



**DET KONGELIGE
ENERGIDEPARTEMENT**

Statsråden

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref
2024/5718

Vår ref
23/1911-

Dato
30.04.2024

Representantforslag 115 S (2023-2024) om en uavhengig granskning av Fosen-saken

Jeg viser til brev fra Stortinget 16. april 2024 vedlagt representantforslag 115 S (2023-2024) fra stortingsrepresentantene Hilde Marie Gaebpie Danielsen og Kirsti Bergstø.

Representantene fremmer følgende forslag: *«Stortinget ber presidentskapet utarbeide mandat for en uavhengig granskning av Fosen-saken og oppnevne medlemmer til utvalget som skal gjennomføre den uavhengige granskningen. Stortinget ber om at den uavhengige granskningsrapporten legges fram for Stortinget når den er ferdig.»*

Jeg er glad for at reindriftsutøverne og vindkraftselskapene på Fosen har inngått avtaler som løser konflikten mellom partene, og legger til rette for en bærekraftig kulturutøvelse i et generasjonsperspektiv. Veien frem mot en løsning har vært mer krevende og tatt lengre tid enn jeg hadde ønsket. Jeg har forståelse for at dette har vært en stor påkjenning for reindriftsutøverne som har savnet en avklaring. Avtalene mellom partene forutsetter at staten skal bidra med å skaffe til veie et tilleggsareal for vinterbeiter til reindrifta. Dette arbeidet har startet og vil skje i et samarbeid mellom mitt departement, Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet, og i samråd med reindriften på Fosen.

Regjeringen har tatt lærdom av Fosen-saken, og vi vil gjøre det vi kan for at tilsvarende situasjoner ikke skal oppstå andre steder. Tiltakspakken for reindrift og energi som ble lagt frem før jul, har som siktemål å legge til rette for bedre ivaretagelse av reindriften ved planlegging og utbygging av energi. Tiltakspakken inneholder flere grep som skal bidra til å legge til rette for videre utbygging av nødvendig kraft og nett i Midt- og Nord-Norge, samtidig som reindriften sine interesser skal ivaretas slik at det er mulig å bygge videre på næringen i et

generasjonsperspektiv. Flere av tiltakene i tiltakspakken retter seg mot problemstillinger som har stått sentralt i Fosen-saken og er basert på lærdom fra denne.

Tiltakspakken omfatter blant annet:

- mer kunnskap om vindkrafta sin påvirkning på rein og reindrift,
- ny og bedre metodikk for konsekvensutredninger av virkninger for reindrift,
- bedre oversikt over reindriften arealbruk gjennom oppdaterte arealbrukskart og distriktsplaner for reindriften,
- utarbeiding av en veileder som skal tydeliggjøre hvordan medvirkning skal gjennomføres i konsesjonsprosesser og hvordan samordning av konsultasjoner i saker etter plan- og bygningsloven og energiloven kan skje,
- ulike tiltak for å heve kommunenes planleggingskapasitet og reindriftskompetanse i det samiske reinbeiteområdet,
- vurdering av behovet for generelle endringer i prosessregelverket som gjør at eventuelle spørsmål om vedtaket er ugyldig eller ikke, kan avgjøres så tidlig som mulig og med bindende virkning for partene, slik at man unngår situasjoner der domstolene finner at vedtaket er ugyldig først etter at det er gjort store investeringer.

Jeg har tidligere redegjort for Stortinget blant annet om historikken i Fosen-saken. Denne er kompleks, men også viktig for å forstå hele bildet, og jeg vil derfor gjenta noen vesentlige poenger.

Tidlig på 2000-tallet var det stor oppmerksomhet om kraftsituasjonen i Midt-Norge. Regionen var i økende grad et område med for lite kraft og sårbar kraftforsyning som følge av sterkere vekst i forbruket enn i produksjonen. I perioder var kraftprisene høye. Det var bred politisk enighet om at situasjonen var uakseptabel og at tiltak måtte iverksettes for å bedre kraftbalansen. NVE ble bedt om å prioritere behandlingen av ny kraftproduksjon i Midt-Norge, og hadde på et tidspunkt nesten 30 ulike vindkraftprosjekter på Fosen og i snillfjordområdet til behandling. Realisering av så mange prosjekter var ikke realistisk verken av hensyn til nettkapasitet eller med tanke på interessene som ville blitt berørt.

NVE valgte derfor i mars 2009 å prioritere behandlingen av noen av prosjektene i Midt-Norge. Fire vindkraftverk på Fosen ble prioritert, mens fire andre ble prioritert ned. I tillegg anbefalte NVE at 11 prosjekter ble avsluttet. Vindforhold, lokal aksept og hensynet til reindriften lå til grunn for NVEs prioritering mellom prosjektene. Anbefalingene i fylkesdelplanen for vindkraft i Sør-Trøndelag ble også lagt til grunn. På dette tidspunktet var det et tverrpolitisk ønske om å legge til rette for vindkraftutbygging, samtidig som det var utfordrende å finne lønnsomhet i vindkraft. Det ble derfor lagt vekt på å velge prosjekter som hadde gode vindforhold og dermed mulighet til å bli realisert.

Roan og Storheia vindkraftverk var blant de fire som ble prioritert for videre behandling i NVE, sammen med behandlingen av nødvendige nettanlegg, herunder en ny 420 kV kraftledning fra Namsos til Trollheim sør for Trondheimsfjorden. NVE ga konsesjon til blant annet Roan og Storheia i 2010.

For Roan vindkraftverk satte NVE vilkår om at planområdet skulle reduseres og at noen turbiner skulle tas ut av planene. Dette reduserte virkningene for reindrifta, de visuelle virkningene og direkte virkninger for kulturminner, og gjorde planområdet omtrent 10 prosent mindre enn omsøkt. For Storheia vindkraftverk satte NVE vilkår om at et område sør i planområdet skulle tas ut av planene av hensyn til reindrifta. Dette utgjorde nesten 20 prosent av det omsøkte planområdet.

NVEs konsesjonsvedtak ble påklaget av en rekke parter, blant annet reindrifta på Fosen. Daværende Olje- og energidepartementet stadfestet i 2013 NVEs vedtak om konsesjon til Roan og Storheia vindkraftverk med noen endringer. Det ble blant annet satt restriksjoner for turbinplasseringer i Haraheia-delen av Roan vindkraftverk, som reindrifta hadde pekt på som spesielt viktig.

I juni 2015 erklærte Statkraft at foretaket ikke ville gå videre med planene om å realisere vindkraftprosjektene på Fosen og Snillfjord. Dette utløste sterke tverrpolitiske reaksjoner på Stortinget. Ord som «dypt tragisk», «stor skuffelse» og «avblåst fornybarsatsing», ble brukt fra ulike partier. Statkraft ble bedt om å redegjøre overfor eieren. Etter noen justeringer i prosjektene, som ble godkjent av NVE og deretter i klagevedtak fra departementet, startet byggarbeidene opp i 2016 og ble ferdigstilt i 2019.

Høyesteretts vurdering av vedtakets gyldighet skjedde ikke før i 2021, 8 år etter departementets stadfestelse av NVEs konsesjonsvedtak. Sakens varighet over flere år bidro til en ytterligere belastning for reindrifta.

Som forslagsstillerne peker på, tok det videre over to år fra Høyesteretts dom til partene fant en løsning i Fosen-saken. Jeg skulle gjerne sett at vi hadde løst saken raskere. Samtidig er Fosen-saken både kompleks og unik i norsk sammenheng. Det fantes ingen enkel løsning på saken som kunne iverksettes raskt.

Umiddelbart etter at Høyesteretts dom om at skjønnet nektes fremmet, tok departementet kontakt med de berørte partene. Daværende energiminister Marte Mjøs Persen dro til Fosen i november 2021, der det ble gjennomført befaring i vindkraftanleggene, og avholdt et møte med partene og Sametinget. Det ble fra ulike hold hevdet at departementet uten videre måtte trekke tilbake tillatelsene til vindkraftselskapene, og andre mente at det fulgte klart av dommen at vindkraftanleggene måtte rives. Regjeringens syn har vært at en slik offentlig myndighetsutøvelse ikke hadde rettslig grunnlag. Krav om stans eller riving kan heller ikke utledes av dommen, noe Høyesterettsjustitiarius også presiserte i media i januar 2022.

Den ordinære prosessen i saker der domstolene legger til grunn at et vedtak er ugyldig, er at saken sendes tilbake til forvaltningen. Etter statsråd Mjøs Persens besøk på Fosen, tok departementet derfor igjen kontakt med partene og varslet i desember 2021 en omgjøring av konsesjonene til vindkraftselskapene. En omgjøring av et forvaltningsvedtak krever at grunnleggende regler om kontradiksjon og utredning ivaretas, for at beslutningen skal kunne

hvile på et forsvarlig grunnlag. Dersom departementet hadde fattet et vedtak om å trekke tilbake tillatelsene eller å rive hele eller deler av anleggene, uten en forutgående forvaltningsprosess, ville dette medført risiko for nye rettslige prosesser. Departementet var rettslig forpliktet til å foreta nye utredninger av sakens forhold og å basere eventuelle endringer i konsesjonene på alminnelige forvaltningsrettslige krav til kunnskapsgrunnlag og begrunnelse.

Departementet prioriterte å involvere reindrifta så tidlig som mulig i oppfølgingen av dommen og å forankre videre oppfølging av saken med reindrifta og Sametinget. Det ble gjennomført flere konsultasjonsmøter med reindrifta om innholdet i et utredningsprogram. Jeg har respekt for at reindrifta har opplevd denne prosessen som krevende. Under konsultasjonene ble det klart at det forelå en svært ulik forståelse av virkningene av dommen og hvordan den skulle følges opp, noe som preget fremgangen i prosessene. Det ble derfor lagt ned betydelig tid og ressurser i konsultasjoner og arbeid med utredningsprogrammet med sikte på å oppnå enighet om dette uten at det gikk på akkord med alminnelige forvaltningsrettslige krav til saksbehandling.

Samtidig som konsultasjonene pågikk, økte det offentlige engasjementet rundt saken, noe som også kom til uttrykk gjennom demonstrasjoner i og utenfor departementenes lokaler. Departementet hadde fremlagt flere forslag til utredningsprogram som reindrifta hadde avvist. Reindrifta gav uttrykk for at de hadde lav tillit til departementets videre arbeid med saken og det var vanskelig å komme videre i saksbehandlingen. Jeg tok derfor i april 2023 initiativ til en utenomrettslig meklings i regi av et uavhengig meklerteam for å få saken i et nytt spor der den rettslige uenigheten om oppfølgingen av saken ikke skulle stå i veien for en løsning. Partene aksepterte dette forslaget, og i mai 2023 ble første meklingsmøte avholdt, ledet av riksmekler Mats Ruland sammen med tingrettsdommer Hanne Sofie Bjelland og reindriftsutøver Tom Lifjell. Meklingene førte som kjent frem til enighet mellom partene og en løsning i saken. Opplegget med en uavhengig meklings i saken var et nybrottsarbeid for departementet. Selv om et slikt opplegg kun vil være aktuelt i helt spesielle saker, ligger det mange generelle læringspunkter i en slik prosess for alle parter.

I representantforslaget stilles det spørsmål ved hvordan det kunne skje at konsesjonsvedtakene, som Høyesterett senere la til grunn var ugyldig, ble fattet. Et avgjørende punkt i domstolenes behandling av Fosen-saken, var hvilke prognoser for fremtidig utvikling for reindriften på Fosen, som skulle legges til grunn. Høyesterett baserte seg på lagmannsrettens bevisvurdering, og la til grunn at konsekvensene på sikt mest sannsynlig ville materialisere seg slik at det dermed, uten tilfredsstillende avbøtende tiltak, foreligger en krenkelse av SP artikkel 27. Samtidig uttalte lagmannsretten i dommen at departementets prognose for virkningene på reindrifta lå innenfor det som må anses forsvarlig da vedtakene ble fattet i 2013. Behovet for nye utredninger om tiltakets konsekvenser, og om konsekvensene eventuelt kunne avbøtes på andre måter enn det som tidligere var lagt til grunn, kom som en følge av at kunnskapsbildet hadde endret seg fra saken lå hos forvaltningen til domstolenes behandling.

De gjennomførte konsekvensutredningene i saken trekkes også fram i representantforslaget. Et godt kunnskapsgrunnlag er sentralt. Jeg vil imidlertid understreke at konsekvensutredninger kun er en av flere deler av det samlede kunnskapsgrunnlaget i en sak. Når det gjelder reindrift suppleres konsekvensutredningene blant annet av høringsuttalelser, innspill fra sektormyndigheter, forvaltningens egne vurderinger og ikke minst konsultasjoner med reindriften selv. Beslutninger som baseres på prognoser om fremtidige forhold, vil alltid inneholde et element av usikkerhet. Domstolenes grunnlovfestede oppgave med å føre tilsyn med forvaltningen, gjør også at man aldri kan garantere for et gitt utfall. Dette gjelder ikke bare på energiområdet, men i alle typer inngrepssaker. Det er imidlertid min oppgave å sørge for at denne usikkerheten og potensielle konsekvenser av usikkerhet, blir så liten som mulig i saker på mitt område.

Tilgang til sikrere og bedre kunnskap er derfor høyt prioritert av regjeringen. I tiltakspakken er det fremlagt forslag som skal styrke fremtidige utredninger og skaffe sikrere og mer tillitsvekkende kunnskapsgrunnlag. Kommunal- og distriktsdepartementet og Klima- og miljødepartementet har satt i gang en gjennomgang av regelverket for konsekvensutredninger. I dette arbeidet vil departementene se nærmere på hvordan regelverket kan legge bedre til rette for vurderinger av reindrift. Det skal også fastsettes en ny metodikk for vurderinger av reindrift i konsekvensutredninger, og særlig vurdere hvordan tradisjonell kunnskap skal innhentes. Norsk Institutt for bioøkonomi (NIBIO) har satt i gang et prosjekt som skal resultere i et forslag til ny metodikk for reindrift i konsekvensutredninger. Energidepartementet har også nylig inngått en rammeavtale med NIBIO for å styrke kompetansen om energitiltaks påvirkning på reindrift, natur og miljø.

Vi skal styrke kunnskap og kompetanse. Det betyr imidlertid ikke at dette er fraværende i forvaltningen i dag. Konesjonsmyndighetene og forvaltningen for øvrig, foretar stadig menneskerettslige vurderinger i inngrepssaker. Det er gjennomført flere energiutbygginger i samiske reindriftsområder der disse vurderingene har stått helt sentralt og det finnes flere saker hvor departementet etter grundige folkerettslige vurderinger har avslått søknader om prosjekter. Mange avgjørelser er også vurdert rettslig i forbindelse med skjønn, hvor departementets vurderinger i de fleste tilfeller har bestått denne prøvingen. Som beskrevet ovenfor var det heller ikke i Fosen-saken forståelsen av de menneskerettslige skrankene, men vurderingen av de faktiske forhold, som ble utslagsgivende.

En uavhengig granskning slik det legges opp til i representantforslaget, vil være svært ressurskrevende for alle parter. Jeg har ovenfor redegjort for departementets oppfølging av Fosen-saken. Selv om det sett i ettertid er flere forhold som kunne vært håndtert annerledes, kan jeg ikke se at en uavhengig granskning er hensiktsmessig eller påkrevet for å lære av saken.

Jeg mener ressursene i forvaltningen nå bør prioriteres til prosesser som ser fremover, herunder til oppfølging av de forpliktelser staten har påtatt seg i Fosen-saken som følge av meklingsavtalene.

Regjeringen har tatt lærdom av Fosen-saken, og vi skal fortsette å ta lærdom, for å unngå at vi havner i tilsvarende situasjoner igjen. Som redegjort for er vi i gang med flere viktige tiltak som skaper bedre forhold for utvikling av nødvendig infrastruktur for energi og ivaretagelse av samisk kulturutøvelse i et generasjonsperspektiv. I dette arbeidet skal Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund selvsagt konsulteres og bli rådført underveis. Målet er å sikre de beste løsningene for fremtiden.

Jeg viser for øvrig også til min redegjørelse for Fosen-saken for Stortinget i mars 2023.

Jeg tilrår på denne bakgrunn at forslaget ikke vedtas.

Med hilsen



Terje Aasland