



Uit

**NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET**

Det juridiske fakultet

Vindmøller på bekostning av samisk reindrift? Utgjør FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 noen forskjell?

Ida Sofie Mienna Olsen

Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2019



Innholdsfortegnelse

Forord	1
1 Innledning.....	2
1.1 Presentasjon av tema og problemstilling.....	2
1.2 Aktualitet og bakgrunn.....	2
1.3 Metode.....	4
1.4 Avgrensninger	6
1.5 Den videre fremstillingen.....	7
2 Etableringen av vindkraftverk i reinbeiteområder – en interessekonflikt	7
2.1 Pågående utbygginger av vindkraftverk i reinbeiteområder	7
2.1.1 Kvitfjell og Raudfjell vindkraftverk.....	8
2.1.2 Storheia Vindkraftverk	10
2.2 Konesjonsavslag i reinbeiteområder.....	13
2.2.1 Fálesrássá vindkraftverk.....	13
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?	19
3.2.2 Forskning på vindmøller og rein	20
3.2.3 Hvilke erfaringer har reindriften selv med vindkraftverk?	23
3.3 Nærmere om vindkraft	24
3.3.1 Etableringen av vindkraftverk	24
4 FNs internasjonale konvensjon om sosiale og politiske rettigheter artikkel 27	28
4.1 Artikkelens historie og tilblivelse	28
4.2 Kulturvernet etter artikkel 27	30
4.2.1 Hvilke rettigheter er vernet etter begrepet «culture»?.....	30
4.3 Hvem er forpliktet etter artikkel 27?	37

4.3.1	Statens positive og negative forpliktelser etter artikkel 27	39
4.4	Hvem er rettighetssubjektet etter artikkel 27?.....	39
4.5	Artikkelens relative og absolutte karakter.....	41
4.6	Terskelen for krenkelse av artikkel 27	42
4.6.1	Hva ligger i vernet «... shall not be denied the right... to enjoy their own culture»? 42	
4.6.2	Nærmere om terskelen for «nektelse» av retten til å utøve kultur	43
4.7	Skal flere inngreps samlede belastning tas med i vurderingen av om det foreligger «nektelse»?	48
4.7.1	Bør det foretas en samlet vurdering av fortidige og fremtidige inngrep ved vurderingen av «nektelse» etter artikkel 27?.....	48
4.7.2	Hvorfor er det viktig at det foretas en samlet vurdering av inngrepene i reinbeiteområdet ved etablering av vindkraftverk?.....	52
5	Avslutning – Hva er veien videre?	53
	Kildeliste	55
	Norske lover	55
	Forarbeider m.m.....	55
	Rettspraksis	56
	Praksis fra Norges Høyesterett	56
	Underrettspraksis.....	57
	Forskrifter og retningslinjer m.m	57
	Rapporter.....	58
	Konsesjoner, godkjenningsvedtak og høringsuttalelser m.m.....	58
	Kvitfjell/Raudfjell vindkraftverk.....	58
	Storheia vindkraftverk.....	59
	Fálesrássa vindkraftverk.....	60
	Kalvatnan vindkraftverk.....	60
	Litteratur.....	60
	Annen teori.....	61

Lovkommentarer	62
Masteravhandling	62
Internasjonale konvensjoner og tilleggsprotokoll	62
Menneskerettskomiteens avgjørelser og uttalelse	62
Kilder kart	63
Kvitfjell og Raudfjell vindkraftverk.....	63
Storheia vindkraftverk.....	63
Fálesrássa Vindkraftverk.....	63
Kalvvatnan vindkraftverk.....	64
Øvrige linker	64
Vedlegg	65
Vedlegg 1: Planområdet for Kvitfjell/Raudfjell vindkraftverk	65
Vedlegg 2: Reindriftens arealbruk i området Kvitfjell/Raudfjell	65
Vedlegg 3: Reindriftens arealbruk i planområdet for Storheia vindkraftverk	65
Vedlegg 4: Planområdet for Fálesrássa vindkraftverk	65
Vedlegg 5: Reindriftens arealbruk i planområdet for Fálesrássa vindkraftverk	65
Vedlegg 6: Reindriftens arealbruk i planområdet for Kalvvatnan vindkraftverk	65
Vedlegg 7: Egne utregninger av vindmøller og arealbruk	65

Forord

Jeg ønsker å takke min veileder Ánde Somby for å ha oppfordret og oppmuntret meg til å skrive om noe utenfor boksen. Takk for et godt samarbeid og gode refleksjoner. I tillegg vil jeg takke Pål Espen som brukte påskeferien sin på å lese oppgaven. Tilbakemeldingene dine har vært gull verdt.

Til slutt vil jeg takke mamma, pappa og resten av familien for at dere har støttet og løftet meg opp gjennom hele oppveksten, og spesielt i de siste fem årene.

Tromsø, mai 2019

Ida Sofie Mienna Olsen

1 Innledning

1.1 Presentasjon av tema og problemstilling

Temaet for denne masteroppgaven er Norges folkerettslige forpliktelser overfor samiske reindriftsutøvere etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 ved etablering av vindkraftverk i reinbeiteområder.¹

Artikkel 27 lyder som følgende i original engelsk tekst: «In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their religion, or to use their own language».²

Etter artikkel 27 skal etniske, religiøse og språklige minoriteter ikke «nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen *kultur*... [egen punktering og kursivering]».³ Det er utstrekningen av kulturvernet som er gjenstand for behandling i denne masteroppgaven, nærmere bestemt vernet av reindriften som uttrykk for samisk kultur når det etableres vindkraftverk i reinbeiteområder.

Masteroppgavens problemstilling er dermed; *i hvilken utstrekning vil etableringen av vindkraftverk i reinbeiteområder innebære en krenkelse av SP artikkel 27?*

1.2 Aktualitet og bakgrunn

I følge Landbruks- og matdepartementet er det rundt 3000 personer i Norge som er tilknyttet den samiske reindriften.⁴ Til sammenligning er det 5 328 212 innbyggere i Norge.⁵ 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.⁶ Reindriften er en viktig bærer av samisk kultur, og er viktig for det samiske språket, naturbruken, håndverket (duodji) og familierelasjoner.⁷ Reinbeitearealene, og dermed reindriften, er under press fra flere steder, og flertallsbefolkningens behov for økt

¹ International Covenant on Civil and Political rights, jf. menneskerettsloven vedlegg 5. Oversatt til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter i menneskerettsloven vedlegg 6.

² Se original engelsk versjon av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 5.

³ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/reindrift/id2339774/> (sist besøkt 02.04.19)

⁵ SSB, folketallet (4. kvartal 2018) <https://www.ssb.no/befolkning/faktaside/befolkningen> (sist besøkt 02.04.19)

⁶ Skogvang, Susann Funderud. *Samerett*, 3. utgave. Universitetsforlaget (Oslo 2017) side 257.

⁷ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) side 13 punkt 4.7.

elektrisitetsproduksjon har i nyere tid ført til planer om vindkraftutbygging i Norges utmarksområder.⁸

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 klimapolitikk at det skal satses på vindkraft i Norge. Vindkraft har lite utslipp av klimagasser, og er derfor en «grønn» kraftproduksjon.⁹ På den andre siden kan det etter mitt syn diskuteres om vindkraftverk egentlig er så grønt, idet vindkraftverkene oftest etableres i relativt urørte utmarksområder hvor det tidligere har vært liten eller ingen menneskelig påvirkning.

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 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.¹⁰

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 å sikre forutsigbarhet for berørte parter.¹¹ I rapporten blir 13 områder lagt frem som best egnet for utbygging av vindkraftverk. Av disse 13 brukes tre av områdene til samisk reindrift, og til

⁸ Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) side 13 punkt 4.6. Ravna, Øyvind. *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder*. Gyldendal Norsk Forlag AS (Oslo 2008) side 37.

⁹ NVE rapport nr. 10-2018 om Vindkraft- produksjon i 2017 side 4.

¹⁰ NVEs konsesjonssaker, Storheia Vindkraftverk, og Kvittfjell/Raudfjell Vindkraftverk <https://www.nve.no/konsesjonssaker/?ref=mainmenu> (sist besøkt 17.03.19).

¹¹ NVE rapport nr. 12-2019 forslag til Nasjonal ramme for vindkraftverk, forord. Se også side 27, rammen erstatter ikke dagens konsesjonsbehandling.

sammen vil 13 reinbeitedistrikter berøres. Syv av reinbeitedistriktene er sørsamiske og sørsamisk kultur er som kjent svært truet.¹² 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.¹³ 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.¹⁴

Utbygging av vindkraftverk er på dagsordenen, og etter mitt syn er det uklart i nettopp hvilken utstrekning reindriftsinteressene ivaretas og vernes i vindkraftsaker hvor større statlige interesser ønsker utbygging. SP artikkel 27 har tidligere blitt anført fra reindriftsrettslig hold i flere inngrepssaker, uten at Norges Høyesterett hittil har konstatert konvensjonsbrudd. Artikkelen er også lite behandlet i NVEs konsesjonsprosesser, og oppgaven viser at det kun er gitt avslag i én sak med begrunnelse i at SP artikkel 27 kunne blitt krenket om konsesjon ble gitt.¹⁵

Etter mitt syn er det et behov for å klarlegge hvordan reindriftsrettslige interesser behandles i saker om etablering av vindkraftverk i reinbeiteområder, og herunder om reindriftsinteresser faktisk vernes av SP artikkel 27 i slike utbyggingssaker.

1.3 Metode

Denne masteroppgaven består av tre elementer. De tre elementene er av rettssosiologisk, rettsdogmatisk og rettspolitisk art.

De rettssosiologiske elementene finnes i oppgavens kapittel 2 og 3.¹⁶ I kapitlene 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 fremsto 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

¹² 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).

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

¹⁴ NVE rapport nr. 12-2019 side 134.

¹⁵ Kalvvatnan vindkraftverk, se Olje- og energidepartementet, Fred Olsen Renewables AS – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak (2016). Se mer i oppgavens punkt 2.2.2.

¹⁶ Mathiesen, Thomas. *Retten i samfunnet*, Pax Forlag AS (Oslo 2011) side 25.

vindkraftverk. For å få frem hvordan reindriften påvirkes og behandles i utbyggingsprosessen har oppgaven en grundig gjennomgang av fire utvalgte enkeltsaker som beskrives med faktiske detaljer. Utbyggerinteressene undersøkes i kapittel 3 ved å ta utgangspunkt i forskjellige utredninger hvor de ulike faktiske sider av vindkraftproduksjonen beskrives. Statistikk og annen tallfesting er i kapitlene brukt til illustrasjon.

Denne tilnærmingen til oppgaven er 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. Masteroppgaven har således rettssosiologiske elementer ved at oppgaven overordnet beskriver og analyserer retten i de gjeldende interessekonfliktene når vindkraftverk etableres i reinbeiteområder.¹⁷

De rettsdogmatiske elementene finnes i kapittel 4. I kapitlet behandles nasjonale og internasjonale rettsregler og rettskilder, både separat og samlet når SP artikkel 27 skal tolkes.¹⁸ Utgangspunktet for oppgaven er artikkel 27, og artikkelen vurderes så langt det er mulig opp mot norsk rett. Formålet med kapittel 4 er å undersøke utstrekningen av artikkelens vern for reindriftsrettslige interesser ved å tolke dens innhold sammen med noe av informasjonen gitt i kapittel 2 og 3.

Ved tolkningen av artikkel 27 tar oppgaven utgangspunkt i folkerettslig sedvanerett, altså at artikkelen skal tolkes lojalt i samsvar med ordenes naturlige mening, og i samsvar med den kontekst de er benyttet i, og i lys av artikkelens formål.¹⁹ I tillegg brukes praksis og uttalelser fra UN Human Rights Committee (FNs Menneskerettskomite, heretter Menneskerettskomiteen eller Komiteen). I følge norsk rett skal Menneskerettskomiteen praksis og uttalelser ha betydelig vekt som rettskilde ved tolkningen av konvensjonens bestemmelser.²⁰

Rettskildebruken har hovedsakelig vært tradisjonell.²¹ Fordi det ikke finnes mye kilder på området har det vært behov for å benytte kilder som oftest er sekundære på andre rettsområder. Eksempelvis er det få avgjørelser fra norske domstoler som behandler utbygging av vindkraftverk, og det er ingen avgjørelser som behandler artikkel 27 i slike

¹⁷ Mathiesen (2011) side 25.

¹⁸ Bernt, Jan Fridthjof. «Rettsdogmatikkens metode og rettspolitikkenes muligheter». Kritisk juss (1995) side 12-13.

¹⁹ Jf. Wien-konvensjonen artikkel 31 til 33. Ruud, Ulfstein (2011) side 70 og 88. Rt. 2008 s. 1789 avsnitt 28.

²⁰ Høyesteretts uttalelse i Rt.2008 s. 1764 avsnitt 81. Menneskerettskomiteen overvåker overholdelsen av SP-konvensjonens bestemmelser.

²¹ Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*, 5. utgave. Universitetsforlaget (Oslo 2001) side 23.

utbyggingssaker. Det finnes lite litteratur på området, og ofte er artikkel 27 tolket mer inngående i eksempelvis NOUer enn i andre norske rettskilder. Vekten av slike rettskilder er uklar, men i denne oppgaven har det vært naturlig å benytte kilder med mindre rettslig vekt i mangel av andre relevante rettskilder.²²

På grunn av det overnevnte har særlig praksis fra NVE og OED blitt hyppig brukt i oppgaven. Vedtak, planer og rapporter fra NVE og klagebehandlingsvedtak fra OED har vært sentrale for å beskrive enkeltsakene som tas med i kapittel 2 og de ulike sidene ved vindkraftproduksjon i kapittel 3. Den rettslige vekten av slik forvaltningspraksis kan diskuteres, men avgjørelsene i kapittel 2 er blant annet avgitt med et endelig resultat. Det betyr at konsesjonsmyndighetene gjennom sin praksis har gitt siste uttalelse i saken, og uten domstolsprøving er avgjørelsene endelige. NVE og OED har dessuten en lang og utbredt erfaring med kraftverksutbygginger i Norge, og de faktiske opplysningene om vindkraft og utbygging i kapittel 2 og 3 kan vanskelig oppdrives andre steder.²³

Kapittel 5 har rettspolitiske elementer, og inneholder mine egne refleksjoner omkring reindriftens rettslige vern i saker om etablering av vindkraftverk.²⁴

1.4 Avgrensninger

Masteroppgaven avgrenses mot en rekke temaer som kan komme til anvendelse i forbindelse med behandlingen av de forskjellige rettskildene. Oppgaven 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 oppgaven kun behandle vannkraft i sammenligninger mellom vindkraft og vannkraft. Inngrepene vannkraft medfører i reinbeiteområder behandles således ikke. Oppgaven vil fokusere på vindkraftverkenes anleggsfase, og utbyggingen av vindturbinene med tilhørende infrastruktur. Vindkraftverkenes kraftledninger og eventuelle utbygginger av transmisjonsnettene vil ikke bli inngående behandlet i oppgaven. Oppgaven avgrenses videre mot skatte- og avgiftsregler i forbindelse med etableringen av vindkraftverk.

Det avgrenses hovedsakelig mot andre typer inngrep i reinbeiteområder, men oppgaven redegjør likevel for enkelte typer inngrep i forbindelse med vurderingen av reinbeiteområdenes samlede belastning. Oppgaven vil kun fokusere på vindkraftverkenes

²² Eckhoff (2001) side 79.

²³ Eckhoff (2001) side 233 og 234.

²⁴ Bernt (1995) side 18, punkt 5.

påvirkning på reinen og reinbeitegrunnet, og vil følgelig ikke vurdere naturens- og andre dyrearters påvirkning. Det relevante i denne oppgaven vil være vindkraftverkens påvirkning på den samiske tamreindriften i Norge. Oppgaven avgrensner derfor mot ikke-samisk reindrift.

I forbindelse med SP artikkel 27 avgrensnes det mot konsultasjonsrettigheter etter andre folkerettslige konvensjoner, og mot selvbestemmelsesretten i artikkel 1. Oppgaven vil ikke behandle interne konflikter i reindriften, herunder motstrid mellom individuelle og kollektive minoritetsrettigheter etter SP artikkel 27. Det avgrensnes 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 oppgaven. Naturmangfoldloven og reindriften § 63 vil ikke behandles, idet oppgaven 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. Ekspropriasjonserstatning etter ekspropriasjonsrettslige regler behandles likevel ikke.

1.5 Den videre fremstillingen

Masteroppgaven er i det videre delt opp i fire kapitler. Kapittel 2 tar for seg to pågående vindkraftutbygginger i reinbeiteområder, og to konsesjonsavslag som ble gitt på grunn av at utbyggingen kunne være i strid med SP artikkel 27. Kapittel 3 redegjør for vindkraft, herunder om vindkraft faktisk er en holdbar og lønnsom løsning for fremtidig energiutvinning i Norge. Kapittel 2 og 3 utgjør samlet cirka halvparten av masteroppgaven. Kapittel 4 er det største kapittelet, og behandler SP artikkel 27 og reindriften vern etter artikkelen. Kapittel 5 inneholder noen avsluttende rettspolitiske bemerkninger om vernet av reindriften interesser 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

Oppgaven vil som nevnt i punkt 1.5 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 reindriften utøverne 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. 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 reindriften anliggende i utbyggingen.²⁵

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 26.05.2015.²⁶ I 2013 overførte den ene siidaandelslederen sin siidaandel til en ny reineier (heretter kalt ny reineier). Ny reineier ønsket å starte opp organisert reindrift på Kvaløya i tråd med de krav og prinsipper som følger av reindriftslovens bestemmelser.²⁷

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 vindkraftverkene behandles i det videre som ett og samme prosjekt, og slik som i NVEs godkjenningsvedtak vil vindkraftverkene omtales som ett vindkraftverk i denne oppgaven.²⁸

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».²⁹

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.³⁰

²⁵ 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 Kitt.

²⁶ NVE Godkjenningsvedtak for MTA Kvittfjell/Raudfjell (2018) side 1.

²⁷ LH-2015-174612 for mer om driftsformen på Kvaløya i tiden før og etter overføringen av siidaandelen.

²⁸ NVE Godkjenningsvedtak for MTA Kvittfjell/Raudfjell (2018) side 1.

²⁹ NVE Bakgrunn for vedtak fra 2001 (2001) side 1, Kvittfjell/Raudfjell vindkraftverk.

³⁰ NVE Bakgrunn for vedtak (2012), Norsk Miljøkraft Raudfjell AS – Raudfjell Vindkraftverk side 1 og 2.

Vindkraftverket vil ha en samlet installert effekt på ca. 300 MW, til sammen 67 vindturbiner hvorav 47 av turbinene skal plasseres på Kvitfjell 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 vindturbin.³¹ Det er beregnet at Kvitfjell 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.³² 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 ivaretatt, og departementet sluttet seg til NVEs vurdering i saken.³³

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 2012.³⁴ Avtalens gyldighet som sådan vil ikke bli behandlet i oppgaven, men det kan stilles spørsmål ved at en reieneier kan inngå avtaler på vegne av et 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 Kvitfjell 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.³⁵

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,

³¹ NVEs godkjenningvedtak for MTA Kvitfjell/Raudfjell (2018) side 5 og 6. Se oppgavens vedlegg 1 og 2 planområdet for Kvitfjell/Raudfjell og reindriften arealbruk i området.

³² NVE Bakgrunn for vedtak fra 2001 (2001) side 23 og 24, Kvitfjell/Raudfjell vindkraftverk. Se oppgavens vedlegg 1 for kart over planområdet.

³³ Olje- og energidepartementets, Raudfjell vindkraftverk i Tromsø kommune – klagesak (2015) side 10, se også videre henvisninger i klagen.

³⁴ NVE Godkjenningvedtak for MTA Kvitfjell/Raudfjell (2018) side 10.

³⁵ NVE, Konsesjonsendring, ekspropriasjonstillatelse og forhåndstiltredelse – NVEs vedtak (2017) side 3, Kvitfjell/Raudfjell vindkraftverk.

oppsamlingsområde og viktige trekk- og flyttveier. Endringen av adkomstvei ble godkjent av NVE.³⁶

I konsultasjonsmøte med ny reineier har NVE blitt informert om at det er tre egnede områder for reinbeite på Kvaløya, hvorav Kvitfjell 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 Kvitfjell og Raudfjell, og området brukes som vinter-, vår-, og høstbeite. Det påpekes at reinen vil være spesielt sårbar i vintermånedene og under kalvingsperioden.³⁷ Ny reineier har påpekt at reindriften i området går en uviss fremtid i møte som følge av utbyggingen i området.³⁸

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.³⁹ Det er etter min undersøkelse imidlertid ikke foretatt noen rettslig vurdering av om det faktisk kan foreligge grunnlag for folkerettsstrid dersom tiltaket tillates.

Oppsummert synes reindriften i planområdet å være fastlåst og utbyggingen av vindkraftverket er en realitet. Store og viktige deler av reinbeitedistriktets beiteområder beslaglegges og reindriftsutøvernes framtidsutsikter svekkes betydelig 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 et 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.⁴⁰

³⁶ NVE, samme vedtak 7. Se oppgavens vedlegg 1 og 2 for kart over planområdet og reindriften arealbruk.

³⁷ NVE, Godkjenningsvedtak for MTA Kvitfjell/Raudfjell (2018) side 11. Se vedlegg 1 og 2 for kart over planområdet og reindriften arealbruk.

³⁸ <https://www.nrk.no/troms/lenket-seg-fast-til-anleggsmaskin-i-protest-mot-vindkraftutbygging-1.14283498>

³⁹ NVE, Bakgrunn for vedtak (2012), Raudfjell vindkraftverk side 80.

⁴⁰ Statkraft, Storheia Vindpark – Åfjord kommune og Bjugn kommune – konsesjonssøknad og forslag til reguleringsplan (2008) side 5, 57 og 58.

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 planlagte vindkraftverket. Planområdets 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». ⁴¹

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. ⁴²

Vedtaket ble påklaget, og senere opprettholdt av Olje- og energidepartementet. ⁴³ 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». ⁴⁴

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

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ Olje- og energidepartementet, Vindkraft og kraftledninger på Fosen – klagesak (2013) side 4.

⁴⁴ Olje- og energidepartementet, samme klagesak side 88.

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 27 før tiltakene gis konsesjon». ⁴⁵ 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. ⁴⁶

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 er gitt konsesjon til utbygging og drift av 80 vindturbiner med tilhørende infrastruktur. ⁴⁷

NVE har uttalt at det er gode vindforhold i planområdet, og at utbyggingen av Storheia vindkraftverk vil være med på å nå regjeringens målsettinger om mer fornybar energiproduksjon og energieffektivisering. Vindkraftverket vil også gi økonomiske fordeler for Åfjord og Bjugn kommune, og innebære at den samlede kraftbalansen og forsyningssikkerheten i Midt-Norge styrkes. ⁴⁸

I 2015 motsatte Fosen reinbeitedistrikt seg oppstart av anleggsarbeidet med vindkraftverket. Tiltakshaver begjærte derfor besittelsestakelse for namsmannen i Fosen etter skjønnsprosessloven § 55. 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. ⁴⁹ 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. ⁵⁰

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

⁴⁵ Olje- og energidepartementet, Vindkraft og kraftledninger på Fosen – klagesak (2013) side 88 og 89.

⁴⁶ Olje- og energidepartementet, samme klagesak side 121.

⁴⁷ NVE, Fosen Vind AS, Åfjord og Bjugn kommune, Sør-Trøndelag – godkjenning av detaljplan og miljø-, transport-, - og anleggsplan for Storheia vindkraftverk (2017) side 1.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ HR-2017-1308-U avsnitt 30 med videre henvisninger, se også LF-2016-202156 og TFOSN-2016-149214.

⁵⁰ 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.⁵¹ Klagen er ikke ferdig behandlet i rasediskrimineringskomiteen, og mye av reinbeiteområdet er utbygget til tross for protester fra det berørte reinbeitedistriktet.

Oppsummert gir denne saken 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. Fremtiden til reindriftsutøverne i planområdet fremtrer 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

I følge NVEs nettside har det blitt behandlet 243 konsesjonssaker tilknyttet vindkraftverk.⁵² 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.

2.2.1 Fálesrássá vindkraftverk

Den 15.11.2011 søkte tiltakshaver 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

⁵¹ 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.

⁵² <https://www.nve.no/konsesjonssaker/?ref=mainmenu> (sist besøkt 17.03.19, og tallet 243 er fra dato).

Norge kunne oppfylle EUs fornybardirektiv. Dessuten ville Kvalsund kommune og regionen få positive økonomiske konsekvenser som følge av etableringen.⁵³

Planområdet berører reinbeitedistrikt 21 Gearretnjårga, 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.⁵⁴

NVE godkjente konsesjonen i 2013, og i 2015 ble vedtaket påklaget til OED.⁵⁵ 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 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.⁵⁶

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».⁵⁷

Etter min oppfatning synes departementets klagebehandling å gi føringer for en endring i hvordan Norges folkerettslige forpliktelser behandles i konsesjonssaker. Selv om

⁵³ NVEs Bakgrunn for vedtak av 11.1.2013 (2013) side 1 og 5, Fálesrássa vindkraftverk.

⁵⁴ 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 reindriften arealbruk i området.

⁵⁵ Olje- og energidepartementet – Aurora Vindkraft AS – klagebehandling av konsesjon til etablering av Fálesrássa vindkraftverk i Kvalsund kommune (2015) side 1 og 2.

⁵⁶ Olje- og energidepartementet – Aurora Vindkraft AS – klagebehandling av konsesjon til etablering av Fálesrássa vindkraftverk i Kvalsund kommune (2015) side 7.

⁵⁷ Olje- og energidepartementet – samme klagesak side 7.

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 kraftprodusent 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.⁵⁸ Planområdet var tenkt i Voengelh-Njaarke reinbeitedistriktets 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 konsekvens av utbyggingen.⁵⁹ 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.⁶⁰

NVE godkjente konsesjonssøknaden, som senere ble klaget til Olje- og energidepartementet. I klagevedtaket vurderte departementet reindriften 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 reindriften 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».⁶¹ I vurderingen trekker departementet frem at reindriften har gitt uttrykk

⁵⁸ NVE, Konsesjonssøknad med konsekvensutredning, Kalvvatnan vindkraftverk – Bindal kommune (2011) side 8.

⁵⁹ NVE, Konsesjonssøknad med konsekvensutredning (2011), Kalvvatnan vindkraftverk – Bindal kommune side 107 flg. punkt 5.13 Reindrift. Se oppgavens vedlegg 6 for kart over reindriften arealbruk i planområdet for Kalvvatnan vindkraftverk.

⁶⁰ NVE, samme konsesjonssøknad side 107 flg. punkt 5.13 Reindrift.

⁶¹ Olje- og energidepartementet, Fred Olsen Renewables AS – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak (2016) side 3.

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.⁶²

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 utbyggers 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.⁶³

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».⁶⁴ 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.⁶⁵ Et sentralt vurderingstema er dessuten om formålet med inngrepet kan oppnås med mindre inngripende midler.⁶⁶ Etter min vurdering konkluderer departementet med at veitraseen ikke godkjennes fordi valget av veitraseen ikke er den minst inngripende løsningen for reindriften i planområdet.

⁶² Olje- og energidepartementet, samme klagesak side 5 og 6.

⁶³ Olje- og energidepartementet, Fred Olsen Renewables AS – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak (2016) side 7, 8 og 9.

⁶⁴ Olje- og energidepartementet, samme klagesak side 7, 8 og 9.

⁶⁵ Ravna, Øyvind (red). *Perspektiver på jordskifte*, 1. utgave, 1. opplag. Gyldendal Norsk Forlag AS (Oslo 2009) ved Karl Arne Utgård side 176.

⁶⁶ Sejerstad Fredrik, Arnesen Finn, Rognstad Ole-Andreas, Kolstad Olav. *EØS-rett* 3. utgave. Universitetsforlaget, Oslo 2011 side 340.

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.⁶⁷

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 Kalvatnan vindkraftverk». ⁶⁸ 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.⁶⁹ Ordlyden «berettiget tvil» tyder derfor på at 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.⁷⁰

Ordlyden «samfunnsmessig avveining» tolkes slik at departementet viser til den tidligere proporsjonalitetsvurderingen og herunder til de samfunnsøkonomiske interessene som taler for utbygging.⁷¹ 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.

⁶⁷ Olje- og energidepartementet, Fred Olsen Renewables AS – Kalvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagessak (2016) side 12 og 13.

⁶⁸ Olje- og energidepartementet, samme klagesak side 13.

⁶⁹ <https://www.naob.no/ordbok/berettiget> (sist besøkt 27.04.19)

⁷⁰ Bugge, Hans Chr. Lærebok i miljøforvaltning, 4. utgave. Universitetsforlaget (Oslo 2015) side 97.

⁷¹ 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.

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 reindriffts 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 reindrifftsinteresser 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.⁷²

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 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.⁷³

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.⁷⁴ 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». ⁷⁵ Det skal med andre ord i større grad enn før satses på fornybare naturressurser som klimavennlige løsninger for å skaffe elektrisitet.

⁷² Bugge (2015) side 152 og 153.

⁷³ NOU 2006: 18 side 15, 114 og 83.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

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 av nærområdet til vindkraftverkene, og som reinen unngår helt eller delvis, og/eller arealer som reinen bruker mindre effektivt som en konsekvens av utbyggingen.⁷⁶

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.⁷⁷

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

⁷⁶ NVEs rapport nr. 58/2018 Nasjonal ramme for vindkraft – Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk side 18.

⁷⁷ NVEs rapport nr. 58/2018 samme rapport 25, punkt 5.5.

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.⁷⁸

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.⁷⁹ 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.⁸⁰

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.⁸¹

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 driftstans under kalvingsperioden og brunstperioden, og å redusere bruken av området i vintermånedene.

3.2.2 Forskning på vindmøller 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.⁸² Dette

⁷⁸ 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.

⁷⁹ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 25-26, punkt 5.6 med videre henvisninger i rapporten.

⁸⁰ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 26, punkt 5.6 og videre henvisninger til studier.

⁸¹ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 26, punkt 5.6 med videre henvisninger i rapporten.

⁸² NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 19-23.

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.⁸³ 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 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.⁸⁴ 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.⁸⁵ 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 krysninger på halvøya ved vindkraftverket (mindre krysninger) 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.⁸⁶

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

⁸³ NVE rapport nr. 58/2018 Nasjonal ramme for vindkraft – Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk side 20, se også videre henvisning i rapporten.

⁸⁴ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 20-21, se også videre henvisning i rapporten.

⁸⁵ Se oppgavens punkt 3.2.1

⁸⁶ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 21-22, med videre henvisninger i rapporten.

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 2011.⁸⁷ 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 simlens 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 bevegeshastighet var 15% høyere i driftsfasen under kalvingsperioden enn før anleggsperioden innenfor fire kilometer fra vindkraftverket.

Rávkkočearro 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 møkketelling 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

⁸⁷ NVE rapport nr. 58/2018 Nasjonal ramme for vindkraft – Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk side 22, med videre henvisninger i rapporten.

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.⁸⁸

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.⁸⁹

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 bemerket at når det er tett tåke i området er reinen roligere i områdene hvor vindturbinene er synlige. Reindriftsutøverne i distriktet bemerket 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.⁹⁰

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

⁸⁸ NVE rapport nr. 58/2018 Nasjonal ramme for vindkraft – Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk side 26.

⁸⁹ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 26-27.

⁹⁰ NVE rapport nr. 58/2018 samme rapport side 27.

egne erfaringer om reinens adferd tas med i konsesjonsvurderingene for å få et så bredt kunnskapsgrunnlag som mulig før det tas en avgjørelse.

3.3 Nærmere om vindkraft

Vindkraft er i utgangspunktet en fornybar og utslippsfri energikilde og er den kraftproduksjonen i raskest vekst i Norge, og det kan forventes en flerdobling av vindkraftproduksjonen de neste årene.⁹¹ 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 tretten meter per. sekund, og turbinen vil slå seg av ved tjuefem meter per. sekund eller mer for å forhindre skade.⁹²

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 i perioder hvor vinden er dårlig, fordi vannkraft er en stabil og kontrollerbar produksjon av elektrisitet.

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.⁹³

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, på bakgrunn av antatt gjennomsnittlig levetid for elektriske anlegg.⁹⁴ I praksis gis

⁹¹ NVEs rapport nr. 10-2018 om Vindkraft - produksjon i 2017 side 4.

⁹² NVEs rapport nr. 12-2019. Forslag til Nasjonal ramme for vindkraftverk (2019) side 13-14.

⁹³ 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.

⁹⁴ Energiloven § 2-2 jf. Ot.prp.nr. 43 (1989-1990) side 86.

konsesjoner ofte for 25 år fra konsesjonstidspunktet, og det fastsettes en frist for oppstart av drift.⁹⁵

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.⁹⁶ Etter mitt syn er det kritikkverdige 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]». ⁹⁷ Hensikten bak *allmenne interesser* er «at de interesser som i særlig grad berøres av nye energiprojekter trekkes inn allerede under planleggingsfasen. For kraftledninger kommer særlig hensynet til reindriften ... inn [egen punktering]». ⁹⁸ 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.

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

⁹⁵ Naas-Bibow Jens, Martinsen Gunnar. *Energiloven med kommentarer*, 2. utgave, 1. opplag. Gyldendal Norsk Forlag (Oslo 2011) kommentarer til energiloven § 2-2.

⁹⁶ Miljødirektoratets rapport, Vindkraft: Håndtering av miljøhensyn i konsesjonsordningen- situasjonsbeskrivelse og anbefalinger (2015) side 50 punkt 3.3.4 om Gjenbruk av utbygde lokaliteter.

⁹⁷ Ot.prp.nr. 43 (1989-1990) side 84 jf. Ot.prp.nr.56 (2000-2001) side 13.

⁹⁸ Ot.prp.nr.43 (1989-1990) side 84.

staten skal ivareta samiske interesser i konsesjonssaker.⁹⁹ NVE har forsøkt å lage en oversikt over de viktigste folkerettslige forpliktelsene overfor samiske interesser som kan være av betydning for senere konsesjonsbehandlinger.¹⁰⁰ Det blir spennende å se om rapporten fører til at det i flere saker med reindriftsinteresser drøftes om utbyggingen kan være folkerettsstridig.¹⁰¹

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.¹⁰²

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.¹⁰³

3.3.1.1 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 konsesjonsbehandlingen, og vindkraftverkernes økonomiske og arealkrevende aspekter er derfor relevant å trekke frem.¹⁰⁴

I 1998 utarbeidet NVE en rapport for å forsøke å beskrive de økonomiske aspektene ved satsing på vindkraft i Norge.¹⁰⁵ I rapporten bemerkes det at etter dagens (altså i 1998) rammebetingelser og kraftpriser, vil det ikke være bedriftsøkonomisk lønnsomt å produsere

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ NVEs rapport nr. 15/2019 om det folkerettslige vernet av samiske interesser i konsesjonsbehandlingen.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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.

¹⁰³ Miljøverndepartementet og olje- og energidepartementets retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg (2007) side 8.

¹⁰⁴ Se punkt 2.2.2 om Kalvvatnan vindkraftverk og departementets uttalelse om proporsjonalitetsvurderingen.

¹⁰⁵ NVEs rapport nr. 19/1998, Vindkraft- en generell innføring.

vindkraft i Norge. I Stortingsproposisjon ble det foreslått at vindmøller skulle være fritatt for investeringsavgift, og at skulle det gis et statlig tilskudd til driften av vindmøllene, for å gjøre det mer attraktivt å investere i etableringen av vindkraftverk.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷

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.¹⁰⁸ I 2018 legger bemerkninger 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.¹⁰⁹

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. NVE begrunner konklusjonen med at produksjonskostnadene vil gå ned på grunn av teknologiutvikling og kraftprisenes utvikling, og at det samlet vil muliggjøre vindkraftutbygginger uten økonomisk støtte.¹¹⁰ 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

¹⁰⁶ St.prp. nr. 54 (1997-98) punkt 1.6 Øk vekt på grønne skatter- de konkrete forslagene.

¹⁰⁷ Lov om elsertifikater §§ 1, 6, 7 og 12.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ NVE, Weir, David E. Nasjonal ramme for vindkraft- Kart over produksjonskostnad for vindkraftutbygging i Norge (2018) side 4 og 6.

¹¹⁰ NVE nr. 12-2019 forslag til Nasjonal ramme for vindkraft (2019) side 24, og hele punkt 6.

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.¹¹¹ 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 produksjonstallene for 2017 legges til grunn for utregningen vil det innebære at hver vindturbin i gjennomsnitt produserte 4,7 GWh.¹¹² 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.¹¹³ Reinbeiteområdet i Norge opptar cirka 40% av hele Norges landareal¹¹⁴, 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 – elektrisitetsproduksjon som må suppleres av annen kraftproduksjon for å dekke etterspørselen.

4 FNs internasjonale konvensjon om sosiale 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

¹¹¹ Se vedlegg 7 for egne utregninger av gjennomsnittlig produksjon med videre henvisninger.

¹¹² Se vedlegg 7 for egne utregninger med videre henvisninger.

¹¹³ Se vedlegg 7 for egne utregninger med videre henvisninger, NVE rapport nr. 19/1998, Vindkraft- en generell innføring side 8.

¹¹⁴ Skogvang (2017) side 257.

fikk menneskerettighetene større rolle etter andre verdenskrig, og de fleste stater ønsket i etterkrigstiden å fremheve viktigheten av individets rettigheter. ¹¹⁵

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 krenkelse av EMK var anført, og Høyesterett har siden den gang vært fremtredende i menneskerettighetsspørsmål etter EMK. ¹¹⁶

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter ble ratifisert av Norge i 1972, og konvensjonen trådte i kraft i 1976. ¹¹⁷ 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. ¹¹⁸ Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter er i dag ansett å være det viktigste globale instrumentet for vern av urfolks rettigheter. ¹¹⁹

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. ¹²⁰

SP artikkel 27 er en grunnleggende bestemmelse hva angår minoriteters rettigheter, og artikkelen gir et generelt vern for alle etniske, religiøse og språklige minoriteter. ¹²¹

Menneskerettskomiteen har uttalt at artikkel 27 skal sikre overlevelse og fortsatt utvikling av

¹¹⁵ Føllesdal, Andreas, Ruud Morten og Ulfstein Geir (red). *Menneskerettighetene og Norge – Rettsutvikling, rettsliggjøring og demokrati*. Universitetsforlaget (Oslo 2017) av Knut Rognlien side 136.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Se fortalen til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

¹¹⁸ Skogvang (2017) side 163. Se også avsnitt 94.

¹¹⁹ Ravna (2009) side 184 og 185 flg. av Jon Gauslaa.

¹²⁰ 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.

¹²¹ HR-2018-456-P avsnitt 94 og Skogvang (2017) side 162.

minoritetens kulturelle særpreg og sosiale identitet, og at vern av minoriteters kultur, religion og språk vil berike samfunnet som helhet. ¹²²

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. ¹²³ Artikkel 27 er dermed et unntak fra artikkel 26 som legger til grunn at forskjellsbehandling ikke skal tillates. I motsetning til flertallsbefolkningen har minoriteter behov for et særskilt vern for sin kultur for å sikre dem reell likebehandling med majoritetsbefolkningen. ¹²⁴ 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. ¹²⁵ 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. ¹²⁶

4.2.1 Hvilke rettigheter er vernet etter begrepet «culture»?

Begrepet «culture», oversatt til kultur, er ikke fullstendig konkretisert i SP artikkel 27. ¹²⁷ Ordlyden «enjoy their own culture», oversettes til *å dyrke sin egen kultur*, men gir ikke noen

¹²² FNs Menneskerettskomite sin generelle kommentar, General Comment No. 23, para 1 og para 9.

¹²³ 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.

¹²⁴ Skogvang (2017) side 163 og Ravna (2009) side 188 flg. av Jon Gauslaa.

¹²⁵ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

¹²⁶ 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.

¹²⁷ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

videre føringer på hva som faller inn under kulturbegrepet.¹²⁸ Ordlyden i seg selv gir føringer for at artikkel 27 har et snevert og formelt vern.¹²⁹

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.¹³⁰ Begrepet *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.¹³¹

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.¹³² I norsk rett har det av Høyesterett blitt lagt til grunn at samisk reindrift er en form for vernet kulturutøvelse etter artikkel 27.¹³³ Oppgaven vil i det videre legge til grunn at samisk reindrift er en vernet form for kulturutøvelse etter artikkel 27.

4.2.1.1 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.¹³⁴

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.¹³⁵ Menneskerettskomiteen har på sin side uttalt at naturgrunnlaget som benyttes til tradisjonell urfolksnæring er beskyttet under

¹²⁸ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

¹²⁹ Bjerkli Bjørn, Selle Per (red). *Samer, makt og demokrati – Sametinget og den nye samiske offentligheten*. (Oslo 2003) side 184 av Ann-Gøril Johansen.

¹³⁰ 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.

¹³¹ Skogvang (2017) side 170. Se også Conte, Davidson, Burchill (2004) side 190.

¹³² Skogvang (2017) side 170 og 171. Se eksempelvis *Ángela Poma Poma v. Peru*, *Kitok v. Sweden*, *Ilmari Länsman v. Finland* (1994).

¹³³ HR-2017-2247-A avsnitt 120.

¹³⁴ Skogvang (2017) side 171.

¹³⁵ Bjerkli, Selle (2003) side 192 av Ann-Gøril Johansen. Johansen tolker Grl. § 110a (§ 108) og SP artikkel 27.

kulturvernet i artikkel 27, og at et kulturvern uten naturvern ville vært illusorisk i urfolkssammenhenger.¹³⁶

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.¹³⁷ Skogvang presiserer at når etniske minoriteter «har et behov for et spesielt grunnlag for sin kulturutøvelse, og de mister dette grunnlaget, frarøves 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».¹³⁸

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.¹³⁹ 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 drive med reindrift.

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

Videre kan det tenkes at det ligger begrensinger i vernet av det materielle kulturbegrepet, og at vernet vil være sterkest i minoritetens tradisjonelle bruksområder. 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 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.¹⁴⁰ Innenfor disse områdene skal det etter § 4 andre ledd legges til grunn at det foreligger reinbeite, og naturgrunnlaget kan i utgangspunktet anses å ha et godt vern etter nasjonal lovgivning.

¹³⁶ 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.

¹³⁷ Skogvang (2017) side 171.

¹³⁸ Skogvang (2017) side 173 og 174.

¹³⁹ Bjerkli, Selle (2003) side 194 og 195 av Ann-Gøril Johansen.

¹⁴⁰ 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.

Selv om det innenfor det samiske reinbeiteområdet skal legges til grunn at det foregår reinbeite utbygges det vindkraftverk i reinbeiteområder dersom det gis konsesjon til det. 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 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 27.¹⁴¹ 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.

4.2.1.2 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.¹⁴² 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.¹⁴³ 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 reindriftenes 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

¹⁴¹ Se oppgavens punkt 2.2.2 for mer om Kalvvatnan vindkraftverk.

¹⁴² *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.

¹⁴³ General Comment No. 23, Article 27 para 3.2.

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.¹⁴⁴

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 virksomhet for gruppen til tross for at den var økonomisk viktig.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶ 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 oppgaven 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».¹⁴⁷ At reindriften også har et viktig økonomisk aspekt for mange reindriftsutøvere er dessuten kulturelt betinget i samenes nomadiske naturbaserte livsstil.¹⁴⁸ Reindrift anses på bakgrunn av det overnevnte å være en økonomisk og kulturelt viktig aktivitet for den samiske kulturen.

4.2.1.3 Kan det oppstilles et krav om økonomiske utbytte?

Selv om reindriften økonomisk og kulturelt viktig levevei er beskyttet av SP artikkel 27 kan det stilles spørsmål om reindriften må ha en dokumentert avkastning eller et økonomisk utbytte for at reindriften kulturutøvelse skal være vernet ved inngrep.

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 Näkkäljäjärvi v. Finland* at tiltakets betydning for

¹⁴⁴ *Diergaard v. Namibia*, klagers anførsler para 3.1

¹⁴⁵ *Diergaard v. Namibia* para 10.6.

¹⁴⁶ Conte, Davidson, Burchill (2004) side 194-195. Skogvang (2017) side 173 om viktige økonomiske aktiviteter i *Ángela Poma Poma v. Peru* para 7.6.

¹⁴⁷ Bestemmelsen har videre henvisning til Grunnloven § 108 og SP artikkel 27.

¹⁴⁸ Ot.prp.nr.25 (2006-2007) se merknader til § 1 lovens formål.

«the long-term sustainability of reindeer husbandry» også vil være et moment ved vurderingen av om terskelen for krenkelse av artikkel 27 er overskredet.¹⁴⁹ Uttalelsene legger føringer for at minoriteten må sikres økonomisk utbytte fra sin tradisjonelle næring etter at tiltaket er gjennomført.¹⁵⁰ 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.¹⁵¹

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.¹⁵²

Utgangspunktet virker etter Komiteens praksis å være at minoriteten skal kunne ha et økonomisk utbytte av sin tradisjonelle næringsvei når det gjennomføres tiltak som kan gripe inn i minoritetens kulturutøvelse.

I norsk rett ble det i LH-2016-92975 likt som i Komiteens praksis oppstilt et krav om at reindrifutøveren i saken måtte sikres et økonomisk utbytte fra sin reindrifsvirksomhet. Lagmannsrettens uttalelse i saken ble kritisert av Høyesterett, som på sin side mente at det ikke var oppstilt noe krav i Komiteens praksis om at det enkelte individ måtte være sikret et økonomisk utbytte fra sin virksomhet.¹⁵³ Bakgrunnen for Høyesteretts uttalelse var at reindrifutøveren ikke kunne kreve å ha økonomisk utbytte fra sin virksomhet i sak om interne forhold og reguleringer som skulle ivareta reindriftssamenes interesser som helhet. Høyesterett uttalte så at de økonomiske konsekvensene reindrifutøveren opplevde måtte være en del av den konkrete vurderingen i saken. Høyesterett virker med det å anerkjenne et krav om økonomisk utbytte i saker hvor storsamfunnets interesser truer reindrifutøvernes.¹⁵⁴

¹⁴⁹ Ilmari Länsman v. Finland (1992) para 9.8. *Äärelä and Näkkäljäväri v. Finland* para 9.8.

¹⁵⁰ Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 204.

¹⁵¹ Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 205 jf. *Jouni Länsman v. Finland* (1995) para 10.6.

¹⁵² Skogvang (2017) side 175 med videre henvisninger. *Ángela Poma Poma v. Peru* para. 7.5 og 7.6.

¹⁵³ LH-2016-92975 (Hålogaland Lagmannsrett) og HR-2017-2428-A avsnitt 69-71.

¹⁵⁴ HR-2017-2428-A avsnitt 70-71.

Om storsamfunnets aktiviteter skal gå på bekostning av reindriftssamenes økonomiske utbytte må det etter mitt syn kunne oppstilles et krav i artikkel 27 om at de berørte skal være sikret et økonomisk utbytte fra sin virksomhet når utbyggingen er gjennomført.

I en masteravhandling fra 2018 er reindriftens samfunnsverdi i et økonomisk perspektiv undersøkt. Det sentrale i masteravhandlingen var å verdsette reindriftsnæringen, gjennom å undersøke reindriftens *ressursrente*. Begrepet ressursrente dreier seg om inntekten fra naturens ressurser. For reindriftens vil ressursrenten være den avkastningen eller den merinntekten reindriften har når utgifter til varekostnader, arbeidskraft og øvrige utgifter er dekket.¹⁵⁵ Det fremgår av masteravhandlingen at reindriftens ressursrente i 2016 er negativ dersom lønnskompensasjon regnes med. Unntas lønnskompensasjonen viser avhandlingen at ressursrenten fortsatt er negativ i de aller fleste distriktene.¹⁵⁶

Det betyr etter mitt syn at det er vanskelig å drive reindrift på en måte som gir høy avkastning eller merinntekter slik situasjonen er nå. Etableringen av vindkraftverk i reinbeiteområder vil ikke forbedre reindriftsutøvernes økonomiske situasjon, og når beitepresset øker som følger av utbygging vil det sannsynligvis tvinge reindriftsutøvere ut av næringen.

4.2.1.4 Konsultasjon med minoriteten

Selv om en stat i utgangspunktet skal regulere landets økonomiske aktivitet på egen hånd, skal staten samtidig overholde de forpliktelser 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.¹⁵⁷

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.

¹⁵⁵ Hætta, Kai-Rune «Verdien av reindriftsnæringen i Norge. Har næringen en samfunnsmessig verdi?» Munin, Norges Arktiske Universitet (UiT), 2018 side 19.

¹⁵⁶ Hætta (2018) «Verdien av reindriftsnæringen i Norge. Har næringen en samfunnsmessig verdi?» side 47- 48.

¹⁵⁷ Skogvang (2017) side 128. General Comment No. 23, article 27 para 7.

Konsultasjonene var derfor gjennomført på en måte som førte til at artikkel 27 ikke var krenket.¹⁵⁸

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.¹⁵⁹ Høyesterett har oversatt uttalelsen til å oppstille krav et om informert samtykke.¹⁶⁰ Høyesterett mener likevel ikke at det alltid kreves informert samtykke i forkant av inngrepet, men at det i tilfeller hvor minoritetens livsgrunnlag er fullstendig revet bort, kan tenkes at manglende samtykke kan føre til at inngrepet er i strid med artikkel 27.¹⁶¹ 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.¹⁶²

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. I konsesjonssaker om vindkraftutbygging likestilles reindriftsutøverne med alle andre allmenne og private interesser som berøres av utbyggingen jf. energiloven § 1-2 jf. § 3-1. Men som nevnt i oppgavens punkt 3.3.1 kan det tenkes at reindriften i planområde har et ekstra vern under konsesjonsbehandlingen etter Norges folkerettslige forpliktelser i artikkel 27.¹⁶³

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

¹⁵⁸ Skogvang (2017) side 128. *Apirana Mahuika v. New Zealand* para 9.5-9.8.

¹⁵⁹ *Ángela Poma-Poma v. Peru* para 7.6.

¹⁶⁰ HR-2017-2428-A (*Jovsset Ante Sara-saken*) avsnitt 73 og 74.

¹⁶¹ HR-2017-2428-A avsnitt 74. 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*.

¹⁶² HR-2017-2428- A avsnitt 75 med videre henvisning til NOU 2007: 13 A side 207.

¹⁶³ 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.

ved konvensjonsinngåelsen er den som erkjenner rettighetene som oppstilles i konvensjonen.¹⁶⁴

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.¹⁶⁵ Artikkel 27 adresserer statene direkte i sin ordlyd «In those states», oversatt til «i de stater», noe som trekker i retning av at det er staten som skal ivareta minoritetens kultur, språk og religion i landet.¹⁶⁶ 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.¹⁶⁷ 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.¹⁶⁸ I slike tilfeller kan det etter mitt syn antas

¹⁶⁴ Norsk oversettelse i menneskerettsloven vedlegg 6, konvensjonens fortale.

¹⁶⁵ Ruud Morten, Ulfstein Geir. *Innføring i folkerett*, 4. utgave 2. opplag. Universitetsforlaget (Oslo 2011) side 98.

¹⁶⁶ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

¹⁶⁷ Ruud, Ulfstein (2011) side 98.

¹⁶⁸ Eksempelvis avtalen mellom tiltakshaver og reinbeitedistriktet i saken om Kvitfjell/Raudfjell vindkraftverk, se oppgavens punkt 2.1.1. Etter mitt syn kan slike avtaler sammenlignes med fortrolighetsavtaler eller non

at utbygger gjennom en slik avtale ønsker å unngå å få konsesjonsavslag på bakgrunn av at reindriftens rett til kulturutøvelse kan bli krenket etter artikkel 27.

4.3.1 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.¹⁶⁹

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.¹⁷⁰ 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.¹⁷¹ 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.¹⁷² Dette er i forarbeidene til finnmarksloven lagt til grunn av Justisdepartementet.

¹⁷³

4.4 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

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 oppgaven.

¹⁶⁹ NOU 1984: 18 side 276 flg.

¹⁷⁰ 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.

¹⁷¹ NOU 1984: 18 side 271 jf. 285. Se også Ravna (2009) av Jon Gauslaa, side 193.

¹⁷² General Comment No. 23, Article 17, para 6.2.

¹⁷³ Ot.prp.nr 53 (2002-2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) side 84.

minoritetsgruppe.¹⁷⁴ Etter konvensjonens første valgfrie protokoll kan individer påberope seg brudd på rettighetene nedfelt i konvensjonen og klage staten inn for Menneskerettskomiteen.

¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶

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 27.¹⁷⁷ Dette gjelder også i de tilfellene hvor individets interesser strider mot gruppens egne.¹⁷⁸

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.¹⁷⁹ 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.¹⁸⁰ 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

¹⁷⁴ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

¹⁷⁵ Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights article 2, protokollen er inkorporert i menneskerettsloven jf. § 2 nr. 3 bokstav a.

¹⁷⁶ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ *Kitok v. Sweden* para 9.4 jf. 4.3.

¹⁷⁹ General Comment No. 23, article 27, para 6.2.

¹⁸⁰ 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 Rias/Hylling reinbeitedistrikt ved distriktets leder, og i Rt. 2000 s. 1578 side 1585 hvor sak ble anlagt av en gruppe reinieiere 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. ¹⁸¹

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

For norsk reindrift innebærer det at den enkelte reieneier 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.

4.5 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. ¹⁸²

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 skjønsmessige tolkninger av artikkel 27, og at staten har forpliktet seg til å overholde de rettighetene som følger av artikkelen. ¹⁸³ I saken innebar det at staten ikke ble hørt med at økonomisk vekst og utvikling av steinbruddet legitimerer inngrep i reinbeiteområdet. ¹⁸⁴

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. ¹⁸⁵

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 liv. I tillegg kan det tenkes at det oppstår en situasjon hvor det er motstrid mellom artikkel 27

¹⁸¹ *Howard v. Canada* para 3.1 (klagers anførsel) og 8.3.

¹⁸² *Ravna* (2009) av Jon Gauslaa side 191.

¹⁸³ *Ilmari Länsman v. Finland* (1992), se para 7.13 for statens anførsel og para 9.4 for Komiteens uttalelser.

¹⁸⁴ *Ravna* (2009) av Jon Gauslaa side 190 og 191 med videre henvisninger til at den statlige skjønsmarginen 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.

¹⁸⁵ *Bjerkli, Selle* (2003) av Ann-Gøril Johansen side 186. Skogvang (2017) side 174.

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.¹⁸⁶

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.¹⁸⁷ 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.

4.6 Terskelen for krenkelse av artikkel 27

Tidligere i oppgaven 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.

4.6.1 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.¹⁸⁸ Ordlyden «ikke nektes til» trekker i retning av at artikkelens rekkevidde er snever, og at minoriteten må være fullstendig nektet å utøve sin kultur.¹⁸⁹

I Ilmari Länsman v. Finland uttalte Komiteen at selv om SP artikkel 27 gir uttrykk for at ingen minoritet skal nektes å utøve sin kultur, vil ikke *ethvert* inngrep innebære nektelse. Inngrep som i *begrenset grad* griper inn i minoritetens kulturutøvelse, vil ikke nødvendigvis innebærer at minoriteten er nektet å utøve sin kultur.¹⁹⁰ I denne avgjørelsen kunne ikke

¹⁸⁶ Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 190-191

¹⁸⁷ Ravna (2009) side 192, av Jon Gauslaa. Bjerkli, Selle (2003) av Ann-Gøril Johansen side 186.

¹⁸⁸ Se norsk oversettelse av SP artikkel 27 i menneskerettslovens vedlegg 6.

¹⁸⁹ Ravna (2009) side 202 av Jon Gauslaa.

¹⁹⁰ Ilmari Länsman v. Finland (1992) para 9.4.

Menneskerettskomiteen se at steinbruddet på avgjørelsestidspunktet innebar at klagers reindrifftsutøvelse var påvirket av inngrepet i så stor grad at han var nektet videre utøvelse.¹⁹¹

Etter mitt syn gir avgjørelsen uttrykk for at inngrep som i «begrenset grad» griper inn minoritetens kulturutøvelse ikke omfattes av vernet av kulturutøvelse og dens grunnlag etter artikkel 27.

Ángela Poma Poma v. Peru gir på den andre siden føringer for når en minoritet *er nektet* å utøve sin kultur, og vernet av kultur etter artikkel 27 er krenket. Inngrepet i saken førte til at klager ble fullstendig avskåret fra å fortsette sin lamadrift. Beitegrunnlaget for klagers lamadrift var tørket ut som følge av myndighetenes oppdemming av elver som forsynte beitemarkene, og klager måtte avvikle sin lamadrift og flytte fra sitt bosted. Komiteen anså artikkel 27 å være krenket.¹⁹² 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.

Oppsummert er det vanskelig å konstatere hvilke inngrep som innebærer at minoriteten nektes sin rett til kulturutøvelse, og følgelig omfanget av kulturvernet etter artikkel 27. Praksis fra Menneskerettskomiteen taler for at resultatet vil bero på en konkret vurdering av den enkelte sak.

4.6.2 Nærmere om terskelen for «nektelse» av retten til å utøve kultur

Menneskerettskomiteen har imidlertid uttalt at SP artikkel 27 både omfatter nektelse og «violation» oversatt til krenkelse, av retten til kulturutøvelse.¹⁹³ 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 27.¹⁹⁴ 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.

¹⁹¹ 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 reindrifftsutøvelse i fremtiden.

¹⁹² Ángela Poma Poma v. Peru (2006) para 2.2 og 2.3.

¹⁹³ Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 202 jf. General Comment No. 23, article 27 para 6.1.

¹⁹⁴ NOU 2007: 13 A side 203. Skogvang (2017) side 175.

Eksempelvis uttalte Komiteen i *Jouni Länsman v. Finland* at med bakgrunn i den informasjonen Komiteen hadde, truet ikke inngrepet reindriftens overlevelse i området.¹⁹⁵ Inngrepet vanskeliggjorde bare videre drift. Når det kreves at tiltaket må true reindriftens overlevelse i området for å utløse vern etter artikkel 27, må terskelen for nektelse anses å være høy.

I *Ángela Poma-Poma v. Peru* legger Komiteen en høy terskel til grunn for konvensjonsbrudd. Komiteen kom til at artikkel 27 var krenket fordi inngrepet som tørrla store beiteområder, ødela klagers mulighet til å drive med lamadrift. Klager måtte avvikle sin lamadrift som følge av inngrepet og ble fullstendig avskåret fra sin kulturelt viktige næring.¹⁹⁶

I Alta-saken ble det uttalt at det krevdes «bastante og skadelige inngrep» for å konstatere krenkelse av artikkel 27.¹⁹⁷ 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.¹⁹⁸ Det er også hevdet at andre etterfølgende avgjørelser fra Høyesterett ikke legger til grunn den samme forståelsen av terskelen.¹⁹⁹

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».²⁰⁰ 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.

Oppsummert kan det etter mitt syn konkluderes med terskelen for «nektelse» må vurderes i den konkrete saken, og at det kan tenkes at det er nyanser i hva som anses å være en nektelse av retten til å utøve kultur.

4.6.2.1 Minoritetens tålegrense ved inngrep

Tidligere i kapittelet har terskelen for krenkelse vist seg å være relativ og avhenge av det konkrete inngrepet i saken. Interessant i denne forbindelse er å undersøke om det foreligger

¹⁹⁵ *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.

¹⁹⁶ *Ángela Poma Poma v. Peru* (2006), para 7.6 og 7.7.

¹⁹⁷ Rt.1982 s. 241 (Alta-saken) side 299.

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ Smith, Bull (2015) side 504.

²⁰⁰ Høyesterett i HR-2017-2247-A (Reinøya-saken) avsnitt 128.

noe krav om det enkelte inngrepets innvirkning på minoriteten, herunder om det er en tålegrense knyttet til tiltakets art og omfang som kan utløse konvensjonsbrudd.

I Ilmari Länsman v. Finland uttalte Menneskerettskomiteen at inngrep som bare hadde en «certain limited impact», oversatt til en viss begrenset innvirkning, ikke ville stride med artikkel 27.²⁰¹ Inngrepet som var blitt utført i saken ble ikke ansett som så *vesentlig* at krenkelse av artikkel 27 forelå.²⁰²

I Ángela Poma Poma v. Peru formulerte Komiteen det avgjørende spørsmålet i saken slik “... the question is whether the consequences... are such as to have a *substantive negative impact* on the author’s enjoyment of her right to enjoy the cultural life of the community in which she belongs [egen kursivering og punktering]”.²⁰³ *Substantive negative impact* oversettes til betydelig negative virkninger, og komiteen legger med andre ord til grunn at inngrepet i saken har hatt betydelig negativ virkninger på klagers rett til å utøve kultur.²⁰⁴ I saken uttalte Komiteen at vurderingen av om tiltaket har betydelig negative virkninger beror blant annet på om minoriteten har fått delta i beslutningsprosessene.²⁰⁵ Etter mitt syn innebærer uttalelsen som tidligere nevnt at vurderingen av om artikkel 27 er krenket i inngrepssaker beror på en konkret vurdering av saken.

Samlet kan det fra Menneskerettskomiteens avgjørelser trekkes ut at inngrepet må være av et visst omfang og ha en faktisk negativ innvirkning på minoritetens kulturutøvelse dersom inngrepet skal være i strid med artikkel 27.²⁰⁶

Høyesterett vurderte i HR-2017-2247-A om utbyggingen av fergeleie og omlegging av veien på Reinøy ville ha slik innvirkning på reindriften i planområdet at artikkel 27 var krenket.²⁰⁷ Basert på avgjørelser fra Menneskerettskomiteen konkluderte Høyesterett med at inngrepet ville få *begrensede* konsekvenser for reindriften, selv om utbyggingen ville medføre noen ulemper.²⁰⁸

²⁰¹ NOU 2007:13 A side 204 jf. Ilmari Länsman v. Finland (1992) para 9.5 jf. Jouni Länsman v. Finland (1995) para 10.3 jf. 6.7.

²⁰² Skogvang (2017) side 172.

²⁰³ Ángela Poma Poma v. Peru para 7.5. Konklusjonen var at klager var nektet å utøve sin kultur, og inngrepet var dermed i strid med artikkel 27.

²⁰⁴ Prop.116 L (2016-2018) side 49 jf. Ángela Poma Poma v. Peru para 7.5.

²⁰⁵ Prop.116 L (2016-2018) side 49 jf. Ángela Poma Poma v. Peru para 7.6. Se oppgavens punkt 4.2.1.4 for mer om konsultasjon etter artikkel 27.

²⁰⁶ NOU 2007: 13 A side 204.

²⁰⁷ HR-2017-2247-A (Reinøy-saken) avsnitt 125 til 133.

²⁰⁸ HR-2017-2247-A (Reinøy-saken) avsnitt 128. Det vises blant annet til Jouni Länsman v. Finland (2005) para 10.3 og Menneskerettskomiteens uttalelse om at konsekvensene av tømmerhugsten ikke var «serious enough».

Det er etter mitt syn vanskelig å angi hvor tålegrensen vil gå i enkeltsaker, men avgjørelsene over gir føringer for at inngrepets innvirkning på minoritetens kulturutøvelse kan utgjøre en krenkelse dersom innvirkningen er alvorlig nok. Hvor alvorlig et vindkraftverks innvirkning i reindriftens reinbeiteområder er, vil med andre ord bero på hvordan driften utøves i området.

4.6.2.2 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.²⁰⁹

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.²¹⁰ Det kan tenkes at artikkel 27 ville vært krenket dersom det ikke forelå begrensninger på steinbruddvirksomheten.

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.²¹¹

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».²¹² En type avbøtende tiltak som ble tillagt vesentlig vekt i saken var at anleggsveien opp til

²⁰⁹ Lubicon Lake Band v. Canada para 24.1, NOU 2007: 13 A side 197.

²¹⁰ Ilmari Länsman v. Finland (1994)

²¹¹ *Ángela Poma Poma v. Peru* para 7.7.

²¹² Rt.1982 s. 1241 side 299.

kraftverket skulle være stengt for allmennheten, slik at skadevirkningene for reindriften ble begrensede etter anleggstiden.²¹³

HR-2017-2247-A (Reinøy-saken) er et nyere eksempel på at avbøtende tiltak tillegges vekt i norsk rettspraksis når et eventuelt brudd på artikkel 27 vurderes. I saken trakk Høyesterett frem at et 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 har fått foreslått tiltak som ivaretar reindriften i fremtiden. Høyesterett anså derfor de konkrete inngrepene i saken å være godt under terskelen for brudd på artikkel 27.²¹⁴

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.²¹⁵ Miljødirektoratet 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.²¹⁶

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 Kvitfjell/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.²¹⁷

4.6.2.3 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.²¹⁸ Uttalelsen taler for at

²¹³ Rt. 1982 s. 1241 side 300.

²¹⁴ HR-2017-2247-A (Reinøy-saken) avsnitt 129, 130, 132 og 133.

²¹⁵ NVE rapport nr. 12-2019 forslag til Nasjonal ramme for vindkraftverk side 57.

²¹⁶ NVE rapport nr. 12-2019 samme rapport side 36.

²¹⁷ Se oppgavens vedlegg 1 og 2 for kart over planområdet og reindriftens arealbruk i området.

²¹⁸ *Jouni Länsman v. Finland* (1995) avsnitt 10.6

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 Näkkäljäväri 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 27.²¹⁹

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 vindkraftverkenes 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 utbygging av vindkraftverk, ved at det utvises varsomhet når det er usikre skadevirkninger ved utbygging.²²⁰

4.7 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.

4.7.1 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.

²¹⁹ Äärelä and Näkkäljäväri v. Finland para 7.6.

²²⁰ Bugge (2015) side 97. Se oppgavens punkt 2.2.2 om Kalvvatnan vindkraftverk.

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 27.²²¹ 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 vurderingen av krenkelse ved inngrep i samisk naturgrunnlag.²²² 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.

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».²²³ 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.²²⁴ 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.²²⁵

²²¹ *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 oppgavens 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.

²²² NOU 2007: 13 A side 197, pkt. 5.5.3.7. Ravna (2009) av Jon Gauslaa side 197.

²²³ *Jouni Länsman v. Finland* (2001) para 10.2 siste setning.

²²⁴ Skogvang (2017) side 175 med videre henvisninger. Ángela Poma Poma v. Peru para 7.6 siste setning.

²²⁵ 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.

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, hvor saken gjaldt en vedtatt reguleringsplan for et veiprojekt på Reinøy i Troms kommune. Veiprojektet ville få konsekvenser for reindriftnæringen 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 reindriftnæringen i fremtiden. Det ble ikke foretatt noen annen samlet vurdering av de inngrepene som allerede forelå da veiprojektet ble vedtatt, men avgjørelsen gir likevel føringer for at i alle fall fremtidige konsekvenser inngrepet bør tas med i vurderingen.²²⁶

I RG-2011-1121 (Hålogalands lagmannsrett) gjaldt saken overskjønn i forbindelse med tilleggsregulering av vassdrag.²²⁷ 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 beskjeden 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.²²⁸ Mindretallet var uenig og bemerket at området etter den aktuelle utbyggingen ikke kan brukes

²²⁶ HR-2017-2247-A avsnitt 132-133.

²²⁷ Lagmannsrettsavgjørelsen i HR-2017-2247-A. 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.

²²⁸ RG-2011-1121 punkt 1 Om skjønnet skal fremmes, flertallets vurderinger knyttet til om tiltaket skjønnet gjelder er i strid med folkerettens regler.

slik som før, med dagens driftsform. Samlet sett mener mindretallet at inngrepene truer den samiske kulturen i området.²²⁹

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 beskjeden 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 en slik vurdering hadde blitt foretatt kunne utfallet av konsesjonene blitt annerledes, idet manglende utredning kan ha ført til rettstap.²³⁰

I HR-2017-1230-A gjaldt saken hyttebygging innenfor et reinbeitedistrikts 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.²³¹

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.

Etter mitt syn er det viktig at en helhetlig vurdering av hele inngrepssituasjonen foretas når det skal gjennomføres nye tiltak i et reinbeiteområde. Dersom det ikke gjøres vil det etter min oppfatning ikke foreligge et godt nok grunnlag for å vurdere om artikkel 27 er krenket.

²²⁹ RG-2011-1121 punkt 1.

²³⁰ RG-2011-1121 (Hålogaland lagmannsrett) punkt 1.

²³¹ HR-2017-1230-A avsnitt 49-52. Avgjørelsen knytter seg reindriftsloven § 63, men vurderingen om samlet belastning kan etter mitt syn overføres til denne oppgaven, uten at § 63 behandles nærmere.

4.7.2 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 utbygging». ²³² 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. ²³³ 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. ²³⁴

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. ²³⁵

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. ²³⁶

²³² 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.

²³³ Vistnes, Nellemann, Bull (2004) side 10-12.

²³⁴ Vistnes, Nellemann, Bull (2004) side 41. Se Rt.1982 s. 241 (Alta-saken) side 274.

²³⁵ Se oppgavens punkt 2.1.2 for detaljer om Storheia vindkraftverk.

²³⁶ <https://www.statkraft.no/Energikilder/Vindkraft/fordeler-med-vindkraft/> (Sist besøkt 20.02.19).

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

5 Avslutning – Hva er veien videre?

Problemstillingen som ble oppstilt i innledningskapittelet er: *i hvilken utstrekning vil etableringen av vindkraftverk i reinbeiteområder innebære en krenkelse av SP artikkel 27?*

Etter mitt syn har oppgaven samlet avdekket at reindriften rettsstilling ved utbygging av vindkraftverk i reinbeiteområder er uklar. Kapittel 4 viser at det skal 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 egentlig får anvendelse i praksis. Bakgrunnen for det synes å ligge i den høye terskelen for krenkelse som oppstilles for artikkel 27 både hos Menneskerettskomiteen og hos norske domstoler. Slik artikkelen tolkes gir den etter mitt syn ikke noe praktisk vern for reindriften.

Det som er spesielt med interessekonfliktene knyttet til utbygging av vindkraftverk er at det i Norge er sterke miljø- og samfunnsøkonomiske hensyn som står bak den økte satsingen på vindkraft. Som oppgavens kapittel 3 viser er Norge på vei inn i et «grønt skifte», og Norge må sammen med resten av verden omstille sin energiproduksjon ved å dra nytte av fornybare energikilder på en bærekraftig og miljøvennlig måte. I tillegg vil det være viktig for Norge å erstatte eksport av olje- og gass med produksjon av elektrisitet fra fornybare energikilder for å møte mulig økt etterspørsel for elektrisitet i fremtiden. Vindkraft og vannkraft anses å ha store potensialer i Norge, og utbygging av vindkraftverk vil være en sentral del av det grønne skifte.

Problemet med landbaserte vindkraftverk er at de som nevnt i oppgavens kapittel 3 krever store landarealer. Økt satsing på vindkraftverk vil derfor sannsynligvis innebære at noe reindriftsareal må vike for utbygging. Etter mitt syn viser oppgavens kapittel 2 at reindriften

ikke har noe godt vern for sine reinbeitearealer under energilovens konsesjonsbehandling. I kapittelet kan det likevel sees en endring i anvendelsen av Norges urfolksforpliktelser i konsesjonsbehandlingen etter 2013. Eksempelvis gir Olje- og energidepartementets anvendelse av artikkel 27 i klagebehandling i Kalvvatnan-saken føringer for at artikkel 27 gis økt vekt i nyere konsesjonsbehandling. I Forslag til Nasjonal ramme for vindkraft har NVE utarbeidet en egen rapport hvor det redegjøres for hvordan Norges urfolksforpliktelser skal anvendes i konsesjonssaker som berører reindriftsinteresser. Det blir spennende å se om denne utviklingen fortsetter eller stagnerer i fremtidige konsesjonsbehandlinger.

Det er bare 0,05% av Norges befolkning som driver med reindrift. Det betyr at sterke miljø- og samfunnsinteresser kan veie tungt i saker mot mindre reindriftsinteresser. Når forskjellene mellom partene er så store, bør det etter mitt syn utvikles lovgivning som kan sikre at begge parter stiller likt. Etter min undersøkelse har reindriftens interesser et svakt vern i vindkraftsaker etter gjeldende lovgivning, og dersom det er ønskelig med en levedyktig reindrift, bør reindriftens beskyttelse søkes økt gjennom nasjonal lovgiving all den tid artikkel 27 ikke gir noe praktisk godt vern. Det er viktig at mindre interesser også høres, fordi «På jakt etter de største blomstene trækker vi så lett på de små». ²³⁷

²³⁷ Sandsmark, Margot. *Møt dagen – aforismer*. Lunde Forlag (Oslo 2001) side 7.

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 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 (reindriftsloven)

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)

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.

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

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-saken)

HR-2017-1230-A

HR-2017-2247-A (Reinøy-saken)

HR-2017-1308-U

HR-2018-456-P (Nesseby-saken)

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/hoering---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).

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, Konesjonsvedtak, 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.

Annen teori

Bernt, Jan Fridthjof. «Rettsdogmatikkens metode og rettspolitikkenes 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).

Masteravhandling

Hætta, Kai-Rune (2018) «Verdien av reindriftsnæringen i Norge. Har næringen en samfunnsmessig verdi?» <https://munin.uit.no/handle/10037/13919> (sist besøkt 11.04.19)

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=graatone_cache&layers_opacity=1,0.85,0.45,0.75,0.75,0.75,0.75&catalogNodes=172,170,171,707,192&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 ²³⁸

Vedlegg 2: Reindriftens arealbruk i området Kvittfjell/Raudfjell ²³⁹

Vedlegg 3: Reindriftens arealbruk i planområdet for Storheia vindkraftverk
240

Vedlegg 4: Planområdet for Fálesrássa vindkraftverk ²⁴¹

Vedlegg 5: Reindriftens arealbruk i planområdet for Fálesrássa
vindkraftverk ²⁴²

Vedlegg 6: Reindriftens arealbruk i planområdet for Kalvvatnan
vindkraftverk ²⁴³

Vedlegg 7: Egne utregninger av vindmøller og arealbruk

²³⁸ Kartet er hentet fra Detaljplankart Kvittfjell og Raudfjell vindkraftverk, Tromsø Vind AS (2017).

²³⁹ Kartet er hentet fra NVEs godkjenningsvedtak for MTA Raudfjell/Kvittfjell (2018) side 13.

²⁴⁰ Kartet er hentet fra Detaljplan/MTA for Storheia vindkraftverk, Fosen Vind DA (2016) side 36.

²⁴¹ Kartet er hentet fra NVEs Bakgrunn for vedtak av 11.01.2013 side 7.

²⁴² Kartet er hentet fra kilden.no, se kildeliste.

²⁴³ Kartene er hentet fra NVE, Konesjonssøknad med konsekvensutredning (2011), Kalvvatnan vindkraftverk – Bindal kommune side 110.