

REMISSVAR



2020-10-09

dnr 5.2.2 – 2020- 1104

Naturvårdsverket
Richard Kristoffersson

registrator@naturvardsverket.se

Yttrande om underrättelse från Finland enligt ECE-konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen) samt tillhörande protokoll (SEA) gällande planer för vindkraftsparken Karhakkamaa i Torneå kommun, Finland.

NV-06109-20

Sametinget i Sverige är både en statlig myndighet och ett folkvalt samiskt parlament med syfte att förbättra de svenska samernas möjligheter som ursprungsfolk att bevara och utveckla sin kultur. Sametingets uppgift är att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas – däribland renskötselns intressen – vid utnyttjandet av mark och vatten.

Ärendet

Finland avser att uppföra vindkraftspark Karhakkama i Torneå kommun i ett område öster om Torne älv. Som närmast hamnar parken ca 3 km från Sverige med älven emellan Finland och Sverige. Längs väster om Torne älv mittemot vindkraftsparken ligger Liehittäjä sameby och område av riksintresse för rennäringen, Kärrbäck, går längs älven förutom där det är bebyggt närmast stranden.

Kärrbäck (k) Kärrbäck är ett relativt stort kärnområde som sträcker sig från vägen 398 längs norra sidan av järnvägen och uppåt över myrmarkerna längs Torneälvens västra sida fram till Annivaara. Området används under sommarhalvåret som sommarbetesland och är dessutom del av kalvningsområdet norr om Kärrbäck. Två huvudflyttleder passerar områdets västra kant med svåra passager vid Pikkuvaara och Haara. Sommarbetesmöjligheterna är mycket goda med stora frodiga myrmarksytor och örtrika barrskogar.

Sammanlagt ca 50 vindkraftsverk planeras på området Karhakkamaa. Den sammanlagda höjden för de planerade vindkraftsverken är ca 300 meter. Karhakkamaa vindkraftspark omfattar ca 10 000 hektar. I MKB:n har de visualiserat påverkansområden på karta där påverkansområden kommer att beröra Liehittäjä samebys marker. I MKB:n har man gjort bedömningar vilka några återges nedan.

Čujuhus/adress
Sámediggi/Sametinget
Box 90
981 22 GIRON/KIRUNA

Telefovdna/telefon
0980 - 780 30 (växel)
e-post: fornamn.efternamn@sametinget.se

Guossuhančujuhus/besöksadress
Adolf Hedinsvägen 58
www.sametinget.se
Org.nr.: 202100-4573

Indirekta konsekvenser inom vindkraftparken och i dess närområde kan förledas av buller under drifttiden, blinkande solljus och skuggbildning, vilka kan begränsa vissa typer av markanvändning.

Influensområden

Indirekta konsekvenser (buller, skuggor och landskapspåverkan) innebär betydligt mer omfattande begränsning av markanvändning. Exempelvis är det inte möjligt att anvisa mark för bostadsbyggande inom bullerområdet på 40 dB om inte det särskilt bevisas att riktvärdena och bestämmelserna om buller uppfylls.

”Generaliserat kan man säga att vid klart och torrt väder ser man på 5–10 kilometers avstånd rotorbladen med blotta ögat, och den roterande rörelsen gör dessa ännu synligare. På 15–20 kilo-meters avstånd kan man inte längre se rotorbladen med blotta ögat. Vid ideala förhållanden kan tornet ses på 20–30 kilometers avstånd. Vid disigt och soligt väder uppstår det mindre reflektioner på rotorbladen. Denna s.k. ”blinkeffekt” understryker vindkraftverkens synlighet.” (Weckman 2006) (s.54 i MKB:n)

I konsekvensbedömningen betonas närområdet (0–5 km) och mellanområdet (5–12 km). Närområdet omfattar vindkraftverkens **dominanszon** (ca 10 x kraftverkens navhöjd) inom vilket område vindkraftverken dominerar landskapet. Fjärrområdet (12–25 km) undersöks lite mer allmänt. När det gäller det teoretiska maximala synlighetsområdet (25–30 km) görs en undersökning i allmänna drag. (s. 56)

Sametinget anser att det finns behov för Sverige att fortsatt medverka i processen att ta fram miljökonsekvensbeskrivning avseende den samiska kulturen och främst påverkan på renskötseln.

Sametingets bedömning

Det saknas kunskap om hur högre verk som 300 m påverkar renarna ifråga om stress och beteende. Påverkas renar kommer det också att påverka renskötarna och möjligheten till traditionell renskötsel. Sametinget anser det vara viktigt att veta om de stora verken ger olika sorters buller och hur mycket det kommer att påverka renskötseln? Hur kommer den visuella störningen för renskötseln att se ut? Vad har bolaget för alternativ till 300 m höga verk om det skulle visa sig att det kommer att försvåra renskötseln?

Forskning visar att renarna undviker eller minskar sin användning av området där vindkraftparker har uppförts. Studierna visar tydligt att det är viktigt att utvärdera effekterna av vindkraftsverken på en regional skala. Om man endast ser till den lokala skalan (området närmast parken) riskerar man att missa de viktigaste effekterna på renhjorden, i första hand att området blir mindre attraktivt som betesområde. Studier på lokal skala kan bidra till att förklara mekanismer kring renarnas beteende i närområdet, men dessa måste alltid ställas i relation till *vad som händer med renhjorden på den regionala skalan.*¹

¹ Renar och vindkraft II - Vindkraft i drift och effekter på renar och renskötsel, Rapport 294, SLU, Uppsala 2016, Anna Skarin m.fl. s. 67-68

Konsekvenserna av vindkraftparker är långtgående och påverkar även kommande generationer vilket i sig strider mot globala och nationella mål. Det är av stor vikt att de funktionella sambanden mellan områdena inte görs obrukbara, så att renarna kan ströva fritt och vandra mellan de olika betesmarkområdena.

Konsekvensbeskrivning

En grundprincip är att traditionell kunskap ska värderas lika som annan kunskap. Det är viktigt att i miljökonsekvensbeskrivningen beskriva och bedöma den kumulativa påverkan för berörda samebyar. Sametinget menar att det ska göras en samlad bedömning av vilka konsekvenser som kan uppstå för renskötseln inom hela samebyn samt påverkan på samebyarnas funktionella samband ska vägas in. Forskningen lyfter fram att konkurrerande markanvändning är en av de faktorer som har störst betydelse för renskötseln och att det även kommer att ha stor betydelse för effekterna av ett förändrat klimat. Vilket innebär att tillgången till olika betesmarker och flexibilitet att nyttja dem vid olika årstider och väderförhållanden är mycket viktigt för renskötselns klimatanpassningsmöjligheter. Även långtgående konsekvenser ska beskrivas som bland annat ökad arbetsbelastning, psykisk och fysisk stress samt påverkar relationer mellan grannsamebyar men också hur kommande generationer påverkas. *Sametinget anser att Akwé: Kons riktlinjer ska tillämpas* för att förebygga och mildra negativ påverkan på den samiska kulturen samt för att bidra till att uppnå respekt för traditionell kunskap och sedvanebruk som är fastställda i artikel 8j och 10c i Konventionen om biologisk mångfald. Riktlinjer är avsedda att ge vägledning för parter och regeringar i införlivandet av kulturella, miljömässiga och sociala hänsynstagande av urfolk i nya och befintliga processer för konsekvensbeskrivningar. Den samiska kulturen är beroende av de traditionella markerna. Vi rekommenderar även att använda sig av Samisk markanvändning och MKB när man gör konsekvensbeskrivning för renskötseln.

<https://www.sametinget.se/26843>

Inflytande

Samebyarna har rätt till inflytande och ska ha möjlighet att påverka besluten när mark inom det samiska traditionella området berörs. Företag och andra exploitörer ska ha dialog direkt med berörda samer om planerade exploateringar. Sametinget anser att vissa normer ska följas för att det ska anses som att samerna deltagit effektivt:

- Den traditionella näringen får inte bli tillintetgjord:
- Samrådsförfarandet har varit omfattande och har resulterat i ett positivt stöd för åtgärden hos en majoritet av de rådfrågade.
- Samebyn ska få så mycket information om åtgärden att de kan fatta ett informerat beslut om projektet och om de så önskar lämna sitt "fritt och informerat samtycke".
- Samebyn ska ges möjlighet till ett effektivt deltagande och ett faktiskt inflytande. För att nå ett effektivt deltagande avses; tidsaspekten, ekonomiska resurser och att inga andra faktorer redan låst förutsättningarna.
- Den samiska kulturen och de samiska rättigheterna/folkrättsliga principer ska respekteras.

Renskötseln – ett allmänt och enskilt intresse

Rennäringsintresset är både ett allmänt intresse enligt miljöbalken 3 kap 5 § och ett enskilt intresse som medlemmarna i en sameby innehar enligt rennäringslagen (1971:437). Det allmänna rennäringsintresset innebär att mark- och vattenområden som har betydelse för renskötseln ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande. Det enskilda rennäringsintresset sammanfaller ofta med och utgör en förutsättning för det allmänna rennäringsintresset. En inskränkning i renskötselrätten får endast göras efter godkännande från den enskilde rättighetshavaren eller genom att regeringen upphäver renskötselrätt inom ett område med stöd av 26 § rennäringslagen.

Riksintresse rennäring

Miljöbalkens övergripande mål är att både människors hälsa och miljö ska skyddas mot skador och olägenheter. De grundläggande hushållningsbestämmelserna i tredje kapitlet syftar till att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål och intressen att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. De allmänna intressen som skall komma i förgrunden vid avvägningar för att uppnå en om god hushållning är sådana som har central betydelse för att trygga en hållbar användning av naturresurserna, bevara god natur och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande. Bestämmelsen i 3 kap. 5 § ska, liksom övriga hushållningsbestämmelser tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt balken samt andra lagar och vid planläggning och prövning av lov enligt plan- och bygglagen.²

Enligt 3 kap. 5 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande. Enligt andra stycket ska områden av riksintresse för renskötseln skyddas mot sådana åtgärder. Bestämmelsen innebär att i områden som är av riksintresse ska åtgärder som kan påtagligt försvåra renskötselns bedrivande inte tillåtas. Områdena karaktäriseras ofta som flyttvägar, svåra passager, kalvningsområden och rastbeten. Riksintresse rennäring ska ses i ett landskapsperspektiv eftersom det handlar om ett skydd för områden med olika ändamål som måste hänga ihop för att helheten ska fungera. Rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen och riksintresseskyddet för rennäringen tillkom p.g.a. rennäringens svårigheter att hävda sig mot starka exploateringsintressen. Staten har en skyldighet att tillförsäkra att renskötseln ska kunna fortsatt existera även för kommande generationer och då är markerna av den största betydelse.

Vid bedömningen av vilka områden som ska anses vara av riksintresse beaktas näringens behov av sammanhängande betesområden och tillgång till alternativa betesområden inom de olika årstidsmarkerna samt alternativa flyttningsleder.³

Mot bakgrund av rådande förhållanden; fragmentering, omfattningen av exploateringar är, enligt Sametingets mening, i princip all kvarvarande betesmark av sådan vikt för renskötseln att den antingen ska klassas som riksintresse eller i vart fall åtnjuta skydd såsom områden av betydelse för renskötseln. Även mark som i nuläget inte används av renskötseln (på grund

² Prop. 1997/98:45 s. 28f del 2

³ prop. 1985/86:3 s. 161

av att den tagits i anspråk av andra intressen) som går att återställa till betesmark bör också omfattas.

Funktionella samband

För att renskötseln ska kunna bedrivas behövs olika årstidsbeten. Renen vandrar efter födan och olika betesområden används under olika årstider och förutsättningar. För att möjliggöra användandet krävs strategiska platser som flyttleder, uppsamlingsområden och rastbeten. Tillsammans skapar de strategiska platserna ett funktionellt samband. De funktionella sambanden skapar förutsättningar att bedriva renskötsel i en sammanhållen årscykel. Ett krav för skydd av funktionella samband kan vara att renskötseln inom ett område inte ska tillåtas bli störd av exploateringar i sådan omfattning att den sammanlagda effekten av exploateringarna leder till att den sammanhållna årscykeln hotas.

De så kallade funktionella sambanden och markerna som inte är utpekade som riksintressen är också viktiga för renskötseln. Det innebär att Trafikverket inte bara se till det aktuella området utan måste lyfta blicken och se hela samebyarnas marker och hur de bedriver sin renskötsel. Varje sameby är unik och har olika förutsättningar. Vid en sådan här stor stadsomvandling är det ännu viktigare att hela tiden komma ihåg helhetsbilden och inte ta åtgärd för åtgärd, vägsträckning för vägsträckning. Samebyarnas förutsättningar att bedriva en naturbaserad och ekonomiskt bärkraftig renskötsel får inte äventyras. Vilket i sin tur förutsätter att renarna kan ta sig till och från olika områden. När och hur renarna lämpligast gör detta beror på en mängd yttre faktorer som väderleks- och snöförhållanden, rovdjurstryck, renarnas kondition, betestillgång, personal, störningar från andra verksamheter m.m. Renskötseln bedrivs utifrån renarnas förutsättningar och på renarnas villkor. Renägarna har enligt djurskyddslagen (1988:534) det yttersta ansvaret för renarnas hälsa och måste därför avgöra om när och hur renarna ska flyttas och vart de ska beta.

Samernas rätt att bedriva renskötsel är grundlagsskyddad 2 kap 17 § i regeringsformen. I den samiska traditionen har man under lång tid och på ett speciellt sätt förhållit sig till landskapet. Kunnandet om landskapet ingår i den traditionella samiska kunskapen – *árbediehtu* – som beskriver kunskap både som information och som process och som förtydligar olika sätt att erhålla eller tillskansa sig kunskap. Det finns en grundläggande koppling mellan språk och traditionell kunskap i samband med biologisk mångfald. Förlust av biologisk mångfald och förstörelse av ekosystem innebär att relaterade språk och kunskaper försvinner. Språket är något av det mest centrala vid överföring och bevarande av *árbediehtu*. Därför är det viktigt även beakta det samiska språket. Staten och myndigheter har ansvar att enligt regeringsformens 1 kap 2 § st 6 främja samernas rätt att behålla och utveckla sin kultur- och samfundsliv.

Påtagligt försvåra

Begreppet påtagligt försvåra ska beaktas både när det gäller mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen och som är av riksintresse för näringen. Skillnaden i tillämpningen av begreppet på dessa två kategorier av skyddade områden är att endast när det är fråga om riksintresseområden ska en åtgärd som kan påtagligt försvåra renskötselns bedrivande inte tillåtas. För områden som är av betydelse, dvs. inte lika starkt skyddade kan, vid en avvägning, en åtgärd tillåtas även om den kan innebära ett påtagligt försvårande.

Begreppet är inte närmare definierat lagtext. Därtill saknas entydiga och klara uttalanden från myndigheter och domstolar avseende begreppets innebörd, tolkning och tillämpning. Utifrån ordalydelsen står det dock klart att det inte är fråga om att ett påtagligt försvårande faktiskt måste föreligga. Ett förhållandevis lågt ställt sannolikhetskrav är tillräckligt för att en åtgärd inte ska tillåtas i ett riksintresseområde. Enligt förarbetena utesluter begreppet påtagligt försvåra bagatellartad påverkan. Endast sådana åtgärder åsyftas som kan ha en bestående inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor inverkan på detta.⁴ Således är en åtgärds intensitet, beständighet och omfattning i tid och rum relevanta faktorer att beakta.

När det gäller skyddet för rennäringen anger förarbetena att syftet är att bibehålla förutsättningarna för näringen genom att ge de viktigaste områdena inom varje sameby ett särskilt skydd. Därmed bör observeras att även förhållandevis begränsade åtgärder kan avsevärt försvåra renskötseln.

Ett påtagligt försvårande kan uppstå på flera grunder. Det tydligaste exemplet är när ett skyddsvärt område inte längre går att nyttja. En sådan situation kan uppstå när en anläggning, t.ex. en vindkraft upprättas i området. Men *det kan också vara indirekta effekter en åtgärd orsakar som förhindrar ett nyttjande. Buller och andra typer av ljudstörningar från källor utanför ett kalvningsland kan medföra att detta inte längre kan brukas trots att källan till störningarna inte är belägna inom kalvningslandet i fråga.* Likaså kan en väg mellan två värdefulla områden medföra att inget av dem kan användas då sambandet/flyttleden däremellan blir obrukbar. Inom rennäringen har områden olika funktion utifrån landskapets utformning. En förändring av landskapsbilden så att funktionen inte längre kvarstår.

Mindre tydliga fall av påtagligt försvårande kan vara när ett område fortfarande kan nyttjas men kräver merarbete eller merkostnader för att så ska kunna ske. Som exempel kan nämnas när en åtgärd kräver att uppförande av stängsel, bevakning eller transport av renhjordar måste ske. Det är den traditionella renskötseln och de mark- och vattenområden den kräver som skyddas. Detta innebär att om renskötseln utövande tvingas anpassas utifrån en åtgärd genom att kräva stödutfodring eller inhägnad av renar har renskötseln påtagligt försvårats eftersom den inte längre kan bedrivas på traditionellt sätt.

Utifrån vad som tidigare redogjorts för om renskötseln skyddsvärde och förutsättningar och hur dessa ska tolkas utifrån nationell och internationell rätt bör huvudsakligen följande faktorer beaktas vid tillämpningen av begreppet påtagligt försvåra.

Helhetsperspektiv med flera värden

Det holistiska perspektivet som tidigare nämnts utgör grunden för hela den samiska kulturen. Den samiska livsmiljön består av det omgivande landskapet, historien, renen, språket, naturresurser och den egna platsen i denna helhet. Det är alltså inte möjligt att särskilja renskötseln bedrivande i ekonomisk bemärkelse (dvs. rennäring) från bevarandet av den samiska kulturen. Detta eftersom renskötseln är den huvudsakliga traditions- och

⁴ jfr prop. 1985/86:3 sid. 161 och 155

kulturbäraren för samerna och en förutsättning för att bevara samisk kultur och ger stöd för andra kulturyttringar i det samiska samhället. I och med detta samband är det en rad olika värden som begreppet "påtagligt försvåra" avser att skydda; ekonomiska, kulturella, sociala och immateriella. Vid bedömningen av om en åtgärd påtagligt försvårar renskötelsens bedrivande är det därför inte bara åtgärdens påverkan på rennäringen, utan även kringeffekter för det samiska samhället som måste beaktas. Förlusten av traditionell kunskap om renskötelsens bedrivande som förmedlats i generationer är en minst lika försvårande påverkan som förlusten av en flyttled. Det är därför viktigt att även beakta de sociala och kulturella effekter en planerad åtgärd har för att kunna bedöma om den innebär ett påtagligt försvårande.

Nivåer av påverkan

Vid bedömningen av en åtgärds påverkan på betydande mark- och vattenområden är det viktigt att klargöra på vilken nivå renskötelsen drabbas. Är det hela regionens renskötsel, en eller flera samebyar som drabbas eller en enskild renskötare? Det är här viktigt att komma ihåg Sveriges skyldigheter enligt artikel 27 ICCPR som innebär att ett urfolks traditionella landområde och möjligheter att bedriva sin kulturellt betingade näringsform aldrig får inskränkas i sådan utsträckning att de lokalt påverkade individerna förlorar sin möjlighet att försörja sig genom sin traditionella näringsform. Detta innebär att artikel 27 ICCPR skyddar varje enskild renskötarens rätt att bedriva en hållbar renskötsel. Detta är ett absolut krav enligt ICCPR och medför således en *skyldighet* för staten att garantera att samerna inte fräntas rätten att utöva traditionell renskötsel inom varje del av renskötselområdet, och detta ner på individnivå.

Tidsperspektiv och kumulativa effekter

Tid är en viktig aspekt att ta hänsyn till för att bedöma om en åtgärd utgör ett påtagligt försvårande. Hur länge kommer påverkan fortgå? Under vilka perioder; hela eller delar av året? Såsom förarbetena anger kan även förhållandevis begränsade åtgärder avsevärt försvåra renskötelsen i ett visst område.

En framåtsyftande bedömning bör också göras av åtgärdens påverkan i framtiden. Kommer åtgärden medföra fler aktiviteter/åtgärder i området; kommer kringverksamhet och andra synergieffekter uppstå? Vid planering av till exempel en turistanläggning i en fjälldal är det rimligt att föreställa sig att den kan expandera i framtiden med ytterligare anläggning av infrastruktur, bebyggelse m.m. Dylåka sekundära åtgärder och effekter bör vägas in vid en bedömning om den primära åtgärden orsakar ett påtagligt försvårande.

I tidsaspekten ryms även frågor om åtgärdens beständighet. Är den påverkan som orsakas irreversibel eller går det att återställa området till dess ursprungliga skick? När det gäller kulturella, sociala och immateriella värden är detta särskilt viktigt att klargöra eftersom dessa värden i princip är omöjliga att återskapa. Även områden centrala för den praktiska renskötelsen är svåra eller omöjliga att återskapa eftersom renens beteende att följa invanda rörelsemönster är svåra att omforma när de en gång etablerats.

En faktor som kommit att uppmärksammas allt mer i planprocesser och tillståndsgivning är kumulativa effekter. Med detta menas att vid avvägningen om en åtgärd kan påtagligt

försvåra renskötselns bedrivande bör redan befintliga åtgärder tas i beaktande. Om det i ett område redan finns ett flygfält som orsakar störningar i form av buller som gör att renarnas rörelsemönster förändras bör detta beaktas om ett bostadsområde planeras i närliggande område.

Funktionella samband

För att renskötselns ska kunna bedrivas behövs olika årstidsbeten. Renen vandrar efter födan och olika betesområden används under olika årstider och förutsättningar. För att möjliggöra användandet krävs strategiska platser som flyttleder, uppsamlingsområden och rastbeten. Tillsammans skapar de strategiska platserna ett funktionellt samband. De funktionella sambanden skapar förutsättningar att bedriva renskötsel i en sammanhållen årscykel. Ett krav för skydd av funktionella samband kan vara att renskötsel inom ett område inte ska tillåtas bli störd av exploateringar i sådan omfattning att den sammanlagda effekten av exploateringarna leder till att den sammanhållna årscykeln hotas.

De så kallade funktionella sambanden och markerna som inte är utpekade som riksintressen är också viktiga för renskötselns. Det innebär att inte bara se till det aktuella området utan måste lyfta blicken och se hela samebyarnas marker och hur de bedriver sin renskötsel. Varje sameby är unik och har olika förutsättningar. Samebyarnas förutsättningar att bedriva en naturbaserad och ekonomiskt bärkraftig renskötsel får inte äventyras. Vilket i sin tur förutsätter att renarna kan ta sig till och från olika områden. När och hur renarna lämpligast gör detta beror på en mängd yttre faktorer som väderleks- och snöförhållanden, rovdjurstryck, renarnas kondition, betestillgång, personal, störningar från andra verksamheter m.m. Renskötselns bedrivs utifrån renarnas förutsättningar och på renarnas villkor. Renägarna har enligt djurskyddslagen (1988:534) det yttersta ansvaret för renarnas hälsa och måste därför avgöra om när och hur renarna ska flyttas och vart de ska beta.

Samernas rätt att bedriva renskötsel är grundlagsskyddad enligt regeringsformen. Staten och myndigheter har ansvar att enligt regeringsformens 1 kap 2 § st 6 främja samernas rätt att behålla och utveckla sin kultur- och samfundsliv.

I Sametingets yttrande har avdelningschef Lars-Ove Sjajn beslutat efter föredragning av samhällsplanerare Laila Öberg Ben Ammar, avdelning Rennäring, Miljö och Samhälle.