

Sámediggi
Sámedigge
Saemiedigkie
Sametinget

Sametingets syn på
**VINDKRAFT
I SÁPMI**

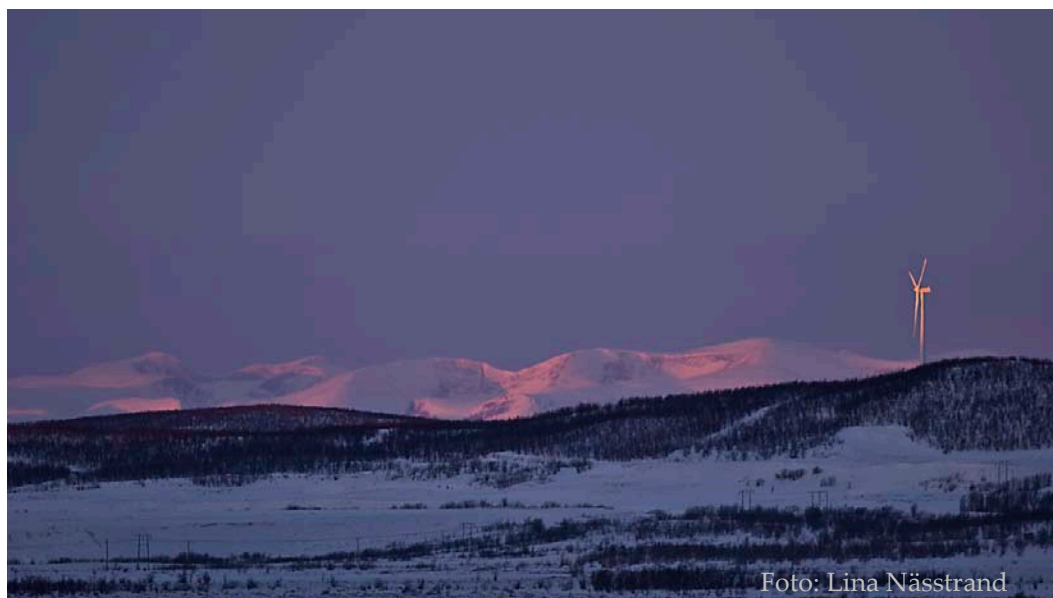


Foto: Lina Nässtrand

Antagen av Sametingets plenum 090219 §12

Innehållsförteckning

Inledning	4
Sametingets ställningstagande	5
Genomförande/strategi	7
Sametingets arbete.....	7
Analys	9
Samiska förhållanden.....	9
Samisk kulturmiljö	9
Samisk markanvändning.....	10
Samisk rätt till land och vatten	10
Folkrätt.....	11
Exploatering av samiska marker	11
Dagens miljöprövningar	12
Upplåtelse enligt 32 § RNL.....	12
Socioekonomiska frågor	13
Vindkraft som energikälla.....	15
Översiktsplanering.....	15
Ekonomiska lösningar	16
<i>Bilaga:</i>	
Förutsättningar för vindkraftsutbyggnaden	17
Vind	17
Kraftnätet	17
Ekonomiskt stöd till vindkraften	17
Infrastruktur	17
Tillgång till marken.....	17
Riksintresse för vindbruk.....	18
Kommunal planering.....	18
Tillståndsprövning – kritisk analys	18
Aktuella utredningar.....	19
Protokollsutdrag plenum.....	20

Inledning

Sápmi är det område där samerna traditionellt har levt och lever. Den del av Sápmi som idag ligger inom Sverige omfattar cirka 50 procent av landets yta. Här finns både fjäll och skogsland. Samerna har ett särskilt förhållande till mark och vatten. Varje förändring i landskapet kan påverka den samiska markanvändningen och därmed den samiska kulturen. Förändringar i landskapet kan också påverka den samiska rätten till land och vatten.

Sametinget har som särskild uppgift att verka för en levande samisk kultur och ska ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Sametinget har också till uppgift att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att de samiska behoven beaktas. En annan uppgift är att informera det övriga samhället om samiska förhållanden.

Idag planeras en storskalig utbyggnad av vindkraft i Sverige som i hög grad kommer att beröra Sápmi. År 2007 producerade vindkraften i Sverige 1,4 terawattimmar (TWh) el, vilket är mindre än en procent av landets elanvändning. Sveriges riksdag har satt upp som planeringsmål att det i samhällsplaneringen ska skapas förutsättningar för en årlig produktion på 10 TWh år 2015. Energimyndigheten, som är nationell expertmyndighet för vindkraft, bedömer att potentialen för vindkraft i Sverige är stor och har lämnat

ett förslag till regeringen om ett nytt planeringsmål för år 2020 på 30 TWh el från vindkraft. Detta förutsätter en kraftig utbyggnad av vindkraften. Mycket av utbyggnaden kan komma att ske inom Sápmi.

Den planerade utbyggnaden av vindkraft innebär en stor utmaning för det samiska samhället och därmed för Sametinget. Förutsättningarna för det samiska levnadssättet förändras radikalt om en vindkraftsetablering kommer till stånd utan att samiska behov beaktas. Det finns stora bevarandevärden inom Sápmi och motståndet mot utbyggnaden är därför ofta stor.

Idag måste de hot som klimatförändringarna innebär hanteras. Sametinget vill genom detta dokument bidra till diskussionerna om framtidens energibehov. I detta arbete är lokaliseringen av energikällor den avgörande frågeställningen för att kunna hitta hållbara lösningar.

Över hela världen drabbas urfolk först och hårdast av klimatförändringarna eftersom de lever så nära naturen. Många åtgärder som vidtas för klimatet medför tyvärr problem för urfolk i världen. Denna rapport ska också ses som ett bidrag till debatten om hur urfolkens situation kan beaktas i arbetet för att hantera klimatförändringarna.

I denna rapport tar Sametinget ställning till den föreslagna vindkraftsutbyggnaden. Rapporten utgör en gemensam samisk strategi och visar Sametingets grundläggande inställning och förhållningssätt till utbyggnaden.

Sametingets ställningstagande

Vi samer ska kunna fortsätta att leva i Sápmi och utveckla vår kultur. En förutsättning för det är en god livsmiljö med fortsatt tillgång till land och vatten. Sametingets syn på miljöfrågor framgår av ett särskilt framtaget miljöprogram. För att vi ska ha tillgång till land och vatten måste vår syn att helheten är viktig och vårt landskapsperspektiv beaktas i samhällsplaneringen. En eventuell utbyggnad av vindkraften måste ske så att vår möjlighet att leva och utvecklas inom Sápmi inte begränsas eller omintetgörs. Vi samer påverkas påtagligt av förändringarna i klimatet och vill bidra till arbetet med att hitta lösningar för framtiden. Det krävs en övergripande hållbarhetsanalys för att bestämma hur samhället ska klara av det framtida energibehovet.

Regeringen ansvarar för att det övergripande övervägs vilka förnyelsebara energikällor som ska användas i framtiden. Vindkraften är bara en del av de verktyg som finns i detta arbete. En annan viktig del av detta arbete är att minska samhällets konsumtion av energi. En snabb utbyggnad av vindkraften ger oss inte hela lösningen på problemen, utan kan i stället skapa nya problem.

Sápmi bidrar redan idag i stor utsträckning till förnyelsebar energi genom vattenkraften. Denna utbyggnad gjordes utan att samiska behov beaktades. Det bör i första hand utredas om en utveckling och effektivisering av vattenkraften kan användas för att lösa framtidens energibehov. Detta får dock

inte innebära att ytterligare marker tas i anspråk.

Vindkraften utgör en förnyelsebar energikälla som rätt använd kan bidra till att klara av det framtida energibehovet, men fel placerad är vindkraften varken miljövänlig eller hållbar. Den kan orsaka stor påverkan på det samiska samhället och den samiska miljön.

Vindkraftsparkerna tar stora markarealer i anspråk och fragmenterar landskapet. Vi anser att energi framförallt ska produceras lokalt, vilket innebär att en utbyggnad av vindkraften bör koncentreras till södra Sverige. Vi föredrar också lokal småskalig energiproduktion i förhållande till storskalig produktion där elen ska transporteras långt.

Vindkraftsutbyggnaden drivs idag av enskilda företag. Den kommunala planeringen och tillståndsprocessen ger inte det underlag som behövs för att kunna planera en hållbar vindkraftsutbyggnad. Regelverket måste utformas så att en övergripande planering av vindkraftsutbyggnaden görs som beaktar samiska behov. På detta sätt kan vi gemensamt hitta lämpliga lokaliseringar för vindkraft.

Särskilt viktiga miljöer måste skyddas från utbyggnaden. Fjällmiljön är särskilt känslig och där finns också stora samiska värden. Utbyggnad av vindkraften i fjällen måste därför ske med stor restriktivitet. Vindkraftsansläggningar inom övriga Sápmi kan bara genomföras om samiska behov beaktas.

Vid vindkraftsutbyggnaden måste samiska rättigheter respekteras, så att de inte urholkas. En utbyggnad får inte heller påverka de samiska näringarna negativt. Eftersom kunskapen om vindkraftens konsekvenser är bristande måste försiktighetsprincipen gälla. Det innebär att en utbyggnad bara kan komma till stånd om det visas att de negativa konsekvenserna för det samiska samhället inte blir för stora.

Sametingets roll i planeringsprocessen måste förstärkas. Regering, riksdag och myndigheter måste konsultera Sametinget i alla led av planeringsprocessen och i enskilda ärenden. Sametinget måste få resurser för detta arbete.

Det måste finnas en tydligare samisk medverkan i beslutsprocesserna. Berörda samer måste på ett tydligare sätt få medverka i beslut som rör vindkraftsutbyggnaden. Det gäller både samebyarna och andra samer som bor i området. För att vindkraftsanläggningar ska kunna byggas krävs ett fritt informerat samtycke från berörda samer. Den traditionella kunskap som finns bland oss samer måste också beaktas.

Företag som avser att bygga vindkraft inom Sápmi måste ta ett stort ansvar för att samiska behov tillgodoses. Det innebär att företaget måste ha god kännedom om samiska förhållanden. Företaget måste genomföra sina konsekvensanalyser i en direkt dialog med berörda samer. Företaget måste beakta vilken inställning samerna i det aktuella området har till projektet. Om ett projekt inte godkänns av berörda samer ska det inte genomföras.

Företag måste genomföra förhandlingar med berörda samer som leder till överenskommelser om vilket ansvar

företaget har i förhållande till det samiska samhället och berörda samebyar.

Företag måste också garantera återföring av sitt ekonomiska utbyte till det samiska samhället och berörda samer.

För att kunna bedöma om ett projekt är godtagbart måste konsekvenserna utredas i ett bredare perspektiv. Därför ska fördjupade konsekvensanalyser genomföras. Företag och myndigheter måste då ta hänsyn till samernas socioekonomiska situation.

Genomförandestrategi

Sametingets arbete

Sametinget begär att regeringen genomför årliga konsultationer med Sametinget om övergripande samhällsplaneringsfrågor. Under sådana konsultationer diskuteras behovet av övergripande analyser och beslutsprocesser.

Sametinget begär att regeringen genomför en övergripande hållbarhetsanalys för framtidens energibehov, där det värderas vilken roll vindkraften ska ha för att lösa framtidens energibehov.

Sametinget begär att andra myndigheter och kommuner har löpande konsultationer med Sametinget för att de vid sin handläggning av vindkraftsfrågor ska känna till samiska förhållanden och behov. I vindkraftsfrågor är Boverket, Energi-myndigheten, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket exempel på myndigheter som bör ha en löpande kontakt med Sametinget.

Sametinget bevakar och påverkar den övergripande planeringen av vindkraftsutbyggnaden och påverkar dess utformning. Sametinget ska särskilt bevaka kommunernas översiktsplanering.

Sametinget bevakar och yttrar sig under tillståndsprövningen i enskilda ärenden. Sametinget begär att få göra en egen bedömning av ärenden och inte bara vara en del av länsstyrelsernas sammanvägda bedömning. I områden som Sametinget bedömer är särskilt känsliga bör det krävas ett godkännande från Sametinget och berörda samer innan tillstånd kan beviljas.

Sametinget utarbetar riktlinjer för hur konsekvensanalyser ska genomföras. Här är det särskilt viktigt att hitta metoder för att redovisa kumulativa (adderande) effekter.

Sametinget genomför en sammanställning av kunskapsläget när det gäller vindkraftens påverkan på samiska förhållanden samt klargöra vilken forskning som behövs för framtiden.

Sametinget arbetar för att samebyarnas och de samiska riksorganisationernas roll i planeringsprocessen förstärks och utvecklas.

Sametinget utarbetar förslag på hur samer utanför samebyarna ska medverka i planeringsprocessen, så att samiska behov beaktas i alla delar av samhällsplaneringen. Ett verktyg är de lokala samråd som kommunen genomför i samband med översiktsplaneringen och som behöver utvecklas. Sametinget kan i enskilda ärenden begära av kommunen att särskilda möten ska hållas med berörda samer i närområdet.

Sametinget ska tillsammans med länsstyrelserna utforma principer och metoder för tolkningen av upplåtelse enligt 32 § rennäringslagen (RNL) och för avgifterna enligt 34 § RNL. Det behövs en metod för hur bedömning av vad avsevärd olägenhet för renskötseln innebär när det gäller vindkraftsetableringar. Sametinget ska arbeta för att i framtiden se över bedömningarna enligt 32 och 34 §§ RNL.

Sametinget begär att sociala konsekvensbeskrivningar används som en metod för att få en bättre förståelse för

vilka konsekvenser ett industriprojekt får för berörda samer och det samiska samhället.

Sametinget begär att ekonomiskt utbyte från vindkraftsanläggningar återförs till det samiska samhället och till berörda samer.

Behov av förändringar i lagstiftning

Sametinget ska arbeta för ett nytt samhällsplaneringssystem där vindkraften provas mer övergripande och inte bara genom enskilda ärenden eller i kommunernas översiktplaner. Detta kräver framför allt förändringar i plan- och bygglagen.

Sametinget kräver en förändring av 32 § RNL så att en bredare prövning av samiska behov och rättigheter än idag görs.

Sametinget ska verka för att prövningen enligt plan- och bygglagen bör finnas kvar för alla vindkraftsanläggningar och att det tydligt ska framgå av plan- och bygglagen att även samebyarna är sakägare inom hela renskötselområdet.

Sametinget ska begära att det införs ett särskilt riksintresse för samiska kulturmiljöer under förutsättning att systemet med riksintressen fortsätter att användas.

Analys

Samiska förhållanden

Det är svårt att på ett enkelt sätt beskriva den samiska kulturen och den samiska markanvändningen. Givetvis finns det variationer och lokala förutsättningar. Det finns dock ett samiskt förhållningssätt till mark och vatten som skiljer sig från majoritetssamhällets. Många samer lever i ett omedelbart och nära förhållande till naturen. Den samiska markanvändningen bygger till stor del på att använda förnybara naturresurser. Under årtusenden har samer levt av det naturen gett och utvecklat ett sätt att leva genom att bruka men inte förbruka naturresurserna. Detta synsätt vill vi föra vidare till kommande generationer.

För att den samiska kulturen ska kunna finnas kvar och utvecklas måste den samiska markanvändningen ges goda förutsättningar. En ekologisk långsiktighet och hushållning med naturresurser är en central del i den samiska kulturens utveckling och ett ekologiskt och ekonomiskt bärkraftigt samhälle är den bästa garantin för att bevara de höga miljö- och kulturvärden som finns inom Sápmi.

Det samiska synsättet på hur naturresurser bör brukas är en förebild för andra som vill hitta ett nytt förhållningssätt till hur mark och vatten ska användas. I många avseenden kan majoritetssamhället dra lärdom av det samiska synsättet. I dessa tider när vi alla måste hitta nya sätt att leva för att förhindra klimatförändringarna kan samernas förhållningssätt vara en modell för andra.

Miljö i ett samiskt perspektiv handlar om förhållandet mellan naturen, människan

och djuren. Alla frågor som rör sambandet dem emellan är miljöfrågor.

Samisk miljö ska också ses i ett landskapsperspektiv. Det finns förhållanden och sammanhang i naturen som har haft och har stor betydelse i det samiska samhället. Tillgången till rent vatten och opåverkad mark är en förutsättning för en livskraftig samisk kultur. Samernas syn på miljöfrågor utvecklas i Sametingets miljöprogram.

Samisk kulturmiljö

Landskapet inom Sápmi utgör i sig en samisk kulturmiljö där samerna och deras levnadssätt har präglat omgivningen. Hela landskapet är ett arkiv över mänsklig verksamhet. Platser har ofta namn som beskriver vilken betydelse de har haft för samerna i området och hur de har sett på platserna.

Samer har bosatt sig och vistats där naturen gett bra förutsättningar för att hitta mat och för trygghet. Visten har byggts där det funnits naturliga förutsättningar och funktionella samband i omgivningen. Bra fiskevatten och vattendrag där man kan färdas har varit viktiga områden för samerna. För de renskötande samerna har renens rörelser bestämt förhållandet till naturen. Det har gjort att de renskötande samerna har föredragit vissa platser för att området har en viss egenskap som har betydelse för renen.

Den svenska kulturminneslagen innebär att fornlämningar ska skyddas. Problemet är dock att en stor mängd samiska fornlämningar inte finns dokumenterade.

Att bara peka ut enskilda fornlämningar är också ett alltför begränsat sätt att se på samisk kulturmiljö. Det måste göras en mer övergripande kartläggning över sambanden i omgivningen och hur samerna i området har sett på området. Det samiska kulturlandskapet kan inte bara begränsas till enskilda fornlämningar, utan man måste beakta hela landskapets betydelse. I vissa områden har den samiska närvaron varit tydligare. Där finns visten och andra viktiga platser.

Bland samerna finns ofta en känslomässig koppling till ett område utifrån hur markerna har använts historiskt och i nutid. Många känner sig bundna till platser som ger trygghet och där man lärt känna naturen genom att leva i den. Varje förändring som påverkar dessa förhållanden kommer att påverka samernas situation och levnadssätt.

Samisk markanvändning

Samisk markanvändning har historiskt och i nutid handlat om att leva av det naturen ger. Jakt, fiske, tagande av slöjdvirke och bärplockning har varit och är viktiga inslag i den samiska kulturen. Idag vill många samer utveckla sitt sätt att leva genom samisk turism.

Renskötseln är en viktig del av den samiska kulturen. För att kunna bedriva traditionell samisk renskötsel måste renarna ha tillgång till stora arealer. Renskötseln bedrivs på cirka 50 procent av landets yta, men idag har den samlade effekten av olika intrång gjort att rennäringen inom många områden är mycket trängd. Infrastruktur, skogsbruk, gruvor och andra verksamheter har växt fram, ofta utan att det har tagits någon hänsyn till renskötselns behov. I samhällsplaneringen har därför den nomadiserande renskötseln ett särskilt behov av skydd.

Idag finns ingen samlad bild över den totala intrångsbilden för samebyarna. Det är därför svårt för enskilda samebyar att få förståelse för sin situation i exploateringsärenden. Många samebyar anser att deras marker är så hårt trängda att de inte klarar av större vindkraftsetableringar. Det är viktigt att kunna beskriva den totala bilden av de intrång som finns inom en samebys marker för att få en bättre förståelse för rennäringens trängda situation.

Samisk rätt till land och vatten

Enligt 1 § rennäringslagen, RNL (SFS 1971:479), har samerna som folk en särskild rätt till land och vatten. Rätten grundar sig på urminnes hävd, vilket innebär att rätten har uppkommit genom att samer använt mark och vatten kontinuerligt under lång tid. I svensk lagstiftning regleras dessa rättigheter idag i RNL där rätten kallas renskötselrätt. Den som är av samisk härkomst (same) får använda mark och vatten för sig och sina renar. Rätten tillkommer den samiska befolkningen, men får enligt lag bara utövas av den som är medlem i sameby. Renskötselrätten är en särskild rätt till fastighet som inte är tidsbegränsad. Den gäller både på privat och statlig mark. Det är en civil rättighet som utgör rätt till egendom och som är en grundlags-skyddad rätt på samma sätt som äganderätten. Detta innebär att så länge den utövas så kan den inte tas från ägarna utan kompensation.

Hänvisningen till urminnes hävd i rennäringslagen innebär att det krävs ett kontinuerligt och återkommande bruk under lång tid för att renskötselrätt ska upparbetas. Det är rättsligt inte klarlagt hur lång tid som krävs för att rättigheterna ska uppkomma. Enligt vissa uttalanden rör det sig om cirka 90 år för att rättigheterna ska upparbetas. Från samisk

sida menar vi att det bör tas större hänsyn till hur den samiska markanvändningen har sett ut och att det inte går att bestämma ett exakt årtal för denna bedömning. Det finns också uttalanden om att rättigheterna kan upphöra att gälla om samerna inte använder markerna med jämna mellanrum.

För att renbetesrätten inte ska upphöra att gälla måste marken användas kontinuerligt. Om etableringen av en storskalig vindpark innebär att den samiska markanvändningen helt omöjliggörs i området finns en risk för att detta på sikt innebär att renskötselrätten urholkas eller upphör att gälla. Tillståndet för en vindkraftspark gäller ofta mellan 25 och 30 år. Om användningen begränsas eller omöjliggörs kan detta på lång sikt urholka renskötselrätten.

Enligt 10 § 2 st RNL är det samebyarna som företräder samebymedlemmarna i frågor som rör medlemmarnas gemensamma intressen inom rennärningen. Samebyn har därmed behörighet att fatta beslut inom renskötselrätten. Det är givetvis viktigt att samebyarna som företrädare för rennärningen har en tydlig roll i planeringsarbetet. Det är dock många fler samer som påverkas av vindkraftsutbyggnaden. Idag finns en tydlig plattform för dessa samer i de samiska riksorganisationerna. De samiska riksorganisationerna ska ingå i samhällsplaneringen.

Folkrätt

Under de senaste decennierna har urfolksrätten växt fram internationellt. Det innebär att det nu finns ett internationellt erkännande för att den rätt som samerna och andra urfolk har till land och vatten ska respekteras. Detta framgår bland annat av den Urfolksdeklaration som

antogs av FN:s generalförsamling i september 2007.

Rätten till självbestämmande är idag en allmänt accepterad rättighet inom folkrätten. Rätten till självbestämmande är den mest centrala delen av alla mänskliga rättigheter. Den är en förutsättning för förverkligandet av övriga mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

Samiskt självbestämmande innebär att samernas ståndpunkt ska vara avgörande i frågor som berör dem som samer. Självbestämmandet innefattar en rätt för alla folk att själva bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Dessutom ingår en rätt att bli konsulterad i egenskap av folk, i samtliga frågor som berör folket i fråga. En del av självbestämmanderätten är att ge urfolk rätt att besluta om och/eller utöva inflytande över sina land- och vattenområden, naturresurser samt traditionella levnadsformer. Urfolk har rätt att kontrollera sina traditionella land- och vattenområden, naturresurser samt traditionella försörjningsformer.

Den internationella rätten har dock inte fått genomslag i det svenska rättssystemet och Sverige får varje år internationell kritik för att samernas rättigheter när det gäller naturresurser inte stärks.

Exploatering av samiska marker

Vid exploatering av mark inom Sápmi kan den samiska kulturen påverkas negativt och förutsättningarna för den samiska markanvändningen försämrats. En exploatering av marken innebär ofta att landskapet runt omkring påverkas. Naturen och förutsättningarna förändras och det får konsekvenser för samerna och deras kultur.

Ibland kan områden inte användas som tidigare. Det innebär att samernas

koppling till marken försvagas. Även om den mark som används för vägar och fundament är begränsad i en vindkraftspark ska ingreppet ses i ett större perspektiv. Landskapet fragmenteras och blir sig inte likt igen. Fler människor rör sig i området och det förändrar områdets karaktär. För renskötseln innebär vindkraftsparker att renarna ändrar beteende och att renskötselarbetet försvåras. Utbyggnaden av vindkraft måste därför göras så att den samiska kulturen och den samiska markanvändningen inte hotas och så att vi i fortsättningen har en livskraftig miljö att leva i.

Dagens miljöprövningar

Miljöbalken (1998:808), syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Det slås fast att en sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl (1 kap 1 § miljöbalken). Människors hälsa och miljö ska stå i fokus.

Det finns inget allmänt skrivet om samiska förhållanden, men samernas behov omfattas ändå av prövningen. Rennäringen har fått ett särskilt skydd i 3 kap 5 § miljöbalken. Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen ska skyddas så långt som möjligt mot åtgärder som påtagligt kan försvåra rennäringens bedrivande. Områden som är av riksintresse för rennäringen ska skyddas mot sådana åtgärder.

De samiska förutsättningarna och behoven beaktas i mycket begränsad omfattning i dagens miljöprövningar. Överlag finns en

låg kunskap om samiska behov och förutsättningar, vilket ofta leder till att dessa inte utreds eller beaktas. I tillståndsprövningarna ligger fokus på rennäringen, som i och för sig behöver ett särskilt skydd. Det samiska samhället är dock mycket bredare och detta bör också beaktas i prövningarna.

När miljöbalken tolkas i olika industriprojekt ligger fokus framförallt på tekniska frågeställningar. Buller, utsläpp och vägdragningar hanteras. Detta gör att de samiska perspektiven inte finns med. I de vindkraftsärenden som hittills har prövats inom Sápmi finns rennäringens behov som en del av prövningen, men i övrigt saknas helt de samiska perspektiven.

Att områden utpekats som riksintresse för rennäringen har inneburit ett visst skydd för rennäringen. Vid urval av områden kan det i vissa fall vara så att företag väljer att inte gå in där det finns ett riksintresse. I de fall där frågan har prövats av domstol har dock utpekandet av riksintresse för rennäringen inte i ett enda fall lett till att tillstånd inte har beviljats.

Upplåtelse enligt 32 § RNL

Enligt 32 § RNL, får nyttjanderätt upplåtas på sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen om upplåtelsen kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln. Det är enligt 2 § rennäringsförordningen, RNF (1993:384), länsstyrelsen som prövar om upplåtelse kan ske.

Det är idag inte klarlagt vilka krav som ska ställas på prövningen när det gäller olägenhet för renskötseln i samband med vindkraftsetableringar. En annan fråga är om länsstyrelsen har metoder och

kunskap för att bedöma i vilken omfattning rennäringen kommer att påverkas vid en vindkraftsetablering. Här finns ett stort behov av ett bra beslutsunderlag för att kunna göra bedömningarna.

Den prövning som idag görs enligt 32 § RNL tar endast hänsyn till om renskötseln försvåras. Inga andra aspekter av den samiska markanvändningen prövas. Detta är en påtaglig brist i lagstiftningen. Det är också viktigt att beakta andra förhållanden när upplåtelseerna prövas.

Rennäringspolitiska kommittén har uttalat (SOU 2001:101 sid. 265) att staten i förvaltningen av kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen i första hand ska tillgodose samebyarnas behov av marken för renskötsel, jakt och fiske och annan samisk markanvändning. Detta ska enligt kommittén tydligare framgå av de villkor som ställs upp för upplåtelse av nyttjanderätter inom denna mark i framtiden. Detta förslag bör omgående genomföras.

Sametinget bör få ett tydligare inflytande över tillämpningen av upplåtelsefrågor enligt 32 § RNL. Det är viktigt att Sametinget deltar i bedömningen av om renskötseln kommer att påverkas på ett sådant sätt att upplåtelse inte kan ske. När myndigheter gör prövningar är det enligt förvaltningslagen nödvändigt att ta in kunskap från andra myndigheter. Länsstyrelsen bör därför göra detta arbete i samverkan med Sametinget. I framtiden bör Sametinget överta denna uppgift. Om upplåtelse sker ska det ske mot avgift om det inte föreligger skäl för avgiftsfrihet enligt 34 § RNL. Avgiften fördelas mellan Samefonden och den sameby som berörs av upplåtelsen. Om upplåtelsen avser tillgodogörande av naturtillgångar ska staten utge ersättning för den skada eller

olägenhet för renskötseln som upplåtelsen medför.

Det råder idag en stor osäkerhet om vilka avgifter som bör tas ut för etableringar av vindkraft när de blir aktuella. Detta kommer slutligen att prövas av länsstyrelserna, men här måste Sametingets och samebyarnas åsikter beaktas. Vid bestämmandet av avgifter bör inte fokus ligga enbart på skadebilden. Det är också viktigt att återföra ekonomiska värden till samebyarna och det samiska samhället i övrigt när vindkraftsetableringar sker inom Sápmi. Parallellt med detta bör avtal upprättas med berörda samebyar.

Socioekonomiska frågor

En social konsekvens är effekterna av varje förändring som sker (antingen positiv eller negativ) av människors liv, deras kultur, deras samhälle, deras politiska system, deras omgivning, deras hälsa eller välbefinnande, deras rättigheter till mark och markanvändning samt deras rädslor eller förhoppningar.

När förändringar i landskapet görs påverkar detta de människor som lever där. Det är uppenbart att etableringar av olika verksamheter ofta får sociala konsekvenser för samerna och i det samiska samhället. Samernas förutsättningar och välbefinnande påverkas. Dessa förhållanden har tidigare inte uppmärksamats i särskilt hög grad. Det är viktigt att inför den planerade vindkraftsutbyggnaden lyfta fram de sociala aspekterna och konsekvenserna av exploatering av markerna. Nedan följer exempel på frågeställningar som är en del av det sociala sammanhanget inom det samiska samhället.

- **Historia**

Berörda samer har en tydlig historisk koppling till ett område och en beskrivning av hur markerna har brukats.

Alla förändringar ska ses mot bakgrund av vad som tidigare har hänt. När utomstående kommer in i ett område och vill exploatera marken måste de sätta sig in i de historiska förutsättningarna.

- **Rättigheter**

Den samiska rätten till marken är en speciell rättighet som också påverkas av annan markanvändning. I vissa lägen kan en exploatering leda till försvagade rättigheter.

- **Ekonomi**

Exploateringar får ofta direkta ekonomiska konsekvenser för samer. För de renskötande samerna leder ofta en exploatering till högre omkostnader. De företagsekonomiska kalkylerna är dock inte alltid relevanta inom det samiska samhället där det ofta är andra värden som är viktigare än de direkt ekonomiska värdena. Livskvalité och socialt välbefinnande väger ofta tungt.

- **Språk**

Samiskan är en viktig del av den samiska identiteten och det måste finnas möjlighet att utveckla språket. En förändrad markanvändning kan få konsekvenser för språket.

- **Landskap/kultur**

I det samiska samhället finns en syn på landskapet som ofta skiljer sig från majoritetssamhället. Ett industriellt projekt kan innebära att lokal kunskap och lokala ortsnamn försvinner.

- **Kunskapsöverföring och traditionell kunskap**

I det samiska samhället har kunskapen överförts mellan generationerna och det finns en upparbetad kunskap om naturen och landskapet.

- **Hälsa**

Ofta kan förändringarna leda till oro och farhågor. Många samer vittnar om att de mår dåligt av att de inte får vara med och påverka hur deras marker används.

- **Relationer till andra**

Samer lever i samhället tillsammans med andra grupper. Stora exploateringar kan leda till spänningar mellan dessa grupper. Det är inte ovanligt att en sameby utpekas som nej-sägare i det lokala samhället. Sådana situationer måste uppmärksammas och hanteras.

- **Relationer mellan samer**

De samer som står utanför samebyarna kan i vissa lägen ställa sig mycket kritiska till att de inte har inflytande över beslut vid exploatering av mark. Detta kan öka motsättningarna mellan renskötande och icke-renskötande samer.

I svensk samhällsplanering har fokus i tillståndsprövningarna legat på de tekniska delarna och dessa utreds i miljökonsekvensbeskrivningar. De sociala aspekterna har inte getts samma tyngd och utreds på ett mycket begränsat sätt. Miljökonsekvensbeskrivningar är ofta inte tillräckliga för att beskriva effekterna av projekt. Det finns ett behov av att öka förståelsen för sociala konsekvenser och också ta hänsyn till dem i tillståndsprövningarna. Enskilda företag som vill etablera sig inom det samiska området bör ta ett större socialt ansvar. Företag bör engagera sig i urfolks rättigheter samt social och miljömässig rättvisa. Företag måste därför beakta samernas sätt att betrakta och förstå sin omgivning och världen runt omkring dem.

Internationellt har det utvecklats en arbetsmetod för att analysera socio-ekonomiska aspekter vid en exploatering av marken. Det är en arbetsmetod som utarbetats också för att etablera goda

relationer med berörda urfolk och utveckla hållbara system för den lokala förvaltningen. Internationellt används s.k. Social Impact Assessments (SIA) för att hantera dessa frågor. I Sverige kallas dessa sociala konsekvensanalyser (SKA eller SKB).

Det krävs ett tillstånd från berörda samer för att ett projekt ska vara genomförbart (fritt informerat samtycke, free and informed consent). Ett sådant tillstånd till ett industriprojekt kan endast uppnås genom engagemang och respekt före samernas rättigheter, samisk markanvändning och den samiska kulturen.

En SKB är en fördjupad metod för att analysera, bevaka och hantera både förutsedda och oförutsedda sociala effekter av ett planerat projekt. Det handlar om aktivt deltagande från alla parter och förhandling.

Vindkraft som energikälla

I många sammanhang framförs att vindkraft är en miljövänlig energikälla som ger samhället bättre förutsättningar att hantera klimatförändringarna.

Vindkraften är visserligen förnybar, men det måste finnas ett mer nyanserat synsätt på vilka energikällor som är miljövänliga. En vindkraftsanläggning kan få stora konsekvenser för den miljö som den placeras i.

Vindkraftverk, vägnät och infrastruktur förändrar omgivningen för en lång tid, i viss lägen för all framtid. Marken fragmenteras (splittas) och bryts upp i mindre delar. Det gör att helheten i området förändras radikalt. Lanskapet delas upp i mindre delar. En olämplig placering av en vindkraftsanläggning är därför inte miljövänlig. Detta innebär att

förnyelsebar energi inte alltid betyder miljövänlig energi.

Idag saknas en övergripande hållbarhetsanalys för hur energifrågorna ska hanteras i samhällets arbete för att anpassa sig till klimatförändringarna. Det saknas också en analys av vilken roll vindkraften kan ha i detta arbete.

Sametingets slutsats är att vindkraften inte ensamt ger oss lösningen på hur samhället ska hantera klimatförändringarna. Vindkraften kan dock i begränsad skala vara ett av verktygen i detta arbete.

Idag sker utbyggnaden på initiativ av enskilda företag som ansöker om tillstånd för att bygga vindkraftsanläggningar. Det finns från samhällets sida ingen övergripande planering av hur vindkraften ska lokaliseras. Det utpekande av riksintressen för vindkraft innebär inte att någon riktig övergripande lokaliseringsprövning har gjorts.

Kommunerna som genom översiktsplaneringen ska göra dessa överväganden har inte hunnit med detta arbete. Detta riskerar att leda till att lokaliseringsprövningen inte görs på ett hållbart sätt. Det är också tydligt att behovet av energin finns i de södra delarna i landet, vilket gör att fokus bör ligga på en utbyggnad där.

Översiktsplanering

Idag har kommunerna genom sin översiktsplanering ansvaret för att planera vindkraftsutbyggnaden. Också detaljplaner används i vissa situationer vid planering av enskilda vindkraftparker. Ett påtagligt problem är att det inom kommunerna finns bristande kunskaper om samiska förhållanden. Detta gör att det är tveksamt om samiska intressen beaktas i detta arbete. Till exempel tar många kommuner utanför renskötselns året-runt-

marker mycket liten hänsyn till att renskötsel bedrivs inom kommunen. Ett annat problem är att inte alla sameer aktivt tar del i detta arbete. Samebyarna är ofta direkt involverade, men de har ofta svårt att få gehör för sina problem. De planeringsbehov som samebyarna har överensstämmer inte med den kommunala planeringen eftersom samebyarnas marker ofta sträcker sig över flera kommuner. Det krävs därför ofta en hållbarhetsanalys på samebynivå för att en bra lokalisering ska göras. Ett annat problem är att över huvud taget nå andra sameer och att få kunskap om vilka samiska värden som bör beaktas i översiktsplanen.

Ekonomiska lösningar

När vindkraft byggs skriver företaget avtal med markägaren eller staten om marktillgången. I detta avtal regleras hur mycket ersättning som ska utgå. Det bör skrivas liknande avtal med berörda sameer. Eftersom samebyarna företräder renskötselrätten bör avtal ingås med dem. Men det bör också tas fram metoder för hur det ekonomiska utbytet kan återföras till det samiska samhället och berörda sameer. I vissa fall kan bildande av fonder och stiftelser med särskilda ändamål vara ett sätt för att berörda sameer kan få ta del av vinsten av vindkraftsanläggningar.

Bilaga

Förutsättningar för vindkraftsutbyggnaden

Vind

En grundläggande förutsättning för vindkraften är att hitta lägen där det finns bra vindförhållanden. För att kartlägga detta har vindkarteringar genomförts. Dessa ska användas som underlag i vindkraftsplaneringen vid länsstyrelser och kommuner. De ger också exploatörerna ett underlag för vart de vill bygga vindkraftverken. Innan placeringen av vindkraften bestäms slutligen måste dock vindmätningar på plats genomföras. Därför vill företagen sätta upp vindmätningmaster under tiden som anläggningarna planeras. Vindkarteringen visar att det finns många lämpliga områden inom Sápmi där det finns bra förutsättningar för vindkraft.

Kraftnätet

En viktig förutsättning för utbyggnaden av vindkraften är stamnätet. Svenska kraftnät har i en rapport (2008-06-01, dnr 617/2008/AN40) konstaterat att en storskalig utbyggnad av vindkraften kräver att stamnätet måste förstärkas och byggas ut. Svenska Kraftnät har konstaterat att om utbyggnaden överstiger 10 TWh måste stamnätets överföringskapacitet förstärkas. Det konstateras också att det ur systemsynpunkt är det förmånligast och förknippat med lägst samhällsekonomiska kostnader om ny vindkraftsproduktion byggs ut i de södra delarna av Sverige. Svenska kraftnät konstaterar att staten borde överväga att modifiera certifikatsystemet så att det ger sådana incitament.

Ekonomiskt stöd till vindkraften

Vindkraften stöds, liksom annan elproduktion från förnybara energikällor av elcertifikatsystemet som är ett marknadsbaserat stödsystem. För vindkraften gäller dessutom en miljöbonus som innebär en skattereduktion för vindkraft. Den avtrappas till och med år 2009 då den försvinner helt. Genom detta system kan staten styra och påverka utbyggnaden av vindkraft. I detta system har ingen hänsyn tagits till samiska förhållanden.

Infrastruktur

När vindkraft byggs krävs ett vägnät som gör det möjligt att ställa verken på plats och underhåll av dem. Det vägnät som byggs inom ett etableringsområde är omfattande. Det krävs ofta också förstärkning av befintliga vägar för att de ska hålla för tunga transporter. Vägar fragmenterar marker och gör områden mer tillgängliga för människor. Detta förändrar områdets karaktär och kan innebära att viktiga samiska värden förstörs.

Tillgång till marken

För att bygga en vindkraftsanläggning behöver företaget också tillgång till marken. På privat mark behövs ett avtal med markägaren. Det är den enskilda markägaren som skriver avtalet med det företag som vill etablera sig. I många fall får markägaren andelar av den produktion som vindkraftverken ger. På mark som staten förvaltar ovan odlingsgränsen behövs upplåtelse enligt 32 § rennäringslagen. Det bör utöver detta

tecknas avtal med berörda samebyar som företrädare för renskötselrätten.

Riksintresse för vindbruk

Det finns i Sverige mark- och vattenområden som är angivna som riksintressen för vindbruk. Dessa områden bedöms som särskilt lämpliga för elproduktion för vindkraft. Stora områden i Norrlands inland, och därmed inom Sápmi, pekas ut som riksintresse för vindbruk. Utpekandet av riksintresse för vindbruk gör att det kan uppkomma intressekonflikter mellan det samiska samhället och intresset av att bygga vindkraft. Riksintresseområdena för vindbruk sammanfaller också i vissa fall med områden som är utpekade som riksintresse för rennäringen.

Vid utpekandet av riksintressen för vindbruk har bland annat områden som utgör nationalparker och obrutet fjäll undantagits. Detta innebär att det i fjällområdet blir en större koncentration av vindkraftsetableringar utanför det som idag är bedömt som obrutet fjäll. Detta leder till ett ökat tryck på marker där det redan idag finns exploateringar. Detta får stora konsekvenser för ett antal samebyar vars marker har utpekats som särskilt intressanta för vindkraft.

Kommunal planering

Vid vindkraftsutbyggnaden spelar kommunens översiktsplanering en viktig roll. I detta arbete ska kommunen göra avvägningar mellan olika intressen i samråd med kommunens invånare, andra berörda, organisationer och statliga myndigheter. Syftet är att kommunen genom denna planering ska identifiera lämpliga områden för vindkraft identifieras och fastläggs i de kommunala översiktsplanerna. Inom många kommuner pågår detta arbete. I vissa enskilda ärenden kan det också vara aktuellt att genomföra detaljplaner.

Tillståndsprövning – kritisk analys

Tillstånden för vindkraftsanläggningar görs normalt sett av länsstyrelserna. Det krävs idag också bygglov från kommunerna. Den som vill bygga en vindkraftsanläggning behöver alltså söka tillstånd från länsstyrelsen. Under tillståndsförfarandet ska exploatören samråda med alla berörda parter. Det innebär att exploatören ska informera myndigheter, grannar och andra om projektiden, ta reda på fakta och problem i projektet och ge alla berörda en möjlighet att påverka projektet. Vid samrådet ska parterna också diskutera vad miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) ska innehålla. En samrådsredogörelse ska lämnas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen tar sedan ställning till om projektet är genomförbart, vad MKB:n ska innehålla, vilka andra statliga myndigheter som den sökande behöver samråda med och vilka krav kulturminneslagen ställer på projektet.

Exploatören ska genomföra en MKB. Det är framförallt ett underlag för länsstyrelsen att besluta om tillstånd. Exploatören ska bekosta MKB:n och allt som hör till den. Syftet med MKB:n är att beskriva vilka direkta och indirekta effekter på miljön som etableringen och driften av vindkraftsanläggningen kan få. MKB:n är till för att berörda ska kunna påverka den planerade verksamheten och de ska kunna delta under utformningen av den. Ur ett samiskt perspektiv är de utredningar som har gjorts hittills mycket begränsade. I stort sett saknas dessa perspektiv, förutom att rennäringens situation har analyserats i några fall. När en ansökan har kommit in till länsstyrelsen skickas den till berörda myndigheter och organisationer för yttrande. Sametinget blir i vissa fall remissinstans och berörd sameby får möjlighet att yttra sig. Också andra samer

har möjlighet att yttra sig eftersom ansökan ska kungöras i ortstidningen. Den som har något att invända mot vindkraftanläggningen eller som vill påpeka något har möjlighet att göra det nu.

Ett problem är att Sametingets yttrande vägs in i länsstyrelsens totala bedömning. Det gör att samiska behov inte beaktas som de borde. Sametingets bedömning bör i stället beaktas självständigt i tillståndsprocessen.

Miljöprövningsdelegationen på länsstyrelsen fattar ett beslut om tillstånd. Beslutet kan överklagas inom tre veckor. Det är de direkt berörda som kan överklaga ett sådant beslut. Det innebär att berörd samebyn kan överklaga beslutet och samer som bor i direkt anslutning till en vindkraftsanläggning. I övrigt kan inte samer överklaga besluten.

Kommunerna prövar frågan om bygglov för vindkraft enligt plan- och bygglagen. I bygglovet prövas bl.a. utformningen och placeringen av vindkraftverken.

Aktuella utredningar

Det pågår för närvarande ett utredningsarbete om hur klimatarbetet ska genomföras.

Klimatberedningen (SOU 2008:24) har i sitt slutbetänkande uttalat att det finns en betydande potential för utbyggnad av vindkraft och att effekterna av ett ökat produktionsmål bör utredas ytterligare.

Regeringens har gett Miljöprocessutredningen i uppdrag att ge förslag för en snabbare och enklare process från projektering till uppförande av vindkraftverk i förening med en planerad kraftigt utökad vindkraftsanvändning. Miljöprocessutredningen (SOU 2008:86) har föreslagit att bygglov inte ska krävas om det finns tillstånd enligt miljöbalken. Detaljplan ska inte heller krävas där prövningen främst gäller omgivningspåverkan. Miljöprocessutredningen har konstaterat att frågan om lokaliseringen av vindkraften är helt avgörande och att lokaliseringen av de vindkraftverk som är av betydelse från nationell synpunkt i princip redan är avgjord genom prövningen av riksintresse och kommunens översiktliga planering.

Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60) har i sitt slutbetänkande konstaterat att vattentillrinningen, framförallt i landets norra delar, kommer att ske successivt. Detta skapar mycket goda förutsättningar för en ökad vattenkraftsproduktion. Beräkningarna visar på en möjlig ökning av kraftpotentialen med 15-20 procent i snitt till slutet på seklet. För att hela potentialen ska kunna utnyttjas fordras dock att kraftverkens kapacitet och magasinerna byggs ut.

Inte i någon av dessa utredningar har en analys av de samiska behoven och förutsättningarna genomförts.

UTDRAG

ur protokoll från sammanträde med Sametinget i Åsele den 17-19 februari 2009, § 12

§ 12 Studie om vindkraft

Dokument

- Styrelseprotokoll 2008-06-18, § 94.1
- PM 2008-06-16
- ./.
- Sametingets syn på vindkraft i Sápmi

Föredragande: Malin Brännström

Idag planeras en storskalig utbyggnad av vindkraft i Sverige som i hög grad kommer att beröra Sápmi.

Sveriges riksdag ha satt upp som planeringsmål att det i samhällsplaneringen ska skapas förutsättningar för en årlig produktion på 10 TWh år 2015.

Hösten 2007 Föreslog Energimyndigheten ett nytt planeringsmål – 30 TWh till 2020. Detta för att klara EU:s mål att 20 procent av den producerade energin ska komma från förnybara källor. Det förutsätter en ökning från dagens 800 till 3000-6000 vindkraft på land och till havs.

Styrelsen föreslår Sametinget besluta

- ./.
-
- att anta vindkraftpolicyn Sametingets syn på vindkraft i Sápmi.

- ./.
- Lars Jonas Johansson lämnar motförslag enligt bilaga.

- ./.
- Lars Wilhelm Svonni lämnar motförslag till tredje stycket på sid 8 i *Behov av förändringar i lagstiftningen*

Ordföranden förklarar debatten avslutad.

Ordföranden ställer proposition för bifall till eller avslag på styrelsens förslag och finner att Sametinget godtagit styrelsens förslag.

Ordföranden ställer proposition för bifall till eller avslag på Lars Jonas Johanssons motförslag och finner att Sametinget godtagit Lars Jonas Johanssons motförslag.

Ordföranden ställer proposition för bifall till eller avslag på Lars Wilhelm Svonnis motförslag och finner att Sametinget godtagit Lars Wilhelm Svonnis motförslag.

Sametinget beslutar

- ./.
- att anta vindkraftpolicyn Sametingets syn på vindkraft i Sápmi.
-

Utdraget överensstämmer med originalet intygas.

