



Kommunal- og distriktsdepartementet
Olje- og energidepartementet

Deres referanse: 23/304
Vår referanse: 2023/62
Dato: 24.02.2023
Publikasjonsnr: NIM-H-2023-011

Høringsuttalelse – Forslag fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter viser til departementenes høringsbrev om endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land, datert 13. januar 2023.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Vi skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre. Høringsuttalelser er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet.

Lovforslagene i denne høringen har til formål å følge opp Stortingets anmodningsvedtak om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven. Det overordnede formålet med lovforslagene i høringen er å styrke kommunenes rolle i prosesser knyttet til vindkraft på land. NIM har enkelte kommentarer og innspill til hvordan denne målsettingen kan styrkes.

NIMs høringsuttalelse tar utgangspunkt i at vindkraft på land berører mange ulike samfunnshensyn og er i dag den virksomhet som står for brorparten av større naturinngrep i samenes tradisjonelle områder. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, som vist i Fosen-dommen, og ILO-konvensjon 169 om urfolks rettigheter kan sette rammer for både prosess og materielt resultat i større utbyggingssaker i tradisjonelle samiske områder.¹ Det er derfor viktig at energiloven og plan- og bygningsloven, med tilhørende forskrifter og veiledere, bidrar til at kommunene kan foreta gode menneskerettslige vurderinger. Kommuner har etter Grunnloven § 92 et

¹ NIMs rapport fra 2022, *Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder*.

selvstendig ansvar for å sikre menneskerettighetene, og kan etter Høyesteretts praksis få erstatningsansvar for menneskerettighetskrenkelser som kommunen har ansvar for.²

2. Høringsnotatets kap. 13 – Forholdet til samiske interesser i vindkraftsaker

Kapittel 13 viser blant annet til hensynet til vernet etter SP artikkel 27 og til en rekke forslag om samisk reindrift i Stortingsmeldingen om vindkraft på land – Meld. St. 28 (2019-2020), men behandler ikke nærmere hvordan disse forslagene skal følges opp, eller på hvilket normativt nivå de vil følges opp - om det blir gjennom veiledere, forskriftsendringer eller lovendringer. NIM mener at det er viktig at disse delene av stortingsmeldingen og høringsnotatet følges opp overfor kommunene. De forutsetter en rekke tiltak for å bedre sikre at prosessene er i tråd med kravene etter SP artikkel 27 og ILO-konvensjon 169 artikkel 6 og 7.

2.1. Konsekvensutredninger

Høringsnotatet viser til at reindriften skal gis anledning til å medvirke i utredningsprosessen i tilknytning til konsekvensutredninger om inngrep. ILO-konvensjon 169, artikkel 7 (3), understreker dette:

“I samarbeid med vedkommende folk skal regjeringene sikre at det blir gjennomført studier, når dette er relevant, for å vurdere de sosiale, åndelige, kulturelle og miljømessige virkninger for dem av planlagt utviklingsvirksomhet. Resultatet av disse undersøkelser skal anses som grunnleggende kriterier for gjennomføringen av slik virksomhet.”

Også i Vindkraftmeldingen varsles at tiltakshavers valg av hvem som skal gjennomføre konsekvensutredning bør drøftes nærmere med reindriften på forhånd, for å sikre tillit til prosessene. Dette er et skritt i riktig retning for å sikre at konsekvensutredninger utføres av uavhengige fagorganer. NIM mener imidlertid at det i lys av konsekvensutredningens ofte sentrale betydning i SP artikkel 27-vurderinger, kan stilles spørsmål ved om dette er tilstrekkelig. Konsekvensutredninger utføres av konsultantselskaper som bestilles og betales av utbygger.³

Det er etter NIMs syn viktig at kommunene settes i stand til å ivareta sin rolle i å sikre at konsekvensutredningsprosesser er i samsvar med menneskerettighetene.⁴

² Tolga-saken, HR-2022-401.

³ Konsekvensutredningsforskriften, § 17 og § 4.

⁴ I en sak hvor menneskerettighetskomiteen konkluderte med brudd på SP artikkel 27, ble det lagt vekt på at det ikke var foretatt en konsekvensutredning som var «undertaken by a competent *independent body*», HRC, Poma Poma mot Peru, avsn. 7.7.

2.2. Konsultasjoner

NIM er enig i høringsnotatets påpekning av at både berørte kommuner og NVE har konsultasjonsplikt, og at denne må samordnes på en måte som er i tråd med ILO-konvensjon 169 og Sameloven. Ansvar for at konsultasjonsplikten overholdes ligger hos kommunen, og det er viktig at kommunene settes i stand til å ivareta de kravene til konsultasjoner som følger av SP artikkel 27 og ILO-konvensjon 169.

2.3. Energiloven

Kapittel 13 i høringsnotatet dreier seg generelt om forholdet til samiske interesser i vindkraftsaker, med vekt på plan- og bygningsloven. NIM mener at også energiloven bør oppdateres med bestemmelser som tydeliggjør de relevante vurderingstemaene etter SP artikkel 27 for å bidra til at kommunene kan foreta gode menneskerettslige vurderinger. Plan- og bygningsloven har flere slike bestemmelser, men ikke energiloven. Mineralloven har også slike bestemmelser, og i NOU 2022: 8 Ny minerallov er det nylig foreslått en rekke oppdateringer, men det har ikke vært tilsvarende utvikling av energiloven.

2.4. Veiledning til kommunene om sumvirkninger

Lovforslaget legger opp til at vurderinger av samenes menneskerettigheter, inkludert SP artikkel 27, må gjøres både i kommunenes planlegging og avklaring av ytre rammer, og i NVEs og i departementets konsesjonsprosesser. NIM er oppmerksom på at Landbruks- og matdepartementet i 2022 har oppdatert veilederen om «*Reindrift og plan- og bygningsloven*».

Veiledningen av kommunene bør etter NIMs syn, i tillegg til det som fremgår av veilederen, også inneholde informasjon om hvordan kommunene skal gå fram i vurderingen av SP artikkel 27 i planleggingen av vindkraft på land. Siden kommunene i vindkraftsaker frem til nå i hovedsak har fungert som høringsinstanser, kan det antas at mange kommuner per i dag ikke har opparbeidet seg kompetanse på om det materielle innholdet i SP artikkel 27 i forhold til vindkraft og samisk reindrift og naturbruk. Praksis fra FNs menneskerettighetskomité og fra Høyesterett viser at SP artikkel 27 er en terskelbestemmelse, der de kumulative virkningene (sumvirkningene) av flere gjennomførte eller planlagte inngrep kan medføre at terskelen for krenkelse av SP artikkel 27 blir overskredet. Ett inngrep kan være «dråpen som får begeret til å flyte over». Kommunene i tradisjonelle samiske områder må også være oppmerksom på at prioritering av ett tiltak kan påvirke mulighetene til å realisere et annet tiltak, i noen tilfeller vil kommuner måtte velge mellom for eksempel vindkraft eller hyttefelt.

Det finnes lite kunnskap om de sammenlagte effektene av inngrep i forhold til hvor raskt arealene i det samiske reindriftsområdet bygges ned, og hvilke innvirkninger dette vil ha for samisk kultur. Denne type kunnskap mangler for hele det samiske reindriftsområdet i Norge, Sverige og Finland. For at kommunene skal få tilstrekkelig grunnlag for å vurdere utbygginger opp mot SP artikkel 27, er det viktig å sørge for oppdatert kunnskap om hva dette faktisk betyr for samisk kultur generelt.

NIM mener at samiske interesser i vindkraftsaker typisk sett handler om reindrift, men det folkerettslige vernet kan også omfatte andre typer av samisk naturbruk og samiske interessegrupper. NIM mener at forarbeider og veiledere bedre bør vise fram også denne mulige kompleksiteten i konsultasjons- og konsesjonsprosessene.

NIM utdyper gjerne synspunktene nærmere i videre dialog om lovutkastet.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen
Assisterende direktør

Johan Strömgren
Regionkontorleder

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.