ikke gjennomslag.

⁹³ Ot.prp.nr. 3 (1976-1977) side 72. Eckhoff Torstein, Smith Eivind. *Forvaltningsrett* 10. utgave, (Oslo 2014) side 264 med henvisninger til offisiellprinsippet og det inkvisitoriske prinsipp.

⁹⁴ Miljøverndepartementet og olje- og energidepartementets retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg (2007) side 8.

konsesjonsbehandlingen, og vindkraftverkenes økonomiske og arealkrevende aspekter er derfor relevant å trekke frem.⁹⁵

I 1998 utarbeidet NVE en rapport for å forsøke å beskrive de økonomiske aspektene ved satsing på vindkraft i Norge.⁹⁶ I rapporten bemerkes det at etter dagens (altså i 1998) rammebetingelser og kraftpriser, vil det ikke være bedriftsøkonomisk lønnsomt å produsere vindkraft i Norge. I Stortingsproposisjon ble det foreslått at vindkraftverk skulle være fritatt for investeringsavgift, og at skulle det gis et statlig tilskudd til driften av vindkraftverkene, for å gjøre det mer attraktivt å investere i etableringen av vindkraftverk.⁹⁷ I 1998 var ikke omfanget av slike støttetiltak enda avklart, men det var tydelig at investering i vindkraft ikke var særlig lønnsomt.

Fra 01.01.2012 ble Norge en del av et norsk-svensk elsertifikatmarked. Poenget med elsertifikatene er å bidra til økt produksjon av fornybar kraft ved at kraftprodusenter som investerer i fornybar kraftproduksjon mottar elsertifikater, som produsentene kan selge videre for å supplere inntekten av vindkraften. Inntektene fra strømprisene kommer i tillegg.⁹⁸

I 2015 utarbeidet NVE rapport om kostnader i energisektoren. Rapporten viser at det kreves store investeringer i forbindelse med utbyggingen av vindkraftverk, men at kraftverkene har relativt lave drifts- og vedlikeholdskostnader. Gjennomsnittlig koster det per. 2014 10,2 millioner kr per. investerte megawatt, og kostnadene vil variere med størrelsen på vindmølleparken.⁹⁹ I 2018 legger bemerker NVE at etableringskostnadene vil variere avhengig av skogdekning og terrengkompleksitet. Det vil eksempelvis være dyrere å bygge vindkraftverket og adkomstveien i komplekst eller ulendt terreng. For hver vindturbin må det i bygges inntil 1 km vei, og veiene må være dimensjonert for å kunne transportere vindturbinblader på inntil 70 meter.¹⁰⁰

I NVEs forslag til Nasjonal ramme for vindkraft (2019) konkluderer NVE med at landbasert vindkraft i Norge er lønnsomt, men at vindkraftens bedriftsøkonomiske lønnsomhet avhenger av om inntektene fra produksjonen overstiger produksjonskostnaden over anleggets levetid.

⁹⁵ Se punkt 2.2.2 om Kalvvatnan vindkraftverk og departementets uttalelse om proporsjonalitetsvurderingen.

⁹⁶ NVEs rapport nr. 19/1998, Vindkraft- en generell innføring.

⁹⁷ St.prp. nr. 54 (1997-98) punkt 1.6 Øk vekt på grønne skatter- de konkrete forslagene.

⁹⁸ Lov om elsertifikater §§ 1, 6, 7 og 12.

⁹⁹ NVEs rapport nr. 2/2015 om kostnader i energisektoren side 60 punkt 5.2.3, punkt 5.2.3.4 for vindkraftverkene lønnsomhet og levetid, og side 65 punkt 5.2.5.1 for investeringskostnadene.

¹⁰⁰ NVE, Weir, David E. Nasjonal ramme for vindkraft- Kart over produksjonskostnad for vindkraftutbygging i Norge (2018) side 4 og 6.

NVE begrunner konklusjonen med at produksjonskostnadene vil gå ned på grunn av teknologiutvikling og kraftprisenenes utvikling, og at det samlet vil muliggjøre vindkraftutbygginger uten økonomisk støtte.¹⁰¹ Etter mitt syn vil tiden vise om vindkraftutbygginger uten økonomiske subsidier er reelt.

I Norge er det vannkraften som utgjør hoveddelen av elektrisitetsproduksjonen. I 2017 produserte Norges 1070 vannkraftstasjoner 95,8% av all elektrisitet i Norge, tilsvarende 114 112 GWh samlet, og gjennomsnittlig 113,8 GWh per vannkraftstasjon. Til sammenligning produserte 29 vindkraftstasjoner samlet 1,9% av all elektrisitet i Norge, tilsvarende 2854 GWh samlet og gjennomsnittlig 98,4 GWh per stasjon.¹⁰² Det innebærer at vannkraftstasjonene i Norge produserer svært store mengder elektrisitet sammenlignet med vindkraftverk. Siden det er vindkraft som er NVEs satsingsområdet er det etter mitt syn interessant å se på hvor mange vindturbiner og hvor mye landarealer som må til for at vindkraftverk skal produsere like mye elektrisitet som vannkraftverkene gjorde i 2017.

I 2018 var det 610 vindturbiner i Norge og dersom produksjonstillene for 2017 legges til grunn for utregningen vil det innebære at hver vindturbine i gjennomsnitt produserte 4,7 GWh.¹⁰³ For å dekke vannkraftverkernes elektrisitetsproduksjon for 2017 på 143 112 GWh må det etter min utregning bygges ut 30 449,36 nye vindturbiner. I landareal vil det etter min utregning innebære at dersom det kreves 1 km² per 20 MW, vil 30 449,36 vindturbiner kreve et areal på 42 629 km². Det utgjør i praksis 1,6 ganger Troms fylkes areal, 81% av Finnmark fylke eller 13% av hele Norges landareal.¹⁰⁴ Reinbeiteområdet i Norge opptar cirka 40% av hele Norges landareal¹⁰⁵, noe som i teorien innebærer at reindriften vil miste nesten en tredjedel av sitt reinbeiteareal dersom vindkraft skulle overtatt vannkraftverkernes elektrisitetsproduksjon. Et slikt tap av reinbeiteareal vil med sikkerhet føre til at mange reindriftsutøvere må slutte med reindrift.

Etter mitt syn virker utbyggingen av vindkraftverk å være relativt kostbar sett opp mot at kraftverkene vil legge beslag på store naturområder, og gi en ustabil – vindavhengig –

¹⁰¹ NVE nr. 12-2019 forslag til Nasjonal ramme for vindkraft (2019) side 24, og hele punkt 6.

¹⁰² Se vedlegg 7 for egne utregninger av gjennomsnittlig produksjon med videre henvisninger.

¹⁰³ Se vedlegg 7 for egne utregninger med videre henvisninger.

¹⁰⁴ Se vedlegg 7 for egne utregninger med videre henvisninger, NVE rapport nr. 19/1998, Vindkraft- en generell innføring side 8.

¹⁰⁵ Skogvang (2017) side 257.

elektrisitetsproduksjon som må suppleres av annen kraftproduksjon for å dekke etterspørselen.

3.3.3 Er vindkraftverk miljøvennlig?

Vindkraft er som nevnt tidligere i rapporten vært arealkrevende, og utbygging av vindkraftverk på land vil påvirke en rekke forskjellige miljø- og samfunnsinteresser. Utbyggingen av vindkraftverk vil endre og potensielt ødelegge tidligere urørt natur i utbyggingsområder, og det vil både direkte og indirekte beslaglegge store reinbeiteområder.

EUs energi- og klimapolitikk er i følge NVE en av de viktigste driverne for utviklingen i det europeiske kraftsystemet. EUs energi- og klimamål for 2030 er ambisiøse, og innen 2030 skal klimautslippene være redusert med 40% fra 1990-nivåene, fornybarandelen i energisektoren skal økes til 32%, og det skal oppnås en energieffektivisering på 32,5%. ¹⁰⁶

Kvotesystemet for CO₂ skal være et viktig virkemiddel for å redusere utslipp, og gjennom systemet er det innført flere innstramninger med sikte på å øke prisene på CO₂ i kraftmarkedet i Europa. Det innebærer at kraftprisene i Norge vil øke, fordi prisene i stor grad baseres seg på værforhold og prisene for kull, gass og CO₂. Når prisene på CO₂ stiger vil det bli dyrere å produsere strøm i landene med kull- og gassproduksjon. NVE hevder at det vil gi økt etterspørsel etter billig kraft fra Norge, som i stor grad stammer fra fornybare energikilder. ¹⁰⁷ På den måten vil fossil kraft erstattes med utslippsfri kraft gjennom en markedsdrevet grønn omstilling.

Dersom Norge skal kunne etterkomme denne mulige økte etterspørselen etter billig, «grønn» energiproduksjon, må det utbygges landbasert vindkraft i Norge for å erstatte fossil kraftproduksjon i Europa. Forutsetningen for at vindkraft kan erstatte fossil energi er at den økte utbyggingen plasseres i områder med gunstige nettforhold – slik at kraften kan eksporteres, og at det er tilstrekkelig eksportkapasitet i Norge. ¹⁰⁸ Det innebærer at det må utbygges et transmisjonsnett som kan frakte energien ut av produksjonsområdet og inn til Europas kraftmarked.

Etter mitt syn innebærer det at dersom vindkraft faktisk skal være miljøvennlig, altså gi en klimagevinst, må vindkraft erstatte fossil kraftproduksjon som energikilde. Som trukket frem i

¹⁰⁶ NVE nr. 12-2019 forslag til Nasjonal ramme for vindkraft (2019) side 20.

¹⁰⁷ NVE nr. 12-2019 forslag til Nasjonal ramme for vindkraft (2019) side 20-21.

¹⁰⁸ NVE rapport nr. 18/2019 – Norsk Vindkraft og klimagassutslipp side 7 og 8.

denne rapportens punkt 4.2.3 sto vindkraft i 2017 for 1,9% av Norges elektrisitetsproduksjon. Med slike tall er det etter min oppfatning tvilsomt at vindkraft kan erstatte store mengder med fossil kraftproduksjon uten en eksponentiell utbygging, og selv om Norge utelukkende skulle eksportert ut overskuddskraft fra vindkraftproduksjonen ville det sannsynligvis utgjort lite av Europas energibehov. De store landarealene som må utbygges for å få til en større erstatning av fossil kraftproduksjon med vindkraft kommer dessuten trolig til å ha store konsekvenser for alle reindriften, - miljø og samfunnsinteressene som benytter utmarken i Norge. Det er nokså betenkelig at utbyggingen av fornybar kraftproduksjon og dermed nedbygging av naturlandskap anses som en av hovedløsningene på klimaproblemene i verden.

Vindkraft vil etter mitt syn kun være miljøvennlig i det tilfellet vindkraftproduksjonen kan erstatte betydelige mengder fossil kraftproduksjon, men uten at det benyttes store landarealer til utbygging. Det innebærer kanskje at utbyggingen av landbaserte vindkraftverk må settes på vent til det finnes teknologiske løsninger for å benytte vindenergi til kraftproduksjon uten at store urørte naturområder nedbygges, eksempelvis gjennom havbaserte vindkraftverk?

4 FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27

4.1 Artikkelen historie og tilblivelse

Menneskerettighetenes betydning og innflytelse har i de fleste demokratier vært i forandring over en relativt kort tidsperiode sammenlignet med staters nasjonale rett. I verdenssamfunnet fikk menneskerettighetene større rolle etter andre verdenskrig, og de fleste stater ønsket i etterkrigstiden å fremheve viktigheten av individets rettigheter.¹⁰⁹

Lenge var det i norsk rett en oppfatning om at menneskerettighetsbrudd ikke forekom i Norge, og menneskerettighetene ble ikke engang vurdert når straffeprosessloven av 1981 skulle vedtas. Rundt 1990-tallet skjedde det likevel en forandring i norsk rett. Etter flere år hvor Høyesterett la til grunn klarhetsprinsippet, altså at EMK ikke kunne anvendes i norsk rett med mindre EMD hadde behandlet et lignende spørsmål først, ble prinsippet lagt til side på begynnelsen av 2000-tallet. Det innebar at Høyesterett selv begynte å behandle saker hvor

¹⁰⁹ Føllesdal, Andreas, Ruud Morten og Ulfstein Geir (red). *Menneskerettighetene og Norge – Rettsutvikling, rettsliggjøring og demokrati*. Universitetsforlaget (Oslo 2017) av Knut Rognlien side 136.

krenkelse av EMK var anført, og Høyesterett har siden den gang vært fremtredende i menneskerettighetsspørsmål etter EMK.¹¹⁰

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter ble ratifisert av Norge i 1972, og konvensjonen trådte i kraft i 1976.¹¹¹ Konvensjonen ble i 1999 inkorporert gjennom menneskerettsloven § 2. Inkorporeringen er ment å styrke konvensjonens og minoritetsrettighetenes stilling i norsk rett, og konvensjonens bestemmelser er gitt forrang gjennom menneskerettsloven § 3.¹¹² Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter er i dag ansett å være det viktigste globale instrumentet for vern av urfolks rettigheter.¹¹³

I 1988 og 1992 kom § 110 a (nå § 108) om samenes rettsstilling og § 110 b (nå § 112) om beskyttelse av miljøet, inn i Norges Grunnlov, og rettet fokus på at også større kollektive menneskerettigheter måtte settes på dagsordenen. Grunnloven § 108 er inspirert av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, og SP artikkel 27 vil være sentral ved tolkningen av innholdet i Grunnloven § 108.¹¹⁴

SP artikkel 27 er en grunnleggende bestemmelse hva angår minoriteters rettigheter, og artikkelen gir et generelt vern for alle etniske, religiøse og språklige minoriteter.¹¹⁵

Menneskerettskomiteen har uttalt at artikkel 27 skal sikre overlevelse og fortsatt utvikling av minoritetens kulturelle særpreg og sosiale identitet, og at vern av minoriteters kultur, religion og språk vil berike samfunnet som helhet.¹¹⁶

Artikkelen gir uttrykk for at staters minoriteter skal ivaretas gjennom positiv forskjellsbehandling slik at det kan oppstå en formell likhet mellom minoriteten og øvrig befolkning.¹¹⁷ Artikkel 27 er dermed et unntak fra artikkel 26 som legger til grunn at forskjellsbehandling ikke skal tillates. I motsetning til flertallsbefolkningen har minoriteter

¹¹⁰ Føllesdal, Ruud, Ulfstein (2017) av Knut Rognlien side 136 jf. Rt. 1994 s. 610. Den europeiske konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 04.11.1950 (EMK), Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol (EMD). Føllesdal, Ruud, Ulfstein (2017) av Knut Rognlien side 137 jf. Rt. 2002 s. 557.

¹¹¹ Se fortalen til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

¹¹² Skogvang (2017) side 163. Se også avsnitt 94.

¹¹³ Ravna (2009) side 184 og 185 flg. av Jon Gauslaa.

¹¹⁴ Aall, Jørgen. *Rettsstat og menneskerettigheter*, 4. utgave, 2. opplag. Fagbokforlaget (Bergen 2004) side 23. Se Dok nr. 16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven side 215 jf. NOU 1984: 18 side 445.

¹¹⁵ HR-2018-456-P avsnitt 94 og Skogvang (2017) side 162.

¹¹⁶ FNs Menneskerettskomite sin generelle kommentar, General Comment No. 23, para 1 og para 9.

¹¹⁷ Jf. likhetsprinsippet og Ot.prp.nr.33 (1986-1987) om lov om sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) s. 30 om at positiv diskriminering er selve poenget med artikkel 27.

behov for et særskilt vern for sin kultur for å sikre dem reell likebehandling med majoritetsbefolkningen.¹¹⁸ I tillegg er det viktig å trekke frem at minoritetens språk, kultur og religion etter artikkel 27 skal ha en plass i samfunnet, og at det er statens ansvar å legge til rette for at det kan skje.

4.2 Kulturvernet etter artikkel 27

Artikkel 27 fastslår at det er «ethnic, religious, or linguistic minorities», altså etniske, religiøse eller språklige minoriteter som er vernet etter bestemmelsen. Ordlyden «or» oversettes til eller, og tolkes slik at uttrykkene for å kvalifisere de ulike minoritetsgruppene er alternative.¹¹⁹ Det innebærer at det ikke er avgjørende om minoriteten både er en etnisk, religiøs og språklig minoritet, fordi vilkårene ikke er kumulative og en minoritet trenger ikke å falle innenfor alle tre kategorier for at artikkel 27 kommer til anvendelse.

Det er uomtvistet om samene er en etnisk minoritet som nyter vern etter SP artikkel 27, og samers minoritetsstatus ble fastslått allerede i Alta-saken og er senere fulgt opp i forarbeidene til finnmarksloven og i rettspraksis.¹²⁰

4.2.1 Hvilke rettigheter er vernet etter begrepet «culture»?

Begrepet «culture», oversatt til kultur, er ikke fullstendig konkretisert i SP artikkel 27.¹²¹ Ordlyden «enjoy their own culture», oversettes til *å dyrke sin egen kultur*, men gir ikke noen videre føringer på hva som faller inn under kulturbegrepet.¹²² Ordlyden i seg selv gir føringer for at artikkel 27 har et snevert og formelt vern.¹²³

Selv om kulturbegrepet ikke har en konkret definisjon må hensynene bak bestemmelsen kunne anvendes ved tolkningen. Det sentrale er at artikkel 27 tolkes på en måte som effektivt beskytter samenes nødvendige grunnlag for deres spesifikke kulturutøvelse.¹²⁴ Begrepet

¹¹⁸ Skogvang (2017) side 163 og Ravna (2009) side 188 flg. av Jon Gauslaa.

¹¹⁹ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

¹²⁰ Rt.1982 s. 241 (Alta-saken), side 299: «At samene er en etnisk minoritet i norske samfunn og dermed beskyttet av art. 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, er uomtvistet.» Se også Ot.prp.nr. 53 (2002-2003) side 83. Nyeste dom fra Høyesterett hvor dette blir fastslått er HR-2018-456-P avsnitt 95 med videre henvisninger til rettspraksis.

¹²¹ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

¹²² Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

¹²³ Bjerkli Bjørn, Selle Per (red). *Samer, makt og demokrati – Sametinget og den nye samiske offentligheten*. (Oslo 2003) side 184 av Ann-Gøril Johansen.

¹²⁴ Bjerkli, Selle (2003) av Ann-Gøril Johansen side 192. Skogvang, *Samerett* (2017) side 170 og 171. Se også Conte Alex, Davidson Scott, Burchill Richard. *Defining Civil and Political Rights*. Ashgate Publishing Company (USA 2004) side 190.

kultur kan i seg selv knyttes til hvordan levemåte en person eller en folkegruppe har. Tradisjoner, levemåter, og opprettelse av kulturelle organisasjoner kan være typiske måter å uttrykke sin kultur sammen med andre i sin folkegruppe. Kulturbegrepet er derfor vidt og dynamisk ved at mennesker stadig vil forandre og utvikle kulturen sin ut i fra hvordan situasjoner de befinner seg i.¹²⁵

Menneskerettskomiteen har en omfattende praksis knyttet til urfolksnæringer, og Komiteen har i flere avgjørelser uttalt at urfolksnæringer er beskyttet av artikkel 27 som del av kulturbegrepet.¹²⁶ I norsk rett har det av Høyesterett blitt lagt til grunn at samisk reindrift er en form for vernet kulturutøvelse etter artikkel 27.¹²⁷ Rapporten vil i det videre legge til grunn at samisk reindrift er en vernet form for kulturutøvelse etter artikkel 27.

4.2.2 Det materielle kulturbegrepet og tradisjonell kulturutøvelse

SP artikkel 47 fastslår at ingen av konvensjonens bestemmelser skal tolkes på en måte som innskrenker minoritetens, herunder også samenes, rett til fullt ut og fritt kunne dra nytte av sine naturrikdommer og naturforekomster. Idet SP artikkel 27 skal tolkes i lys av artikkel 47, innebærer det at kulturbegrepet antakeligvis kan tolkes utvidende for samenes tilfelle til også å gjelde naturgrunnlaget.¹²⁸

Ordlyden «kultur» gir i seg selv liten veiledning på om det er et krav om at vernet av samisk kulturutøvelse også omfatter vern av naturgrunnlaget.¹²⁹ Menneskerettskomiteen har på sin side uttalt at naturgrunnlaget som benyttes til tradisjonell urfolksnæring er beskyttet under kulturvernet i artikkel 27, og at et kulturvern uten naturvern ville vært illusorisk i urfolkssammenhenger.¹³⁰

Bakgrunn for Menneskerettskomiteens uttalelse synes å være at minoriteten har et særskilt behov for å verne sitt næringsmessige kulturgrunnlag, fordi minoritetens kultur er knyttet til tradisjonell bruk av naturressursene.¹³¹ Skogvang presiserer at når etniske minoriteter «har et behov for et spesielt grunnlag for sin kulturutøvelse, og de mister dette grunnlaget, frarøves

¹²⁵ Skogvang (2017) side 170. Se også Conte, Davidson, Burchill (2004) side 190.

¹²⁶ Skogvang (2017) side 170 og 171. Se eksempelvis *Ángela Poma Poma v. Peru*, *Kitok v. Sweden*, *Ilmari Länsman v. Finland* (1994).

¹²⁷ HR-2017-2247-A (Langsund) avsnitt 120.

¹²⁸ Skogvang (2017) side 171.

¹²⁹ Bjerkli, Selle (2003) side 192 av Ann-Gøril Johansen. Johansen tolker Grl. § 110a (§ 108) og SP artikkel 27.

¹³⁰ General Comment No. 23, Article 27 para 7, hvor Menneskerettskomiteen anerkjenner sammenhengen mellom dyrking av minoritetenes kultur og utnyttelsen av naturgrunnlaget, se tilhørende fotnote nr. 8.

¹³¹ Skogvang (2017) side 171.

de i realiteten muligheten til å dyrke sin kultur. Dersom ikke også det materielle kulturbegrepet nyter vern etter artikkel 27, vil rettsvernet for samisk kultur ikke være særlig sterkt». ¹³²

Det innebærer at i de saker hvor det er aktuelt å gjennomføre naturinngrep, må det legges vekt på samisk kulturutøvelse og dens naturgrunnlag, altså samenes kulturelle bruk av naturen i inngrepsområdet. ¹³³ Etter mitt syn vil dermed vernet i det *materielle kulturbegrepet* eksempelvis verne beiteområder for samisk reindrift, idet tilgangen til beiteområder vil være avgjørende for reindriftsutøvernes mulighet til å driv med reindrift.

Oppsummert kan det konkluderes med at vernet av kultur i artikkel 27 også omfatter vern av reindriften beiteområder fordi beiteområdet, herunder naturgrunnlaget, benyttes til tradisjonell urfolksnæring.

Videre kan det tenkes at det ligger begrensninger i vernet av det materielle kulturgrunnlaget, og at vernet vil være sterkest i minoritetens tradisjonelle bruksområder. ¹³⁴ For samene vil det i Norge være områder som tradisjonelt har blitt brukt og brukes til reindrift, fangst, fiske og annen næringsutøvelse. Reindriftsloven § 4 jf. § 19 er et godt eksempel på at naturgrunnlaget har et kodifisert vern som følge av reindriftssamenes tradisjonelle bruk av enkelte områder. I følge § 4 første ledd har den samiske befolkning på grunn av alders tids bruk rett til å utøve reindrift i de områdene reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift. ¹³⁵ Paragraf 4 andre ledd fastslår videre at det i reinbeiteområdet skal legges til grunn at det foreligger rett til reinbeite. I tillegg til Grunnloven § 105 forankrer og regulerer dessuten § 4 tredje ledd at reindriftsrettighetene i reinbeiteområder har ekspropriasjonsrettslig vern ved inngrep. ¹³⁶

Selv om det innenfor det samiske reinbeiteområdet skal legges til grunn at det foregår reinbeite utbygges det vindkraftverk i reinbeiteområder. Alle utbyggingene som er trukket frem i kapittel 2 skjer i tradisjonelle reinbeiteområder, uten at vernet etter nasjonal lovgivning setter stopper for utbyggingen av vindkraftverkene. Etter mitt syn fremgår det ikke av konsesjonsbehandlingene for Kvitfjell/Raudfjell vindkraftverk og Storheia vindkraftverk at

¹³² Skogvang (2017) side 173 og 174.

¹³³ Bjerkli, Selle (2003) side 194 og 195 av Ann-Gøril Johansen.

¹³⁴ General Comment No.23, article 27 para 3.2 og 7.

¹³⁵ NOU 1997: 5 punkt 3.6.5 med videre henvisning til NOU 1984: 18 punkt 6.8.6 side 284 for vernet av tradisjonelle bruksområder.

¹³⁶ Ravna (2019) side 275 og 276. Se også mer i rapportens punkt 4.6.

det er vurdert uttrykkelig om utbyggingene kan være i strid med det vernet reinbeite har som del av det materielle kulturgrunnlaget etter artikkel 27.

I konsesjonsbehandlingen av Kalvvatnan vindkraftverk bemerket departementet at det var «berettiget tvil» knyttet til om vindkraftverket faktisk kunne bli gjennomført innenfor det materielle kulturvernet i artikkel 27.¹³⁷ Etter mitt syn bør det i hver konsesjonsbehandling som kan berøre samiske reindriftsinteresser foretas en vurdering av om det materielle kulturvernet etter artikkel 27 kan være krenket dersom konsesjon gis og utbygging tillates. Når det materielle kulturvernet ikke vurderes kan det i verste fall medføre rettstap.

4.2.3 Økonomisk og kulturelt viktig aktivitet

I *Kitok v. Sweden* ble det for første gang slått fast av Menneskerettskomiteen at inngrep i minoritetens mulighet til å drive med sin tradisjonelle næring kan krenke vernet etter artikkel 27 dersom aktiviteten er et «essential element» i minoritetens kultur.¹³⁸ Ordlyden «essential» angir etter mitt syn en nokså høy terskel.

Menneskerettskomiteen har uttalt at selv om minoriteters deltakelse i sosiale og økonomiske kulturelle aktiviteter er vernet av artikkel 27, er det et poeng at disse rettighetene ikke kommer i veien for statens suverenitet og territorielle integritet.¹³⁹ Det innebærer at det i Norge vil være staten som har den overordnede styringen over landets økonomiske aktiviteter, og det vil følgelig være statens oppgave å legge til rette for en balanse mellom statens og reindriftens ønskede økonomiske aktiviteter i landet.

I *Diergaardt v. Namibia* var klager i saken minoritetsgruppen Rehoboth Basters i Namibia. I relasjon til artikkel 27 knyttet tvisten seg til at gruppens tidligere fellesbeiter for kveg var blitt ekspropriert og privatisert av myndighetene i Namibia. Klager anførte at ekspropriasjonen førte til at gruppen ble fratatt sine muligheter til fortsatt å drive med sitt levebrød, og at kvegdriften følgelig var basen for gruppens kulturelle, sosiale og etniske identitet.¹⁴⁰

Menneskerettskomiteen var ikke enig, og konkluderte med at selv om kvegdriften hadde funnet sted i området i rundt 125 år var ikke driften og beitebruken en kulturelt viktig

¹³⁷ Se rapportens punkt 2.2.2 for mer om Kalvvatnan vindkraftverk.

¹³⁸ *Kitok v. Sweden* para 9.2. NOU 2007: 13 A *Den nye sameretten* side 199, punkt 5.3.8. Conte, Davidson, Burchill (2004) side 193.

¹³⁹ General Comment No. 23, Article 27 para 3.2.

¹⁴⁰ *Diergaardt v. Namibia*, klagers anførsler para 3.1

virksomhet for gruppen til tross for at den var økonomisk viktig.¹⁴¹ Myndighetene kunne derfor omdisponere landområdene, og minoritetsgruppens anførsel førte ikke frem. Komiteens uttalelse i saken gir føringer for at vernet av minoritetenes økonomisk viktige aktivitet er begrenset til aktiviteter som også er kulturelt viktig for minoriteten.¹⁴² En slik slutning vil etter mitt syn dessuten kunne forsvares av formålet med artikkel 27, nemlig å gi minoriteten rett til og muligheten til å utvikle sin *kultur*.

Samlet synes uttalelsen og praksisen fra Menneskerettskomiteen å gi uttrykk for at ikke all økonomisk aktivitet vernes av artikkel 27, og at den økonomiske aktiviteten kun omfattes dersom aktiviteten er et viktig element i minoritetens kultur.

Denne rapporten tar utgangspunktet i at reindriften er en viktig del av den samiske kulturen, og at reindriften er vernet etter artikkel 27. Reindriftsloven § 1 første ledd siste setning legger til grunn at «reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv».¹⁴³ At reindriften også har et viktig økonomisk aspekt for mange reindriftsutøvere er dessuten kulturelt betinget i samenes nomadiske naturbaserte livsstil.¹⁴⁴ Reindrift anses på bakgrunn av det overnevnte å være en økonomisk og kulturelt viktig aktivitet for den samiske kulturen.

4.2.4 Kan det oppstilles et krav fortsatt om økonomisk utbytte?

Selv om reindriften som økonomisk og kulturelt viktig levevei for samene, er beskyttet av SP artikkel 27, kan det stilles spørsmål om vernet også fastslår et krav om at reineierne fortsatt skal kunne leve av sin næring etter at inngrep er gjennomført.

I *Ilmari Länsman v. Finland* uttaler Menneskerettskomiteen at inngrep i klagers tradisjonelle virksomhet må skje på en måte som sikrer at klager «continue to benefit from reindeer husbandry». Komiteen uttaler i *Äärelä and Näkkäläjävri v. Finland* at tiltakets betydning for «the long-term sustainability of reindeer husbandry» også vil være et moment ved vurderingen av om terskelen for krenkelse av artikkel 27 er overskredet.¹⁴⁵ Uttalelsene stiller krav til at minoriteten må sikres økonomisk utbytte fra sin tradisjonelle næring etter at tiltaket

¹⁴¹ *Diergaard v. Namibia* para 10.6.

¹⁴² Conte, Davidson, Burchill (2004) side 194-195. Skogvang (2017) side 173 om viktige økonomiske aktiviteter i *Ángela Poma Poma v. Peru* para 7.6.

¹⁴³ Bestemmelsen har videre henvisning til Grunnloven § 108 og SP artikkel 27.

¹⁴⁴ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) se merknader til § 1 lovens formål.

¹⁴⁵ *Ilmari Länsman v. Finland* (1992) para 9.8. *Äärelä and Näkkäläjävri v. Finland* para 9.8.

er gjennomført.¹⁴⁶ Komiteen har videre uttalt at tiltak som medfører merarbeid og økte kostnader ikke i seg selv gjør at tiltaket er i strid med artikkel 27, men dersom merarbeidet og utgiftene truer reindriftens overlevelse kan saken stille seg annerledes.¹⁴⁷

At vedkommende minoritet skal kunne fortsette å ha økonomisk utbytte etter inngrepet ble lagt til grunn av Menneskerettskomiteen i *Ángela Poma Poma v. Peru*. Saken gjaldt urfolk som opplevde at utbygging av et vannsystem tørket ut beitejord som ble brukt til tradisjonell lamadrift, og klager anførte at utbyggingen var i strid med artikkel 27. Komiteen kom til at når klager ikke kunne fortsette å ha økonomisk utbytte av sin lamadrift, ville klager være avskåret fra sin tradisjonelle næringsvei etter inngrepet, og artikkel 27 var krenket.¹⁴⁸

Utgangspunktet i Komiteens praksis er at minoriteten skal kunne ha et økonomisk utbytte av sin tradisjonelle næringsvei etter at det er gjennomført tiltak som kan gripe inn i minoritetens kulturutøvelse. Om minoriteten ikke lengre kan ha et økonomisk utbytte av sin tradisjonelle næringsvei, vil SP artikkel 27 være krenket.

I norsk rett ble det i LH-2016-92975 med utgangspunkt i Komiteens praksis oppstilt et krav om at reindriftsutøveren i saken måtte sikres et økonomisk utbytte fra sin reindriftsvirksomhet. Om ikke, ville SP artikkel 27 være krenket. Lagmannsrettens standpunkt i saken ble satt til side av flertallet i HR-2017-2428-A, som kom til at reindriftsutøveren ikke kunne kreve økonomisk utbytte fra sin virksomhet i sak om såkalte «interne forhold» og reguleringer som skulle ivareta reindriftssamenes interesser som helhet.¹⁴⁹ Høyesterett uttalte så at de økonomiske konsekvensene reindriftsutøveren opplevde måtte være en del av den konkrete vurderingen i saken. Høyesterett anerkjenner med dette et krav om økonomisk utbytte i saker hvor *storsamfunnets interesser* hindrer reindriftsutøverne i å utøve sin næring.¹⁵⁰

Om storsamfunnets aktiviteter skal gå på bekostning av reindriftssamenes næring, er det således et krav i artikkel 27 om at de berørte skal være sikret et økonomisk utbytte fra sin virksomhet når utbyggingen er gjennomført. Det innebærer at fravær av næringsutbytte ikke kan kompenseres med ekspropriasjonserstatning i et pengebeløp.

¹⁴⁶ Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 204.

¹⁴⁷ Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 205 jf. *Jouni Länsman v. Finland* (1995) para 10.6.

¹⁴⁸ Skogvang (2017) side 175 med videre henvisninger. *Ángela Poma Poma v. Peru* para. 7.5 og 7.6.

¹⁴⁹ LH-2016-92975 (Hålogaland Lagmannsrett) og HR-2017-2428-A avsnitt 69-71. Ravna (2019) side 158-159.

¹⁵⁰ HR-2017-2428-A avsnitt 70-71.

I vindkraftsaker, hvor det skjer inngrep utenfra, innebærer HR-2017-2428-A at om storsamfunnets interesser skal gå på bekostning av reindriftssamenes tradisjonelle næringsvei, må de berørte reindriftssamene være sikret et levelig økonomisk utbytte fra sin virksomhet når utbyggingen er gjennomført. Dersom reindriftsutøverne ikke lengre kan leve av sin næring, vil utbyggingen være i strid med artikkel 27.

4.2.5 Konsultasjon med minoriteten

Selv om en stat i utgangspunktet skal regulere landets økonomiske aktivitet på egen hånd, skal staten samtidig overholde de menneskerettslige forpliktelsene som følger av SP artikkel 27. Menneskerettskomiteen har uttalt at det i saker av betydning for minoritetsgrupper kan være et krav om «effective participation», oversatt til aktiv deltakelse fra den berørte gruppen i beslutningsprosessen.¹⁵¹

Ut i fra praksis fra Menneskerettskomiteen anses *aktiv deltakelse* å henge sammen med et krav om at minoritetens deltakelse har *virket inn* på avgjørelsens innhold. I *Apirana Mahuika v. New Zealand* gjaldt saken statlige fiskerireguleringer som fra klagers side ble anført å begrense maoriernes rett til å delta i kommersielt fiske. I avgjørelsen uttalte Komiteen at staten i stor utstrekning hadde tatt hensyn til maoriene, og at maoriernes representanter gjennom konsultasjoner hadde påvirket det endelige resultatet av fiskerireguleringene. Konsultasjonene var derfor gjennomført på en måte som førte til at artikkel 27 ikke var krenket.¹⁵²

I *Ángela Poma-Poma v. Peru* gjaldt saken uttørring av beiteland som følge av oppdemming av en elv. Menneskerettskomiteen uttalte i avgjørelsen for første gang at dersom et tiltak fra staten griper inn i en viktig økonomisk aktivitet for minoriteten og som utøves i flere ledd i fellesskap med resten av vedkommende gruppe, er ikke vanlige konsultasjoner tilstrekkelig. Komiteen bemerker at det kreves «free, prior and informed consent» fra de berørte medlemmene av minoriteten.¹⁵³ Høyesterett har oversatt uttalelsen til å oppstille krav et om informert samtykke.¹⁵⁴ Høyesterett mener likevel ikke at det alltid kreves informert samtykke i forkant av inngrepet, men at det i tilfeller med betydelige inngrep utenfra, kan tenkes at

¹⁵¹ Skogvang (2017) side 128. General Comment No. 23, article 27 para 7.

¹⁵² Skogvang (2017) side 128. *Apirana Mahuika v. New Zealand* para 9.5-9.8.

¹⁵³ *Ángela Poma-Poma v. Peru* para 7.6.

¹⁵⁴ HR-2017-2428-A (Jovsset Ante Sara-saken) avsnitt 73 og 74.

manglende samtykke kan føre til at inngrepet er i strid med artikkel 27.¹⁵⁵ Høyesterett anerkjenner at Komiteen oppstiller et krav om at minoritetens deltakelse må ha virket inn på avgjørelsens innhold, altså at det foreligger et krav om effektiv deltakelse. Høyesterett mener likevel at deltakelsesrettens omfang vil variere fra sak til sak, og at «det må være tilstrekkelig at minoriteten er konsultert ut fra et ønske om å finne en omforent løsning».¹⁵⁶

Selv om omfanget av konsultasjonsretten vil variere fra sak til sak, taler praksis fra Høyesterett og Menneskerettskomiteen for at minoriteten i alle fall skal ha muligheten til å delta på en reell og effektiv måte i beslutningsprosessene. Dersom det ikke skjer vil inngrepet innebære en krenkelse av artikkel 27.

I konsesjonssaker om vindkraftutbygging likestilles reindriftsutøverne med alle andre allmenne og private interesser som berøres av utbyggingen jf. energiloven § 1-2 jf. § 3-1. Reindriften har likevel et ekstra vern under konsesjonsbehandlingen etter Norges folkerettslige forpliktelser i artikkel 27. Det innebærer at dersom reindriften, eller et representativt organ/organisasjon for reindriften ikke er invitert til å delta i konsesjonsprosessen vil konsesjonsvedtaket stride med konsultasjonsrettighetene i artikkel 27.¹⁵⁷

4.3 Hvem er forpliktet etter artikkel 27?

Det fremgår av konvensjonens fortales ordlyd «The States Parties to the present Covenant», oversatt til norsk som «De stater som er parter til denne konvensjonen», at det er staten som ved konvensjonsinngåelsen er den som erkjenner rettighetene som oppstilles i konvensjonen.¹⁵⁸

Av alminnelige folkerettslige prinsipper følger det at staten tradisjonelt er den som er forpliktet til å overholde de internasjonale konvensjoner staten har sluttet seg til.¹⁵⁹ Artikkel 27 adresserer statene direkte i sin ordlyd «In those states», oversatt til «i de stater», noe som

¹⁵⁵ HR-2017-2428-A avsnitt 74-75. Høyesterett adresserer lagmannsrettens konklusjon og er uenig i at det kreves et informert samtykke i vedkommende sak, med henvisning til *Ángela Poma Poma v. Peru*. Se mer om forhåndssamtykke i Ravna (2019) side 165.

¹⁵⁶ HR-2017-2428- A avsnitt 74-75 med videre henvisning til NOU 2007: 13 A side 207.

¹⁵⁷ Se punkt 3.3.1 med videre henvisning til NVE rapport.nr.12-2019 forslag til Nasjonal ramme for vindkraft side 57 og NVE rapport nr. 15/2019 om det folkerettslige vernet av samiske interesser i konsesjonsbehandlingen side 18. Se mer om forhåndssamtykke i Ravna (2019) side 165.

¹⁵⁸ Norsk oversettelse i menneskerettsloven vedlegg 6, konvensjonens fortale.

¹⁵⁹ Ruud Morten, Ulfstein Geir. *Innføring i folkerett*, 4. utgave 2. opplag. Universitetsforlaget (Oslo 2011) side 98.

trekker i retning av at det er staten som skal ivareta minoritetens kultur, språk og religion i landet.¹⁶⁰ Utgangspunktet er dermed at det er staten som er direkte pliktsubjekt etter artikkel 27.

Det kan likevel tenkes at det ikke bare er statene som er forpliktet til å overholde folkerettslige forpliktelser etter artikkel 27, og det kan tenkes at også enkeltindivider kan være folkerettssubjekter.¹⁶¹ Som nevnt er konvensjonen om sivile og politiske rettigheter inkorporert gjennom menneskerettsloven og gjelder følgelig som norsk lov jf. menneskerettsloven § 2 jf. § 3. Norske bedrifter og andre private aktører opererer innenfor norsk lovgivning, og når disse planlegger utbygging i reinbeiteområder kan det tenkes at aktørene vil være indirekte forpliktet til å ikke vanskeliggjøre samisk reindrift på en måte som kan krenke artikkel 27.

Eksempelvis kan det etter mitt syn tenkes at bedrifter eller andre aktører kan bli bundet av artikkel 27 i saker om vindkraftutbygging dersom konsesjonsbehandlingsresultat klages inn til domstolene og senere til Menneskerettskomiteen hvor det konkluderes med brudd på artikkel 27. Dersom det skjer vil staten være pliktig å stanse utbyggingen, og aktørene blir følgelig indirekte pliktsubjekter etter artikkel 27. Det betyr etter mitt syn at den alminnelige handlingsfriheten bedrifter og andre aktører har kan begrenses indirekte av artikkel 27, til tross for at det er staten som er det direkte pliktsubjektet.

Interessant i denne sammenheng er eksempelvis avtaler mellom vindkraftverkenes utbyggere og reindriften i området. Slike avtaler vil ofte ha som hensikt å gi reindriften en form for økonomisk kompensasjon for at reindriftsutøverne ikke skal gå til sak mot utbygger, og eksempelvis påberope at artikkel 27 er krenket.¹⁶² I slike tilfeller kan det etter mitt syn antas at utbygger gjennom en slik avtale ønsker å unngå å få konsesjonsavslag på bakgrunn av at reindriftenes rett til kulturutøvelse kan bli krenket etter artikkel 27.

¹⁶⁰ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

¹⁶¹ Ruud, Ulfstein (2011) side 98.

¹⁶² Eksempelvis avtalen mellom tiltakshaver og reinbeitedistriktet i saken om Kvitfjell/Raudfjell vindkraftverk, se rapportens punkt 2.1.1. Etter mitt syn kan slike avtaler sammenlignes med fortrolighetsavtaler eller non disclosure agreements (NDA), slike avtaler har etter min oppfatning ofte som formål å forhindre at partene går til søksmål i saken. Dette vil likevel ikke bli nærmere behandlet i denne rapporten.

4.4 Statens positive og negative forpliktelser etter artikkel 27

Som tidligere nevnt, går vernet etter artikkel 27 ut på at minoriteter ikke skal bli nektet å utøve sin kultur, snakke sitt språk og dyrke sin religion. I forbindelse med det anses staten å ha en negativ forpliktelse overfor minoriteten, fordi staten plikter å sørge for at verken enkelttiltak eller generell lovgivning rammer minoriteten i for stor grad. Det første Samerettsutvalget har uttalt at artikkel 27 må tolkes slik at den pålegger staten en plikt til å ikke i omfattende grad vanskeliggjøre samers tradisjonelle kulturutøvelse.¹⁶³

Menneskerettskomiteen har uttalt at det innenfor statens negative plikt også ligger et visst ansvar til å beskytte minoriteten mot inngrep fra private innbyggere i staten.¹⁶⁴ Det betyr at dersom staten ikke beskytter minoriteten mot inngrep fra innbyggerne eller andre kan det innebære en krenkelse av artikkel 27.

I 1984 uttalte Samerettsutvalget at utvalget antok at artikkel 27 også pålegger staten en plikt til å iverksette positive særtiltak overfor samene for å sikre at deres kultur overlever. I dette innfortolket Samerettsutvalget en plikt til å yte økonomiske bidrag dersom det er nødvendig for å sikre samisk kulturs overlevelse og utvikling.¹⁶⁵ Samerettsutvalgets antagelse fikk etter hvert oppslutning internasjonalt og Menneskerettskomiteen uttalte i 1994 at artikkel 27 i en viss utstrekning forplikter statene til å iverksette positive særtiltak overfor beskyttede minoriteter.¹⁶⁶ Dette er i forarbeidene til finnmarksloven lagt til grunn av Justisdepartementet.¹⁶⁷

4.5 Hvem er rettighetssubjektet etter artikkel 27?

Ordlyden i artikkel 27 «persons belonging to», oversatt til «de som tilhører slike minoriteter» taler for at det er snakk om individuelle rettigheter for individer som tilhører en minoritetsgruppe.¹⁶⁸ Etter konvensjonens første valgfrie protokoll kan individer påberope seg

¹⁶³ NOU 1984: 18 side 276 flg.

¹⁶⁴ Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 193 med videre henvisninger til General Comment No. 23 Article 27, para 6.1, der Menneskerettskomiteen legger til grunn at art. 27 også innbefatter en viss plikt for staten til å beskytte minoriteten mot inngrep fra private, og Nowak, Manfred. *U.N Covenant on civil and Political Rights*. N.P Engel (Germany 2005) side 664. Der det fastslås at staters plikt til å beskytte minoriteter mot private ikke lengre er omtvistet.

¹⁶⁵ NOU 1984: 18 side 271 jf. 285. Se også Ravna (2009) av Jon Gauslaa, side 193.

¹⁶⁶ General Comment No. 23, Article 17, para 6.2.

¹⁶⁷ Ot.prp.nr 53 (2002-2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) side 84.

¹⁶⁸ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

brudd på rettighetene nedfelt i konvensjonen og klage staten inn for Menneskerettskomiteen.

¹⁶⁹ Utgangspunktet synes derfor å være at artikkel 27 gir vern for individuelle rettigheter.

I tillegg gir ordlyden i artikkel 27 «...the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture...[egen punktering]», oversatt til «sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur» føringer for at vernet etter artikkel 27 også strekke seg ut til folkegruppen som helhet. ¹⁷⁰

I blant annet *Apirana Mahuika v. New Zealand* uttaler Menneskerettskomiteen at enkeltindivider kan påberope seg brudd på konvensjonen, men at det heller ikke er noe i veien for at en gruppe enkeltindivider som opplever samme inngrep kan påberope seg rettigheter etter artikkel 27. ¹⁷¹ Dette gjelder også i de tilfellene hvor individets interesser strider mot gruppens egne. ¹⁷²

Menneskerettskomiteen har uttalt at de individuelle rettighetene etter artikkel 27 avhenger av minoritetsgruppens mulighet til å bevare og utvikle sin kultur, sitt språk og sin religion. ¹⁷³

Det gir indikasjoner på at dersom folkegruppen som helhet ikke gis vern til å bevare og utvikle sitt kulturelle fellesskap, vil heller ikke de individuelle rettighetene etter artikkel 27 kunne opprettholdes. Dette taler for at artikkel 27 også angir kollektive rettigheter.

Tidligere var det antatt at det kun var enkeltindivider som hadde klagerett til Komiteen, men det har i senere praksis blitt klargjort at en sak kan reises av en urfolksgruppe ved vedkommende folks representanter eller organer. ¹⁷⁴ I *Howard v. Canada* ble det av klager anført at kanadiske reguleringer av retten til jakt og fiske krenket hans individuelle rettigheter, og alle øvrige indianeres rettigheter. Klagers sistnevnte påstand ble avvist på grunn av at Komiteen ikke kunne se at klager var i en posisjon til å representere alle øvrige indianere. Komiteen la vekt på at representanten måtte ha tillatelse eller på annen måte være valgt ut av folkegruppen til å representere dem i sak for Komiteen. Komiteen konkluderte derfor med at

¹⁶⁹ Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights article 2, protokollen er inkorporert i menneskerettsloven jf. § 2 nr. 3 bokstav a.

¹⁷⁰ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

¹⁷¹ Skogvang (2017) side 166 og 167. *Apirana Mahuika v. New Zealand* para 9.2, *Kitok v. Sweden* para. 9.3 og *Howard v. Canada* para. 8.3.

¹⁷² *Kitok v. Sweden* para 9.4 jf. 4.3.

¹⁷³ General Comment No. 23, article 27, para 6.2.

¹⁷⁴ NOU 1984: 18 side 284. Se *Lubicon Lake Band v. Canada* hvor en høvding ble tillat å reise sak på vegne av stammen. Dette er fulgt opp i *Jonassen v. Norway*, som ble anlagt av Riast/Hylling reinbeitedistrikt ved distriktets leder, og i Rt. 2000 s. 1578 side 1585 hvor sak ble anlagt av en gruppe reineiere som var berørt av inngrep.

klager ikke var representativ for saken, og anførselen om at kanadiske reguleringer krenket alle øvrige indianers rettigheter ble ikke behandlet av Komiteen.¹⁷⁵

Samlet kan det av artikkel 27 utledes at bestemmelsen også gir vern for kollektive rettigheter.

For norsk reindrift innebærer det at den enkelte reineier vil kunne påberope seg individuelle rettigheter etter artikkel 27, samtidig som at reindriften som helhet eller distriktsmessig gjennom sine folkevalgte organer eller representanter kan få prøvd eventuelle brudd på sine kollektive rettigheter i Menneskerettskomiteen.

4.6 Artikkelens relative og absolutte karakter

Slik SP artikkel 27 er utformet åpner ikke ordlyden «shall not be denied» opp for at det kan gjøres unntak fra rettighetene i bestemmelsen. Det innebærer at artikkelen har en absolutt side, i motsetning til eksempelvis artikkel 19 nr. 3 hvor det fra statens side kan gjøres unntak fra meningsfriheten og ytringsfriheten om det anses nødvendig for å beskytte nasjonal sikkerhet, alminnelig samfunnsorden, eller offentlig helse og moral.¹⁷⁶

Om artikkel 27 er absolutt har vært gjenstand for behandling i Menneskerettskomiteen, og i Ilmari Länsman v. Finland anførte den finske staten i saken at det måtte kunne innfortolkes en «margin of appreciation», eller en *statlig skjønnsmargin* også i SP artikkel 27. Komiteen kommenterte til dette at staten ikke kan foreta selvstendige skjønnsmessige tolkninger av artikkel 27, og at staten har forpliktet seg til å overholde de rettighetene som følger av artikkelen.¹⁷⁷ I saken innebar det at staten ikke ble hørt med at økonomisk vekst og utvikling av steinbruddet legitimerte inngrep i reinbeiteområdet.¹⁷⁸

Når statene ikke har noen skjønnsmargin innebærer det at minoriteten er særlig beskyttet mot at flertallets valg og prioriteringer kan gjøre unntak fra artikkelens vern, og bestemmelsen har derfor en absolutt karakter.¹⁷⁹

Selv om artikkel 27 i utgangspunktet har en absolutt karakter gir SP artikkel 4 føringer for at alle konvensjonens artikler kan fravikes om det oppstår en nødtilstand som truer nasjonens

¹⁷⁵ Howard v. Canada para 3.1 (klagers anførsel) og 8.3.

¹⁷⁶ Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 191.

¹⁷⁷ Ilmari Länsman v. Finland (1992), se para 7.13 for statens anførsel og para 9.4 for Komiteens uttalelser.

¹⁷⁸ Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 190 og 191 med videre henvisninger til at den statlige skjønnsmarginen har vært gjenstand for diskusjon i NOU 2008: 5 side 252 og 567, se kystfiskeutvalgets konklusjon, og Regjeringsadvokatens høringsuttalelse til forarbeidet side 6. Skogvang (2017) side 174.

¹⁷⁹ Bjerkli, Selle (2003) av Ann-Gøril Johansen side 186. Skogvang (2017) side 174.

liv. I tillegg kan det tenkes at det oppstår en situasjon hvor det er motstrid mellom artikkel 27 og øvrige bestemmelser i konvensjonen. Da må bestemmelsene veies opp mot hverandre og harmoniseres, og det kan oppstå en situasjon hvor SP artikkel 27 tolkes innskrenkende. Når artikkelen kan fravikes ved eksempelvis nødtilstand, eller tolkes innskrenkende betyr det at artikkel 27 også har en relativ karakter.¹⁸⁰

At artikkel 27 er både relativ og absolutt følger egentlig av bestemmelsens natur. Når rettighetene i artikkelen vanskelig kan fravikes av staten vil det innebære et sterkere vern for minoritetsbefolkningen.¹⁸¹ For reindriften vil det etter mitt syn kunne innebære at etableringen av vindkraftverk i reinbeiteland basert på samfunnsøkonomiske formål og flertallsbefolkningens prioriteringer kan komme i strid med den beskyttelse artikkel 27 er ment å gi.

4.7 Ekspropriasjon og reguleringsplaner ved vindkraftutbygging

Reindriftens rettsgrunnlag er alders tids bruk, og det innebærer at reindriften har et erstatningsrettslig vern ved inngrep i beiteland, noe som er forankret i rettspraksis helt tilbake til Rt.1968 s. 429 (Altevann). Det betyr at inngrep i beiteland og tilhørende arealrettigheter krever ekspropriasjon og hjemmel til å utføre ekspropriasjon dersom det ikke foreligger en avtale med reindriften i området. Dette er som tidligere nevnt hjemlet i Grunnloven § 105 og reindriftsloven § 4 tredje ledd.¹⁸²

Grunnloven § 105 hjemler at det skal gis full erstatning ved inngrep i eiendom. Reindriftens erstatningsrettslige vern ved inngrep i reinbeiteområder har likt vern som ved inngrep i eiendomsrett. Ved ekspropriasjon blir eier eller bruksrettshaver fratatt eiendom eller rettigheter mot at det ytes erstatning. Ekspropriasjon kan skje med tvang. Oftest eksproprieres det til offentlig formål, uten at det er noe i veien for at private kan ekspropriere om vilkårene er til stede.¹⁸⁴

For ekspropriasjon kreves lovhjemmel og at bestemmelsen kan forankres i et *formål*, altså i et ekspropriasjonsgrunnlag. Etter lov 23.10.1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom (oreigningslova) § 2 må inngrepet være «tvillaust til meir gagn enn skade» for samfunnet.

¹⁸⁰ Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 190-191

¹⁸¹ Ravna (2009) side 192, av Jon Gauslaa. Bjerkli, Selle (2003) av Ann-Gøril Johansen side 186.

¹⁸² Ravna (2019) side 274.

¹⁸⁴ Ravna (2019) side 274.

Oreigningslova § 2 første ledd gir ekspropriasjonshjemmel for en lang rekke tiltak, herunder «[v]armekraftverk, vindkraftverk, kraftliner, transformatorstasjonar og andre elektriske anlegg». Ekspropriasjon kan også skje med grunnlag i en reguleringsplan, hvor det i planen avsettes areal til bestemte utbyggingsformål.¹⁸⁵

I utgangspunktet er reindriftens vern mot annen bruk av reinbeitearealer sterkt. Retten til å utøve reindrift er som nevnt grunnet alders tids bruk, og denne retten har et ekspropriasjonsrettslig vern. Det innebærer at inngrep må vurderes etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige regler jf. oreigningslova og ekspropriasjonserstatningslova.¹⁸⁶

Utbygginger og inngrep som påfører reindriftsinteresser tap og ulempe forutsetter da ekspropriasjonserstatning.¹⁸⁷

Dersom det foreligger et gyldig ekspropriasjonsgrunnlag har det etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige regler vært vanskelig å motsette seg inngrep.¹⁸⁸ Etter menneskerettsloven trådte i kraft i 1999 ble denne delen av «inngrepsretten» endret i betydelig grad. Etter ikrafttreddelsen av menneskerettsloven ville ikke alle inngrep være mulig å gjennomføre selv om krav til samfunnsnytte er oppfylt og den eller de som rammes ytes full erstatning. I det tilfellet at inngrepet fører til at minoriteter blir nektet eller i betydelig grad hindret i å utøve sin kultur, vil inngrepet være lovstridig uavhengig av samfunnsnytte og erstatningsutbetalinger. Det innebærer at i saker hvor inngrepet kan krenke reindriftens vern etter artikkel 27, vil ekspropriasjonsinngrep ikke kunne fremmes.¹⁸⁹

På lik linje med inngrep med annet hjemmelsgrunnlag vil vernet reindriften har etter artikkel 27 kunne påberopes i reguleringsplanprosesser. Dersom en reguleringsplan vil avse areal til et bestemt utbyggingsformål som fører til at reindriften i området ikke lengre kan utøves, må reguleringsplanen anses som lovstridig og dermed ugyldig.¹⁹¹ For vindkraftutbygging vil

¹⁸⁵ Ravna (2019) side 275.

¹⁸⁶ Lov 06.04.1984 nr. 17 (ekspropriasjonserstatningslova). Meld.St.32 s. 52 (2016-2017) side 52. Til stortingsmeldingen kan det bemerkes at det ikke vises til de begrensningene SP artikkel 27 oppstiller for ekspropriasjonserstatning, og at det kan tas som et eksempel på at det tar lang tid å innarbeide artikkel 27 i norsk rett.

¹⁸⁷ Ravna (2019) side 275.

¹⁸⁸ Ravna (2019) side 274 og 276.

¹⁸⁹ Ravna (2019) side 157. Ot.prp.nr.25 (2006-2007) s. 53 «adgangen til å ekspropriere reindriftsrett vil kunne påvirkes av folkerettslige regler som beskytter samene som urfolk».

¹⁹¹ Ravna (2019) side 417.

reguleringsplan i utgangspunktet være relevant ved mindre vindkraftverk som ikke krever konsesjonsbehandling jf. energiloven § 3-1 første og andre ledd.

I reguleringsplanprosesser etter lov av 27.06.2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) oppstilles det strenge krav til medvirkning, og det innebærer at reindriften i utbyggingssaker må være våkne og komme med innspill til planer som kan berøre deres reinbeiteområder.

Oppsummert innebærer det at om inngrepet fører til at minoriteten blir nektet eller i betydelig grad hindret i å utøve sin kultur, vil inngrepet være lovstridig selv om det tilbys (og aksepteres) erstatningsutbetalinger. SP artikkel 27 oppstiller likevel ikke et forbud som gjør ethvert inngrep lovstridig, og et sentralt spørsmål er derfor hvor terskelen for at artikkelen er krenket går.

4.8 Terskelen for krenkelse av artikkel 27

Tidligere i rapporten har det blitt konkludert med at SP artikkel 27 begrenser statenes muligheter til å gripe inn i minoritetens adgang til å utøve tradisjonelle næringer og i næringens naturgrunnlag. Utstrekningen av minoritetens vern og i hvilke tilfeller artikkel 27 er krenket skal derfor undersøkes i dette punktet.

4.8.1 Hva ligger i vernet «... shall not be denied the right... to enjoy their own culture»?

Etter ordlyden i artikkel 27 “not be denied the right”, som oversettes til «ikke nektes til» skal minoriteten ikke nektes retten til å dyrke sin kultur i fellesskap med andre av sin gruppe.¹⁹²

Ordlyden «ikke nektes til» trekker i retning av at artikkelens rekkevidde er snever, og at minoriteten må være fullstendig nektet å utøve sin kultur.¹⁹³ Ordlyden gir ingen nærmere anvisning for hvor terskelen for inngrep går.

Ángela Poma Poma v. Peru gir konkrete anvisninger for terskelens høyde. I saken ble klager, et medlem av urfolket *aymara*, som drev en alpakkagård, utsatt for inngrep i sine vannressurser. Inngrepet skjedde på en måte som førte til at beitegrunnlaget for klagers lamadrift tørket ut, og klager ble fullstendig avskåret fra å fortsette sin alpakkadrift. Klager

¹⁹² Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

¹⁹³ Ravna (2009) side 202 av Jon Gauslaa.

måtte avvikle driften og flytte fra sitt bosted. Komiteen anså artikkel 27 å være krenket.¹⁹⁴ Etter mitt syn var konsekvensene av inngrepet at klager mistet sitt naturgrunnlag og følgelig sin mulighet til å utøve kultur sammen med sin folkegruppe. Avgjørelsen illustrerer derfor godt hvordan naturgrunnlaget henger sammen med minoritetens kulturutøvelse, og at artikkel 27 i alle fall er krenket når minoriteten er helt avskåret fra å utøve sin kultur.

På den andre siden ble det i *Ilmari Länsman v. Finland* uttalt av Komiteen at *ethvert inngrep* ikke vil innebære en krenkelse av artikkel 27. Inngrep som i *begrenset grad* griper inn i minoritetens kulturutøvelse, vil ikke nødvendigvis innebærer at minoriteten er nektet å utøve sin kultur.¹⁹⁵ I denne avgjørelsen kunne ikke Menneskerettskomiteen se at steinbruddet på avgjørelsestidspunktet innebar at klagers reindriftsutøvelse var påvirket av inngrepet i så stor grad at han var nektet videre utøvelse.¹⁹⁶

I HR-2017-2428-A (Sara) gjaldt saken gyldigheten av et vedtak fattet av Landbruks- og matdepartementet om reduksjon av Sara sin reinflokk fra 116 til 75 dyr. Vedtaket ville for Sara bety et inngrep i hans adgang til å utøve en kulturbetinget næring, idet reintallet ble så lavt at han ikke lengre hadde et økonomisk utbytte av næringen. Høyesteretts flertall oppstilte her en regel om at det måtte skilles på om inngrepet gjaldt interne forhold som skulle forbedre minoritetens mulighet til kulturutøvelse, eller om det var et inngrep fra storsamfunnet.

Høyesteretts uttalelse innebærer at inngrep utenfra som fratar minoriteten eller et medlem av minoriteten muligheten til å leve av sin næring som en materiell kulturytring eller det materielle grunnlag for en slik ytring, vil inngrepet være konvensjonsstridig. Men dersom inngrepet er ment å ivareta minoritetens interesser, vil inngrepet etter norsk rett ikke være konvensjonsstridig.¹⁹⁷

I HR-2017-2247-A (Langsund), gjaldt saken inngrep fra «storsamfunnet». Reindriftspartene i saken anførte at artikkel 27 var krenket. Inngrepet dreide seg om etableringen av et fergeleie og en veiomlegging i et reinbeiteområde. Høyesterett la til grunn at fergeleiet ville få begrensede konsekvenser for reindriften, og at veiomleggingen kunne medføre ulempe for reindriften. Høyesterett uttalte at ulempene ville knytte seg til et «begrenset område nær

¹⁹⁴ *Ángela Poma Poma v. Peru* (2006) para 2.2 og 2.3.

¹⁹⁵ *Ilmari Länsman v. Finland* (1992) para 9.4.

¹⁹⁶ *Ilmari Länsman v. Finland* (1992) para 9.6. I avsnitt 9.8 påpeker Komiteen at dersom aktiviteten i området øker utover det som var beskrevet kunne det innebære at klager ble nektet reindriftsutøvelse i fremtiden.

¹⁹⁷ Ravna (2019) side 158-159 med videre henvisninger. Se rapportens punkt 4.2.1.4 om konsultasjon med minoriteten, og at det å ikke kunne delta i beslutningsprosessene vil innebære en krenkelse av artikkel 27.

eksisterende veg og bebyggelse, og i randsonen mot innmark», de konkrete inngrepene ble ansett å ligge godt under terskelen for brudd på artikkel 27.¹⁹⁸

Oppsummert synes det som om terskelen for brudd på artikkel 27 ved inngrep fra «storsamfunnet» ligger et sted mellom *Ángela Poma Poma*-saken og HR-2017-2247-A (Langsund). Praksisen taler likevel for at resultatet vil bero på en konkret vurdering av den enkelte sak.

4.8.2 Etableringen av vindkraftverk og terskelen for krenkelse

Menneskerettskomiteen har imidlertid uttalt at SP artikkel 27 både omfatter nektelse og «violation» oversatt til krenkelse, av retten til kulturutøvelse.¹⁹⁹ I juridisk teori er det uttalt at tiltak som betydelig innskrenker klagers muligheter til kulturutøvelse, selv om det ikke innebærer en total nektelse, kan være i strid med artikkel 27.²⁰⁰ En slik tolkning av bestemmelsen angir et utvidende kulturvern, og antyder at det vil være nyanser i vurderingen av terskelen for om noen er *nektet* å utøve sin kultur.

I *Jouni Länsman v. Finland* uttalte Komiteen at med bakgrunn i den informasjonen Komiteen hadde, truet ikke inngrepet reindriftens overlevelse i området.²⁰¹ Inngrepet vanskeliggjorde bare videre drift. I saker om vindkraftutbygginger synes det å være forskjellige meninger om konsekvensene vindkraftverkene vil ha for reindriften. Forskning på vindkraftverk og rein viser litt sprikende resultater. Reineierne selv merker at reinen trekker unna områder hvor vindkraftverkene står, og i områder hvor reinen kan observere vindturbinene i bevegelse eller skyggekast fra turbinene. Eksempelvis opplevde reineierne i området hvor *Rákkočearro* vindkraftverk står at reinen snur tidligere mot høstbeitet og at simle og kalv unngår vindkraftverket, slik at det medfører merarbeid for reindriften.²⁰²

Etter uttalelsen Komiteen avsa i *Jouni Länsman v. Finland* vil ikke «merarbeid» anses som grunnlag for brudd på artikkel 27, noe som taler for at så lenge vindkraftverkene ikke gjør annet enn å gi reineierne «merarbeid» vil ikke artikkelen være krenket.

¹⁹⁸ Ravna (2019) side 159 med vider henvisninger.

¹⁹⁹ Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 202 jf. General Comment No. 23, article 27 para 6.1.

²⁰⁰ NOU 2007: 13 A side 203. Skogvang (2017) side 175.

²⁰¹ *Jouni Länsman v. Finland* (1995) para 10.6. Klagen gjaldt finske myndigheters beslutning om å tillate tømmerhogst og bygging av tømmerveier i et område som ble benyttet som vinterbeite av lokale reindriftssamer.

²⁰² Se rapportens punkt 3.2.2.

I *Ángela Poma-Poma v. Peru* legger Komiteen en høy terskel til grunn for konvensjonsbrudd. Komiteen kom til at artikkel 27 var krenket fordi klager måtte avvikle sin lamadrift som følge av inngrepet og ble fullstendig avskåret fra sin kulturelt viktige næring.²⁰³

Rapporten har i kapittel 2 gjennomgått fire saker om vindkraftutbygginger av nyere dato. I to av sakene ble det gitt avslag, og i *Fálesrássa*-saken, ble det i OEDs vurdering trukket frem at det var en fare for at reinbeitedistriktet ikke kunne fortsette med sin drift i det omfanget som var om vindkraftverket ble gjennomført. Bakgrunnen var at planområdet var i viktige områder for reindriften, og at reinen i området var påvirket av få tekniske inngrep. Det var i tillegg en del hyttebygging med infrastruktur som hadde forårsaket tap av beiteområder for reindriften allerede. Departementet konkluderte med avslag på konsesjonen på grunnlag av at utbyggingen «kunne» hindre reindriften i å opprettholde sin drift. Her var departementet førevar, og reindriften slapp å gjennomgå et lignende resultat som i *Ángela Poma Poma*-saken, før inngrepet ble stanset på grunn av mulig brudd på artikkel 27.

I *Alta*-saken ble det uttalt at det krevdes «bastante og skadelige inngrep» for å konstatere krenkelse av artikkel 27. Kraftutbyggingen var ønsket fra offentlig side, og det ble i avgjørelsen uttalt at det ikke var noen begrensning i norsk suverenitetsutøvelse i reguleringsområdet. Samiske rettigheter måtte, som andre rettigheter, vike for vedtak om ekspropriasjon mot erstatning i penger.²⁰⁴ Terskelen oppstilt i *Alta*-saken er svært høy, og det har vært diskutert i juridisk teori om norsk rett oppstiller en høyere terskel for konvensjonsbrudd enn Menneskerettskomiteen.²⁰⁵ Det er også hevdet at andre etterfølgende avgjørelser fra Høyesterett ikke legger til grunn den samme forståelsen av terskelen.²⁰⁶

I norsk rett har Høyesterett nylig presisert at det samlet sett «skal en god del til før inngrep blir av en slik alvorlighetsgrad at artikkel 27 er krenket».²⁰⁷ Uttalelsen legger etter mitt syn føringer for at inngrepet må ha en stor negativ innvirkning på reindriften for at artikkel 27 skal være krenket, men at terskelen for krenkelse likevel kan anses å være lavere enn i *Alta*-saken.

²⁰³ *Ángela Poma Poma v. Peru* (2006), para 7.6 og 7.7.

²⁰⁴ Rt.1982 s. 241 (*Alta*-saken) side 299.

²⁰⁵ Se eksempelvis Bårdsen, Arnfinn. «Samerettslige spørsmål i Høyesteretts praksis». Høyesteretts nettsider, (Trondheim 2017) avsnitt 24. Smith Carsten, Bull Kirsti Strøm. «Høyesterett og samiske rettigheter», *Jubileumsskrift til Høyesterett 200 år*. Universitetsforlaget (Oslo 2015) side 504.

²⁰⁶ Smith, Bull (2015) side 504.

²⁰⁷ Høyesterett i HR-2017-2247-A (Langsund) avsnitt 128.

Departementet modifiserer i Kalvvatnan-saken terskelen litt ved at det oppstilles et vilkår i vindkraftsaker om at når det foreligger «berettiget tvil» om et tiltak kan gjennomføres innenfor folkerettens materielle urfolksvern, kan ikke samfunnsinteresser legges til grunn for at konsesjon likevel skal gis. Vilkåret kan anses å ha et preg av føre-var prinsippet, og departementet konkluderer med at de samfunnsmessige fordelene ved utbyggingen ikke kan veie opp for de ulemper reindriften vil oppleve om utbyggingen gjennomføres.

Tidligere forvaltningspraksis viser ikke at NVE og OED har forholdt seg til betydningen av de folkerettslige forpliktelsene etter SP artikkel 27, til tross for at bestemmelsen er inkorporert i norsk rett. Forpliktelsene artikkel 27 oppstiller for staten og utøvende myndigheter er etter mitt syn ikke uklare eller diffuse, og selv om myndighetene tidligere ikke har hatt tradisjon for å forholde seg til artikkel 27, viser Kalvvatnan-saken at det kan være i ferd med å endre seg. I saker hvor det foreligger «berettiget tvil» om et tiltak kan gjennomføres innenfor rammene av folkerettens materielle urfolksvern, mener jeg, likt som departementet i Kalvvatnan-saken, at det ikke kan gis konsesjon til vindkraftutbygging.

4.8.3 Kan staten iverksette tiltak for å forhindre krenkelse av artikkel 27?

SP artikkel 27 forplikter staten til å iverksette tiltak som legger til rette for at minoriteten kan utøve sin kultur. Interessant i denne sammenheng er å undersøke om positive tiltak fra statens side kan forhindre at inngrepet krenker artikkel 27.

Lubicon Lake Band v. Canada viser at artikkel 27 ikke nødvendigvis utgjør en absolutt skranke mot å gjennomføre et inngrep i en minoritets kulturutøvelse, så fremt staten legger til rette for at de berørte minoritetene fortsatt kan utøve sin kultur. Menneskerettskomiteen anså i saken at staten framsatte et egnet «remedy» for å bøte for krenkelsen i saken. De avhjelpende tiltakene som ble foreslått i saken var tilbud om å avsette et landområde til folket på 250 m² og å utbetale en erstatning på 45 millioner canadiske dollar.²⁰⁸

I Ilmari Länsman v. Finland ble det av Komiteen sterkt vektlagt at tillatelsen til steinbruddvirksomheten hadde som vilkår at det ikke skulle brytes stein i de periodene reindriften befant seg i det omtvistede området.²⁰⁹ Det kan tenkes at artikkel 27 ville vært krenket dersom det ikke forelå begrensninger på steinbruddvirksomheten.

²⁰⁸ Lubicon Lake Band v. Canada para 24.1, NOU 2007: 13 A side 197.

²⁰⁹ Ilmari Länsman v. Finland (1994)

En del av begrunnelsen for at Menneskerettskomiteen kom til at det forelå krenkelse av SP artikkel 27 i *Ángela Poma Poma v. Peru*, knyttet seg til at myndighetene ikke hadde foretatt seg noe for å forhindre de negative konsekvensene av inngrepet. Det var heller ikke iverksatt tiltak for å reparere skadene klager ble påført.²¹⁰

Praksis fra Menneskerettskomiteen taler etter mitt syn for at staten kan «reparere» en krenkelse av artikkel 27 ved å tilby *avhjelpende* tiltak slik at minoriteten sikres muligheten til å utøve sin kultur til tross for at inngrepet gjennomføres.

I Rt.1982 s.1241 (Alta-saken) la Høyesterett til grunn at «samiske rettigheter må – på samme måte som andre rettigheter – vike for vedtaket om ekspropriasjon mot erstatning i penger».²¹¹ En type avbøtende tiltak som ble tillagt vesentlig vekt i saken var at anleggsveien opp til kraftverket skulle være stengt for allmennheten, slik at skadevirkningene for reindriften ble begrensede etter anleggstiden.²¹²

HR-2017-2247-A (Langsund) er et nyere eksempel på at avbøtende tiltak tillegges vekt i norsk rettspraksis når et eventuelt brudd på artikkel 27 vurderes. Høyesterett uttalte i avsnitt 120 at det er «utvilsomt, og ubestridt, at samenes reindrift er vernet etter bestemmelsen». Inngrepet i saken ble likevel ikke ansett å være så omfattende at artikkel 27 var krenket. Bakgrunnen for konklusjonen var at avbøtende tiltak, som stans i anleggsvirksomhet under landsetting av rein fra båt eller avlastning fra lastebil og i kalvingsperioden, ville medføre at utbyggingen fikk begrensede virkninger for reindriften. I tillegg bemerket Høyesterett at reindriftsnæringen hadde fått foreslått tiltak som ville ivareta reindriften i fremtiden. Høyesterett anså derfor de konkrete inngrepene i saken å være godt under terskelen for brudd på artikkel 27.²¹³

I forslag til nasjonal ramme for vindkraft bemerker NVE at det er vanskelig å komme med generelle avbøtende tiltak, fordi det råder usikkerhet knyttet til de faktiske virkningene vindkraftverkene har for reindriften. NVE mener at tiltakene må vurderes ut i fra innspill fra berørte reindriftsutøvere og konsesjonærer å tilpasses den enkelte sak.²¹⁴ Miljødirektoratet

²¹⁰ *Ángela Poma Poma v. Peru* para 7.7.

²¹¹ Rt.1982 s. 1241 side 299.

²¹² Rt. 1982 s. 1241 side 300.

²¹³ HR-2017-2247-A (Langsund) avsnitt 129, 130, 132 og 133.

²¹⁴ NVE rapport nr. 12-2019 forslag til Nasjonal ramme for vindkraftverk side 57.

mener at det viktigste avbøtende tiltaket for å redusere konflikt med fugl og vindkraftverk er valg av lokalitet. Det gjelder både prosjektenes og vindturbinenes plassering.²¹⁵

Betydningen av valg av lokalitet er etter min oppfatning like viktig for reindriften som for fugl. Vindkraftverkene med tilhørende infrastruktur bør plasseres slik at reindriften påvirkes minst mulig av utbyggingen. Etter mitt syn er plasseringen av Kvittfjell/Raudfjell et godt eksempel på at en alternativ lokasjon kunne avhjulpet en del av vindkraftverkets negative konsekvenser for reindriften, eller i alle fall begrenset konsekvensene av utbyggingen.²¹⁶

4.8.4 Manglende informasjon om konsekvenser ved inngrep

Det er naturlig at Menneskerettskomiteen må fatte avgjørelser på bakgrunn av de opplysninger partene fremsetter i saken, men det betyr også at Komiteen kan ha begrenset informasjon om de inngrep som er gjenstand for vurdering i saken.

I *Jouni Länsman v. Finland* nevner Komiteen at avgjørelsen må tas på bakgrunn av den informasjonen som er tilgjengelig på avgjørelsestidspunktet.²¹⁷ Uttalelsen taler for at Komiteen i liten grad bruker utredninger om eventuelle fremtidige hypotetiske konsekvenser fordi de ikke har fått virkning for klager på avgjørelsestidspunktet.

Komiteens manglende informasjon om langsiktige virkninger var også en faktor i *Äärelä and Näkkäläjävri v. Finland*. I saken var det store uenigheter blant klager og staten angående virkningene av inngrepet og betydningen av området for reindriften. Komiteen konkluderte med at den ikke hadde nok informasjon om de langsiktige virkningene av tømmerhogsten til å kunne trekke en uavhengig konklusjon, og Komiteen kunne ikke konstatere brudd på artikkel 27.²¹⁸

Konsesjoner som gis etter energiloven skal som nevnt i punkt 3.3.1 bygge på et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag om alle relevante forhold. Konsekvensene av vindkraftutbygginger er i liten grad dokumentert, og det er som vist i kapittel 3 ikke mange studier av vindkraftverkens påvirkning på tamreindrift. Studiene som er gjennomført viser i tillegg sprikende resultater. Etter mitt syn er det derfor behov for å ha en føre-var holdning til

²¹⁵ NVE rapport nr. 12-2019 samme rapport side 36.

²¹⁶ Se denne rapportens vedlegg 1 og 2 for kart over planområdet og reindriftens arealbruk i området.

²¹⁷ *Jouni Länsman v. Finland* (1995) avsnitt 10.6

²¹⁸ *Äärelä and Näkkäläjävri v. Finland* para 7.6.

utbygging av vindkraftverk, ved at det utvises varsomhet når det er usikre skadevirkninger ved utbygging.²¹⁹

4.9 Skal flere inngreps samlede belastning tas med i vurderingen av om det foreligger «nektelse»?

Etter gjennomgangen i punkt 4.6 vil ikke minoriteten nødvendigvis være «nektet» å utøve sin kultur ved at ett enkelt inngrep tillates. Likevel kan det tenkes at den samlede belastningen av flere inngrep kan føre til at minoriteten nektes fortsatt kulturutøvelse. Interessant i denne sammenheng er å se på om den samlede belastningen av både fortidige og fremtidige inngrep vil være et moment i vurderingen av «nektelse» etter artikkel 27.

4.9.1 Bør det foretas en samlet vurdering av fortidige og fremtidige inngrep ved vurderingen av «nektelse» etter artikkel 27?

Ordlyden i artikkel 27 «shall not be denied the right» gir ingen føringer for at den samlede belastningen av fortidige og fremtidige inngrep skal tillegges vekt i vurderingen av nektelse. Om den samlede inngrepssituasjonen innebærer at minoriteten ikke kan utøve sin kultur, kan det likevel tenkes at det vil foreligge et brudd på artikkel 27.

I Lubicon Lake Band v. Canada uttalte Menneskerettskomiteen under dissens at «historical inequities» og «recent developments», oversatt til historiske urettferdigheter og nyere utvikling, truet levemåten og kulturen til Lubicon Lake Band, og at summen av dette innebar en krenkelse av artikkel 27.²²⁰ Samerettsutvalget mener at Komiteen foretok en samlet vurdering av de fortidige og fremtidige faktorene som truet Lubicon Lake Bands levemåte og kultur. Samerettsutvalget trekker frem at «historical inequities» er et nokså vidt begrep, og at det kan tenkes at tidligere fornorskingspolitikk vil være et relevant moment i vurderingen av krenkelse ved inngrep i samisk naturgrunnlag.²²¹ I praksis kan det bety at det i utbyggingssituasjoner også bør tas hensyn til at den samiske kulturen tidligere har vært utsatt for assimilering, og at reindriften som uttrykk for samisk kultur bør vernes og ikke utsettes for inngrep som vanskeliggjør videre drift.

²¹⁹ Bugge (2015) side 97. Se rapportens punkt 2.2.2 om Kalvvatnan vindkraftverk, og departementets vurdering av artikkel 27.

²²⁰ Lubicon Lake Band v. Canada para 33. Krenkelsen av artikkel 27 ble likevel forhindret av avhjelpende tiltak, se para 24.1. Mer om avhjelpende tiltak i rapportens punkt 4.6.2.2. Se oversettelse i NOU 2007: 13 A side 197, pkt. 5.5.3.7. Ravna (2009) side 197 av Jon Gauslaa.

²²¹ NOU 2007: 13 A side 197, pkt. 5.5.3.7. Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 197.

I *Jouni Länsman v. Finland* ble det vurdert i hvilket omfang tømmerhogst kunne bli gjennomført før artikkel 27 ville være krenket. Komiteen bemerker at de samlede effektene («the combined effects») av flere inngrep eller tiltak foretatt av staten over tid må tas med i vurderingen. Komiteen bemerker at den ikke kun kan vurdere inngrepene på et spesifikt tidspunkt, men også «the effects of past, present and planned future logging on the authors' ability to enjoy their culture in community with other members of their group». ²²² Uttalelsen legger etter mitt syn føringer for at det nye tiltaket må vurderes opp mot tidligere, nåværende og fremtidige inngrep.

Ángela Poma Poma v. Peru gir uttrykk for at planlagte tiltak må være i samsvar med proporsjonalitetsprinsippet for å ikke true minoritetens overlevelse. ²²³ I følge juridisk teori kan det likevel ikke foretas en proporsjonalitetsvurdering dersom det er fare for at minoriteten mister sin mulighet til fremtidig overlevelse og videreføring av sin kultur om tiltaket gjennomføres. Med andre ord innebærer det at selv om tungtveiende samfunnshensyn taler for utbygging, kan ikke minoritetens rett til kultur legges vekk til fordel for samfunnsøkonomiske gevinster. ²²⁴

Samlet gjennomgangen over å gi føringer for at det bør foretas en vurdering av den samlede inngrepssituasjonen minoriteten opplever, og at både fortidige, nåværende og fremtidige inngrep bør vurderes. I tillegg vil det etter mitt syn være viktig å forsikre at minoriteten kan fortsette- og videreføre sin kultur selv etter alle inngrepene er gjennomført.

I norsk rett har den samlede inngrepssituasjonen i reindriftens beiteområder vært behandlet i noen saker. Senest i HR-2017-2247-A (*Langsund*), hvor saken gjaldt en vedtatt reguleringsplan for en tunell til Reinøy og et veiprosjekt på samme øy i Karlsøy kommune i Troms. Veiprosjektet ville få konsekvenser for reindriftsnæringen i området, og spørsmålet i saken var blant annet om ekspropriasjonsvedtaket i saken var i strid med SP artikkel 27. Høyesterett konkluderte med at inngrepene i saken var «godt under terskelen for det som etter Menneskerettskomiteens praksis utgjør brudd på artikkel 27». Høyesterett påpeker at det på avgjørelsestidspunktet ikke forelå opplysninger om fremtidige belastninger som krenker artikkel 27, og at «mulig økt press» på beitearealene ivaretas gjennom foreslåtte tiltak for

²²² *Jouni Länsman v. Finland* (2001) para 10.2 siste setning.

²²³ Skogvang (2017) side 175 med videre henvisninger. *Ángela Poma Poma v. Peru* para 7.6 siste setning.

²²⁴ Åhrén, Mattias. *Indigenous Peoples' status in the international Legal System*. Oxford University Press (USA 2016) side 94 med videre henvisninger. Skogvang (2017) side 175 med videre henvisninger.

reindriftsnæringen i fremtiden. Det ble ikke foretatt noen annen samlet vurdering av de inngrepene som allerede forelå da veiprosjektet ble vedtatt, men avgjørelsen gir likevel føringer for at i alle fall fremtidige konsekvenser inngrepet bør tas med i vurderingen.²²⁵

I RG-2011-1121 (Hålogalands lagmannsrett) gjaldt saken overskjønn i forbindelse med tilleggsregulering av vassdrag.²²⁶ Reinbeitedistriktets prinsipale påstand knyttet seg til at overskjønnet skulle nektes fremmet fordi inngrepene skjønnet gjaldt var i strid med artikkel 27. Lagmannsretten kom til at det ikke var grunnlag for å nekte overskjønnet under dissens 4/1, hvor mindretallet besto av ett skjønnsmedlem. Flertallet uttalte at de i likhet med tingretten ikke vurderte inngrepene å være i strid med folkeretten, selv om de ble sett i sammenheng med andre inngrep i området. Inngrepene saken dreide seg om ble vurdert å være av beskjedent varig betydning for reindriften, og det ble vist til at reintallet hadde hatt en positiv utvikling før og etter andre inngrep. Flertallet kunne ikke se at den samlede belastningen av flere inngrep ville medføre at tilleggsutbyggingen ble folkerettsstridig.²²⁷ Mindretallet var uenig og bemerket at området etter den aktuelle utbyggingen ikke kan brukes slik som før, med dagens driftsform. Samlet sett mener mindretallet at inngrepene truer den samiske kulturen i området.²²⁸

Det andre spørsmålet lagmannsretten vurderte i avgjørelsens punkt 1 var om det forelå en saksbehandlingsfeil fordi konsesjonsmyndigheten bare hadde vist til at folkeretten var vurdert, og ikke utredet tidligere inngreps virkning for reindriften. Flertallet uttalte at konsesjonsmyndighetene ikke i detalj må utrede tidligere inngrep i reindriften, og at det i denne saken ikke ville være relevant å ta med tidligere inngrep fordi disse var påvist av reindriftssakkyndig å ha relativt beskjedent innvirkning på reindriften. Flertallet konkluderte med at konsesjonen ikke var folkerettsstridig. Mindretallet var uenig i flertallets konklusjon og bemerket at siden det i saken allerede var mange inngrep og flere planlagte utbygginger i reinbeitedistriktet, burde alle disse vært med i vurderingen. Mindretallet bemerket at dersom

²²⁵ HR-2017-2247-A avsnitt 132-133.

²²⁶ Lagmannsrettsavgjørelsen i HR-2017-2247-A (Langsund). Underrettspraksis har i seg selv begrenset rettslig vekt, men slik praksis kan likevel benyttes for å illustrere relevante forhold og hvilken vekt de ulike forholdene har blitt tillagt ved vurderingen av samlet belastning. Denne avgjørelsen ble ikke anket til Høyesterett og dommen står med dens resultat.

²²⁷ RG-2011-1121 punkt 1 Om skjønnet skal fremmes, flertallets vurderinger knyttet til om tiltaket skjønnet gjelder er i strid med folkerettens regler.

²²⁸ RG-2011-1121 punkt 1.

en slik vurdering hadde blitt foretatt kunne utfallet av konsesjonene blitt annerledes, idet manglende utredning kan ha ført til rettstap.²²⁹

I HR-2017-1230-A gjaldt saken hyttebygging innenfor et reinbeitedistriktets sommerbeite. Høyesterett uttalte til bemerkningen om at reinbeitedistriktets beiteland ble nedbygd bit for bit, at problemene knyttet til gradvis utbygging måtte håndteres på politisk nivå. Høyesterett vurderte derfor ikke den samlede belastningen reinbeitedistriktet opplever.²³⁰

Samlet virker de norske dommene over å gi føring for at den samlede belastningen i reinbeiteområder ikke nødvendigvis er relevant i vurderinger av inngrep i reinbeiteområder. På det punkt skiller norske domstoler seg fra Menneskerettskomiteen, som mener at fortidige, eksisterende og fremtidige inngrep bør tas med i vurderingen av om ny inngrep kan krenke artikkel 27.

I vindkraftsaker må det gjøres større og mindre fysiske, - og ikke fysiske endringer i et område for å tilrettelegge for vindkraftverkene. Det må legges kabler i grunn for å transportere bort strøm, et internt veinett mellom turbinene, vei opp til vindkraftverkene, oppstillingsplass ved hver turbin for vedlikehold, og i tillegg vil turbinene ha ikke-fysiske påvirkninger i form av skyggekast og støy. Dersom det ikke foretas en helhetlig vurdering av hele inngrepssituasjonen når det skal gjennomføres utbygging i et reinbeiteområde vil det etter min oppfatning ikke foreligge et godt nok kunnskapsgrunnlag for å vurdere om artikkel 27 er krenket.

4.9.2 Hvorfor er det viktig at det foretas en samlet vurdering av inngrepene i reinbeiteområdet ved etablering av vindkraftverk?

Selv om både Menneskerettskomiteen og norske domstoler belyser at reinbeitedistriktene kan være utsatt for flere inngrep som samlet kan gi økt press på reindriftens beitegrunnlag, tillegges ikke tidligere og fremtidige inngrep slik vekt at ytterligere inngrep nektes utført.

I Inngrep i reinbeiteland- biologi, jus og strategier i utbyggingssaker [min kursivering]
trekkes særlig kumulative effekter av utbygging frem som problematisk ved inngrep i reinbeiteland. Med kumulative effekter menes «de samlede, langvarige effektene av

²²⁹ RG-2011-1121 (Hålogaland lagmannsrett) punkt 1.

²³⁰ HR-2017-1230-A avsnitt 49-52. Avgjørelsen knytter seg reindriftsloven § 63, men vurderingen om samlet belastning kan etter mitt syn overføres til denne rapporten, uten at § 63 behandles nærmere.

utbygging». ²³¹ Det vises til sannsynligheten for at et reinbeitedistrikt som opplever stort tap av beiteområder vil få redusert produksjon i næringen på lang sikt, særlig på grunn av at distriktet eller siidaen må slakte ned flokkstørrelsen betydelig eller benytte andres beiter for å kompensere for tapet av beitearealet. ²³² Ytre forstyrrelser vil dessuten føre til at reinen trekker seg unna beiteområdene, og som Alta-saken illustrerer godt vil det kunne være mange kumulative virkninger av utbygging. I saken la Høyesterett vekt på at adkomstveien til vannkraftverket skulle være stengt for allmennheten, og skadevirkningene for reindriften ville dermed være begrenset. I dag er veien stengt i perioden reinen flyttes gjennom området og i kalvingsperioden, men den er ikke totalt stengt slik forespeilet i domsavgjørelsen. Området har i dag et større hyttefelt og mange campingvogner, og det er den samlede aktiviteten i området som er en belastning for reindriftsutøverne. ²³³

I klagen på konsesjonsvedtaket til Storheia vindkraftverk vil ikke departementet ta med alle typer inngrep i reinbeitedistriktet siden 1900-tallet til tross for at en slik samlet vurdering ville redegjort for alle de faktiske inngrepene i reinbeiteområdet. ²³⁴

På Statkraft sine egne nettsider legges det uttrykkelig vekt på at en fordel med etableringen av vindkraftverk er at det åpner naturområder, idet veier som bygges inn til vindmølleparkene er åpne for «ikke-motorisert ferdsel, noe som gjør naturområder tilgjengelig for sykling, tur med barnevogn og andre aktiviteter». Det trekkes videre frem at vindkraftverket på Smøla har blitt en populær turistattraksjon. ²³⁵

Etter mitt syn er det svært viktig at konsesjonsbehandlingen bygger på en samlet vurdering av inngrepssituasjonen i området, slik at det med sikkerhet vil foreligge et godt faktisk grunnlag for vurderingen av reindriftens tålegrense når et nytt vindkraftverk skal gis konsesjon. Det innebærer at langsiktige, mulig hypotetiske problemstillinger bør tillegges vekt i konsesjonsbehandlingen. Dersom den samlede belastningen av alle inngrep i reinbeiteområder ikke tas med i konsesjonsbehandlingen vil det etter mitt syn kunne føre til at mange reinbeitedistrikter går tapt som følge av at reindrift umuliggjøres i området. Når den samlede

²³¹ Vistnes Inngunn, Nellemann Christian, Bull Kirsti Strøm. Inngrep i reinbeiteland – Biologi, jus og strategier i utbyggingssaker. NINA Norsk institutt for naturforskning (Trondheim 2004) side 13.

²³² Vistnes, Nellemann, Bull (2004) side 10-12.

²³³ Vistnes, Nellemann, Bull (2004) side 41. Se Rt.1982 s. 241 (Alta-saken) side 274.

²³⁴ Se rapportens punkt 2.1.2 for detaljer om Storheia vindkraftverk.

²³⁵ <https://www.statkraft.no/Energikilder/Vindkraft/fordeler-med-vindkraft/> (Sist besøkt 20.02.19).

inngrepssituasjonen ikke vurderes kan det i verste fall føre til at reindriften blir fortrenget og dermed mister muligheten til å utøve sin tradisjonelle næring.

5 Avslutning – Hva er veien videre?

Gjennomgangen i rapporten viser samlet at reindriften har et sterkt rettsvern, og SP artikkel 27 er den bestemmelsen som i størst grad ivaretar dette rettsvernet. SP artikkel 27 er inkorporert med forrang gjennom menneskerettsloven, og Høyesterett har i flere saker uttalt at artikkelen utvilsomt gjelder for samene. Likevel utfordres dens rettsstilling gjentatte ganger ved utbygging av vindkraftverk i reinbeiteområder.

Kapittel 4 viser at det skal forholdsvis mye til for at SP artikkel 27 er krenket, både i norsk rett og i praksis fra Menneskerettskomiteen. Behandlingen av artikkel 27 i norsk rett og hos konsesjonsmyndighetene viser dessuten at vernet av det materielle kulturgrunnlaget, altså naturgrunnlaget, ikke har fått vesentlig anvendelse i praksis. Artikkel 27 utelates dessuten fortsatt fra rettslige vurderinger, og artikkelen anvendes i praksis ikke som om den er inkorporert gjennom norsk lov med forrang.²³⁶ Det kan derfor stilles spørsmål om de utøvende myndighetene er bevisst over det ansvaret menneskerettighetslovgivningen pålegger dem.

Det spesielle med interessekonfliktene knyttet til utbygging av vindkraftverk er de sterke miljø- og samfunnsøkonomiske hensyn som står bak den økte satsingen på vindkraft. Som rapportens kapittel 3 viser er Norge på vei inn i et «grønt skifte», ved at Norge, sammen med resten av verden omstiller sin energiproduksjon til å i større grad dra nytte av fornybare energikilder på en bærekraftig og miljøvennlig måte. Det anses å være et viktig mål for Norge å kunne bidra med fornybar energiproduksjon inn i kraftmarkedet i Europa, og på den måten være med på å redusere andelen av kraftproduksjon som stammer fra fossile energikilder.

Problemet med landbaserte vindkraftverk er at de som nevnt i rapportens kapittel 3 krever store landarealer. Økt satsing på vindkraftverk vil derfor sannsynligvis innebære at noe reindriftsareal må vike for utbygging. Rapportens kapittel 2 viser at NVE og OED er tilbaketrukkne i sin anvendelse av artikkel 27 i konsesjonssaker. Det har ført til at reindriften

²³⁶ Se eks. Meld.St.32 (2016-2017) side 52, hvor SP artikkel 27 ikke nevnes i forbindelse med at inngrep må vurderes etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige regler. Se mer om dette i rapportens punkt 4.6.

ikke opplever å ha noe godt vern for sine arealer under den praktiske konsesjonsbehandlingen etter energiloven.

I Kvittfjell/Raudfjell-saken ble det gitt konsesjon og senere godkjent en endring i anleggskonsesjon i 2015 og i 2017, uten at artikkel 27 ble nevnt eller vurdert til tross for at den ble påberopt av reineiere i området. Reindriften på Kvaløya er basert på helårsdrift, og er en særegen form for reindrift. Denne særegenheten ble ikke trukket frem av verken OED eller NVE, og det ble heller ikke vurdert om gjennomføringen av utbyggingene ville føre til at helårsdriften på øya kunne bli umuliggjort. Saken viser at NVE og OED har utelatt å ta stilling til om utbyggingen vil være i strid med Norges menneskerettslige forpliktelser.

I Kalvvatnan-saken konkluderte OED med at gjennomføringen av vindkraftutbyggingen kunne føre til at artikkel 27 var krenket. Det ble derfor gitt avslag på konsesjonssøknaden. Bakgrunnen for avslaget var at det forelå tvil om den sørsamiske reindriften i området kunne opprettholde og videreføre sin kultur dersom konsesjon ble gitt. Sørsamisk kultur er som kjent svært truet, og avgjørelsen er svært viktig for hvordan artikkel 27 anvendes for å verne sørsamisk reindrift i konsesjonssaker. Saken kan skape presedens for hvordan de utøvende myndighetene anvender artikkel 27 i fremtidige konsesjonssaker, og er et eksempel på at forpliktelsene artikkel 27 pålegger utøvende myndigheter blir vektlagt.

Reindriftssamene utgjør bare 0,05% av Norges befolkning, og er i størrelse en liten interesse i møte med de store utbyggerinteressene som står bak vindkraftutbygging i Norge. Når forskjellene mellom partene er store, må lovgivningen anvendes på en måte som utjevner forskjellene, og som sikrer at begge parter stiller likt. De reindriftsrettslige interessene har et sterkt folkerettslig og nasjonalrettslig rettsvern, men dette rettsvernet tillegges ikke alltid vesentlig vekt i utbyggingssaker, herunder i vindkraftsaker.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter er inkorporert gjennom menneskerettsloven som norsk rett med forrang. Det betyr at artikkel 27 skal anvendes som norsk lov.

Konsesjonsmyndighetene må derfor forholde seg til artikkelens forpliktelser under konsesjonsbehandlingen, slik at reindriften, som en sentral del av det materielle grunnlaget for samisk kultur, ikke innskrenkes på en måte som forhindrer deler av den samiske befolkningen i å utøve sin kultur. Dersom konsesjonsmyndighetene ikke anvender artikkel 27 i utbyggingssaker med reindriftsrettslige interesser kan det innebære et brudd på Norges folkerettslige forpliktelser, og herunder menneskerettighetene.

Kildeliste

Norske lover

Lov 17.05.1814 Kongeriket Norges grunnlov (Grunnloven)

Lov 01.06.1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprosessloven)

Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 22.05.1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)

Lov 23.10.1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom (oreigningslova)

Lov 06.04.1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom
(ekspropriasjonserstatningslova)

Lov 12.06.1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)

Lov 29.06.1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk
av energi m.m. (energiloven)

Lov 21.05.1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetens stilling i norsk rett
(menneskerettsloven)

Lov 17.06.2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark
fylke (finnmarksloven)

Lov 05.06.2007 nr. 40 om reindrift (reindrifftsloven)

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Lov 24.06.2011 nr. 39 om elsertifikater

Lov 16.06.2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven)

Forarbeider m.m

NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling

NOU 1997: 5 Urfolksrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett- bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget (Urfolksrettigheter). Knytter seg til Finnmarksloven.

NOU 2006: 18 Et klimavennlig Norge – Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11.mars 2005.

NOU 2007: 13 bind A Den nye sameretten

NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark

Ot.prp.nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m)

Ot.prp.nr. 33 (1986-1987) Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)

Ot.prp.nr. 43 (1989-1990) Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m (Energiloven)

St.prp. nr. 54 (1997-98) Grønne skatter

Ot.prp.nr. 56 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 29.juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven)

Ot.prp.nr 53 (2002-2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)

Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) Om lov om reindrift (reindriftsloven)

Prop. 77 L (2016-2017) Lov om klimamål (klimamålloven)

Meld. St. 41 (2016-2017) Klimastrategi for 2030- norsk omstilling i europeisk samarbeid, punkt 1. Innledning.

Prop.116 L (2016-2018) om Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

Meld. St. 25 (2015-2016) Kraft til endring- Energipolitikken mot 2030.

Meld.St.32 (2016-2017)

Rettspraksis

Praksis fra Norges Høyesterett

Rt.1982 s. 241 (Alta-saken)

Rt. 1994 s. 610

Rt. 2000 s. 1578

Rt. 2002 s. 557

Rt. 2008 s. 1789

Rt. 2008 s. 1764

HR-2016-1762-U

HR-2017-2428- A (Jovsset Ante Sara)

HR-2017-1230-A

HR-2017-2247-A (Langsund)

HR-2017-1308-U

HR-2018-456-P (Nesseby)

HR-2018-862-U

Underrettspraksis

RG-2011-1121 (Hålogaland lagmannsrett)

LH-2015-174612 (Hålogaland lagmannsrett)

LH-2016-92975 (Hålogaland lagmannsrett)

LF-2016-202156 (Frostating lagmannsrett)

TFOSN-2016-149214 (Fosen tingrett)

Forskrifter og retningslinjer m.m

FOR-1990-12-07-959 Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m (energilovforskriften)

FOR-2018-12-20-2220 Olje- og energidepartementets vedtak av 20.12.2018 om delegering av myndighet etter energiloven til Norges vassdrags- og energidirektorat.

Det kongelige miljø-, olje- og energidepartementet. Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg (2007). <https://www.nve.no/media/2419/retningslinjer-for-planlegging-og-lokalisering-av-vindkraftanlegg.pdf> (sist besøkt 26.02.19)

Regjeringsadvokatens høringsuttalelse til NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/vedlegg/hoeringer/2008/horing---retten-til-fiske-i-havet-utenfor-finmark/regjeringsadvokatene.pdf> (Sist besøkt 23.01.19).

Rapporter

NVE rapport nr. 19/1998 av Selfors, Asle og Sannem Siv. Vindkraft – en generell innføring. http://publikasjoner.nve.no/rapport/1998/rapport1998_19.pdf (sist besøkt 27.02.19)

Miljødirektoratets rapport, Vindkraft: Håndtering av miljøhensyn i konsesjonsordningen- situasjonsbeskrivelse og anbefalinger (oppdatert 20.10.2015).

<http://www.miljodirektoratet.no/Documents/Nyhetsdokumenter/vindkraft-miljohensyn-konsesjonsordningen201015.pdf> (sist besøkt 26.02.19)

NVE rapport nr. 2/2015 Nybakke, Karen med flere. Kostnader i energisektoren – kraft, varme og effektivisering. http://publikasjoner.nve.no/rapport/2015/rapport2015_02a.pdf (Sist besøkt 27.02.19)

NVEs rapport nr. 10-2018. Vindkraft- produksjon i 2017

http://publikasjoner.nve.no/rapport/2018/rapport2018_10.pdf (sist besøkt 13.03.19)

Weir, David E, NVE. Nasjonal ramme for vindkraft- Kart over produksjonskostnad for vindkraftutbygging i Norge (2018) <https://www.nve.no/Media/6958/nasjonal-ramme-for-vindkraft-lcoe-kart.pdf> (sist besøkt 04.03.18)

NVEs rapport nr. 58/2018. Berg, Mathilde. Nasjonal ramme for vindkraft – Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk. <https://www.nve.no/Media/6952/reindrift-og-annen-samisk-utmarksbruk.pdf> (sist besøkt 06.03.19)

NVEs rapport nr. 15/2019. Dalen Even Vegard, Villaruel Amanda. Det folkerettslige vernet av samiske interesser i konsesjonsbehandlingen. <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201903419/2731485> (sist besøkt 09.04.19).

NVEs rapport nr. 12-2019. Forslag til Nasjonal ramme for vindkraftverk. http://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019_12.pdf (Sist besøkt 03.04.19).

NVEs rapport nr. 18/2019 – Norsk Vindkraft og klimagassutslipp. <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201903419/2731486> (Sist besøkt 21.09.19)

Konsesjoner, godkjenningsvedtak og høringsuttalelser m.m

Kvitfjell/Raudfjell vindkraftverk

NVE, Bakgrunn for vedtak fra 2001 (2001) <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=23&type=A-1,A-6> (sist besøkt 12.03.19)

NVE, Bakgrunn for vedtak – Norsk miljøkraft Raudfjell AS/ Raudfjell vindkraftverk (2012). <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200701246/558415> (sist besøkt 15.03.19)

Olje- og energidepartementet, Raudfjell vindkraftverk i Tromsø kommune – Klagesak (2015) <https://www.regjeringen.no/contentassets/2dd57c43e8234c8c9c25c9f5e2d7366a/raudfjell-vindkraftverk-vedtak-26052015.pdf> (sist besøkt 12.03.19)

NVE, 02 Vedlegg I- Sammenfattede høringsuttalelser (2017)

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200700282/2203112> (Sist besøkt 12.03.19).

NVE, Konsesjonsvedtak, ekspropriasjonstillatelse og forhåndstillatelse – NVEs vedtak (2017). <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200700282/2203111> (sist besøkt 12.03.19)

NVE, Godkjenningsvedtak for MTA Kvittfjell/Raudfjell (2018).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201505233/2271222> (Sist besøkt 11.03.19)

Storheia vindkraftverk

Statkraft, Storheia Vindpark – Åfjord kommune og Bjugn kommune – konsesjonssøknad og forslag til reguleringsplan (2008)

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200700502/98594> (sist besøkt 12.03.19)

NVE, Bakgrunn for vedtak (2010) Statkraft Agder Energi Vind DA- Storheia vindkraftverk med tilhørende 132 kV nettilknytning i Åfjord og Bjugn kommuner, Sør-Trøndelag fylke.

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200700502/309468> (sist besøkt 13.03.19).

Olje- og energidepartementet, Vindkraft og kraftledninger på Fosen – klagesak (2013)

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200700502/761649> (sist besøkt 12.03.19).

NVE, Fosen Vind AS, Åfjord og Bjugn kommune, Sør-Trøndelag – godkjenning av detaljplan og miljø,- transport,- og anleggsplan for Storheia vindkraftverk (2017)

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201307851/2102850> (sist besøkt 12.03.19)

Olje- og energidepartementet ved olje- og energiministeren – spørsmål nr. 616 til skriftlig besvarelse – midlertidig stans i arbeidet med kraftutbygging på Storheia på Fosen.

<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/oed/sporsmal-nr-616-til-skriftlig->

[besvarelse---midlertidig-stans-i-arbeidet-med-kraftutbygging-pa-storheia-pa-fosen-11003779.pdf](#) (sist besøkt 13.03.19).

Fálesrássa vindkraftverk

NVE, NVEs Bakgrunn for vedtak av 11.1.2013 (2013)

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201002742/660731> (sist besøkt 27.04.19)

Olje- og energidepartementet – Aurora Vindkraft AS – klagebehandling av konsesjon til etablering av Fálesrássa vindkraftverk i Kvalsund kommune (2015)

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201002742/1383392> (sist besøkt 17.03.19).

Kalvvatnan vindkraftverk

NVE, Konsesjonssøknad med konsekvensutredning, Kalvvatnan vindkraftverk – Bindal kommune (2011).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200801262/473535> (sist besøkt 14.03.19)

Olje- og energidepartementet, Fred. Olsen Renewables AS – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak (2016).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200801262/1905272> (sist besøkt 15.03.19)

Litteratur

Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*, 5. utgave ved Jan E. Helgesen. Universitetsforlaget, Oslo 2001.

Bjerkli Bjørn, Selle Per (med bidrag fra flere). *Samer, makt og demokrati: Sametinget og den nye samiske offentligheten*. Gyldendal Akademisk, Oslo 2003.

Aall, Jørgen. *Rettsstat og menneskerettigheter*, 4. utgave. Fagbokforlaget, Bergen 2004.

Conte Alex, Davidson Scott, Burchill Richard. *Defining Civil and Political Rights – The jurisprudence of the united nations Human Rights Committee*. Ashgate Publishing Limited, Hants England, Ashgate Publishing Company, Burlington USA 2004.

Nowak, Manfred. *U.N Covenant on civil and Political Rights*. N.P.Engel, Germany 2005.

Ravna, Øyvind. *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder – En undersøkelse med henblikk på bruk av jordskiftelovgivningens virkemidler*, 1. utgave, 1. opplag. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2008.

Ravna, Øyvind (red). *Perspektiver på jordskifte*, 1. utgave, 1. opplag. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo 2009.

Sejerstad Fredrik, Arnesen Finn, Rognstad Ole-Andreas, Kolstad Olav. *EØS- rett* 3. utgave. Universitetsforlaget, Oslo 2011.

Ruud Morten, Ulfstein Geir. *Innføring i folkerett*, 4.utgave. Universitetsforlaget, Oslo 2011.

Mathiesen, Thomas. *Retten i samfunnet – En innføring i rettsosiologi*, 1. opplag. Pax Forlag, Sverige 2011.

Eckhoff Torstein, Smith Eivind. *Forvaltningsrett*, 10.utgave. Universitetsforlaget, Oslo 2014.

Bugge, Hans Christian. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave. Universitetsforlaget, Oslo 2015.

Åhrén, Mattias. *Indigenous Peoples' status in the international Legal System*. Oxford University Press, USA 2016.

Skogvang, Susann Funderud. *Samerett*, 3.utgave. Universitetsforlaget, Oslo 2017.

Føllesdal Andreas, Ruud Morten, Ulfstein Geir (red). *Menneskerettighetene og Norge- rettsutvikling, rettsliggjøring og demokrati*. Universitetsforlaget, Oslo 2017.

Ravna, Øyvind. *Same- og reindriftsrett*. Gyldendal Norsk Forelag AS, Oslo 2019.

Annen teori

Bernt, Jan Fridthjof. «Rettsdogmatikkens metode og rettspolitikkens muligheter». Kritisk juss 1995 s. 10-36 – (KRJU-1995-10). Rettspolitisk forening 1995.

Sandsmark, Margot. *Møt dagen – aforismer*. Lunde Forlag, Oslo 2001.

Vistnes Ingunn, Nellemann Christian, Bull Kirsti Strøm. «Inngrep i reinbeiteland- Biologi, jus og strategier i utbyggingssaker». NINA Norsk institutt for naturforskning, Trondheim 2004.

Smith Carsten, Bull Kirsti Strøm. «Høyesterett og samiske rettigheter». Publisert i *Lov, Sannhet og Rett – Jubileumsskrift til Høyesterett 200 år* s. 478-507 – (JUB-2015-hr-478). Universitetsforlaget, Oslo 2015.

Bårdsen, Arnfinn. «Samerettslige spørsmål i Høyesteretts praksis». Høyesteretts nettsider (HOY-2017-2) 2017.

Lovkommentarer

Naas-Bibow Jens, Martinsen Gunnar. *Energiloven med kommentarer*, 2. utgave, 1. opplag. Gyldendal Norsk Forlag AS (2011).

Internasjonale konvensjoner og tilleggsprotokoll

Den europeiske konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 04.11.1950 (EMK)

International Covenant on Civil and Political Rights/ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16.12.1966 (SP) menneskerettsloven vedlegg 5 og 6.

Vienna Convention on the Law of Treaties (Wien-konvensjonen), ikrafttredelse 27.01.1980

Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, vedtatt 16.12.1966. Tilleggsprotokollen er ratifisert av Norge og en rekke andre stater, se menneskerettsloven vedlegg 5 og 6.

Menneskerettskomiteens avgjørelser og uttalelse

Human Rights Committee (FNs menneskerettskomite) General Comment No.23, 1994

Lubicon Lake Band v. Canada (Communication No.167/1984)

Kitok v. Sweden (Communication No. 197/1985)

Ilmari Länsman v. Finland (Communication No. 511/1992)

Hu Apirana Mahuika et al. v. New Zealand (Communication No. 547/1993)

Jouni Länsman v. Finland (Communication No. 671/1995)

Diergaardt v. Namibia (Communication No. 760/1997)

Äärelä and Näkkäläjävri v. Finland (Communication No. 779/1997)

Howard v. Canada (Communication No. 879/1999)

Jonassen v. Norway (Communication No. 942/2000)

Jouni Länsman v. Finland (Communication No. 1023/2001)

Ángela Poma Poma v. Peru (Communication No. 1457/2006)

Kilder kart

Kvitfjell og Raudfjell vindkraftverk

Detaljplankart Kvitfjell og Raudfjell vindkraftverk, Tromsø Vind AS (2017)

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201505233/2217443> (sist besøkt 22.04.19)

Storheia vindkraftverk

Detaljplan/MTA for Storheia vindkraftverk, Fosen Vind DA (2016) side 36

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201307851/1934625> (sist besøkt 22.04.19)

Fálesrássa Vindkraftverk

NVEs bakgrunn for vedtak av 11.01.2013 side 7

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201002742/660731> (sist besøk 22.04.19)

Reindriftens arealbruk kart fra Kilden

https://kilden.nibio.no/?X=7853280.45&Y=846713.00&zoom=7&lang=nb&topic=reindrift&bgLayer=graa_tone_cache&layers_opacity=1,0.85,0.45,0.75,0.75,0.75,0.75&catalogNodes=17

[2,170,171,707,192&layers=reindrift_drivingslei,reindrift_reinbeiteomraade_ost_finnmark,reindrift_reinbeiteomraade_vest_finnmark,reindrift_reinbeiteomraade_troms,reindrift_reinbeiteomraade_nordland,reindrift_reinbeiteomraade_nord_trondelag,reindrift_reinbeiteomraade_sor_trondelag](#) (sist besøkt 22.04.19)

Kalvvatnan vindkraftverk

Konsesjonssøknad og konsekvensutredning Kalvvatnan vindkraftverk, Fred Olsen

Renewables (2011) side 110

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200801262/473535> (sist besøkt 22.04.19)

Øvrige linker

<https://www.naob.no/ordbok/berettiget> (sist besøkt 27.04.19)

<http://www.unesco.org/culture/languages-atlas/en/atlasmap/language-id-414.html> (sist besøkt 13.04.19)

<https://www.ssb.no/befolkning/faktaside/befolkningen> (sist besøkt 02.04.19)

<https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/reindrift/id2339774/> (sist besøkt 02.04.19)

<https://www.nve.no/konsesjonssaker/?ref=mainmenu> (sist besøkt 17.03.19)

<https://www.nrk.no/troms/lenket-seg-fast-til-anleggsmaskin-i-protest-mot-vindkraftutbygging-1.14283498> (sist besøkt 11.03.19)

<https://www.ssb.no/energi-og-industri/artikler-og-publikasjoner/rekordstor-vindkraftproduksjon> (sist besøkt 07.03.19)

https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/?fbclid=IwAR0_sNRNFKD6hE8aNiNnKZZ31ureeB-RcwM9KYnN-WZupRsirGO4TthqWNQ (Sist besøkt 05.03.18)

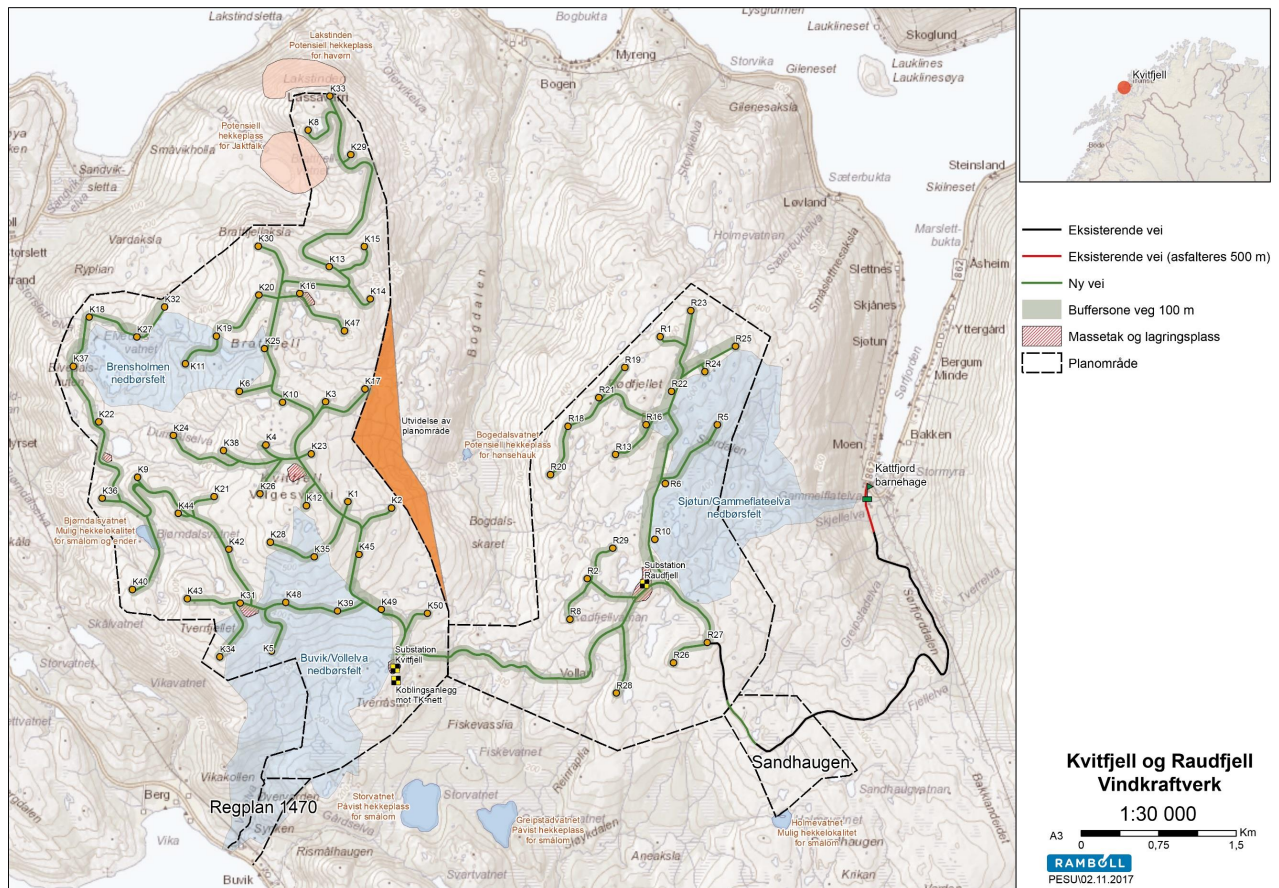
<https://www.kartverket.no/kunnskap/Fakta-om-Norge/Arealstatistikk/Arealstatistikk-Norge/> (Sist besøkt 05.03.18)

<https://www.ssb.no/energi-og-industri/statistikker/elektrisitet/aar> (sist besøkt 26.02.19)

<https://www.statkraft.no/Energikilder/Vindkraft/fordeler-med-vindkraft/> (sist besøkt 20.02.19).

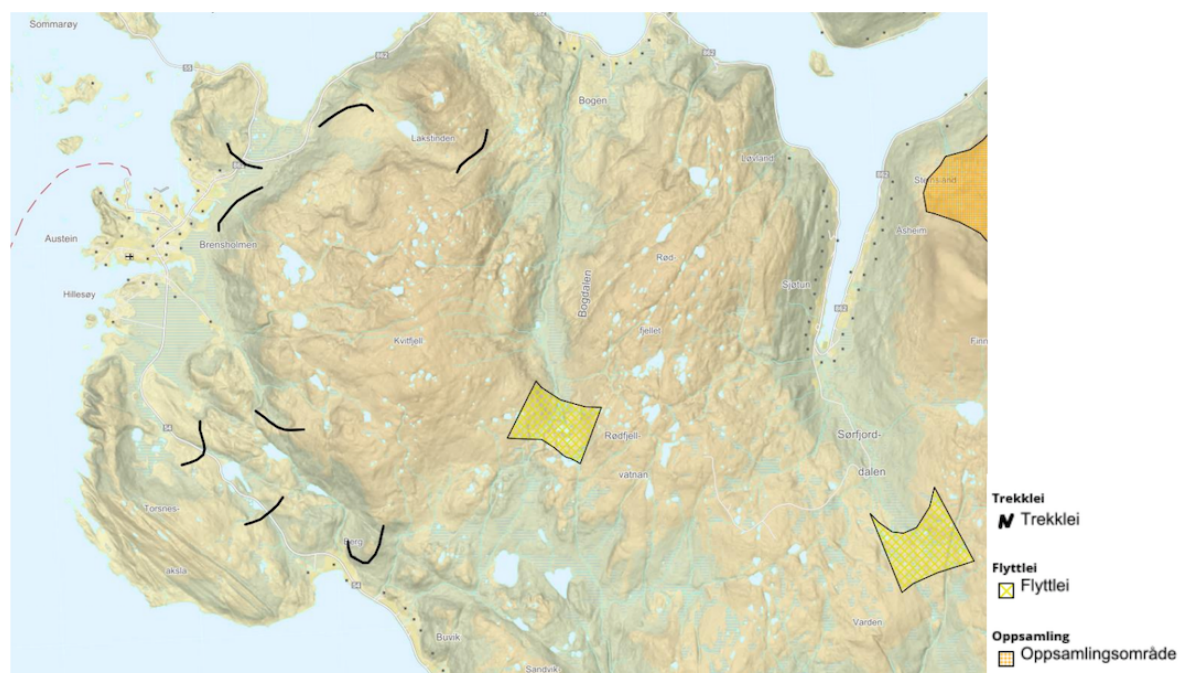
Vedlegg

Vedlegg 1: Planområdet for Kvittfjell/Raudfjell vindkraftverk ²³⁷



²³⁷ Kartet er hentet fra Detaljplankart Kvittfjell og Raudfjell vindkraftverk, Tromsø Vind AS (2017).

Vedlegg 2: Reindriftens arealbruk i området Kvittfjell/Raudfjell ²³⁸



²³⁸ Kartet er hentet fra NVEs godkjenningsvedtak for MTA Raudfjell/Kvittfjell (2018) side 13.

Vedlegg 3: Reindriftens arealbruk i planområdet for Storheia vindkraftverk

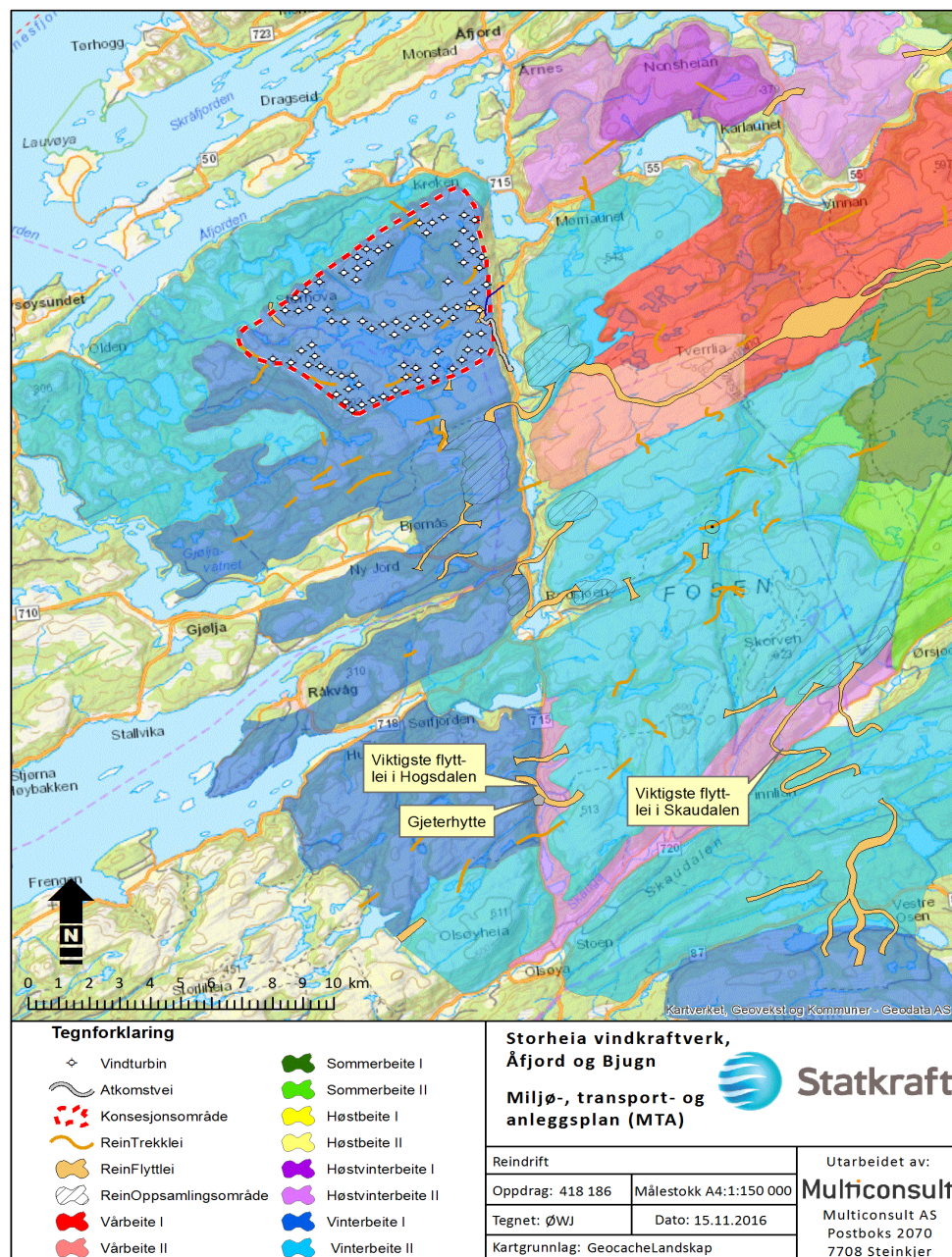
239

Storheia vindkraftverk

multiconsult.no

Miljø-, transport- og anleggsplan (MTA)

6 Reindrift



Figur 9: Reindrifts arealbruk. Kartdata fra Reindriftsforvaltningen.

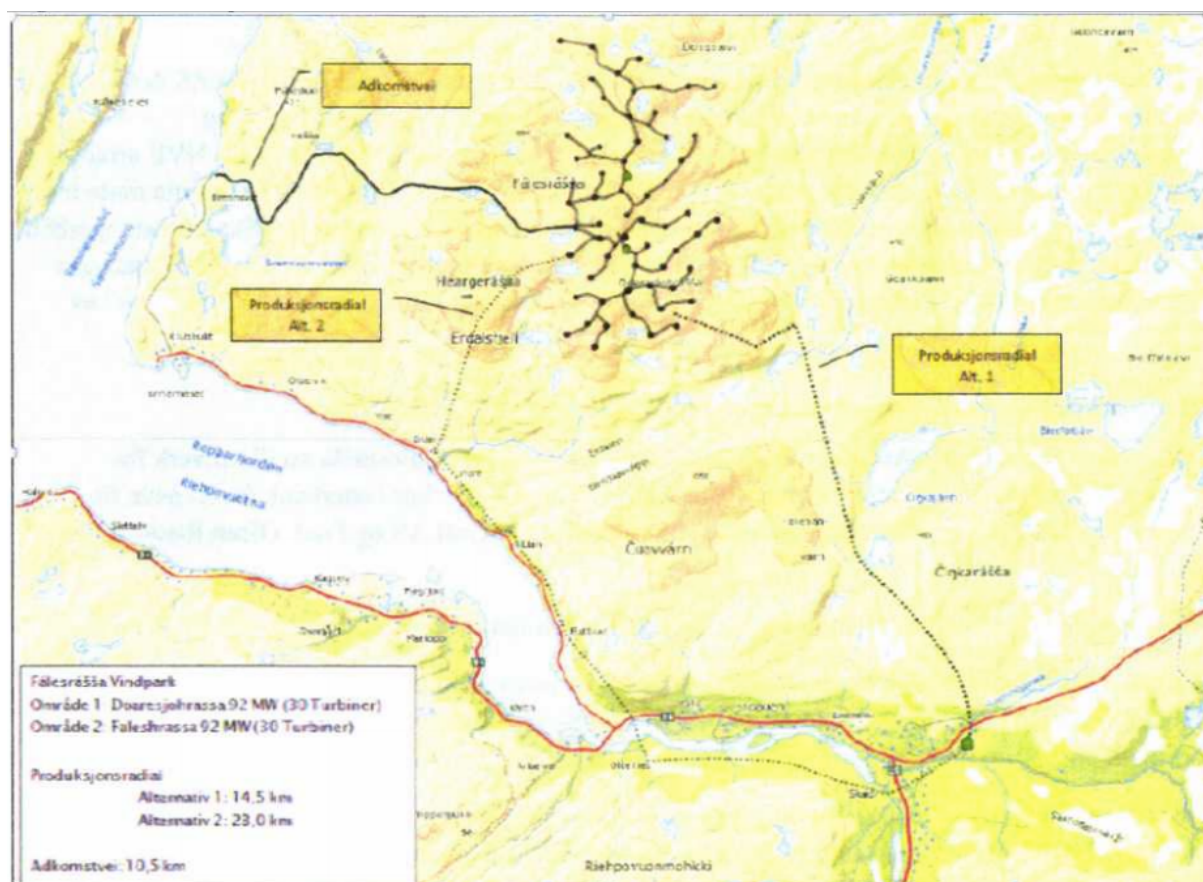
418186-RIM-RAP-001

9.12.2016

Side 36 av 68

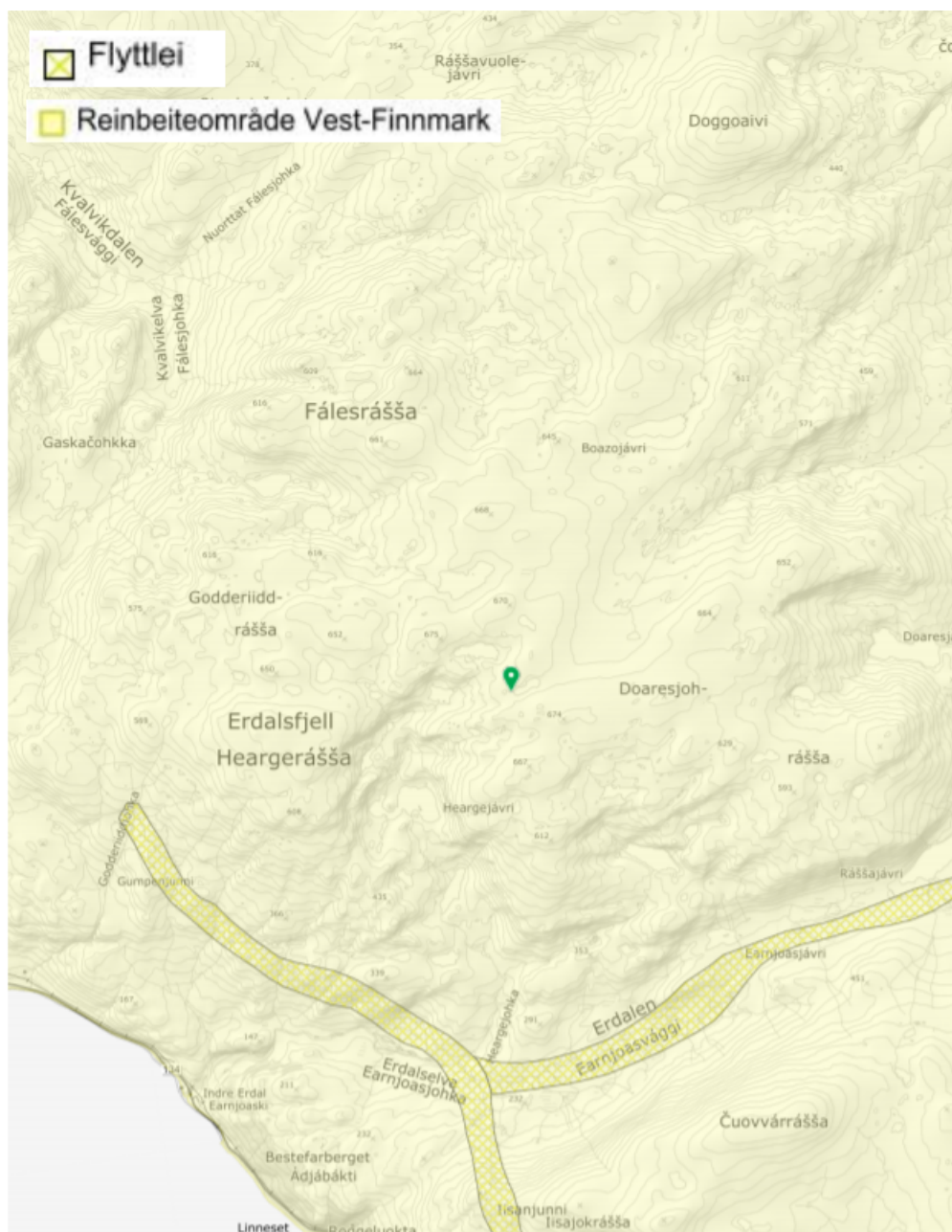
²³⁹ Kartet er hentet fra Detaljplan/MTA for Storheia vindkraftverk, Fosen Vind DA (2016) side 36.

Vedlegg 4: Planområdet for Fálesrása vindkraftverk ²⁴⁰



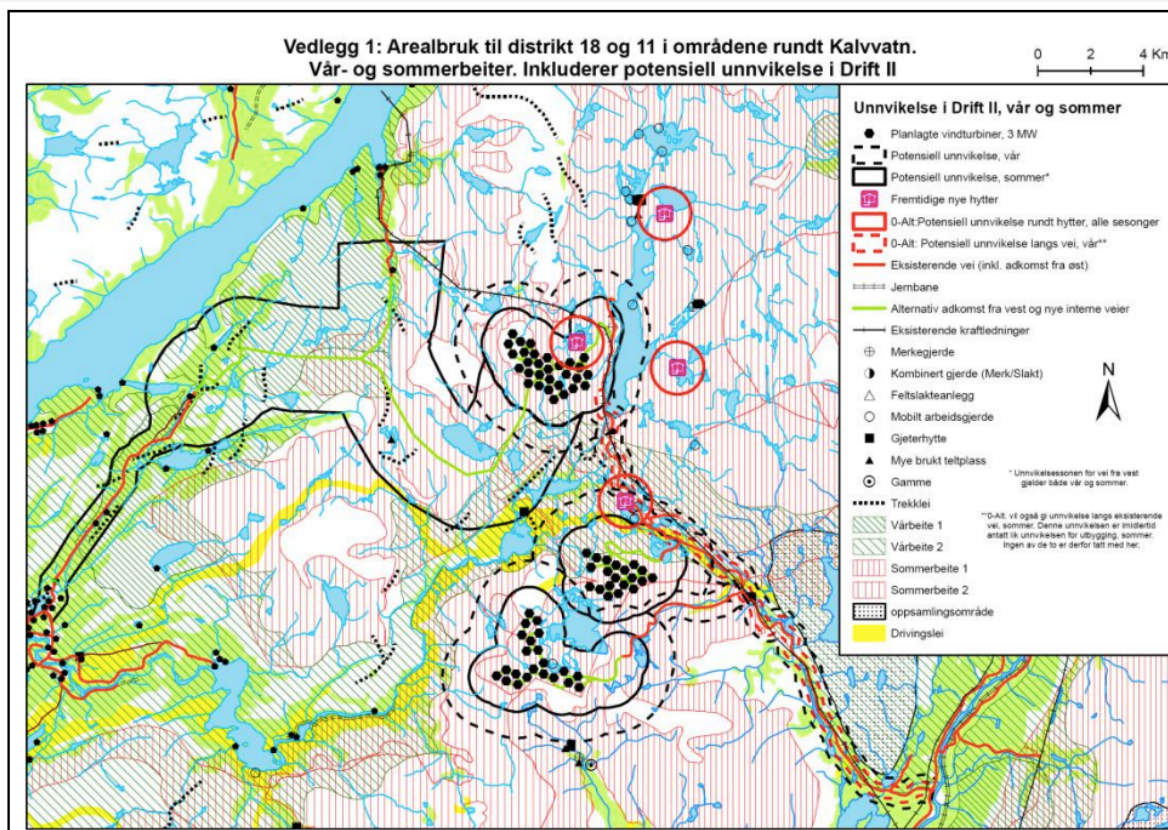
²⁴⁰ Kartet er hentet fra NVEs Bakgrunn for vedtak av 11.01.2013 side 7.

Vedlegg 5: Reindriftens arealbruk i planområdet for Fálesrássa vindkraftverk ²⁴¹



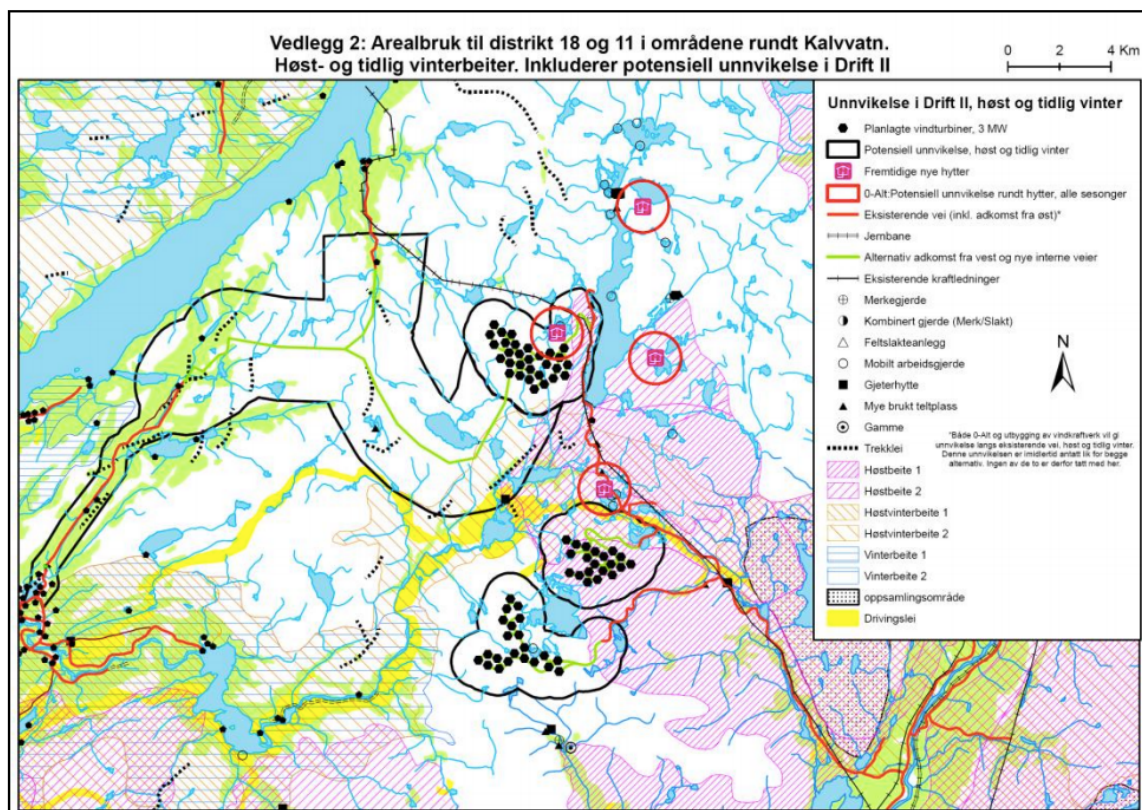
²⁴¹ Kartet er hentet fra kilden.no, se kildeliste.

Vedlegg 6: Reindriftens arealbruk i planområdet for Kalvvatnan vindkraftverk ²⁴²



Figur 5.24. Kart som viser reindriftens bruk av nærområdet til Kalvvatnan vindkraftverk vår- og sommer

²⁴² Kartene er hente fra NVE, Konsesjonssøknad med konsekvensutredning (2011), Kalvvatnan vindkraftverk – Bindal kommune side 110.



Figur 5.25. Reindriftens bruk av nærområdet til Kalvvatnan vindkraftverk høst og tidlig vinter

Vedlegg 7: Egne utregninger av vindkraftverk og arealbruk

Vannkraft – produksjon 2017

143 112 GWh elektrisitet. 95,8% av all elektrisitetsproduksjon i Norge.

Fordelt på 1070 vannkraftstasjoner.

= Det tilsvarer $143\,112 / 1070 = 133,8$ GWh/ pr vannkraftstasjon i gjennomsnitt.

<https://www.ssb.no/energi-og-industri/statistikker/elektrisitet/aar> Se tabell for Elektrisitetsbalanse (Gwh) i 2017, og tabell 1 Kraftstasjoner, etter type. Maksimal stasjonsytelse. Antall. MW.

Vindkraft – produksjon 2017

2854 GWh elektrisitet. 1,9% av all elektrisitetsproduksjon i Norge.

Fordelt på 29 vindkraftstasjoner.

= Det tilsvarer $2854 / 29 = 98,4$ GWh per stasjon i gjennomsnitt.

Per 2018 finnes det 610 vindturbiner i Norge.

https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/?fbclid=IwAR0_sNRNFKD6hE8aNiNnKZZ31ureeB-RcwM9KYnN-WZupRsirGO4TthqWNQ

Hver vindturbin produserer per. 2017 – $2854 / 610 = 4,7$ GWh pr turbin i gjennomsnitt.

For å produsere like mye som vannkraft trengs – $143\,112 \text{ GWh} / 4,7 \text{ GWh} = 30\,449,36$ turbiner.

= Det innebærer at det kreves 30 449,36 vindturbiner for å produsere mengden elektrisitet vannkraftverkene gjorde i 2017.

<https://www.ssb.no/energi-og-industri/statistikker/elektrisitet/aar> Se tabell for Elektrisitetsbalanse (Gwh) i 2017, og tabell 1 Kraftstasjoner, etter type. Maksimal stasjonsytelse. Antall. MW.

Arealbruk

En vindturbin har i snitt 2,8 MW i effekt. $2,8 \times 30\,449,36 = 85\,258,2$ MW. For 30 449,36 vindturbiner innebærer det en samlet effekt på 85 258,2 MW.

http://publikasjoner.nve.no/rapport/1998/rapport1998_19.pdf side 8- arealbruk. Det antas at konsentrerte vindparker krever 1 km² per 20 MW installert effekt.

Da blir regnestykket: $30\,449,36$ vindturbiner har etter min utregning en samlet installert effekt på $85\,258,2 \text{ MW} = 85\,258,2 / 20$ (per 20 MW krever 1 km² areal) = $4\,262,9 \text{ km}^2$.

I praksis utgjør dette arealet 1,65 x Troms fylkes samlede areal (25 877 km²), og utgjør nesten hele Finnmark fylke (81% av 48 618 km²). Samlet sett vil dette også innebære 13% av Norges areal (Fastlands Norges areal: 323 808). <https://www.kartverket.no/kunnskap/Fakta-om-Norge/Arealstatistikk/Arealstatistikk-Norge/>

Det innebærer at dersom vindkraft skal produsere like mye elektrisitet som det vannkraft gjør per 2017, må store landarealer gå til utbygging av kraftverkene.

NB! Linkene i dette dokumentet finnes i oppgavens kildeliste.