

2021-11-19

Dnr: 5.2.1-2021-1331

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se**Remissvar betänkandet En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53)
M2021/01277****Bakgrund**

Sametinget i Sverige är både en statlig myndighet och ett folkvalt samiskt parlament med syfte att förbättra och tillse att samernas möjligheter som urfolk att bevara, utveckla och främja sin kultur. Sametinget har tagit del av betänkandet från utredningen *En rättssäker vindkraftsprövning* och lämnar följande synpunkter. Sametinget lämnar i första hand synpunkter på sådant som berör den samiska markanvändningens behov av mark och vatten.

Sveriges riksdag har högt ställda mål om en 100 procent förnybar elproduktion till år 2040. Enligt betänkandet krävs en miljöprövning präglad av effektivitet och förutsägbarhet för att nå riksdagens mål. Sveriges ambition innebär därmed en storskalig utbyggnad av vindkraft i hela Sverige, inte minst i det traditionella samiska området som redan är hårt drabbat av olika intrång och klimatförändringar.

Sammanfattning

Behovet av en hållbar energianvändning är angeläget, men de åtgärder som vidtas för att minska samhällets negativa klimatpåverkan får inte ske på bekostnad av samiska livsbetingelser, utan ska ske med respekt för samiska rättigheter och samiska markanvändning.

Utredningens uppdrag är att skapa större förutsägbarhet och ökad rättssäkerhet för den utbyggnad som sker. Betänkandets förslag innebär dock inte en rättssäkerhet för samerna som urfolk. Sametinget är starkt kritisk till att utredningen inte har tagit hänsyn till urfolket samerna och utelämnat samernas sedvanerättsliga nyttjande av marken i konsekvensanalysen. Sametinget motsätter sig förslaget om att kommunerna ska avge lokaliseringsbesked inom sex månader och anser att tiden bör förlängas. Sametinget befarar även att förslaget om ekonomisk kompensation till kommunerna kan medföra risker som utredningen utelämnat. Då kunskapen om samisk kultur, samisk markanvändning och samers rättigheter varierar inom de kommuner där renskötsel bedrivs menar Sametinget att det kommunala inflytandet kan bibehållas under förutsättning att det samiska inflytandet säkerställs.

9. Konsekvensanalyser

Sametinget är starkt kritisk till att utredningen inte har tagit hänsyn till urfolket samerna och utelämnat samernas sedvanerättsliga nyttjande av marker i konsekvensanalysen. Samerna är sedan 2011 erkända som ett folk i Sveriges grundlag och i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen stadgas det att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Som urfolk är det samiska folket även skyddat av folkrättens bestämmelser om urfolks rättigheter. Utöver stadgandet i regeringsformen har Sverige ratificerat ett flertal internationella och europeiska konventioner, i vilken Sverige erkänner samernas folkrättsliga särställning och urfolksstatus. Att samiska perspektiv, behov och rättigheter har utelämnats i betänkandet innebär ett direkt minskat inflytande och ett osynliggörande av samerna som folk i Sverige.

Vindkraft är i dag en av de största direkta exploateringar som kan göras i renskötseområdet. Utbyggnaden av vindkraft inom Sápmi har ökat markant det senaste decenniet. Augusti 2021 fanns 1557 vindkraftverk uppförda inom Sápmi varav en femtedel inom områden som är utpekade som riksintresse för rennäringen. Renskötelsen bedrivs på cirka 50 procent av landets yta, men på grund av utbredningen av exploateringar såsom infrastruktur, vattenkraft, skogsbruk, mineralutvinning och vindkraft har stora delar av renskötseområdet blivit otjänlig som renbetesmark och tappat sin funktion¹. Trycket från olika aktörer som önskar att nyttja naturresurserna i Sápmi är större än någonsin tidigare. Ingrepp och ändrad markanvändning har idag nått historiskt omfattande nivåer, vilket också bekräftas i flera rapporter som uppger att den starkaste drivkraften bakom förlusten av biologisk mångfald är förstörda livsmiljöer på grund av förändrad markanvändning på land och i sötvatten.²

Vindkraft etableras oftast i höglänta områden vilka sammanfaller med viktiga betesområden för renen. Detta eftersom höglänta områden kan erbjuda bete även vid tidpunkter då markbetet är "låst" på grund av istäcke på marken lägre ner i terrängen. Höglänta områden blir därmed allt viktigare i och med klimatförändringar och renskötelsens möjligheter till klimatanpassning. Den förnybara energiproduktionen vindkraft som ska avhjälpa klimatförändringarna, medför därmed att renskötelsen drabbas dubbelt av klimatförändringarna. Dels direkt genom att vintrarna blir allt svårare och dels av den direkta markförlusten som en vindkraftsetablering innebär. Nyligen publicerade Vindval två studier som stödjer de erfarenhet och traditionella kunskaper som rensköterna besitter avseende vindkraftens negativa påverkan på renar och renskötelse³.

Sverige har vid flera tillfällen fått internationell kritik från FN och EU för bristen på respekt för samiska rättigheter vad gäller rätten till mark- och naturresurser, inklusive att samernas möjligheter till inflytande i de beslutsprocesser som berör dem själva är otillräckliga.

Utredningen behöver komplettera konsekvensanalysen över de effekter förslaget förväntas medföra för den samiska markanvändningen och således för den samiska kulturen.

¹ Naturvårdsverket (2016) Kumulativa effekter av exploateringar på renskötelsen

² IPBES (2019). Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (red.). IPBES secretariat, Bonn, Tyskland, kapitel 3.

KOM/2011/0244 slutlig. Vår livförsäkring, vårt naturkapital – en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020.

³ Naturvårdsverket Rapport 7011 (2021) Renar, renskötelse och vindkraft. Vinter- och barmarksbete. Naturvårdsverket.

Högsta domstolen i Norge slog nyligen fast att en vindkraftsutbyggnad omöjliggör samernas möjlighet att bedriva renskötsel i området och att utbyggnaden kränker urfolksrätten enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter⁴.

Eftersom utredningen utelämnat samernas sedvanerättsliga nyttjande av marker i konsekvensanalysen har Sametinget svårt att avgöra om förslaget kommer att innebära merarbete för myndigheten. Det skulle kunna medföra ett ökat kunskapsbehov och mer rådgivning till kommunerna när områden som är viktiga för renskötseln ska undantas från vindkraft, även om det inte är utpekade riksintresse för rennäringen i översiktsplanen. För att förstå markens betydelse för renskötseln i området krävs information och kunskaper om hur samebyarna bedrivit, bedriver och avser att bedriva sin renskötsel och hur områdets funktion, både på lång och kort sikt, inverkar på samebyns renskötsel som helhet.⁵

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Utredningen föreslår att kommunernas inflytande över lokaliseringen av vindkraft bibehålls. För att förslaget ska vara rättssäker för alla parter behöver det samiska inflytande säkerställas och de samiska rättigheterna beaktas i processerna/planerna. I urfolksdeklarationen uppställs två skyldigheter för att säkerställa meningsfullt deltagande; konsultation med urfolk och erhållande av urfolks fria, informerade och i förväg givna samtycke (på engelska *free, prior and informed consent* – FPIC) Rätten att konsulteras och stater (och därmed även kommuner) skyldighet att genomföra konsultation, liksom FPIC, har sin utgångspunkt i urfolks rätt till självbestämmande och är förankrad i internationell rätt om mänskliga rättigheter.⁶ FPIC innebär att urfolk är berättigade att ge eller avstå från att ge sitt samtycke till förslag/beslut om åtgärder som påverkar dem och är ett särskilt viktigt instrument för att urfolk ska kunna säkerställa kontrollen över sina marker och utöva inflytande över beslutsprocesser i frågor som rör markanvändning och naturresurser.⁷ FPIC är även ett centralt verktyg för att jämna ut maktbalanser mellan urfolk och staten.⁸ Konsultationsskyldigheten gäller även innan projekt godkänns som påverkar urfolks marker. Konsultation ska genomföras i god anda med avsikt⁹ att nå överenskommelse och att erhålla urfolkets fria, informerade och i förväg givna samtycke¹⁰. Detta behöver tydligt framgå i en ny lagstiftning.

1.2 Förslag till lag om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar

Sametinget motsätter sig förslaget i 3§ om att kommunerna ska avge lokaliseringsbesked inom sex månader. Sametinget anser att tiden är för kort och befarar att underlaget blir bristfälligt i de delar som rör den samiska markanvändningen. Kommunerna ska redovisa utpekade riksintresseområden i översiktsplanen samt hur kommunen avser att tillgodose

⁴ Norges Høyesteretts dom sak nr 20-143891SIV-HRET

⁵ MÖD, Dom meddelad 2020-11-12, Mål nr P 2707-19

⁶ Se A/HRC/12/34 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples

⁷ Se A/HRC/39/62 Free, prior and informed consent: a human rights-based approach - Study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples para 8

⁸ Se A/HRC/39/62 para 11

⁹ Europarådets resolution CM/res(2018)9)

¹⁰ UNDRIP artikel 19 och artikel 32

intressena. Den fragmentering som landskapet genomgår gör det svårare att hitta och peka ut de värdefulla områden som kan garantera den samiska kulturens överlevnad. Alla kvarvarande marker där renskötsel fortfarande är möjlig att bedriva har generellt sett ett högt värde för renskötseln. Mot bakgrund av rådande förhållanden; fragmentering, omfattning av exploateringar m.m. kan, enligt Sametingets mening, i princip all kvarvarande betesmark vara av sådan vikt för renskötseln, att den antingen ska klassas som riksintresse eller i vart fall åtnjuta skydd såsom områden av betydelse för renskötseln.

Förutom att redovisa riksintresseområden är det önskvärt att kommunerna i översiktsplanen beskriver hur samebyarna nyttjar övriga områden, men i dagsläget finns inget sådant krav i gällande lagstiftning. Detta innebär att ett lokaliseringsbesked där enbart översiktsplanen ligger till grund riskerar att vara oförenlig med renskötselns behov. Renskötsel bygger på ekologiskt hållbara principer och är därför beroende av ett sammanhållet naturlandskap. Olika områden och möjligheten att förflytta sig däremellan brukar benämnas funktionella samband. De funktionella sambanden skapar grundläggande förutsättningar att bedriva renskötsel i en sammanhållen årscykel. En samebys renbetesmarker kan verka inom flera län och kommuner, det är därför av allra största vikt att kommunerna planerar ut ett landskapsperspektiv samt även beaktar övriga exploateringar. Att enbart fatta beslut baserat på kommunernas översiktsplan och rennäringens riksintressen är inte tillräckligt.

7.2 Ett system för ekonomisk ersättning

Sametinget ser en risk med förslaget om ekonomisk ersättning till kommunerna som kompensation för vindkraftsetablering. Risken är att systemet pressar samebyarna ytterligare och kan medföra ökade motsättningar mellan samebyar och övrig orsbefolkning där det finns olika inställningar till en vindkraftsetablering.

Yttrandet har lämnats av Sametingets avdelningschef Lars-Ove Sjajn efter föredragning av samhällsplanerare Brita Iren Thomasson och Mirja Lindberget, avdelning Rennäring, samhälle och miljö.

Kopia: christina.leideman@regeringskansliet.se