

Norges vassdrag og energidirektorat
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Saksbeh./tlf.nr.: Stig-Gøran Hagen/97035036
Deres ref./Deres dato: NVE202016710-419//
25.03.2024
Vår ref.: 2023/784-5
Vår dato: 30.08.2024

Skaidi-Lebesby. NIBIOs gjennomgang av konsekvensutredning for reindrift

1. Innledning

Statnett viser til brev fra NVE av 25. mars 2024. I brevet ble Statnett anmodet om å foreta en kritisk gjennomgang av konsekvensutredningen (KU) om reindrift for ny 420 kV Skaidi – Lebesby. Den aktuelle KU-en forelå i 2020 og ble utført av Naturrestaurering AS.

Statnett engasjerte Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) til å foreta gjennomgangen. Rapporten fra NIBIO forelå 1. juli 2024. Statnett ga Naturrestaurering anledning til å kommentere rapporten fra NIBIO. Naturrestaurering leverte sin kommentar i notat datert 13. august 2024. NIBIOs rapport og Naturrestaurering sin kommentar følger vedlagt.

Statnett har også enkelte kommentarer til NIBIOs rapport. Oppsummert er Statnetts syn at NIBIOs rapport baserer seg på en uriktig forståelse av hvilke krav som stilles til KU etter gjeldende lov- og forskriftsverk.

Etter Statnetts syn har NVE tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til konsesjonssøknaden. Det er det samlede kunnskapsgrunnlag NVE har om prosjektet og de berørte reindriftsinteressene som er avgjørende. I dette inngår både høringene og muligheten til å uttale seg gjennom konsultasjoner og på annen måte, samt NVEs egen kunnskap om de aktuelle tema.

Dersom det skulle være enkeltpunkter NVE likevel mener at ikke er tilstrekkelig belyst for noen av reindriftpartene, ber Statnett om å bli kontaktet slik at det gis anledning til å uttale seg om disse konkret.

2. Hjemmelsgrunnlaget og kravet til innholdet av KU for reindrift

2.1. Overordnet

Etter Statnetts syn går NIBIOs rapport klart utover de kravene som stilles i KU-forskriften. Vurderingene i NIBIOs rapport går lenger enn å se på metodikken og de faktiske beskrivelsene av tiltaket og dets betydning for reindriften. NIBIO legger blant annet stor vekt på hvilken versjon av Statens vegvesens Håndbok for konsekvensutredninger som er lagt til grunn for arbeidet med KU-en i denne saken. Statnett ser på denne bakgrunn behov for å kort oppsummere hvilke krav som stilles til innholdet i en KU, og kommentere NIBIOs tilnærming til KU-arbeidet.

2.2. Krav til KU-ens innhold

Et sentralt formål med KU-er er å bidra til at forvaltningen skal kunne oppfylle sin utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17. Dette prinsippet er utgangspunktet når det skal vurderes om en KU er tilfredsstillende.

Plikten til å utarbeide KU i forbindelse med tiltak følger av plan- og bygningsloven (pbl.), mens KU-forskriften inneholder nærmere regler om gjennomføring av og innholdet i utredningene.

Det nærmere kravet til innholdet i en konsekvensutredning er fastsatt i KU-forskriftens kapittel 5. I § 17 følger det at KU-ens *«innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen eller tiltaket, og være relevant for de beslutninger som skal tas»*, jf. første ledd. KU-forskriftens § 17 andre og tredje ledd fastsetter i tillegg at KU-en skal ta utgangspunkt i *«relevant og tilgjengelig informasjon»*, samt at *«utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse»*.

Kravet i KU-forskriftens § 17 til KU-ens innhold er noe mer utpenslet i forskriftens §§ 19-22. Her fremgår det blant annet at KU-en skal inneholde en beskrivelse av tiltaket (§ 19), og en beskrivelse av *«den nåværende miljøtilstanden og en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres (null-alternativet)»* (§ 20). Videre skal den *«identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn»* (§ 21). I bestemmelsen i § 21 er det presisert at beskrivelsen skal omfatte *«positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger»*, jf. andre ledd. I tillegg skal *«samlede virkninger av planen eller tiltaket sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet»* vurderes, jf. tredje ledd. For reindriftsinteressene er det fremhevet at plikten til å utrede samlede virkninger av planer og tiltak gjelder for *«det aktuelle reinbeitedistriktet»* som vurderes, jf. § 21 tredje ledd, siste setning.

Når KU-arbeidet er gjennomført med grunnlag i ovennevnte bestemmelser, følger reglene om myndighetenes videre behandling av KU-en av kapittel 6.

Det er forvaltningens samlede kunnskap som det skal legges vekt på ved sluttbehandlingen av saken. KU-en er en av flere kilder til den tilgjengelige kunnskapen.

2.3. Kommentarer til NIBIOs tilnærming

I sin rapport har NIBIO i punkt 1 konkludert med at det foreligger en «formell feil» ved Naturrestaurerings KU fordi utredningen ble basert på metodikken i Statens vegvesens Håndbok V712 («Håndboken») fra 2015. Dette er feil.

Håndboken er en veileder og et praktisk verktøy for fagpersoner som arbeider med konsekvensutredninger. Hvilke krav som stilles til en KU, følger av lov- og forskrift, jf. punkt 2.2 ovenfor. En veileder, slik som Håndboken, oppstiller ikke krav, men kan vise til vilkår i regelverket, og hvordan disse *kan* oppfylles. At Håndboken ikke følges på alle punkter, betyr ikke at KU-en er i strid med krav i KU-forskriften. NIBIO synes å ha misforstått regelverket ved at det er lagt for stor vekt på Håndboken.

Håndboken fra 2015 var den gjeldende Håndboken da utredningsarbeidet ble påbegynt i 2016. Da utredningsarbeidet ble avsluttet i 2020, gjaldt Statens vegvesens Håndbok V712 fra 2018. Håndboken fornyes med jevne mellomrom, og utgaven fra 2018 er allerede erstattet med en ny utgave utgitt i 2021. Også tidligere versjoner av Håndboken har gitt veiledning som samsvarer med kravene i KU-forskriften. At Håndboken har blitt oppdatert, er i utgangspunktet uten betydning for om KU-en oppfyller forskriftens krav. NIBIOs konklusjon om at bruken av en eldre versjon av Håndboken er en «formell feil» ved en KU, er ikke riktig.

At NIBIO kun forholder seg til Håndboken ved sin vurdering av Naturrestaurerings KU, og ikke til kravene som stilles i KU-forskriften, viser seg også i deres omtale av beskrivelser av samlet belastning i punkt 2 i rapporten.

NIBIO mener at grunnlaget for vurderingen av samlet belastning potensielt er mangelfullt. NIBIO viser blant annet til at *«Advokat Lange, som representerer RBD 22, viser i brev av 25.09.2023 til NVE til behov for en til tre nye 420 kV linjer mellom Balsfjord og Skaidi. Sammen med flere vindkraftutbygginger vil det medføre en betydelig samlet belastning og forstyrrelser for berørte distrikt»*.

Som vist til ovenfor, følger det av KU-forskriften § 21 tredje ledd at samlede virkninger vurderes i lys av *«allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak»*. NIBIO synes å mene at dette inkluderer både mulig fremtidig vindkraftutbygging og flere nye 420 kV-prosjekter som det ikke foreligger konkrete planer om enda. NIBIOs tolkning går dette langt utover de kravene som stilles til en KU. Det er ikke slik at alle potensielle tiltak i fremtiden skal tas med i en KU, slik NIBIO synes å legge til grunn.

I den grad det faktisk har kommet nye tiltak som er vedtatt eller godkjent etter at KU-arbeidet er ferdigstilt, skal myndighetene legge til grunn disse i sluttbehandlingen av

saken og bygge på den kunnskapen som er tilgjengelig på vedtakstidspunktet, jf. KU-forskriften § 28. Ny kunnskap i etterkant av KU-en, utgjør ikke en feil ved KU-en.

Etter Statnetts syn går NIBIOs rapport klart utover de kravene som stilles i KU-forskriften.

3. Om reindriftens vern i lovverket og krav til KU

I NIBIOs rapport punkt 4 vises det til at Håndboken fra 2018 inneholder følgende avsnitt:

«Reindriften i det samiske reinbeiteområdet utøves på grunnlag av rettigheter ervervet gjennom alderstidsbruk, og har beskyttelse i reindriftsloven og øvrige lovregler. Reglene skal ses ut fra Grunnloven § 110a og Norges folkerettslige forpliktelser gjennom ILO-konvensjonen nr. 169 og artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Meld. St. 32 (2016-2017) Reindrift – lang tradisjon – unike muligheter, gir de nyeste føringene for reindriftspolitikken.»

NIBIO kritiserer KU-en i saken under henvisning til ovennevnte avsnitt fra Håndboken og påpeker at KU-en ikke inneholder en vurdering av om *«inngrepet strider mot reindriftens vern etter den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27»*. Kritikken beror etter vårt syn på en misforståelse.

For det første viser vi til punkt 2 om Håndbokens betydning for oppfyllelse av kravene i KU-forskriften. Håndboken fastsetter ikke hvilke krav man kan stille til en KU.

For det andre følger det ikke av Håndboken at det er utredernes oppgave å vurdere om et tiltak strider med norsk lov eller folkerett. Slik vi oppfatter avsnittet i Håndboken, gis det kun en beskrivelse av grunnlaget for reindriftens rettigheter.

Utredningen skal beskrive de fysiske konsekvensene av et tiltak i samsvar med kravene i KU-forskriften, ikke vurdere hvorvidt en konsesjon bør gis. Det er ikke utreders oppgave å vurdere de juridiske konsekvensene av tiltaket, eksempelvis om tiltaket er i strid med SP art. 27.

4. Om erfaringsbasert/tradisjonell kunnskap

I punkt 5, 6 og 7 i sin rapport, konkluderer NIBIO at det er en *«metodisk feil som medfører at KU-en ikke gir en tilstrekkelig vurdering av konsekvensen for reinens adferd og arealbruk»* at KU-en ikke har tilstrekkelig vektlegging av *«tradisjonell/lokal/erfaringsbasert kunnskap»*.

At erfaringsbasert kunnskap skal vektlegges, følger av naturmangfoldloven § 8 annet ledd. Bestemmelsen lyder slik:

«Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers

utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.»

Etter sin ordlyd gjelder ikke bestemmelsen i naturmangfoldloven KU-arbeid direkte, men innebærer at det totale kunnskapsgrunnlaget som myndighetene baserer seg på også bør omfatte slik tradisjonell/erfaringsbasert kunnskap. Denne kunnskapen kan innhentes på andre måter, som høringer, konsultasjoner mv. I et KU-arbeid vil det likevel være naturlig å inkludere slik erfaringsbasert kunnskap der denne er tilgjengelig. Dette gjelder særlig hvis den kan supplere et kunnskapsgrunnlag som eventuelt har mangler.

I forarbeidene, Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) merknadene til § 8, heter det:

«Bestemmelsen omfatter ikke en selvstendig plikt for myndighetene til å fremskaffe slik kunnskap før avgjørelser treffes utover det som følger direkte av første ledd eller alminnelig forvaltningsrettslig utredningsplikt. Men den innebærer en særlig plikt til å legge vekt på slik kunnskap dersom den foreligger.

Det kan være en utfordring å få brakt på det rene om det foreligger slik erfaringskunnskap og hva den i tilfelle innebærer. Høring av de organisasjoner som antas å kunne inneha slik kunnskap er derfor et vesentlig supplement til plikten i § 8 annet ledd. Slik høring vil følge av alminnelige forvaltningsrettslige regler, men § 8 annet ledd vil være med på å angi for hvem en sak bør forelegges. En høringsinstans som kan bidra med slik erfaringskunnskap som nevnt i § 8 annet ledd, vil ha et selvstendig ansvar for å formidle denne kunnskapen. I noen tilfeller er innehavere av tradisjonell kunnskap tilbakeholdne med å opplyse om kunnskap som kan ha vært beskyttet i f.eks. slekten eller lokalsamfunnet. Åpenhet og klarhet om hva kunnskapen skal brukes til er derfor viktig. Kunnskapsinnehaveren står imidlertid fritt til ikke å opplyse om kunnskapen, og resultatet vil i så fall være at myndighetene ikke kan tillegge den vekt.

Den kunnskapen som etterlyses i § 8 vil normalt bare utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget. Avhengig av hvilken type beslutning det dreier seg om, vil beslutningen også bygge på annen kunnskap, f.eks. om økonomiske konsekvenser eller om påvirkning på andre interesser som f.eks. helse eller friluftsliv. Hvilke interesser som kommer inn, og hvilken kunnskap som kreves, vil da avhenge av en kombinasjon av naturmangfoldloven § 8, det aktuelle hjemmelsgrunnlaget for beslutningen og alminnelige forvaltningsrettslige regler.»

Bestemmelsen i § 8 er lagt inn under paraplyen «prinsipper for offentlig beslutningstaking» i § 7, hvor det fremgår at §§ 8-12 «skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet». I forarbeidene til § 7 (Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) merknader til § 7) fremgår følgende:

«Paragraf 7 første punktum fastslår at §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved offentlig myndighetsutøving. Prinsippene har betydning både ved fastsetting av generelle forskrifter og ved individuelle avgjørelser, herunder beslutninger om tildeling av tilskudd. Ordet retningslinje innebærer bl.a at prinsippene ikke trenger å være utslagsgivende for resultatet i enhver sak. Andre hensyn kan komme inn, f.eks. etter retningslinjer for skjønnsutøvelse etter en annen lov som veier tyngre i den aktuelle saken. Den samlede forvaltningen av naturmangfoldet må imidlertid være i samsvar med retningslinjene. Det vil for øvrig følge av alminnelige lovtolkningsprinsipper hvilken konkret betydning prinsippene vil ha i den enkelte sak.

Det følger av dette at prinsippene i naturmangfoldloven ikke gjelder direkte. Det er de operative bestemmelsene – enten i denne eller andre lover – som avgjør hvilket ansvar som helt konkret pålegges den enkelte.

§ 7 innebærer også at begrunnelsen for offentlige myndighetsbeslutninger skal vise hvordan prinsippene er kommet inn i den konkrete saken og hvilken vekt de er tillagt, jf. annet punktum. Dette gjelder selv om det etter alminnelige forvaltningsrettslige regler ikke skulle foreligge begrunnelsesplikt.»

NIBIOs rapport legger til grunn at det også er en formell feil ved KU-en at slik erfaringsbasert/tradisjonell kunnskap ikke er inkludert, under henvisning til Håndboken. Som nevnt ovenfor i punk 2, fastsetter ikke Håndboken hvilke formelle krav som stilles til KU-en.

NIBIO synes også å gi inntrykk av at erfaringsbasert kunnskap må gis en avgjørende vekt i vurderingen av påvirkning på reindriften. Det er en grunnleggende misforståelse av hvordan faktiske forhold og bevis skal vektlegges både i en KU og av forvaltningen.

Ved planleggingen av kraftledninger vil det være mange ulike interesser og hensyn som skal avveies og vektes opp mot hverandre. Det foretas i realiteten en bevisvurdering. I en slik vurdering har nødvendigvis ikke alle bevis like stor verdi. Begivenhetsnære bevis tillegges gjennomgående stor vekt i en bevisvurdering, jf. omfattende praksis fra Høyesterett. Se blant annet Rt-2014-402 avsnitt 128, og Skoghøy «Tvisteløsning» 3. utgave s. 909 med videre henvisninger til en rekke høyesterettsavgjørelser hvor dette prinsippet er utpenslet.

Den erfaringsbaserte kunnskapen er et av flere momenter i vurderingen. Naturmangfoldloven § 8 endrer ikke dette, den innebærer bare at slik kunnskap skal

inngå i vurderingen der denne er tilgjengelig. Den sentrale dokumentasjonen som ligger til grunn for vurderingen vil imidlertid typisk være forskning, kart, distriktenes bruksregler og distriktsplaner, vedtak fra reindriftsmyndighetene, GPS-materiale mv. Opplysninger fra en part som har egeninteresse i utfallet av en sak skal i alminnelighet tillegges mindre vekt enn mer objektive dokumenter, jf. rettspraksis nevnt ovenfor. Det er særlig når man ikke har forskning eller dokumentasjon som kan belyse et spørsmål at erfaringsbasert kunnskap kan få stor betydning for saken. Når det spesifikt gjelder erfaringsbasert kunnskap om kraftledninger og reindrift, er det verdt å minne om at ingen har mer erfaring med bygging og drift av kraftledninger i reindriftsområder i Norge enn Statnett.

Plikten til å inkludere erfaringsbasert kunnskap i utredninger, går ikke lenger enn i den grad slik kunnskap er tilgjengelig og meddeles av de berørte interessene, jf. de siterte uttalelsene i forarbeidene. Som Naturrestaurering har beskrevet i sitt svar på NIBIOs rapport, har reindriftsinteressene i denne saken i liten grad ønsket å bidra til å opplyse saken og meddele slik tradisjonell kunnskap. NIBIOs tilnærming, hvor manglende vektlegging av erfaringsbasert kunnskap anses som en feil, vil i en situasjon som den foreliggende innebære at enhver KU vil være mangelfull dersom de berørte interessene nekter å samarbeide. Den slutningen er ikke i samsvar med regelverket.

På denne bakgrunn kan vi ikke se at NIBIOs kritikk av manglende redegjørelse for tradisjonell/erfaringsbasert kunnskap kan vektlegges.

5. Avslutning

NVE har de siste 15 årene behandlet en rekke kraftledningssaker som har berørt reindriftsinteresser. NVE sitter på et betydelig kunnskapsgrunnlag fra disse sakene.

Som tiltakshaver har også Statnett vært opptatt av å øke kunnskapen rundt påvirkningen av kraftledninger på reindriften. I konsesjonen for 420 kV Balsfjord-Skaidi ble det stilt vilkår om gjennomføring av forskningsprosjekt knyttet til kraftledningers påvirkning på rein før og etter anleggsperioden, samt ett år inn i driftsfasen. Statnett har også valgt å forlenge dette prosjektet, og datamaterialet er etter hvert betydelig. NVE har tidligere fått oversendt rapportene knyttet til dette prosjektet. Det er også omfattende skjønnspraksis om kraftledninger de senere årene der all forskning og andre bevis – også erfaringsbasert kunnskap – er nøye vurdert av domstolene. Konklusjonene er gjennomgående at kraftledninger har svært begrensede virkninger på reindrift i driftstid.

KU-en for Skaidi-Lebesby er grundig, og sammen med øvrig kunnskap, herunder fra de nylig utbygde ledningsprosjektene, mener Statnett at det foreligger tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å konkludere på hvilke konsekvenser ledningsbyggingen vil ha for de berørte reinbeitedistriktene. Ettersom de berørte distriktene i liten grad har ønsket å bidra til å opplyse saken, vil det neppe fremkomme ny informasjon ved tilleggsutredninger, og i hvert fall ikke informasjon som ikke kan innhentes ved konsultasjoner med de berørte distriktene.

Statnett vil avslutningsvis legge til at NIBIO også har unnlatt å se hen til at tre av de berørte siidaene i distrikt 16 har inngått avtaler for anleggs- og driftstiden. Avtalene ble blant annet inngått basert på informasjon som fremkom i aktuelle KU.

Med vennlig hilsen

Jacob Grønn
Prosjektleder

Vedlegg:

Vedlegg 1: NIBIO - Tilleggsrapport KU reindrift 420 kV Skaidi-Lakselv-Adamselv

Vedlegg 2: Naturrestaurering - Kommentar til NIBIO sin tilleggsrapport

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ingen signatur