

Vindkraft og reindrift

Norges vassdrags- og energidirektorat
Reindrifftsforvaltningen

2004

Innhold

| | |
|---|----|
| FORORD | 5 |
| 1. INNLEDNING | 6 |
| 2. VINDKRAFT I REINBEITEOMRÅDER | 7 |
| Planlagt vindkraft i Norge | 7 |
| Planlagt vindkraft i reinbeiteområder | 8 |
| Arealbruk | 9 |
| Miljøvirkninger | 9 |
| Netttilknytning | 10 |
| 3. REINDRIFT I OMRÅDER SOM ER UNDER PLANLEGGING FOR VINDKRAFT | 13 |
| Reinens tilpasning til naturgrunnet | 13 |
| Naturlige påvirkningsfaktorer | 13 |
| Region Nord Trøndelag - Saltfjellet | 15 |
| Region Saltfjellet - Lyngen | 15 |
| Region Lyngen - Polmak | 16 |
| Region Polmak - Pasvik | 17 |
| 4. KRITISKE FAKTORER FOR REINDRIFTA | 19 |
| 5. REINDRIFTENS STYRINGSORGANER | 21 |
| 6. ERFARINGER FRA INTERAKSJONER MELLOM REINDRIFT OG VINDKRAFT | 23 |
| 7. AKTUELL LOVGIVNING | 24 |
| Innledning | 24 |
| Lovgivning om samiske interesser | 24 |
| Internasjonale rettsregler, folkerett | 26 |
| Inngrepslover | 28 |
| 8. PROSESS | 31 |
| Aktører | 31 |
| Forarbeider | 31 |
| Myndighetsprosess | 33 |
| Styrking av administrative rutiner og tiltakshaveres arbeid med meldinger, konsekvensutredninger og konsesjonssøknad | 35 |
| 9. AVBØTENDE TILTAK | 37 |
| Adgang til å sette vilkår til en konsesjon | 37 |
| Oppfølging av vilkår | 37 |
| Dagens praksis vedrørende vilkår om avbøtende tiltak i forhold til reindrift | 38 |
| Avbøtende tiltak som virkemiddel for å redusere ulemper for reindrift | 39 |
| 10. VIDERE OPPFØLGING | 41 |
| VEDLEGG | 42 |
| Sammendrag av "Kunnskapsstatus – effekter av vindparker på reindriften" | 43 |
| Råd og krav til tiltakshavere ifm utarbeidelse av melding og konsekvensutredning | 47 |
| Adresser | 48 |

Forord

Det er i dag en rekke vindkraftprosjekt som planlegges i reinbeiteområder. Ved utbygging av vindkraft skal forholdet til reindriften vurderes og avklares gjennom de gjeldende beslutningsprosesser, som konsekvensutredninger og konsesjonsbehandling.

Norges vassdrags- og energidirektorat og Reindriftsforvaltningen har sett det som hensiktsmessig å gjennomføre et prosjekt der en fokuserer på sentrale forhold som gjelder vindkraft og reindrift. NVE har en veiledningsplikt i forhold til tiltakshavere som ønsker å planlegge vindkraft i reinbeiteområder, på samme måte som Reindriftsforvaltningen har en informasjonsrolle overfor reineiere når det gjelder deres møte med tiltakshavere og myndigheter som er involvert i vindkraft. Det er derfor vårt håp at denne rapporten kan bidra til økt kunnskap om vindkraft og reindrift. Vi håper også at rapporten kan bidra til å forbedre dagens planleggings- og beslutningsprosesser.

Når det gjelder kunnskapsstatus på effekter av vindkraft på reindrift, har Universitetet i Oslo gjort en studie på oppdrag fra Reindriftsforvaltningen og NVE. Et sammendrag av studien er gjengitt i denne rapporten.

Rapporten fokuserer på vindkraft, men de tema som tas opp når det gjelder reindrift og myndighetsbehandling er også relevante for andre energianlegg som for eksempel kraftledninger og vannkraft.

Denne rapporten er utgitt av NVE og Reindriftsforvaltningen i fellesskap. Rapporten er utarbeidet av en prosjektgruppe som har bestått av Nils Henrik Johnson og Tormod Eggan fra NVE og Per Erik Bjørnstad, Arne Hansen og Stig Gøran Hagen fra Reindriftsforvaltningen.

Agnar Aas
vassdrags- og energidirektør

Johan Ingvald Hætta
fung. reindriftssjef

1. Innledning

Regjeringen Bondevik fastsatte i Sem-erklæringen et mål om å bygge vindkraftanlegg som årlig produserer 3 TWh innen 2010. Målet bygger på målsettinger for energiomleggingen fastsatt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr 29 (1998–99) Om energipolitikken. Myndighetene har fremmet ulike økonomiske virkemidler for å få dette til, blant annet investeringsstøtte og produksjonsstøtte. Det arbeides også i Olje- og energidepartementet med å etablere såkalte elsertifikater. Dette vil gi et økonomisk incitament til å få realisert elproduksjon fra nye fornybare energikilder, som for eksempel vindkraft.

De reindriftspolitiske mål defineres i St. meld.nr. 28 (1991-92) til å være: Økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. Både i denne Stortingsmeldingen, i St.meld. nr.33 (2001-2002), og under reindriftsforhandlingene (St.prp. nr. 63 (2002 – 03)) er det to faktorer som framheves spesielt; nemlig at reindrifta må ha en produksjon, og reindrifta må ha arealer å produsere på.

For å nå målet om minimum 3 TWh vindkraftproduksjon per år må det bygges i størrelsesorden 300-500 vindturbiner. Det er imidlertid under planlegging vindkraftproduksjon i Norge tilsvarende fem ganger regjeringens målsetting om 3 TWh. Vindparker vil berøre store arealer, og for mange av dagens planlagte prosjekter gjelder dette reinbeiteområder i Trøndelag og Nord-Norge. Når tiltakshavere med en arealkrevende virksomhet kommer i inngrep med en arealkrevende næring blir det derfor en stor utfordring å avklare virkninger av ulike vindkraftprosjekter og sørge for hensiktsmessige prosesser som gjør at en kan redusere, eventuelt eliminere, mulige negative virkninger for reindrifta.

Denne rapporten beskriver innledningsvis planlagt vindkraft i reinbeiteområder. Videre beskrives reindrifta i de områdene der det er vindkraft under planlegging. Det gis også en beskrivelse av reindriftas styringsorganer. Universitetet i Oslo har på oppdrag fra Reindriftsforvaltningen og NVE gjennomført en studie av eksisterende kunnskap om effekter av vindkraft på reindrift. Denne oppsummerer både vitenskapelig og mer erfaringsbasert kunnskap. I denne rapporten er det tatt inn et sammendrag av studien "Kunnskapsstatus – effekter av vindparker på reindriften". Vi drøfter i rapporten avbøtende tiltak og ser på forbedringer av dagens behandlingsprosess. Avslutningsvis ser vi på videre oppfølging for å forbedre kunnskapsnivået når det gjelder forholdet mellom reindrift og vindkraft.

2. Vindkraft i reinbeiteområder

Planlagt vindkraft i Norge

Det er i dag bygget ca 86 vindturbiner i Norge i vindkraftanlegg større enn 1 MW, med en samlet installert effekt på ca 160 MW (se fig 1). I tillegg finnes det mellom 10 og 20 mindre enkeltstående vindturbiner rundt omkring i Norge. Ytterligere 48 vindturbiner (110 MW) er under bygging. NVE har gitt konsesjon til ytterligere ca 280 vindturbiner (ca 850 MW) som ennå ikke er realisert. NVE har pr. 1.12.04 to konsesjonssøknader til behandling. Disse to prosjektene utgjør ca 85 vindturbiner (ca 240 MW).

NVE behandler pr 1.12.04 37 meldinger om vindkraftprosjekter. Dette er prosjekter som er i en tidlig fase i planleggingen. Hensikten med en melding er å gi en tidlig varseling til myndigheter og berørte om at en tiltakshaver er i gang med planleggingen av et vindkraftprosjekt. I meldingen skal det også legges frem et utkast til utredningsprogram



Fig. 1 Vindkraftprosjekter til behandling i NVE.

som skal ligge til grunn for en senere konsekvensutredning. For nærmere beskrivelse av myndighetenes behandlingsprosess av vindkraft, se kapittel 8. De meldte prosjektene i NVE utgjør en samlet maksimal installert effekt på ca 5500 MW, eller om lag 16 TWh, bin, Kemijoki OY, Finland. For å kunne optimalisere et planlagt prosjekt i forhold til vindforhold, kostnader og miljøvirkninger vil de fleste tiltakshaver i en melding legge frem et område som er større en det som eventuelt vil omfattes av en vindpark. Ved å inkludere et større område tidlig i en planleggingsprosess vil en kunne veie ulike hensyn, for eksempel reindrift og miljøinteresser, opp mot hverandre i konsekvensutredningen, før en utarbeider en konkret søknad for en vindpark innenfor et avgrenset område.

Samlet vil de planlagte, konsesjonssøkte og konsesjonsgitte vindkraftverkene gi en mulig installert effekt på omlag 6900 MW og en produksjon på 21 TWh.

Planlagt vindkraft i reinbeiteområder

Det planlegges i dag vindkraft i fem av seks reinbeiteområder (se tabell 1). Totalt 31 prosjekt er etablert eller planlegges i reinbeiteområder fra Nord-Trøndelag reinbeiteområde til Finnmark reinbeiteområde. Det er kun etablert én mindre vindpark i et reinbeiteområde i dag. Dette gjelder 5 mindre vindturbiner som ble etablert i 1992 og 1993 på Husfjellet i Vikna kommune. Videre ble det i 1997 og 2003 etablert til sammen to vindturbiner på henholdsvis 1,65 MW og 3 MW på Hundhammerfjellet i Nærøy kommune, samt at det i 2004 ble etablert en midlertidig testturbin på 1,5 MW på Kvaløya i Tromsø kommune.

Tab. 1: Eksisterende og planlagt vindkraft i reinbeiteområder per 1.12.04.

| Reinbeiteområde | Kommune | Prosjekt/ lokalitet | Antall vindturbiner | Status |
|-----------------|-----------------|---------------------|---------------------|----------------|
| Øst-Finnmark | Sør-Varanger | Bugøynes | 25-60 | Melding |
| Øst-Finnmark | Vadsø | Skallhalsen | 8-16 | Konsesjon gitt |
| Øst-Finnmark | Vardø | Domen | 33-50 | Melding |
| Øst-Finnmark | Vardø/Båtsfjord | Seglkollfjellet | 70-250 | Melding |
| Øst-Finnmark | Båtsfjord | Båtsfjordfjellet | 210-990 | Melding |
| Øst-Finnmark | Berlevåg | Rakkucearro | 100-300 | Melding |
| Øst-Finnmark | Berlevåg | Laukvikdalsfjellet | 23-35 | Melding |
| Øst-Finnmark | Berlevåg | Eliastoppen | 16 | Melding |
| Øst-Finnmark | Lebesby | Skjøtningberg | 130-160 | Melding |
| Øst-Finnmark | Lebesby | Kjøllefjord | 8-20 | Konsesjon gitt |
| Øst-Finnmark | Lebesby | Laksefjord | 20-100 | Melding |
| Øst-Finnmark | Gamvik | Digermulen | 20-160 | Melding |
| Øst-Finnmark | Nordkapp | Magerøy | 10-25 | Søknad avslått |
| Øst-Finnmark | Måsøy | Snefjord | 70-150 | Melding |
| Vest-Finnmark | Hammerfest | Hammerfest | 22-55 | Melding |
| Troms | Karlsøy | Fakken | 12-20 | Melding |
| Troms | Tromsø | Måsvik | 15-25 | Melding |

| | | | | |
|----------------|----------------|--------------------|-------|--------------------------------------|
| Troms | Tromsø | Sandhaugen | 3 | Konsesjon gitt, 1 vindturbin bygd |
| Troms | Tromsø | Kvitfjell | 80 | Konsesjon gitt |
| Troms | Tromsø | Raudfjell | 80-90 | Melding |
| Troms | Storfjord | Rieppi | 16-21 | Melding |
| Troms | Berg | Flatneset | 7-11 | Melding |
| Nordland | Narvik | Nygårdsfjellet | 3 | Konsesjon gitt |
| Nordland | Lurøy | Sleneset | 72-82 | Melding |
| Nordland | Nærøy | Hundhammerfjellet | 17-19 | Konsesjon gitt, 2 turbiner bygd |
| Nord-Trøndelag | Vikna | Vikna – Husfjellet | 5 | Bygd |
| Nord-Trøndelag | Vikna | Ytre Vikna | 83-99 | Konsesjon gitt |
| Nord-Trøndelag | Roan/Flatanger | Oksbåsheia | 43-75 | Melding |
| Nord-Trøndelag | Roan | Bessakerfjellet | 17-25 | Konsesjon gitt |
| Nord-Trøndelag | Åfjord | Harbaksfjellet | 33-45 | Konsesjon gitt |
| Nord-Trøndelag | Åfjord | Kvenndalsfjellet | 16-40 | Melding |

Arealbruk

De vindturbinene som planlegges i dag har i størrelsesorden 2-5 MW installert effekt per turbin. Disse vindturbinene har en tårnhøyde fra 80 til 120 meter og en rotordiameter som er omtrent tilsvarende. I dag er den største kommersielt tilgjengelige vindturbinen på 3 MW. En tommelfingerregel tilsier at vindturbiner skal plasseres i en avstand på 5–7 ganger rotordiameteren – avhengig av vindforholdene. En typisk avstand mellom vindturbiner vil derfor være 4–600 meter.

En vindturbin med fundament og opparbeidet kranoppstillingsplass vil legge beslag på ca 1000-1500 m². I tillegg vil det anlegges vegger med ca fem meters bredde, samt servicebygg og transformatorstasjon. Totalt vil de direkte arealbeslagene av et vindkraftverk være små i forhold til det arealet som omfattes av en vindpark.

Med den store avstanden som er mellom vindturbiner vil en vindpark omfatte et betydelig større areal enn det som direkte blir omdisponert til fundamenter, oppstillingsplasser og vegger. En typisk vindpark med 50 MW installert effekt vil kunne omfatte et areal på 2–4 km². Oppstillingsmønster, og dermed utbyggingstetthet, vil variere avhengig av vindforholdene og topografi. Her har turbulensforhold og dominerende vindretning(er) stor betydning. En vindpark plassert på en rekke vil ha en større tetthet (MW/km²) enn vindturbiner plassert i et mer eller mindre rektangulært eller kvadratisk mønster.

Det blir ikke lagt begrensninger på friluftsliv og utmarksbeite i områdene som omfattes av en vindpark. Tilgjengelighet for motorisert ferdsel på vegene som anlegges vil som regel bli regulert gjennom konsesjonsvilkår. Det vanlige er at vindkraftutbygger, kommune, grunneiere og rettighetshavere inngår en avtale om bruk av vegnettet til ulike formål.

Miljøvirkninger

Erfaringene fra planlagte og etablerte vindparker i Norge og i utlandet viser at det er det visuelle inntrykk og landskapsvirkninger som medfører de største miljøkonfliktene ved

etablering av vindkraft. Vindturbinene er store konstruksjoner som må stå i et åpent landskap for å kunne utnytte vinden best mulig. Dette medfører at vindkraftverk ofte vil være godt synlige i landskapet.

Vindturbiner vil også gi noe støy. Dette skjer primært når vingen passerer tårnet og det oppstår en "svisj"-lyd – såkalt aerodynamisk støy. Nesten alle vindparker som planlegges i Norge vil bli etablert så langt unna bolighus og fritidsbebyggelse at støy ikke vil bli noe problem. Støy fra vindturbinene vil naturligvis kunne høres av de som ferdes i og ved en vindpark. Støy avtar imidlertid raskt med avstand, og etter 500 meter til en kilometer vil støyen ikke kunne høres lenger. Ved vindhastigheter over 8 m/s vil det naturlige vindsuset overdøve støy fra vindturbiner.

Konsekvenser for fugl er en annen miljøvirkning som har vært og fortsatt blir diskutert i Norge og i utlandet. En tenker både på kollisjonsrisiko og forstyrrelse. Det er imidlertid få undersøkelser som med sikkerhet kan si at vindkraftverk medfører ulempe for fugl. For norske forhold har vi ingen sikre holdepunkter for å si at vindkraft medfører vesentlige ulemper for fugl når vindkraftverket er kommet i en driftsfase. På dette feltet er det imidlertid behov for ytterligere forskning og utredning.

Andre miljøvirkninger som normalt blir konsekvensutredet er virkninger for biologisk mangfold, fauna og flora, virkninger for kulturminner, kulturmiljø og kulturlandskap, virkninger for friluftsliv, virkninger for inngrepsfrie naturområder, eventuelle forurensningsvirkninger og andre arealbruksinteresser.

Nettilknytning

Et vindkraftverk skal kobles til et tilstrekkelig sterkt punkt i kraftnettet, som regel til regionalnett (66 kV og 132 kV) eller sentralnett (300 kV eller 420 kV). Det er tiltakshaver som har ansvar for å planlegge og bygge nødvendig tilknytningsnett. Nettilknytning kan i enkelte vindkraftprosjekter utgjøre en stor del av kostnadene. Jo større en vindpark er, jo større og lenger nettilknytning kan et prosjekt tåle økonomisk.

I områder der det planlegges store vindparker kan en derfor få lange kraftledninger fra eksisterende nett ut til vindparker som er lokalisert langs kysten. På samme måte som for vindkraft er NVE delegert myndighet til å treffe avgjørelser om å bygge og drive kraftledninger. Konsekvensene av nødvendige kraftledninger for ulike interesser, herunder reindrift, vil derfor inngå som en del av vurderingene om vindkraftprosjektet skal få tillatelse/konsesjon. Nye kraftledninger som planlegges bygget i forbindelse med vindkraftanlegg vil i hovedsak legges parallelt med eksisterende kraftledninger. Dette gjelder også en eventuell ny 420 kV kraftledning i Troms og Finnmark.

Nettforsterkning i Troms-Finnmark

Dersom det blir etablert mye vindkraft i Finnmark må kraften transporteres ut av fylket. Dagens nett har bare kapasitet til å frakte elektrisitet fra ca 150–200 MW installert effekt fra vindkraft. Dette tilsvarer 2–3 vindparker med totalt ca 80 vindmøller (à 2,5 MW) i tillegg til den etablerte vindparken på Havøygavlen i Måsøy kommune. Dersom det skal bygges ytterligere vindkraft i Finnmark ut over dette, må kraftledningsnettet fra Finnmark og sørover forsterkes vesentlig.

I dag behandler NVE meldinger for 17 vindparker med en maksimal installert effekt på ca 3700 MW i Troms og Finnmark. Statnett, som er ansvarlige for sentralnettet i Norge,



Vindmøller på Hundhammerfjellet i Nærøy kommune. Fotograf: Steinar Johansen

har gjort analyser for etablering av en ny 420 kV kraftledning fra Balsfjord i Troms til Varangerbotn i Finnmark. Foreløpige beregninger viser at en slik kraftledning vil kunne transportere ca 1200 MW effekt fra for eksempel vindkraft. Det betyr at det maksimalt vil kunne bygges om lag 400 vindturbiner i Finnmark med en slik nettforsterkning. Sannsynligvis vil en eventuell vindkraftutbygging for å fylle opp en 420 kV kraftledning bli konsentrert til færre og større lokaliteter.

Statnett har beregnet kostnadene ved en slik ny 420 kV forbindelse til om lag 2 milliarder kroner. Videre sier Statnett at det sannsynligvis vil være behov for å forsterke sentralnettet videre mot Trøndelag for inntil 4 milliarder kroner.

Selv med en eventuell ny 420 kV forbindelse fra Finnmark og sørover vil denne kun ta i mot produksjonen fra under halvparten av alle de meldte vindkraftprosjektene. Den videre konsekvensutrednings- og konsesjonsprosessen vil avklare hvilke vindkraftprosjekter som eventuelt vil få konsesjon.

Statnett har signalisert at det er behov for mer utredning og analyser for å finne den mest rasjonelle nettstrukturen dersom det blir aktuelt å etablere mer enn ca 150–200 MW vindkraft i Finnmark. En 420 kV forbindelse mellom Troms og Finnmark er ikke meldt og en realisering av et slikt prosjekt er dermed usikker.

Eventuelle nye nettforsterkninger i sentralnettet vil bli underlagt samme omfattende behandlings- og utredningsprosess (konsesjonsbehandling og konsekvensutredning) som de planlagte vindkraftverkene. En eventuell ny forsterkning som vil kunne ta imot vindkraft utover 150–200 MW vil tidligst kunne være klar i 2010–2012.



3 MVH og 1,65 MVH vindturbiner på Hundhammerfjellet i Nærøy. Fotograf: Steinar Johansen

3. Reindrift i områder som er under planlegging for vindkraft

Det samiske reindriftsområdet strekker seg fra Engerdal i Hedmark i sør til og med Finnmark i nord. I våre 4 nordligste fylker er det bare en del øyer, Lofoten og små arealer på fastlandet som ligger utenfor reinbeiteområdene.

Felles for reindrifta i alle områder er den nomadiske tilpassningen med årlige flyttinger mellom årstidsbeitene. Fra Lyngen i Troms og sørover foregår årstidsflyttingene innenfor det enkelte distrikt, med unntak av 3–4 distrikter som årlig bruker konvensjonsvinterbeiter i Sverige. I nord Troms og Finnmark foregår årstidsflyttingene mellom vinterbeiter inne på vidda, og sommerbeite ute ved kysten.

Gjennom de siste hundre år har det stadig vært behov for endringer i flyttmønsteret. Det skyldes politiske vedtak, overgang fra natural- til pengehushold, teknologisk utvikling og ulike fysiske inngrep i reinbeiteland.

Reinens tilpasning til naturgrunlaget

Rein lever året rundt på utmarksbeite, hvor den er prisgitt uforutsigbare værforhold og store variasjoner i tilgang og kvalitet av beite både mellom sesonger og mellom år. Gjennom de mest kritiske periodene har reinen et stramt energibudsjett, som foruten å forsyne reinen med energi til de basale livsprosessene skal dekke aktiviteter som beiting, gåing og løping. Simlene skal i tillegg ha energi til å die kalven gjennom sommer og høst. Reinens er tilpasset et skiftende miljø der beite-opptak og levevis veksler med variasjonene i plantedekket gjennom året. Variasjonen i beiteopptak er knyttet til sesong-messig appetitt-regulering, fettlagring og evnen til å utnytte ulike typer fôr. Variasjonene i levevis er knyttet til reinens trekk mellom ulike beiteområder, både i form av regionale trekk mellom sesongbeiter og lokale trekk innenfor samme beiteområde. På tross av sterke tilpasninger til et skiftende miljø er reinen likevel sårbar for en del miljøforandringer, eksempelvis fysiske inngrep og forstyrrende aktiviteter.

Naturlige påvirkningsfaktorer

Kvaliteten og tilgjengeligheten av beitet påvirkes naturlig av *berggrunn, klima og topografi*.

Berggrunn

I reindriftssammenheng er det hensiktsmessig å dele berggrunnen i 3 kategorier; kambro-siluriske formasjoner, grunnfjell og sparagmitt. I områder med kambro-siluriske bergarter (gjerne kalkrike bergarter) er det gode forhold for sommerbeiting. Grunnfjell og spesielt sparagmitt (sure bergarter) gir gode vekst-betingelser for lav og dermed gode vinterbeiter.

Klima

Områdene hvor det drives reindrift preges av vestlige luftstrømmer som gir økende nedbørs-mengder fra kysten og inn mot grensefjellene, for deretter å avta sterkt mot øst. Nedbørsmengden avtar også nordover.

Klimaet betyr mye for reinens arealbruk. I kystområder vil rikelig med sommernedbør og høy døgnmiddeltemperatur tidlig på våren gi gode betingelser for planteveksten. Nedbørsrike og kjølige somre gir dårlige betingelser for insekter som kan plage reinen. Av denne grunn finner en gjerne de beste sommerbeitene her.

Vinterstid kan ugunstig klima gi store vindpakkede snømengder og islag i snødekket som helt eller delvis "låser" mattilgangen for reinen. For å finne beite må reinen flyttes til områder som er nedbørsfattige og så kalde at nedbøren kommer som snø. Her vil reinen finne mat under et tynt og løst snølag. De klimatiske beste vinterbeitene finner vi i kontinentale områder. Viktige unntak finnes i ytre kystområder og på øyer, hvor snøen ikke legger seg om vinteren.

Topografi

Topografiske forhold vil kunne ha direkte konsekvenser for den fysiske adkomsten til beiteområder (f.eks. bratte terrengformasjoner), og indirekte konsekvenser gjennom klimatisk påvirkning av både kvalitet og tilgjengelighet av beitene (f.eks. "regnskyggeeffekt"). På storskalanivå bidrar store høydeforskjeller til vedvarende framsmelting av næringsrik, spirende vegetasjon om våren og sommeren. På småskalanivå bidrar stor overflatejevnhet i terrenget til økt beitetilgang vinterstid (snaurabber) og bedre beitekvalitet sommerstid (snøleiesamfunn). Dessuten gir vindutsatte høydedrag reinflokkene "ly" for insektplagen på varme sommerdager (luftingsområder)

I arbeidet med å beskrive reindriftsområder som er aktuelle for vindkraftutbygging vil det bli for omfattende å beskrive hvert enkelt reinbeitedistrikt. En beskrivelse av reindriften innenfor hvert enkelt reinbeiteområde er heller ikke egnet fordi de formelle områdegrensene ikke er satt ut fra driftsform og driftsmønster i området, men etter egnede forvaltningsgrenser. I denne utredningen er reindriften beskrevet i 4 regioner for å best mulig få fram særtrekkene ved hver enkelt region.

- Region Nord Trøndelag – Saltfjellet
- Region Saltfjellet – Lyngen
- Region Lyngen – Karasjok
- Region Karasjok – Pasvik

Grensene mellom regionene er ikke eksakte, men ut fra en totalvurdering vil en slik inndeling gi et brukbart bilde av reindriften i regionene. Fokuset vil være på den *kystnære reindriften* i og med at det primært er her vindkraft planlegges.

Tall for reindriften i grenseområdene som årlig benytter seg av konvensjonsbeiter i Sverige, er *ikke* med i beskrivelsen. Det er heller ikke tallene for den svenske reindriften (sommerbeiting) som finner sted i fjellet langs riksgrensen. Hver vår flytter svenske reieiere inn i Troms og Nordland med opp til 100 000 rein for kalving og sommerbeiting. Avtalen som regulerer denne beitebruken utløper i 2005, og uten å forskuttere noe resultat fra de pågående reforhandlinger kan det se ut som om svensk reindrift kommer til å få tilbake større rettigheter i Norge slik de hadde før 1972-konvensjonen trådte i kraft.

Region Nord Trøndelag – Saltfjellet

Regionen består av 7 reinbeitedistrikter med noe over 12 500 rein og 37 driftsenheter (konsesjoner). Landskapet preges av store fjorder, bratte tinder og mange små øyer og holmer. Reindriften og muligheter i området er styrt av landskapets beskaffenhet, og reindriften har liten mulighet for å endre bruken av områdene fordi topografien i så stor grad har vært bestemmende for reindriften tilpassning.

I hele området foregår vinterbeitingen nær havet. I fjæra, langs land og på snøfrie øyer og halvøyer. Vinterbeitingen består i det vesentligste av myrplanter, og andre planter som har lagret opplagsnæring i rot og knoller. Reinlav har liten betydning for reindriften totalt sett, men kan lokalt være viktig. Beitingen finner gjerne i lommer i terrenget, og det totale beitearealet blir stort fordi det finnes så mye impediment mellom beitelommene, mens nettoarealet er forholdsvis lite. Vinterbeitingene er jevnt over begrensende faktor for reindriften.

Sommerbeitingene finnes enten lenger inn i landet eller høyere til fjells. Lengde og tidspunkt for årstidsflyttinger varierer en del, men felles for regionen er at alle distrikter flytter ut av vinterbeitingen før kalving og holder seg på sommer/høstbeiter lengst mulig. Denne tilpassningen gjøres for å spare vinterbeitingene. Noen distrikter har begrensede arealer med kalvingsland. Begrensede kalvingsarealer vil sammen med reinens adferd, ekstra var i kalvingstiden, føre til at også kalvingsområdene er begrensende for reindriften.

Region Saltfjellet – Lyngen

Regionen består av 19 reinbeitedistrikter med noe under 7 500 rein og 38 driftsenheter (konsesjoner). Spesielt for regionen er lav reinitetthet, dårlige vinterbeiter og overflod av sommerbeite. Alle distriktene driver helårsdrift innenfor eget distrikt med svært korte årstidsflyttinger.

Vinterbeitingene betraktes som dårlige fordi tilgjengeligheten er svært usikker. Vegetasjons-sammensetningen er ikke vesentlig forskjellig fra vegetasjons-sammensetningen i regionen lenger sør, men hyppigheten av ising og store snømengder er mye større. Hyppigere forekomst av låste beiter i denne regionen kan forklares ut fra to forhold. I sør ligger store deler av vinterlandet så lavt at sjansen for å få regn er stor, og i sør ligger temperaturen normalt en grad eller to høyere enn i nord. Summen av disse to faktorene fører til at distriktene sør for Saltfjellet stort sett beiter på barmark hele vinteren, mens distriktene i denne regionen sliter med ising og store snømengder.

Reindriften har tilpasset seg disse forholdene ved å spre reinen på vinterbeite. Reinen beiter ikke i samlet flokk, men streifer rundt enkeltvis eller i små flokker for å utnytte beite som kan være tilgjengelig. Reinen går energimessig på sparebluss og må ikke forstyrres.

I denne regionen er tilgjengeligheten til vinterbeite den begrensende faktor. Det kan i mange distrikter være rikelig med vinterbeitevegetasjon, men det hjelper ikke når reinen ikke kommer ned til vegetasjonen. Best tilgang til beite har reinen i de områdene som er snøbare på grunn av mye vind. De samme områdene vil være attraktive for vindkraftutbygging nettopp fordi det blåser mye, og føre til at rein og vindmøller direkte konkurrerer om de samme lokalitetene.

Et annet forhold som særpreger regionen og gjør det nødvendig med et lavt reinitall pr. kvadratkilometer er at det ofte er overlapp mellom flere årstidsbeiter. I praksis betyr

det at reinen kan gå i samme område stort sett hele året. I slike områder er reindriften avhengig av at det finns reinlav og annen egnet vinterbeitevegetasjon ispedd sommer og høstbeitene. Hvis reintallet pr. kvadratkilometer blir for høyt vil også den typiske vinterbeitevegetasjonen bli beitet om sommeren, og da vil reinen ha mindre beite når vinteren kommer.

Innenfor regionen er det vanskelig å peke ut hvilke årstidsbeiter som er begrensende for reindriften i og med at det er overlapp mellom flere årstidsbeiter, og fordi reinen går veldig spredt på beite gjennom vinteren. I distrikter der sensommerbeite og høstbeite ikke overlapper med andre årstidsbeiter vil reindriften sannsynligvis ha mest av disse to årstidsbeitene.

Region Lyngen – Polmak

Regionen består av 29 reinbeitedistrikter med over 100000 rein og noe over 300 driftsenheter (konsesjoner). Spesielt for regionen er høy reinitetthet, tørre og kontinentale vinterbeiter og lange årstidsflyttinger. Alle distriktene har vinterbeite på "fellesbeitene" inne på vidda og sommerbeite i egne distrikter på kysten. Fellesbeitene består av mange tradisjonelle siidaområder, der stort sett hver siida gjennom alders tids bruk har spesielle rettigheter til eget område selv om arealet ikke er underlagt noen formell inndeling av norske myndigheter.



Reinen vender tilbake til sine tradisjonelle vårområder selv om områdene er tatt i bruk av andre.
Foto: Per Torbjørn Jystad

Reindrifta i denne regionen er størst på alle måter, og det er ingen andre plasser i landet at reindrifta i så stor grad preger lokalsamfunn, utmarksstrekninger og for så vidt all bruk av utmark.

I korthet kan vi beskrive reindriftsåret ved å starte med vinterbeitene inne på vidda. Her har reinen vanligvis godt tilgjengelige lavbeiter på sammenhengende lavmatter. Foruten områdene i Pasvik er det her laven er viktigst for reinen. I april starter flyttingen mot sommerbeitene. Det eksisterer en spesiell kørdning for å hindre rot og sammenblanding under flyttingen. Noen distrikter flytter ganske fort og bruker landgangspram for å komme seg fram til sommerbeitedistriktet (gjerne på øyer) før kalving. Andre flytter senere og kalver på felles vår og høstbeiter. De sistnevnte flytter ikke inn i sommerbeitedistriktene før etter kalving (slutten av juni).

Sommerbeitene ligger på kysten, og kvaliteten på beitet er noe varierende. Generelt kan en si at for de distriktene som holder til ytterst på kysten og på øyer er det kalvingsområdene som er begrensede for reindrifta, mens det for sommerdistriktene nærmest fellesbeitet er mengden og kvaliteten på sommerbeite som er avgjørende.

I begynnelsen av september starter høstflyttingen sørover mot vinterbeitene igjen. Denne flyttingen går mye langsommere, og ingen distrikter har anledning til å flytte inn på vinterbeiteområdene før 1. november. Reinens brunstid samt slakting foregår i denne perioden. Noe slakting skjer senere.

Høstbeitene er en del av det såkalte fellesbeitet, og i høstbeiteområdene er det samlet veldig mye rein på små arealer. I tillegg til de om lag 100 000 voksne rein som flyttes inn på høstbeitet følger det med om lag 60 000 kalv. Slaktingen gjør at det ved årsskiftet er om lag samme reintall som året før.

En så utpreget nomadisk driftssyklus med årstidsflyttinger til helt forskjellige områder fører til at evt. inngrep i et område får følger for reindrifta gjennom hele driftssyklusen, og forplanter seg til helt andre områder enn der inngrepet fant sted.

Ovenfor ble det pekt på minimumsfaktorene innenfor sommerbeitearealene. Samlet for hele regionen er det vinterbeitene som er begrensede for reindrifta – selv om intern ubalanse i beitefordelingen gjør at det i det enkelte distrikt kan være sommerbeitet eller kalvingslandet som er begrensede. Per i dag har vi ikke utviklet noen objektiv metode for å klarlegge dette, men gjennom samtaler med det enkelte reinbeitedistrikt og bruk av reindriftings arealbrukskart vil det være mulig å lokalisere mindre viktige reindriftingsarealer.

Region Polmak – Pasvik

Regionen består formelt sett av 16 reinbeitedistrikter, men de drives som 7 distrikter. I regionen har de noe over 16 000 rein fordelt på 33 driftsenheter (konesjoner). Spesielt for regionen er god produksjon og høyt reintall pr. driftsenhet. Alle distrikter har årtidsflyttinger til egne vinterbeitedistrikter, i motsetning til Kautokeino/ Karasjok der vinterbeitingen foregår på "fellesbeitet."

Foruten de ovenfornevnte fellestrekkene kan vi si at kjennetegnet for denne regionen er de store ulikhetene mellom distriktene. Distrikt 4 /5B har kystnære vinterbeiter, mens distrikt 5A/5C har kontinentale vinterbeiter i innlandet (Pasvik). Størrelsen på distriktene varierer fra 800–5000 kvadratkilometer mellom distrikt 1/2/3 og distrikt 6/5D. Noen distrikter har begrenset sommerbeite (5A/5C), mens andre har begrenset vinterbeite (6/5

D). Noen distrikter flytter bare noen få kilometer mellom årstidsbeitene (4/5B), mens andre distrikter har forholdsvis lange flyttleier (6/5 D).

Reindriften i regionen framstår som rimelig robust, men robustheten er et resultat av en målrettet tilpassning mellom rein, mennesker og beitegrunnlag. Reindriften i denne regionen kan på generelt grunnlag ikke betraktes som mer tolerant ovenfor inngrep enn reindriften i andre regioner. Også i dette området vil ugunstig plasserte tiltak kunne gi store konsekvenser, men regionen sett under ett vil det nok være mulig å finne områder der utbyggingstiltak får mindre konsekvenser for reindriften.

Å forutsi på hvilke årstidsbeiter/eller hvilke arealer dette dreier seg om på generelt grunnlag vil være meget vanskelig i og med at forskjellene mellom distriktene er så store.

4. Kritiske faktorer for reindrifta

Større utbyggingsprosjekter i reinbeiteland vil fysisk legge beslag på beiteland, og kan føre til forstyrrelse og ulempe for reindrift i omkringliggende områder. Hvor mye ulempe utbyggingen påfører reindrifta avhenger av prosjektets størrelse, utforming og plassering i terrenget.

Reindriftas beitebruk og årstidsflyttinger mellom beiteområdene bygger på villreinsens eldgamle beitebruk og trekk. Denne bruken er vanskelig å endre fordi premissene for denne bruken er beite, topografi og klima. Nye utbyggingsprosjekter kan være ødeleggende for reindrifta hvis beiting og trekk vanskeliggjøres eller hindres. Dette betyr ikke at ethvert inngrep er like skadelig, og at alt reinbeiteland er like viktig. Enkelte områder er av essensiell betydning for rein og reindriftsutøvere, mens andre områder brukes mer sporadisk og innehar ikke en sentral rolle for reindrifta i området.

For å lykkes i reindrifta er det viktig å gjenkjenne de faktorene som til sammen danner grunnlaget for å drive reindriftet i et område. Å gjenkjenne de kritiske faktorene er viktig både for reindriftsutøvere og for andre som ønsker å bruke reinbeitelandet. Her vil vi ikke fokusere på de interne faktorene som er sentrale for reindrifta, men belyse de kritiske faktorene for reindrifta ved utbygging som fører til ny eller endret arealbruk i deler av reinbeitelandet.

Kalvingsland

Simler som oppholder seg i kalvingslandet er svært avhengige av ro. Forstyrrelse og ferdsel i disse områdene kan føre til at simla mister kalven eller at simla ikke får preget kalven i tiden etter kalvingen.

Vinterland

Reinen går på sparebluss om vinteren. Næringsinnholdet i kosten er så lavt at reinen går i energiunderskudd hele tiden. Forstyrrelse fører til økt aktivitet hos reinen og følgelig høyere energiforbruk. Med økt aktivitet vil differansen mellom næringsinntak og næringsforbruk bli negativ, og i verste fall føre til at reinen blir så tappet for energi på vintervinteren at den stryker med. De fleste reinbeitedistrikter har vinterland som minimumsbeite.

Trekk- og flyttleier

Reinen er avhengig av å kunne alternere mellom ulike årstidsbeiter, samt ha fri passasje til de ulike delene av hvert enkelt årstidsbeite. I noen områder skjer migrasjonen mellom de ulike beiten etter faste ruter (trekk og flyttleier) der reinen har svært få andre muligheter til å komme fram dersom leiene blokkeres av utbygging.

Reindriftsanlegg

Reindriftenes anlegg er ikke tilfeldig plassert i terrenget. De lokaliseres til områder der det er lett å få reinen inn i gjerdet. I tillegg vil bruken av anlegget være avgjørende for hvilke andre faktorer som er viktige. Et slakteanlegg må gjerne være nær vei mens et merkegjerdet må være på en luftig plass med tilgang til vann. Området må ikke være for fuktig

for da blir det gjørme i gjerdet, det må heller ikke være for steinete for da kan reinen skade seg når den løper i gjerdet.

Administrative ressurser

Reinbeitedistriktene strekker seg ofte over flere kommuner og fylker. Det fører til at reinbeitedistriktene får et betydelig arbeid for å svare på alle planer, høringer og meldinger som reinbeitedistriktet er part i. Manglende formell utdanning, språkproblemer og arbeidstopper vedrørende selve reindriften kan føre til at tidsfrister ikke overholdes og at kvaliteten på svarene ikke gjenspeiler viktigheten av interessene de skal ivareta – selv om planlagte tiltak har store konsekvenser for berørte reinbeitedistrikt.

Fragmentering/ barriere effekter

Reindriftsfolket kalles de 8 årstidens folk fordi reinen i løpet av et reindriftsår benytter 8 ulike årstidsbeiter. Årstidene som brukes kalles; Vinter, vårvinter, vår, forsommer, sommer, høst, parring, høstvinter. Hvert enkelt årstidsbeite har egne kvaliteter som gjør det spesielt egnet til reinens bruk den bestemte årstiden. *I et tenkt tilfelle vil et inngrep lokalisert til vårvinterbeitet, der alt vårvinterbeitet blir nedbygd føre til at reindriften på de 7 andre årstidsbeitene også forsvinner. Det er ikke mulig å ha rein i området på de 7 andre årstidene når reinen er død på vårvinterbeite.* Dette eksemplet skal illustrere at selv om vi har pekt på en del kritiske faktorer for reindriften vil en aldri kunne forutsi virkningen av et inngrep i reinbeiteland hvis en ikke kjenner og forstår den helhetlige bruken til reindriften i området. Fullstendig oversikt over den helhetlige bruken kan bare rein-eierne (siidaen) som bruker området gi.

Utbyggingstiltak plassert på "feil" plass kan skape barriere effekt og fragmentere reinbeitelandet slik at ubebygde og uforstyrrede områder blir umulige å bruke fordi det blir umulig å flytte reinen til dem.

5. Reindriftens styringsorganer

Reindrifftsretten bygger på alders tids bruk, og reguleres gjennom Lov om Reindrift av 9. juni 1978 nr. 49. Innenfor det samiske tamreinområdet er det bare personer av samisk ætt som er bosatt i Norge som kan drive reindrift. I tillegg kreves det at enten foreldre eller besteforeldre har hatt reindrift som hovednæring. Adgangen til å drive reindrift begrenses ytterligere av at det kreves konsesjon, driftsenhet, for å være selvstendig næringsdrivende i reindrift. Antallet konsesjoner er begrenset, og det er Områdestyret som har myndighet til å dele ut driftsenhet.

Reindriften hører inn under Landbruksdepartementet, med Reindrifftsforvaltningen som ytre etat. Reindrifftsforvaltningen er sekretariat for reindriffts tillitsvalgte og kollektive organer. På nasjonalt nivå har vi et *Reindrifftsstyre* der den sentrale Reindrifftsforvaltningen i Alta er sekretariat. Reindrifftsstyret har en rådgivende funksjon ovenfor Reindrifftsforvaltningen samt at de har avgjørelsesmyndighet i en del saker av næringspolitisk karakter. Representantene oppnevnes av Landbruksdepartementet og Sametinget.

På områdenivå finnes det 6 *Områdestyret*, der Reindrifftsforvaltningens områdekontor ivaretar sekretariatsfunksjonen. Områdestyrene er tillagt avgjørelsesmyndighet i en rekke saker av næringsmessig karakter samt at de er tillagt rollen som reindrifftsmyndighet etter plan- og bygningsloven og energiloven. Representantene oppnevnes av Sametinget og Fylkestinget.

I tillegg har hvert reinbeitedistrikt et eget *distriktsstyre* valgt av og blant reieierne i distriktet. Distriktsstyret ivaretar selv sekretariatsfunksjonen. Distriktsstyrene er både privatrettslige representanter for sitt distrikt, samtidig som de fungerer som forvaltningsorgan for deler av reindrifftsavtalens og reindrifftslovens virkemidler. I forhold til tiltak etter plan- og bygningsloven og energiloven er distriktsstyrets oppgaver først og fremst å ivareta de privatrettslige oppgaver på vegne av reindriffta. Organiseringen kan også vises som i figuren under.

I tillegg til de formelle styringsorganene som vises i figuren under finnes det i reindriffta egne *uformelle* styrings/ samarbeidsorganer som i enkelte saker kan være viktige å

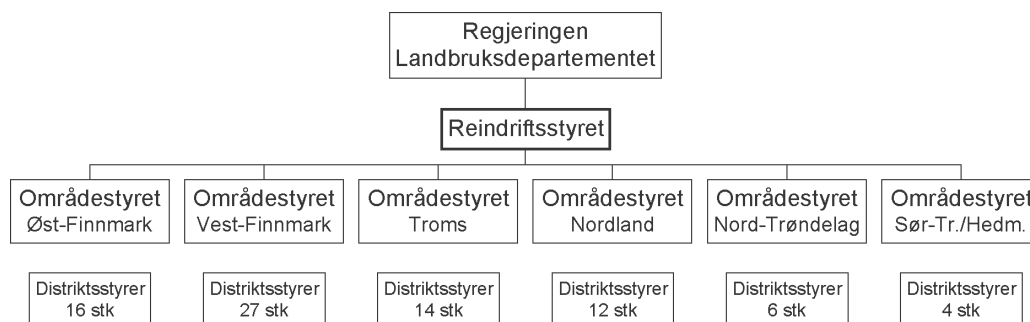


Fig. 2 Organisering av reindriffts styringsorganer.

forholde seg til for tiltakshaver. Det er først og fremst siidaen som i den senere tid har fått økt betydning gjennom rettspraksis og økt politisk bevissthet. Siidaen er et begrep som brukes om reindriftens tradisjonelle arbeidsfellesskap. Siidaen består av mange enkelt-reineiere som deler på arbeidet, men der hver enkelt reineier har eiendomsrett til egne rein. Et reinbeitedistrikt kan bestå av en eller flere siidaer, og bruken til siidaene er oftest som den har vært fra gammelt av. Det betyr at de fleste siidaer gjennom alders tids bruk har etablert meget sterke bruksrettigheter i og på sine tradisjonelle områder.



Reinsdyr nær vindturbin i Finland. Fotograf Kemijoki OY

6. Erfaringer fra interaksjoner mellom reindrift og vindkraft

Dette kapittelet gjengir hovedkonklusjonene i rapporten "Kunnskapsstatus – effekter av vindparker på reindriften", som er utført av Sindre Eftestøl m.fl., Universitetet i Oslo, på oppdrag av prosjektgruppen. Et sammendrag av rapporten finnes som vedlegg 1.

Det er innhentet opplysninger og erfaringer fra etablerte vindparker i Norge, Sverige og Finland gjennom befaringer, møter og intervjuer. Det er også innhentet opplysninger fra andre deler av verden. Det er også foretatt en oppsummering av relevant nasjonal og internasjonal litteratur, samt gitt en oversikt over relevante vitenskapelige studier som er under utarbeidelse eller planlegging.

Hovedkonklusjonen til Eftestøl m.fl er at man per i dag vet for lite om hvordan en større vindpark vil påvirke reindriften. De få studiene som er gjennomført støtter en hypotese om at vindparker har liten eller ingen negativ påvirkning på reinsdyr. Det påpekes imidlertid at de gjennomførte studiene er begrenset ved at de enten kun ser på effekter av dyr i innhegning, består av overflatiske billedstudier eller gjelder andre dyrearter.

Det konkluderes med at de fleste forskere er enige om at det er det menneskelige aktivitetsnivået etter en utbygging som er den faktoren som har størst betydning for hvor stor effekt et inngrep får. En regner med at hvis en begrenser den menneskelige aktiviteten og øker forutsigbarheten vil de negative effektene bli mindre.

Det foreslås i rapporten fra Eftestøl m.fl at det bør settes i gang omfattende biologiske og sosialøkonomiske studier for mer nøyaktig kunne estimere effektene av større vindparker i Norge på tamrein og reindrift. Slike studier bør også se spesifikt på virkninger av avbøtende tiltak for å teste om disse faktisk kan eliminere eller redusere potensielle negative effekter.

7. Aktuell lovgivning

Innledning

Når NVE skal treffe vedtak i samiske reinbeiteområder om energianlegg, for eksempel vindkraft, vil fire grupper lover eller andre rettsregler komme inn.

Den første gruppen lovgivning som vil bli aktualisert kan kalles samelovgivning, det vil si lover som angår samiske spørsmål spesielt.

Den andre gruppen rettsregler er konvensjoner som angår samene som urfolk og som den norske stat er bundet av.

Den tredje gruppen lover er de ulike inngrepslovene, med tilhørende forskrifter, som regulerer konkrete inngrepstyper eller former for naturinngrep. Vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven er inngrepslover innenfor NVEs myndighetsområde. Lovene har til dels detaljerte regler om hvilke tiltak som omfattes, konsesjonsregler og saksbehandlingsregler.

En fjerde gruppe lover er generelle lover som gjelder for alle forvaltningsorgan. Disse setter krav til hvordan saksbehandlingen i forvaltningen skal foregå, og vil supplere og presisere reglene i inngrepslovene. Mest sentral er forvaltningsloven, som blant annet har regler om saksforberedelse, herunder forvaltningens saksopplysningsplikt, hvordan vedtak skal utformes og om klagebehandling. Disse lovene er viktige også i denne sammenhengen, men har ingen regler som vil gjelde samiske reindriftsinteresser spesielt, og de omhandles derfor ikke her.

Lovgivning om samiske interesser

Grunnloven § 110 a

Bestemmelsen lyder: *"Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv."*

Som grunnlovsbestemmelse er bestemmelsen en overordnet rettsregel. Både rettslig, politisk og moralsk forplikter den myndighetene til å legge til rette for at samene selv skal kunne utvikle det samiske samfunnet. Bestemmelsen vil være en formålsbestemmelse ved tolkingen av lover som har betydning for samiske interesser.

Bestemmelsen er utformet vidt og dekker både vern og utvikling av samiske interesser. Det framgår ikke på hvilken måte forholdene skal legges til rette, men i praksis brukes mange virkemidler, blant annet lovgivning, økonomisk støtte, deltagelse i ulike politiske forum osv. Sameloven er en konkretisering av grl § 110a på viktige samfunnsområder, jf nedenfor.

Sameloven 12. juni 1987 nr. 56

Loven konkretiserer grunnloven § 110 a på viktige områder og har bestemmelser blant annet om opprettelse av Sametinget, Sametingets organisering, arbeidsmåte og myndighet og om samisk språk.

I inngrepssaker er § 2-1 en viktig bestemmelse. Den gir Sametinget rett til å uttale seg om eller på andre måter ta initiativ i alle saker tinget selv mener særlig berører den samiske folkegruppen. Bestemmelsen gir en initiativrett for Sametinget, som tinget selv i stor grad kan definere rekkevidden av. Ved etablering av energi- og vassdragsanlegg i

samiske områder vil denne bestemmelsen gi Sametinget adgang til å komme med innspill og uttalelser i saken, uavhengig av hvilke prosedyreregler som er fastsatt på det enkelte saksområdet og hvilke rutiner NVE har.

De særskilte språkreglene i sameloven kapittel 3 kan komme inn når det søkes om tiltak i Troms og Finnmark. Forvaltningsområdet for samisk språk omfatter kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana og Kåfjord. For tiltakshaver vil det medføre at innenfor forvaltningsområdet skal søknader om energi- og vassdragstiltak kunngjøres både på norsk og på samisk.

Reindriftsloven 9. juni 1978 nr. 49

Reindrift er og har tradisjonelt vært en viktig samisk kulturbærer. Reindriftsloven er den sentrale loven for reindriftnæringa. Loven skal sikre reindrift som næring og sikre at beiteressursene utnyttes på en bærekraftig måte, men det er også uttrykkelig slått fast at reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for å sikre samisk kultur, jf § 1.

Reindriftslovens forvaltningsområde er gitt i medhold av lovens § 2. Reindrift utenfor forvaltningsområdet må ha grunnlag i alders tids bruk eller hevd, og er rettigheter som må være etablert på privatrettslig grunnlag. Dette betyr at en reindriftsutøver over lang tid kan ha opparbeidet seg for eksempel beiterettigheter utenom forvaltningsområdet. Om det er tilfelle må avgjøres i den enkelte sak, og vil i praksis ha betydning for erstatning der beitearealer går tapt ved et utbyggingstiltak.

Reindriftsutøvernes rettigheter og plikter er beskrevet i reindriftsloven kapittel III. Reindriftsretten er i § 9 definert som en bruksrett som gjelder uavhengig av grunneierforhold



Veier er blant infrastrukturtiltakene som er med på å fragmentere reinbeitelandet.
Foto: Per Torbjørn Jystad

og som innenfor gitte rammer i loven omfatter rett til opphold med rein og til ferdsel, flytting og flytteleier (jf § 10), til beite for reinen (§ 11), til oppsetting av nødvendige anlegg (jf § 12), til å ta ut brensel og trevirke (jf § 13) og til jakt, fangst og fiske (jf § 14).

Reindriftsloven har enkelte bestemmelser som spesifikt angår naturinngrep i reindriftsområdene, blant annet følger det av § 10 annet ledd at flytteleier ikke må stenges. Men i all hovedsak skal forholdet til reindriften fanges opp av saksbehandlingen etter den enkelte inngrepsloven.

Det er inngått konvensjoner med Sverige og Finland om reinbeite mm, jf. lov 9. juni 1972 nr. 31 og 11. mars 1983 nr 8. Konvensjonene har størst betydning fra Troms og sørover.

Kulturminneloven 9. juni 1978 nr. 50

Kulturminneloven har egne bestemmelser om samiske kulturminner. Sametinget v/miljø- og kulturvern avdelingen er utøvende myndighet for samiske kulturminner.

Kulturminner kan være fredet enten direkte som følge av loven eller gjennom konkret fredningsvedtak. En viktig kulturminnekategori ved inngrepssaker er spor i grunnen etter boplasser, byggverk, veifar osv. Slike kulturminner er automatisk fredet hvis kulturminnet er fra oldtid og middelalder (år 1537). For samiske kulturminner inntreer vernet når kulturminnet er mer enn 100 år gammelt, jf § 4 annet ledd. Løse kulturminner, for eksempel bruksgjenstander, våpen, redskap, kultgjenstander osv er vanligvis fredet dersom de er fra før 1537. For samiske kulturminner inntreer vernet ved 100 år.

Jordsalgsloven 12. mars 1965

Omtrent all grunn i Finnmark fylke forvaltes i dag av Finnmark jordsalgskontor, som er underlagt Statskog Finnmark. Grunneierforvaltningen skjer i henhold til jordsalgsloven og underliggende forskrifter. Jordsalgsloven har ingen særlige regler som spesifikt ivaretar hensynet til samiske interesser. I forskriftene til jordsalgsloven § 16 heter det:

«Uttalelser skal innhentes fra:

– Sametinget, når det gjelder tiltak som medfører eller kan komme til å medføre større inngrep i naturområder hvor samiske interesser er tungtveiende».

Bestemmelsen er skjønnspreget, men Jordsalgskontoret tolker bestemmelsen slik at den omfatter hele Finnmark.

Internasjonale rettsregler, folkerett

I tillegg til intern lovgivning er den norske stat bundet av internasjonale rettsregler som omfatter samene som urfolk. Noen av disse er universelle og gjelder alle stater, andre regler har Norge selv forpliktet seg til å følge. Nedenfor omtales de mest sentrale, oppdatert pr juni 2004. I forhold til flere av disse forpliktelsene er det ikke fastlagt hvor langt forpliktelsene rekker, og det pågår for tiden en utvikling for å konkretisere omfanget av det samiske vernet.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966

Artikkel 1 slår fast at alle folk har rett til selvbestemmelse. For den samiske folkegruppen er det interessante spørsmålet omfanget av den "interne selvbestemmelsen", dvs

hvor stor rett samene skal ha til å bestemme sin egen sosiale, økonomiske og kulturelle framtid, innenfor den norske stats grenser. Rettighetene etter artikkel 1 er en kollektiv rett for samene som folkegruppe. En selvbestemmelsesrett gir seg i praksis uttrykk i blant annet kontroll over utnyttningen av grunn- og naturressurser i samenes tradisjonelle bruksområder.

Innholdet i kravet om selvbestemmelse etter art 1 er omstridt og foreløpig uavklart, både internasjonalt og nasjonalt. I St. meld. nr 55 (2000–2001) og tilleggsmeldingen til denne, St. meld. nr 33 (2001–2002), drøftes blant annet hva kravet om "selvbestemmelse" for urfolk innebærer. I St. meld nr 33 (2001–2002) sies det:

"Regjeringen ønsker å videreføre dialogen med Sametinget for å komme fram til en felles forståelse om hvordan de folkerettslige bestemmelsene om rett til selvbestemmelse skal forstås, og kunne utformes som praktisk politikk i Norge."

Stortingets flertall understreket at de ikke oppfatter selvbestemmelsesretten som et territorielt selvstyre, og slutter seg for øvrig til regjeringens vurderinger, jf Inst. S. nr 110 (2002–2003).

Konvensjonens artikkel 27 fastsetter at i stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike, ikke berøves retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke eget språk.

Det er fastsatt at dette kulturbegrepet skal tolkes slik at bestemmelsen forplikter staten til positive tiltak, ikke bare til å unngå negativ forskjellsbehandling. Det er også klart at det materielle grunnlaget for kulturen, altså de naturområder der kulturen utøves, dekkes av kulturvernet. Bestemmelsen er utførlig drøftet i Samerettsutvalgets første innstilling NOU 1984:18 og i folkerettsgruppens utredning i NOU 1997:5.

Konvensjonen ble gjort til norsk lov gjennom lov om menneskerettigheter 21. mai 1999 nr. 30.

Det arbeides for tiden med en FN-erklæring om urfolks rettigheter.

ILO-konvensjon nr. 169

ILO-konvensjon nr 169 om urbefolkning og stammefolk i selvstendige stater ble ratifisert av Norge 20 juni 1990, som første land. Konvensjonen er ikke ratifisert av Sverige, Finland og Russland, som også har samisk befolkning.

Det sentrale i konvensjonen er at samene som urfolk har rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og at myndighetene har plikt til å støtte dette arbeidet. Konvensjonen har bestemmelser om blant annet landrettigheter og om egne institusjoner.

Bestemmelsene om landrettigheter tar utgangspunkt i både urfolkenes langvarige bruk av områdene og at den samiske kulturen er nært knyttet til bruken av naturen og naturressursene.

Artikkel 14 deler de samiske bruksområdene inn i to kategorier. Etter art 14 nr 1 skal vedkommende folk anerkjennes retten til "å eie og besitte" de landområder der de tradisjonelt lever («traditionally occupy»). Videre skal det etter art 14 nr 2 treffes tiltak for å sikre vedkommende folks rett til å bruke landområder der de ikke er de eneste som lever, men som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet.

En annen bestemmelse av relevans for offentlig forvaltningsvirksomhet er artikkel 15. Det heter her at vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene. I de tilfeller der staten beholder eiendomsretten til mineraler og andre ressurser i landområdet, skal myndighetene ikke sette i gang eller tillate noen tiltak for utforsking og utnyttning av ressursene før det er opprettet eller tatt i bruk rådføringsordninger for å fastslå om urbefolkningens interesser kan bli skadelidende.

Ved ratifikasjonen av konvensjonen ble det lagt til grunn at norsk rett er i samsvar med kravene i konvensjonen.

En drøftelse av hvilke forpliktelser ILO-konvensjonen medfører for den norske stat er gitt i NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur.

For Finnmark fylke er det fremmet forslag til ny lovgivning om grunn- og rettighetsforhold i Ot. prp. nr 53 (2002–2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven). Forslaget er et viktig skritt for å konkretisere samenes landrettigheter i norsk rett.

Som en oppsummering kan det sies at konkretiseringen av forpliktelsene etter ILO-konvensjonen i norsk rett har startet opp, men at dette arbeidet langt fra er slutført. Det er derfor usikkert hvilke rettslige løsninger man kommer fram til, og hvilke rettigheter dette vil gi samene, og tilsvarende hvilke forpliktelser myndighetene blir pålagt.

Inngrepslover

Energiloven 29. juni 1990 nr. 50

Energiloven dekker et vidt saksfelt og omfatter både bygging og drift av elektriske anlegg (vindkraftverk, kraftledninger, trafostasjoner, gasskraftverk), og omsetning av elektrisitet og markedskontroll. Etter energiloven § 1-2 er formålet med loven å sikre at produksjon og distribusjon av energi *”foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder at det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt”*.

Anleggskonsesjon er nødvendig ved bygging av produksjonsanlegg (f.eks. vannkraftverk, gasskraftverk og vindkraftverk), transformatorstasjoner og kraftledninger med spenning over 22 kV. Slik konsesjon gjelder det enkelte anlegget. Hvis det er snakk om vassdragsutbygging med tilhørende energianlegg, skal søknad om anleggskonsesjon etter energiloven sendes samtidig som søknad etter vassdragslovgivningen, jf energi § 2-1, fjerde ledd. Ved bygging av større energianlegg vil i tillegg reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven kap VII-a komme inn. Konsekvensutredninger skal klargjøre virkningene av tiltak som kan ha *”vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn”*.

Vi viser for øvrig til kapittel 8 om prosess, der det gjøres nærmere rede for NVEs behandling av meldinger, søknader og konsekvensutredninger for vindkraft og andre energianlegg.

Vannressursloven 24. november 2000

Vannressursloven er den generelle loven om forvaltning av vassdragene. Vannressursloven avløste vassdragsloven av 15. mars 1940. Vannressursloven skal sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann, jf § 1.

Lovens konsesjonsregler er sentrale i forbindelse med naturinngrep. Hvilke tiltak som

trenger konsesjon følger av vannressl § 8. Hovedregelen er at konsesjonsplikt inntreder der iverksettelsen av et vassdragstiltak "kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen". Begrepet "allmenne interesser" skal tolkes vidt, og vil dekke ulike samiske interesser, for eksempel samiske kulturminner, landbruksinteresser eller reindriftsinteresser. Det må vurderes konkret hvilke samiske interesser som er berørt i det enkelte tilfelle. Et tiltak som kun berører private interesser utløser ikke konsesjonsplikt etter § 8. De private interessene kan imidlertid være av et slikt omfang eller betydning at de utgjør en allmenn interesse, og da kan konsesjonsplikt inntre.

Tillatelser etter vannressursloven gis av ulike myndigheter. Konsesjon til kraftutbygging gis vanligvis av Olje- og energidepartementet etter innstilling fra NVE. Tillatelse til andre tiltak enn kraftutbygging og mindre kraftverk (installert effekt mindre enn 10 000 kW) gis av NVE.

Vassdragsreguleringsloven 14. desember 1917 nr. 17

For å regulere vannføringen over året og i tråd med behovet til enhver tid, lagres vann i reguleringsmagasin. Vassdragsreguleringsloven kommer inn der et tiltak innebærer regulering av vassdragets naturlige vannføring, for eksempel gjennom bygging av dam



Reinflokk på saftig sommerbeite.

eller magasin, eller ved overføring av vann fra et vassdrag til et annet for å øke vannføringen, jf § 1. Reindriften i området kan bli berørt midlertidig i en anleggsfase eller mer permanent gjennom endringer i eller tap av beiteland, trekkleier, flytteleier, kalvingsområder osv.

Vassdragsreguleringer som fremmer industrielle formål er som hovedregel konsesjonspliktige. NVE har i veileder 1/98 og 1/2002 gitt retningslinjer og krav for saksbehandling ved vassdragskonsesjoner.

Konsesjon til vassdragsregulering gis av "Kongen" – Olje- og energidepartementet etter innstilling fra NVE. I store reguleringssaker og der "betydelige interesser står mot hverandre" skal saken forelegges Stortinget før tillatelse gis, jf vregl § 2 annet ledd.

Plan og bygningsloven 14. juni 1985 nr 77

Planlegging etter plan og bygningsloven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging. Før utbygging av vindkraftverk må det, i tillegg til en konsesjon i medhold av energiloven, være foretatt en avklaring i forhold til plan- og bygningslovens (pbl) planbestemmelser. Det er kommunen som er ansvarlig myndighet for behandling etter pbl, og de avgjør selv behandlingsform. Dersom et vindkraftverk ikke er i samsvar med gjeldende plan er aktuelle behandlingsformer utarbeidelse av reguleringsplan/kommunedelplan, dispensasjon fra plankrav og gjeldende arealplan eller justering av arealplan i ettertid (jf MD T-2/98).

Dersom det igangsettes planarbeid har NVE et samordningsansvar for behandling etter pbl og energiloven, jf forskrift om konsekvensutredninger § 6.

Større vindkraftverk er underlagt pbl's bestemmelser om konsekvensutredninger. Se kapittel 8 for nærmere beskrivelse av behandlingsprosess.

Energianlegg som er konsesjonsbehandlet er i forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker unntatt fra en rekke bestemmelser i pbl kap XVI. Dette gjelder blant annet fra bestemmelser om saksbehandling (§ 5) og en rekke materielle krav (§ 6).

Oreigningsloven 23. oktober 1959 nr 3

Når et tiltak skal iverksettes, berøres ofte andres eiendomsrett eller private bruksrettigheter, f.eks. beiterett. Ikke alle inngrep eller innskrenkninger i en rettighet gir grunnlag for ekspropriasjonserstatning. Både grunneiere og bruksrettshavere må finne seg i visse endringer og omlegginger av bruken som følge av den alminnelige samfunnsutviklingen, uten at dette regnes som et ekspropriasjonsinngrep. Om det er behov for ekspropriasjon for å gjennomføre det konkrete tiltaket må derfor vurderes i den enkelte saken.

Når det er aktuelt med ekspropriasjon er utgangspunktet at tiltakshaver først skal forsøke å få til en minnelig løsning med rettighetshaverne, jf orl § 12. Dersom dette ikke lykkes, kan tiltakshaver søke om tillatelse til ekspropriasjon (oreigning).

8. Prosess

Arbeidet med å planlegge vindkraftverk består både av formelle og uformelle prosesser mot ulike myndigheter og berørte interesser, herunder reindriftsnæringen. I dette kapitlet ser vi nærmere på forarbeider, formell behandlingsprosess, administrative rutiner, og råd til tiltakshavere for å sikre at samiske reindriftsinteresser blir involvert ved planlegging av nye vindkraftanlegg. Innledningsvis gjør vi kort rede for sentrale aktører i vindkraft- og andre energisaker.

Aktører

Tiltakshaver, eller utbygger, er et selskap som ønsker å få tillatelse til å bygge et vindkraftverk, kraftledning eller andre energianlegg. Tiltakshaver kan være et lokalt energiverk, en stor energibedrift som for eksempel Statkraft eller Hydro, eller et selskap som er opprettet for å utvikle vindkraftprosjekter.

NVE – Norges vassdrags- og energidirektorat, er et myndighetsorgan som blant annet er satt til å forvalte energiloven. Det betyr at det er NVE som skal behandle søknader om å bygge vindkraftverk, og eventuelt gi tillatelse til dette. NVE bygger og driver selv ingen energianlegg.

Reindriftsforvaltningen er statens spesifikke organ i saker som angår reindrift. Blant oppgavene til Reindriftsforvaltningen inngår blant annet sekretariatsfunksjonen for Områdestyrene. Områdestyrene er reindriftsmyndighet i saker etter plan- og bygningsloven, energiloven m.m. Utover dette bidrar Reindriftsforvaltningen med veiledning og informasjon ovenfor så vel reieiere som vindkraftutbyggere i prosessene der vindkraftanlegg søkes etablert.

Kommunen er lokal planmyndighet. Det betyr at de skal avgjøre om det skal utarbeides en reguleringsplan eller kommunedelplan for vindkraftverk, eventuelt om det skal dispenseres fra reguleringsplikten. Kommunen vedtar eventuelle reguleringsplaner/kommunedelplaner. Kommunen er også høringsinstans og part i konsesjonsbehandlingen, og kan eventuelt klage på et konsesjonsvedtak.

Olje- og energidepartementet behandler eventuelle klager på konsesjoner om å bygge og drive vindkraftverk.

Miljøverndepartementet er øverste planmyndighet og fatter endelige avgjørelser når det gjelder planspørsmål, dvs klager/innsigelser på reguleringsplanvedtak.

Andre myndigheter som fylkesmannen, fylkeskommunen, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren, Forsvarsbygg og Luftfartstilsynet er høringsinstanser til konsesjonssøknader og eventuelle reguleringsplaner på linje med Reindriftsforvaltningen/Områdestyret. Disse uttaler seg på vegne av de interessene de representerer.

Forarbeider

Tilbakemeldinger som NVE og Reindriftsforvaltningen får fra reindriftsnæringen tilsier at det av og til kan være vanskelig å få oversikt over de ulike vindkraftprosjektene som er under planlegging. Særlig gjelder dette når det er snakk om store områder, og/eller flere prosjekter og flere tiltakshavere som berører samme reinbeitedistrikt. Flere reindriftsut-

øvere fremholder også ønske om å bli tidlig involvert i det planleggingsarbeidet tiltakshavere gjør før det utarbeides en formell melding som oversendes myndighetene.

NVE og Reindriftsforvaltningen finner grunn til å påpeke nødvendigheten av å involvere berørte reindriftsutøvere i en tidlig fase når det gjelder forarbeider frem mot en konkret melding. Når tiltakshavere setter i gang med planlegging av vindkraft i reinbeiteområder og kommer i kontakt med reineiere er det viktig å ha fokus både på forståelse for samisk kultur og samtidig søke en hensiktsmessig prosess.

Forståelse

Reindriften er en av mange aktører som tiltakshaver må kontakte i prosessene før en utbygging kan starte. For tiltakshaver er det viktig å gjøre seg kjent med reindriften og dens organisering og styringsorganer for å være sikker på at de riktige instansene kontaktes (mer om organisering i kap 5). Retten til å utøve reindrift er en ekspropriasjonsrettslig vernet bruksrett uten særlige hensyn til hvem som eier grunnen. Rettens omfang og karakter kan sammenlignes med grunneiers rettigheter

Foruten å kontakte riktige instanser til riktig tid må tiltakshaver være klar over at reineierne og representantene for reinbeitedistriktene er samiske næringsutøvere som må forholde seg til utbygger på et fremmed språk. I kontakt med reineierne må tiltakshaver legge



1,65 MW Vestas vindturbin på Hundhammerfjellet. Fotograf Steinar Johansen

vekt på klar formidling av budskap og innhold. Som praktiske næringsutøvere har reieierne sin styrke ved bruk av kart, illustrasjoner og eksempler fra det praktiske liv. Den beste måten å kommunisere på vil være ved å skape en dialog med bruk av deres kjente verktøy.

I tillegg til den språklige barrieren som tiltakshaver vil kunne møte i kontakten med reindrifta, må tiltakshaver også være oppmerksom på at den kulturelle forskjellen kan være vel så stor som den språklige. Som et eksempel på dette kan vi hente fram det kjente uttrykket; "Den som tier samtykker." Innenfor det samiske vil dette kunne fungere motsatt slik at; "Den som tier samtykker ikke". I praksis betyr dette at dersom tiltakshaver holder et folkemøte blant samisk befolkning, vil man kunne oppleve at det ikke kommer noen protester fra salen hvis deltagerne på folkemøtet er uenige i planene. For tiltakshaver vil et folkemøte uten protester fra salen kunne taes som et tegn på at her er det bare å bygge ut, mens taushet fra salen med samisk befolkning i virkeligheten kan være et tegn på stor motstand mot planene.

For utbygger vil det også være viktig å ikke være for opptatt av antall km², antall rein, volum på kjøttproduksjon og lignende. Reindrifta kan ikke alene betraktes som en av flere næringsinteresser som blir berørt på linje med landbruk, skogbruk eller annen næringsvirksomhet. Reindrifta anses for å være den viktigste samiske kulturbæreren og den er gitt spesielt vern og spesielle rettigheter gjennom særlov, grunnlov, internasjonale konvensjoner og folkerett som beskrevet i kapittel 7.

Prosess

For å involvere reindrifta på riktig måte anbefales utbygger å kontakte Reindrifftsforvaltningen før det er gjort vindmålinger og før potensielle utbyggingsområder lokaliseres på detaljnivå. Ved å henvende seg til Reindrifftsforvaltningen kan tiltakshaver få tilgang til reindriffts arealbrukskart. Kartene viser reindriffts arealbruk, og det er ut fra kartene mulig å lokalisere områder som det ikke bør bygges ut i.

Med reindriffts arealbrukskart som utgangspunkt har tiltakshaver et grunnlag for å starte en direkte dialog med aktuelle reinbeitedistrikt, siidaer og reindrifftsutøvere. Gjennom dialogen vil tiltakshaver få klarlagt muligheter og holdninger til vindkraftutbygging innen området som reieierne driver reindrift i. På bakgrunn av disse samtalene må tiltakshaver vurdere om det er grunnlag for å starte planlegging med sikte på å etablere vindkraftanlegg.

I den videre prosessen der det utarbeides konsekvensutredning, konsesjonsøknad og eventuell reguleringsplan må tiltakshaver forholde seg til reindrifftsinteressene på lik linje med alle andre interesser, med spesielt fokus på de utfordringene som samisk kultur og språk gir.

Myndighetsprosess

NVE er, som beskrevet innledningsvis i dette kapitlet, delegert myndighet til å treffe vedtak om å bygge og drive energianlegg i medhold av energiloven. Eksempler på energianlegg som NVE kan gi konsesjon til er vindkraftverk, kraftledninger og gasskraftverk. I tillegg er NVE ansvarlig myndighet for plan og bygningslovens regler om konsekvensutredninger for disse anleggene

Energiloven, plan og bygningslovens regler for konsekvensutredninger og oreigningsloven (ekspropriasjon) setter rammene for den behandlingsprosess NVE har ansvar for når det gjelder energianlegg. NVE har også et samordningsansvar i forhold til behand-

ling etter annet aktuelt lovverk, herunder plan og bygningslovens planbestemmelser og aktuelle særlover. Dette betyr at dersom det for eksempel også utarbeides en reguleringsplan for vindkraftverket, så skal behandlingen av denne samordnes med konsekvensbehandlingen.

Den formelle behandling av større vindparker og kraftledninger igangsettes ved at en tiltakshaver fremmer en melding om tiltaket til NVE. Dette skjer i medhold av plan- og bygningslovens konsekvensutredningsbestemmelser. Meldingen er en tidlig varsling av et planlagt prosjekt der tiltakshaver har forslag til hvilke utredninger som skal gjennomføres. NVE sender en melding på høring til berørte parter, det vil si offentlige myndigheter, interesseorganisasjoner og andre – herunder berørte reinbeitedistrikt. Høringsperioden for en melding er normalt to–tre måneder. I forbindelse med høring av en melding arrangerer NVE møter med lokale og regionale myndigheter, samt offentlige møter der alle kan delta. Hensikten med meldeprosessen er å få innspill på hva som konkret bør utredes før en i neste omgang skal ta stilling til om prosjektet skal realiseres eller ikke.

Etter høringen av meldingen fastsetter NVE, som ansvarlig myndighet etter plan- og bygningsloven konsekvensutredningsbestemmelser, et konsekvensutredningsprogram. Et utredningsprogram fastsettes på bakgrunn av det konsekvensutredningsprogrammet tiltakshaver selv foreslår i meldingen, NVEs egne vurderinger og konkrete innspill fra høringsinstansene. Konsekvensutredningsprogrammet er en arbeidsbeskrivelse for hvilke utredninger tiltakshaver skal gjennomføre og skal danne grunnlaget for en eventuell konsesjonssøknad etter energiloven.

Når NVE mottar en konsesjonssøknad om å bygge og drive en vindkraftverk eller et annet energianlegg, sendes denne søknaden ut på høring sammen med de ferdigstilte konsekvensutredningene. Høringsperioden er her normalt tre måneder. NVE vil i forbindelse med høringen også arrangere møter med lokale og regionale myndigheter, offentlige møter og møter med andre berørte interesser som for eksempel reindriftsnæringen.

Etter at høring av søknad med konsekvensutredninger er over, vil NVE ta stilling til om det kreves ytterligere opplysninger om tiltaket og dets virkninger. Når NVE har et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å ta stilling til prosjektet, vil NVE avgjøre om det skal gis tillatelse (konsesjon) eller ikke. Det kan i en eventuell konsesjon stilles konkrete vilkår knyttet til gjennomføring og drift, herunder avbøtende tiltak i forhold til reindriftsinteressene. NVEs konsesjonsvedtak kan påklages og dersom dette skjer blir alle sider av saken vurdert på nytt i Olje- og energidepartementet.

Behandlingsprosessen i vindkraftsaker (og andre større saker som behandles etter energiloven) kan også visualiseres som i figuren på neste side (fig.3).

Gjennom konsesjonsbehandling av enkeltsaker skal alle relevante forhold som må legges til grunn ved en konsesjonsavgjørelse avdekkes og vurderes. NVE har erfart at det i de aller fleste saker vil oppstå interessekonflikter. Behandlingsprosessen er omfattende, og det tar normalt to til tre år fra en melding om igangsatt planlegging sendes på høring til et rettskraftig vedtak foreligger. Konsesjonsbehandlingen gir kommunene og alle berørte interesser omfattende muligheter til medvirkning gjennom flere møter, høringsrunder og innspill vedrørende alternative løsninger og avbøtende tiltak. Dette sikrer likebehandling og forutsigbarhet og en god utbygging av vindkraft i Norge, der både miljøhensyn og økonomiske hensyn, samt lokale, regionale og nasjonale interesser knyttet til arealbruk og energiproduksjon blir ivaretatt.

Styrking av administrative rutiner og tiltakshaveres arbeid med meldinger, konsekvensutredninger og konsesjonssøknad

Reindriftforvaltningen/områdestyre og aktuelle reinbeitedistrikt er alltid høringsinstanser i NVEs behandlingsprosess frem mot konsesjonsavgjørelser. NVE mottar normalt uttalelser fra reindrifftsforvaltning/områdestyre og aktuelle reinbeitedistrikt. Høringsfrist for meldinger og søknad med konsekvensutredning er om lag 3 måneder. Dette er mer enn det loven krever og etter NVEs syn tilstrekkelig for at reindrifftsinteressene skal kunne avgi en høringsuttalelse.

NVE har også i enkeltsaker hatt egne møter med reinbeitedistrikt og/eller reindrifftsforvaltning.

NVE og Reindrifftsforvaltningen mener at dagens behandlingsprosess etter energiloven plan og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger i all hovedsak fungerer godt for å synliggjøre reindrifftsinteresser i forbindelse med konkrete saker. Erfaringene med de prosjektene som er behandlet eller er under behandling viser at det kan være grunnlag for å gjøre visse tiltak og presiseringer knyttet til både saksbehandlingsprosessen og tiltakshaveres arbeid overfor reindrifftsnaeringen under arbeid med meldinger og konsekvensutredninger

NVE og Reindrifftsforvaltningen foreslår derfor følgende tiltak og presiseringer knyttet til NVEs saksbehandling og tiltakshaveres arbeid med meldinger og søknader/konsekvensutredninger.



Fig. 3 Oversikt over behandlingsprosessen i vindkraftsaker.

Styrking av administrative rutiner og praktisk opplegg

- Møter i NVE-regi skal kunngjøres på samisk innenfor forvaltningsområdet for samisk språk (Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana og Kåfjord kommuner).
- Reindriftsforvaltningen i det aktuelle område skal inviteres på linje med fylkesmannen, fylkeskommunen og Sametinget til informasjonsmøtene NVE holder for lokale og regionale myndigheter i forbindelse med høring av meldinger og søknad/konsekvensutredning.
- Der det er ønskelig fra reindriftnæringens side vil NVE holde møte med reinbeitedistrikt/siida og/eller områdestyre når høringsfristen for konsekvensutredning og konsesjonssøknad er gått ut og alle uttalelser er kommet inn til NVE.
- Reindriftsforvaltningen er et bindeledd mellom NVE og reindriftsnæringen i behandlingen av konkrete saker, og skal bistå med informasjon til berørte reinbeitedistrikt om behandlingsprosess og saksopplysninger.

Råd/krav til tiltakshavere ifm utarbeidelse av melding og konsekvensutredning

- Tiltakshavere bør i forbindelse med utarbeidelse av melding kontakte reindriftsforvaltningen i det aktuelle området for å skaffe oversikt over aktuelle reinbeitedistrikt og reindrifutøvere/-enheter i de områdene det planlegges utbygging av energianlegg.
- Aktuelle reindrifutøvere bør kontaktes i forbindelse med forarbeidene til melding og aktivt involveres i utredningsarbeidet knyttet til arealbruk og mulige virkninger for reindriften. Tiltakshavere bør sørge for en forståelig kommunikasjon og ivareta de berørte reinbeiteinteressene på en god måte.
- Driftsplan og arealbrukskart for de ulike reinbeitedistriktene bør innhentes og inngå som grunnlag for melding. Reindriftsforvaltningen har på sin hjemmeside www.reindrift.no omfattende kartunderlag og informasjon om de ulike reinbeitedistriktene.
- Meldingen skal inneholde oversikt over aktuelle reinbeitedistrikt, områdebruk (beiter, trekkleier, flyttleier osv).



I våknipa kan okser og fjorårskalver ofte observeres nær trafikkerte og utbygde områder. Beite prioriteres framfor ro. Foto: Per Torbjørn Jystad

9. Avbøtende tiltak

I de tilfeller det blir etablert vindkraftanlegg i reinbeiteområder mener NVE og Reindrifftsforvaltningen at det er hensiktsmessig at det vurderes og eventuelt gjennomføres ulike tiltak som kan avbøte mulige ulemper som reindriffta påføres.

Avbøtende tiltak kan deles i to grupper:

- 1) Tiltak som er vurdert gjennom konsesjonsbehandlingen og fastsatt som vilkår til en konsesjon.
- 2) Kompensasjonsordninger som er fremforhandlet mellom reindrifftsutøvere og tiltakshavere eller fastsatt ved skjønn.

I denne sammenheng vil vi ta opp tiltak som kan fastsettes gjennom vilkår til en konsesjon, det vil si tiltak som er en del av den vurderingen og avveiningen som NVE gjør i konsesjonsbehandlingen og vurderingen av om det skal gis konsesjon eller ikke.

Eventuelle kompensasjonsordninger som fremforhandles mellom tiltakshaver og berørt reinbeitedistrikt er av privatrettslig karakter. Det er i henhold til "Forskrift for reindrifftsfond" opprettet fond for hvert reinbeiteområde. Midler som tilføres fondet skal brukes til å fremme reindriften i vedkommende område eller distrikt. Fondets midler disponeres av distriktet med områdestyrets godkjenning. Intensjonen med opprettelsen av reindrifftsfond er nettopp at midler som utløses i forbindelse med ulike tiltak i reinbeiteområdene skal inn på fondet og disponeres til reindrifftens beste.

Adgang til å sette vilkår til en konsesjon

NVE kan fastsette ulike typer vilkår til en konsesjon i medhold av energiloven. Dette fremgår av energilovens § 3-4 og den alminnelige ulovfestede vilkårlæren i forvaltningsretten. Videre har energilovsforskriftens § 3-4 standardvilkår om blant annet miljø og landskap som gjelder for enhver konsesjon for elektriske anlegg.

Energilovens § 3-4 sier at det i forbindelse med den enkelte konsesjon kan fastsettes ytterligere vilkår dersom det finnes påkrevet av allmenne eller private interesser. Eksempler på slike vilkår er tiltak for å avbøte mulige miljøvirkninger (herunder næringsinteresser), vilkår for å skaffe informasjon om miljøeffekter, vilkår knyttet til utforming av anlegget (herunder veg o.l), og vilkår knyttet til sikkerhet (eks. dimensjonering av vindkraftverk).

Det betyr at NVE kan fastsette konkrete vilkår om for eksempel avbøtende tiltak for reindriffta i en konsesjon dersom NVE finner dette påkrevet for å kunne gi konsesjon for et vindkraftverk. Dette vil da være vilkår som er knyttet direkte opp til forhold som angår det omsøkte vindkraftanlegget og reindrifftas bruk av det angjeldende området. Omfanget av vilkåret må stå i et rimelig forhold til tiltaket og dets virkninger.

Fastsetting av vilkår og godkjenning av oppfyllelse av vilkår kan være gjenstand for prøving ved klage til Olje- og energidepartementet.

Oppfølging av vilkår

NVE kan i medhold av energilovsforskriften § 7-2 føre tilsyn og kontroll med at conse-

sjonsvilkår overholdes. Videre kan NVE i medhold av energilovforskriften § 7-3 gi de nødvendige pålegg for gjennomføring av for eksempel konsesjonsvilkår.

Energiloven har bestemmelser om straff i tilfelle vilkår eller pålegg om å overholde vilkår ikke oppfylles.

Dagens praksis vedrørende vilkår om avbøtende tiltak i forhold til reindrift

Det har per i dag vært gitt konsesjon til åtte vindkraftprosjekter som berører reinbeiteområder. Dette er konsesjoner gitt fra 1998-2004. Både energilovforskriftens standardvilkår om miljø og landskap og NVEs spesialvilkår om veger og annen infrastruktur får indirekte betydning for reindriften. Det siste, spesialvilkår om veger osv., er vilkår som NVE alltid fastsetter når det gis konsesjoner for vindkraft. Disse vilkårene vil indirekte berøre reindriften da de sier noe om at anlegget skal utføres på en skånsom måte, og at området skal istandsettes etter at anleggsarbeidet er fullført.

Det er i nyere vindkraftkonsesjoner satt vilkår som er direkte knyttet opp til reindriften. Dette gjelder blant annet vilkår om at det skal tas hensyn til reindriften bruk av området under anleggsarbeidet og under driften av anlegget. Det er for eksempel satt vilkår om at aktivitet knyttet til vindkraftverk skal begrenses under kalvingstida. Det er i noen konsesjoner også satt vilkår om at bruk av anleggsvegen skal fastsettes i samråd med reindriftnæringen.



Flatneset på Senja, den lange ryggen midt på bildet, får kanskje vindmøller. Området er også reinbeiteland.
Foto: Per Torbjørn Jystad

Avbøtende tiltak som virkemiddel for å redusere ulemper for reindrift

Det viktigste avbøtende tiltaket ved planlegging av vindkraft, som ved all annen infrastruktur og inngrep, vil være å søke etter en lokalisering som medfører minst mulig ulemper. Eksempler på dette kan være å plassere vindturbiner nær veg og annen infrastruktur, plassere et vindkraftverk i skille mellom to reinbeitedistrikt eller lokalisere et vindkraftverk til områder som bare brukes som oksebeiteland om våren og forsommeren.

En tiltakshaver bør på et tidlig tidspunkt i planleggingen opprette dialog med berørt(e) reinbeitedistrikt/-utøvere og reindriftsforvaltningen i det aktuelle området. Dersom en gjennom en slik tidlig kontakt kan komme i dialog om lokalisering og avgrensning av områder, både regionalt og lokalt, vil en kunne unngå svært konfliktfylte områder på et tidlig tidspunkt i planleggingen. Ansvar for å involvere reindriften på et tidlig tidspunkt i planleggingsprosessen ligger hos tiltakshaver. Vi viser for øvrig til kapittel 8 om konsekvensbehandling når reindriftsinteresser er berørt.

Når et vindkraftverk har fått konsesjon vil avbøtende tiltak, som omtalt innledningsvis, være knyttet til konsesjonsvilkår og eventuelle privatrettslige avtaler om kompensasjon mellom tiltakshaver og berørt reinbeitedistrikt/reindriftsutøver.

Alle berørte inviteres gjennom høring av søknad og konsekvensutredning til å foreslå avbøtende tiltak som kan settes som vilkår til en konsesjon. NVE vil vurdere avbøtende tiltak som foreslås i konsekvensutredning og høringsuttalelser, samt tiltak som NVE av egne vurderinger mener er aktuelle.

NVE og Reindriftsforvaltningen mener at det i hver sak må jobbes aktivt med å finne frem til kostnadseffektive, konkrete og presise tiltak som kan avbøte mulige ulemper for reindriften i det aktuelle området. Aktuelle avbøtende tiltak bør være knyttet opp til å redusere kjente eller antatte virkninger som det angjeldende vindkraftverket vil få for reindriften. Ansvar for å finne frem til aktuelle avbøtende tiltak ligger både hos tiltakshaver, reinbeitedistriktet, reindriftsforvaltningen og NVE.

En står i utgangspunktet relativt fritt til å sette vilkår om avbøtende tiltak som vurderes som rimelige i forhold til antatte virkninger. Da det per i dag ikke er etablert mer en noen få vindturbiner i reinbeiteområder i Norge, foreligger det ingen konkrete erfaringer med avbøtende tiltak. NVE og Reindriftsforvaltningen peker her på ulike forhold som det vil være aktuelt å vurdere:

- Begrense aktivitet i vindparken i forhold til perioder reindyr bruker området og særlig sensitive perioder (for eksempel kalving). Dette er aktuelt både for anleggsvirksomhet og i driftsperioden.
- Gjøre den menneskelige aktiviteten så forutsigbar som mulig. Menneskelig aktivitet kan begrenses og styres både fysisk og gjennom informasjon.
- Gjøre vindparkområdet mer attraktivt for reinsdyr, f.eks ved oppdyrking/revegetering.
- Gjøre andre områder innenfor distriktets område mer attraktive for reinsdyr.
- Fysisk holde dyrene i et område ved gjeting, gjerdet osv.

I noen tilfeller vil det, av forskjellige årsaker, på konsesjonstidspunktet være svært usikkert hvilke effekter og konsekvenser et planlagt vindkraftverk vil få. Det vil også kunne være andre forhold som gjør at avbøtende tiltak vanskelig lar seg konkretisere på kon-

sesjonstidspunktet. Det vil da være hensiktsmessig å sette vilkår om at konsesjonær før anleggsstart skal fremlegges en plan for gjennomføring av avbøtende tiltak. Det vil være naturlig at berørte reindriftsutøvere trekkes aktivt med i utarbeidelsen av en slik plan. Slike planer skal oversendes og eventuelt godkjennes av NVE før anleggsstart.

NVE og Reindriftsforvaltningen mener at det i enkelte tilfeller kan være aktuelt å gjøre undersøkelser for å fastslå nyttevirkningene av avbøtende tiltak fastsatt gjennom konsesjonsvilkår. Dette fordi det i enkelte tilfeller kan tenkes at virkningene av ulike tiltak er usikre. Slike undersøkelser kan enten være fastsatt som egne konsesjonsvilkår eller gjennomføres gjennom opplegg (f.eks FoU) som ikke er knyttet til den konkrete konsesjon.



Hundhammerfjellet og Folla i kveldssol. Fotograf Steinar Johansen

10. Videre oppfølging

Konsekvensene av utbygging av vindkraft for reindrifta er ikke godt kjent da en stort sett mangler konkrete erfaringer – ikke minst fra større vindparker. Dagens kunnskap om virkninger for reindrifta baserer seg i hovedsak på erfaringer fra andre typer menneskelige inngrep. De erfaringene fra konkrete vindkraftverk som er kommet frem gjennom rapporten som Universitetet i Oslo har utarbeidet i forbindelse med dette prosjektet, er at man per i dag vet for lite om hvordan en større vindpark vil påvirke reindriften. De få studiene som er gjennomført støtter en hypotese om at vindparker har liten eller ingen negativ påvirkning på reinsdyr, men de gjennomførte studiene har klare begrensninger når det gjelder overføringsverdi.

Som tidligere omtalt i denne rapporten vil reindriften bruk av et område og vindparkens størrelse i forhold til områdets betydning for reindrifta ha innvirkning på i hvor stor grad reindrifta påvirkes av et vindkraftverk. Det synes som at det er det menneskelige aktivitetsnivået etter en utbygging som er den faktoren som har størst betydning for hvor stor effekt et inngrep får.

Erfaringene Universitetet i Oslo gjorde i Sverige og Finland var at konfliktene mellom reindrift og vindkraft var klart mindre i de tilfellene reindriftnæringen var trukket inn på et tidlig tidspunkt i planleggingen av vindkraftområder. Dette er også NVEs og Reindriftnæringens erfaring fra Norge. NVE og Reindriftnæringen vil derfor sterkt understreke betydningen av at tiltakshavere gjør grundige forarbeider og på et tidlig tidspunkt innleder dialog med berørte reindriftsutøvere i de områdene som kan være aktuelle for vindkraftutbygging. Berørte reindriftsutøvere bør også trekkes aktivt med i utredningsarbeidet som skal gjøres i forbindelse med en konsekvensutredning.

NVE og Reindriftnæringen mener at det er naturlig at det gjennomføres avbøtende tiltak og at man evaluerer virkningene av disse. NVE og Reindriftnæringen mener det også er viktig å sette i gang FoU-prosjekter som kan gi mer kunnskap om virkninger av vindkraft på reindrift. Det er imidlertid viktig at en slik type arbeid blir såpass omfattende at det kan gi sikre resultater. Det betyr at en må velge ut prosjekter der en forventer at etablering av en vindpark kan gi virkninger for reindrifta og setter i gang studier som varer over flere år.

Vedlegg

1. Sammendrag av rapporten "Kunnskapsstatus – effekter av vindparker på reindriften" av Eftestøl m.fl, Universitet i Oslo.
2. Råd og krav til tiltakshavere
3. Adresseliste



Reinflokk samlet til merking i Hjerttind Reinbeitedistrikt i Troms.
Foto: Per Torbjørn Jystad

Vedlegg 1

Sammendrag av "Kunnskapsstatus – effekter av vindparker på reindriften"

Sindre Eftestøl m.fl., 2004, Biologisk Institutt, Universitetet i Oslo.

Flere vindparker er under planlegging i norske reindriftsområder, og det spekuleres i mulige konsekvenser av disse på tamrein og den lokale reindriften. Konflikten mellom reindriftnæringen og kraftselskapene kan øke som følge av mangel på kunnskap. Mange spørsmål og bekymringer er blitt reist i forbindelse med dette og både reindriftnæringen og vindparkutbyggere ønsker å kartlegge dagens kunnskapssituasjon. Dette blant annet for å vurdere om man har grunnlag for å trekke noen konklusjoner om hvordan de planlagte vindparkene, og tilhørende infrastruktur, vil påvirke reindriften. Siden reindrift handler like mye om mennesker som dyr, er det viktig å omfatte både biologiske/økologiske og samfunnsmessige/sosialøkonomiske elementer.

Vi har dokumentert hvilke erfaringer reindriften per i dag har med eksisterende vindparker i Skandinavia. Vi har også gjennomgått eksisterende kunnskap i verden forøvrig i forhold til vindparker og store herbivorer. I Skandinavia varierer erfaringene mye. I Norge, hvor kun reinbeitedistrikt 11 er berørt av vindkraft, kan erfaringene tyde på at vindparker har en negativ effekt. Deler av reinbeitedistriktets vinterbeiter ligger på Vikna, Nord-Trøndelag og reinsdyrene kan potensielt bli påvirket av vindparken på Husfjellet (5 vindmøller, 3 x 400 kW og 2 x 500 kW). Representanter fra reinbeitedistriktet hevder at reinsdyrene ikke vil beite eller oppholde seg i eller i nærheten av vindparken. Det er selvfølgelig mulig at dyrene har vært der noen ganger etter at vindparken ble bygget, men da må dyrene ha vært urolige og beveget seg relativt raskt videre. Kort oppsummert mener reinbeitedistriktet at reinsdyrene brukte området oftere før utbyggingen sammenlignet med etter utbyggingen og ser ingen andre forklaringer enn at dette er på grunn av vindparken. REIN- prosjektet (2002) som studerte atferden og arealbruken til reinsdyr i innhegninger i forhold til vindmøller kunne ikke finne noen tydelig atferd eller arealbruksforandring som følge av vindparken på Husfjellet. Det er imidlertid viktig å nevne at dette dreide seg om reinsdyr i innhegninger og selv om disse var relativt store (200 x 400 m), kan resultatene fra REIN-prosjektet (2002) sannsynligvis ikke overføres direkte til også å gjelde frittbeitende reinsdyr.

I Sverige og Finland er det ifølge forskere og reindriftssamer per dags dato få eller ingen negative erfaringer når det gjelder vindparkers påvirkning på reinsdyr. I Finland besøkte vi 2 vindparker (3 x 600 kW og 5 x 600 kW) som ligger i tamreinsområder. Ifølge lokale tamreinsutøvere er det ingenting som tyder på at disse vindparkene påvirker reinsdyrene i betydelig grad. I Sverige er 2 vindparker (hver på 3 x 400 kW) og flere enkeltstående vindmøller bygd innenfor tamreinsområder. Lokale reindriftsutøvere hevder at det heller ikke her er noe som tyder på at reinsdyrene blir betydelig forstyrret av vindmøllene. En svensk bildestudie (Agrivind-AB, 2000) konkluderte også med at frittbeitende tamrein ikke ble forstyrret av vindparker. Vi har ikke kunnet dokumentere konkrete erfaringer fra vindpark-reinsdyr problematikk i andre deler av verden. Det er riktignok noen steder i USA og Russland hvor det er vindparker i henholdsvis caribou (amerikansk villrein) og reinsdyrsområder, men disse områdene er allerede tungt utbygget med annen infrastruktur og det er umulig å vite hva som eventuelt påvirker dyrene. Når

det gjelder vitenskapelige studier på vindpark-herbivore interaksjoner er det, ved siden av REIN-prosjektet (2002), kun et studium fra USA som per dags dato er ferdig. Johnson m. fl. (2000) gjennomførte en undersøkelse av den viltlevende gaffelantilopen's (*Antilocapra americana*) arealbruk før og etter utbygging av SeaWest sin vindpark i Caribou county, Wyoming, USA (69 møller á ca 600kW). Undersøkelsen konkluderte med at vindparken ikke hadde noen effekt på arealbruken til gaffelantilopen. Når det gjelder studier som omhandler kraftlinjer og annen relevant infrastruktur varierer resultatene betydelig. Noen studier ser effekter fra disse inngrepene på opptil 4–8 km avstand (Nellemann m. fl., 2002, REIN-prosjektet 2002), mens andre ser bare mindre effekter opptil 500 meter (James & Stuart-Smith, 2000, Oberg 2001). For å få en bedre forståelse av menneskelige inngreps betydning på reinsdyr anbefaler vi at leseren også tar en titt på Wolf m. fl., (2000). Generelt kan man si at de fleste forskere er enige i at det menneskelige aktivitetsnivået etter en utbygging er den faktoren som har størst betydning for hvor stor effekt et inngrep får. Denne aktiviteten bør derfor begrenses og gjøres så forutsigbar som mulig.

Det er foreløpig ingen som har sluttet med reindrift som en følge av vindparkutbyggingene, verken i Norge eller i resten av Skandinavia. Vindparkene har heller ikke ført til betydelig ekstra arbeid eller omlegging av driften for reindriftutøverne. De sosial-økonomiske effektene er dermed begrenset med hensyn på de relativt små vindparkene som eksisterer i dag. De fleste mener imidlertid at vindmøller ikke er et naturlig element i utmark og at synet og lyden fra disse ødelegger noe av naturopplevelsen ved å være ute sammen med reinsdyrene. Med andre ord vil vindparker i de aller fleste tilfeller påvirke reindriftutøverne negativt selv om ikke vindparkene påvirker reinsdyrene i betydelig grad. Klein (2000) konkluderer i en oppsummeringsartikkel om konflikter ved industriell utvikling i arktiske strøk med at man alt for ofte ikke tar hensyn til mennesker som er avhengig av caribou eller reinsdyr i økonomisk, sosial eller kulturell sammenheng. Det er essensielt at menneskene og den menneskelige rollen i økosystemet, som kan bli påvirket av utbyggingssaker, blir tilstrekkelig undersøkt og dokumentert, og at denne informasjonen blir tatt hensyn til når en eventuell tillatelse til utbygging skal vurderes.

Konklusjonene fra flere svenske studier (Larsen 2004, Labba 2004) er at den lokale reindriften må involveres bedre og på et tidligere tidspunkt enn hva som har vært vanlig for å begrense både de sosial-økonomiske og biologiske effektene. Helst bør en god kontakt være etablert lenge før steder for vindmøller eller andre mindre fysiske inngrep blir foreslått eller bestemt. Dette vil sannsynligvis gjøre at vindparker ikke blir bygd i områder som er viktige av kulturelle eller driftsmessige grunner. De svenske studiene konkluderer også med at større biologiske studier bør settes i gang, både på frittgående rein og rein i inngjerding, for å bestemme effekten av eventuelt nye og større utbygginger. Dette fordi alle aspekter ved atferden, arealbruken og driftspåvirkningen, både før- under og etter utbyggingen, bør belyses.

Diskusjon

Vi mener at den erfaringen reindriften per i dag har med vindkraft er meget begrenset. Det er kun vindkraft i noen få reinbeitedistrikter og de fleste av reinbeitedistriktene bruker de utbygde områdene kun enkelte år. Reinbeitedistrikt 11 på Vikna har for eksempel brukt området rundt Husfjellet 3–4 ganger de siste 15–20 åra og da gjerne ikke mer enn

en måned om gangen. Tilfeldigheter kan derfor ha hatt en stor betydning på arealbruken. Vi har heller ingen kontroll på hvordan andre faktorer har forandret seg i løpet av årene. Man kan derfor ikke utelukke at for eksempel vær (temp, nedbør, vindstyrke og retning etc.), den generelle menneskelige aktiviteten (skogbruk, landbruk, friluftsliv og turisme, og veitrafikk) eller driften og holdningen i reinbeitedistriktet har endret seg og hatt forskjellig påvirkningskraft i de enkelte år. Dette kan være den egentlige forklaringen på den eventuelle atferden og arealbruksforandringen i Norge eller mangelen på den i Sverige og Finland. De få studiene som er gjennomført støtter hypotesen om at vindparker har liten eller ingen negativ påvirkning på reinsdyr. Studien er imidlertid begrenset ved at de kun ser på effekten av reinsdyr i innhegning (REIN-prosjektet 2002), består av overflatiske bildestudier (Agrivind-AB, 2000) eller ser på effekten på andre dyrearter (Jonhson m. fl., 2000, amerikansk gaffelantilope). Studien er dessuten relativt begrenset i tid og rom. Alle disse usikkerhetene gjør det etter vår mening vanskelig å trekke konklusjoner om hvordan vindparker påvirker reinsdyr.

Selv om de biologiske og sosial-økonomiske erfaringene vi har per i dag hadde vært mer like og en bestemt type effekt kunne påvises, ville konklusjonene ikke være direkte overførbare til de nye vindparkene som ligger på planleggingsbordet. Dette fordi de nye vindparkene vanligvis er 50–100 ganger større (målt i antall MW) enn de som allerede er i drift i reindriftsområder. Det menneskelige aktivitetsnivået og den generelle forstyrrelsesgraden vil derfor sannsynligvis også være større. Vi mener spesielt at en økning av den menneskelige aktiviteten i vindparkområdet og områdene rundt vil ha stor betydning for reinens atferd og arealbruk. Samtidig vil topografien og reindriften bruk av områdene være forskjellig på de ulike lokalitetene. For eksempel vil en tilsvarende vindpark i et sommerarbeidsområde der de omkringliggende arealer store og vide sannsynligvis få en annen effekt enn vindparken på Husfjellet, der dyrene er på vinterbeite og vi har en topografi som begrenser reinens trekkmønster.

Når det gjelder den sosial-økonomiske biten, føler reinbeitedistrikt 11 seg delvis overkjørt av storsamfunnet. De har ikke blitt hørt i tilfredsstillende grad sett fra deres ståsted. Riktignok har utbygger på Vikna rett i at både regler og praksis er blitt mye bedre og at det blir tatt mer hensyn til reindriften nå enn tilfellet var for Husfjellet vindpark, men fortsatt blir ikke partene enige om betydningen av de enkelte inngrep. Dette gjelder også for flere andre større vindparkutbygginger i Norge (Colman m. fl. 2002 a,b; Eftestøl m.fl. in prep). Vi kan derfor konkludere med at selv om det er en bedre dialog mellom utbygger og reindrift i Norge i dag, kommer denne dialogen noen ganger fortsatt for dårlig og sent i gang. Både den sentrale og lokale reindriften bør involveres før utbyggingsområdet er bestemt og før vindmålere eller andre mindre fysiske inngrep blir utført. På denne måten kan man sikre både en opplevelse av medvirkning fra første stund og reell mulighet for reindriften til å påvirke den eventuelle vindparkens plassering. Reindriften bør være en av de første man kontakter når man vurderer å bygge ut innenfor en kommune eller fylke. Det gode samarbeidet bør fortsette også etter at vindparken kommer i drift for å begrense forstyrrelsesgraden i utsatte perioder. Utbyggere bør også samarbeide og ha felles møter med reindriften når flere av dem planlegger å bygge innenfor samme reinbeitedistrikt.

I Sverige og Finland er konflikten mellom utbyggere og reindriftsinteresser foreløpig mindre, men også her er det forskjeller og i nye og større utbyggingsprosjekter vil man

sannsynligvis se et økt konfliktnivå. Mange svenske reindriftsutøvere er redde for at den tilsynelatende mangelen på negative effekter av de vindparkene som eksisterer i dag skal brukes som argument for at også viktigere områder skal utbygges. Generelt kan man si at reindriftsutøvere over hele Skandinavia er redd for at storsamfunnet skal ta reinbeitelandet bit for bit med argumentasjonen om at de enkelte biter ikke er viktige eller at påvirkningen av det enkelte inngrepet ikke er betydelig.

Hovedkonklusjonen vår er at man per i dag vet for lite om hvordan en større vindpark vil påvirke reindriften. Det vi kan regne med er at hvis vi begrenser den menneskelige aktiviteten og øker forutsigbarheten vil de negative effektene bli mindre. For mer nøyaktig å estimere effektene av større vindparker i Norge på tamrein og reindrift, bør omfattende biologiske og sosial-økonomiske studier gjennomføres. Studiene bør kartlegge situasjonen over flere år i utvalgte distrikt, både med og uten vindparkutbygginger. Det er viktig at dette kommer raskt i gang slik at vi også får kartlagt bruk, atferd og holdninger også før de aktuelle utbyggingene skjer. Man bør også se på hvilke eventuelle avbøtende tiltak som kan fungere. Reindriften er enig i dette. Det er imidlertid her viktig å få frem at selv om reindriften er for forskning og for et godt samarbeid betyr ikke dette at de er for utbygging. Vårt inntrykk er at reindriften frykter at et godt samarbeid med potensielle utbyggere eller forskere skal forveksles med at de er positivt innstilt til utbygginger som de generelt sett er imot.

Ved utbygginger bør man også vurdere kompensering for eventuelle tap for reindriften. Dette kan blant annet være å tilby økonomisk kompensasjon (som for eksempel en årlig prosentdel av overskuddet ved vindparken), utføre avbøtende tiltak på andre tidligere inngrep i distriktet, inngå bindende avtaler om at man ikke gjør nye inngrep i samme område i fremtiden, åpne for beite i nye områder, øke verdien av forskjellige deler av distriktet ved beplantning eller fredning, etc.

Forskningen bør ikke bare se på effekter av vindparker generelt, men også spesifikt på virkningen av avbøtende tiltak for å teste om disse faktisk kan eliminere eller redusere potensielle negative effekter.

Vedlegg 2

Råd og krav til tiltakshavere ifm utarbeidelse av melding og konsekvensutredning

- Tiltakshavere bør i forbindelse med utarbeidelse av melding kontakte reindriftsforvaltningen i det aktuelle området for å skaffe oversikt over aktuelle reinbeitedistrikt og reindrifutøvere/-enheter i de områdene det planlegges utbygging av energianlegg.
- Aktuelle reindriftsutøvere bør kontaktes i forbindelse med forarbeidene til melding og aktivt involveres i utredningsarbeidet knyttet til arealbruk og mulige virkninger for reindriften. Tiltakshavere bør sørge for en forståelig kommunikasjon og ivareta de berørte reinbeiteinteressene på en god måte.
- Driftsplan og arealbrukskart for de ulike reinbeitedistriktene bør innhentes og inngå som grunnlag for melding. Reindriftsforvaltningen har på sin hjemmeside www.reindrifft.no omfattende kartunderlag og informasjon om de ulike reinbeitedistriktene.
- Meldingen skal inneholde oversikt over aktuelle reinbeitedistrikt, områdebruk (beiter, trekkleier, flyttleier osv).



Reinflokken er gått til ro i betryggende avstand fra flyplassen i Vadsø.
Foto: Per Torbjørn Jystad

Vedlegg 3

Adresser

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091 Maj.
0301 Oslo
telefon 22 95 95 95

Reindrifftsforvaltningen (sentralkontoret)
Postboks 1104
9504 Alta
telefon 78 45 70 20

Reindrifftsforvaltningen i Øst-Finnmark
Postboks 174
9735 Karasjok
telefon 78 46 87 00

Reindrifftsforvaltningen i Vest-Finnmark
Avzziluodda
9520 Kautokeino
telefon 78 48 46 00

Reindrifftsforvaltningen i Troms
Postboks 1183
9326 Bardufoss
telefon 77 85 09 40

Reindrifftsforvaltningen i Nordland
Sjøgata 78
8200 Fauske
telefon 75 60 02 60

Reindrifftsforvaltningen i Nord-Trøndelag
Saemien Sijte
7760 Snåsa
telefon 74 13 80 50

Reindrifftsforvaltningen i Sør-Trøndelag/Hedmark
Postboks 121
7361 Røros
72 41 15 46