



OECDs **RETNINGSLINJER**
FOR FLERNASJONALE SELSKAPER

NORGES
KONTAKTPUNKT

Sveriges

OECD kontaktpunkt

Sluttklæring Jijnjevaerie Sameby - Statkraft SCA Vind
AB (SSVAB)

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Sammendrag	3
2	Bakgrunn	3
2.1	OECDs retningslinjer for flernasjonale selskap	3
3	Partene	4
3.1	Klageren	4
3.2	Selskapene klagen er rettet mot	4
3.3	Klagens forhold til det svenske og norske kontaktpunktet	4
4	Oversikt over klagen	5
4.1	Hovedpunkter i klagen fra Jijnjevaerie Sameby av 29 oktober 2012	5
4.2	Klagerens anførsler om bestemmelser i OECDs retningslinjer som ikke er etterlevd	5
4.3	Statkrafts tilsvarende til klagen 23. november 2012	6
5	KontaktpunkteneNEs behandling av saken	6
6	Bakgrunn og historikk fra utviklingen av vindkraftutbyggingen i 2008 til meklingen i regi av Kontaktpunktene	7
6.1	Miljøkonsekvensutredningen og studie av vindmølleparkens mulige påvirkning på reindriftsnæringen	7
6.2	Statkrafts søknader, tillatelser og behandlingen i miljødomstolen	8
6.3	Domstolens tillatelse med vilkår og begrensninger	8
6.4	Länsstyrelsens rolle og ansvar i konsesjonsprosessen for å ivareta hensynet til reineiere	9
7	KontaktpunkteneNEs vurdering av Statkrafts etterlevelse av retningslinjene	9
7.1	Statkrafts etterlevelse av forventningene i OECDs retningslinjer fra 2000	10
7.1.1	Har Statkraft i perioden frem til 2011 «tatt hensyn til andre interessenters synspunkter»?	10
7.1.2	Har Statkraft før 2011 «respektert menneskerettighetene til dem som berøres av deres virksomhet i tråd med vertslandets forpliktelser»?	11
7.1.3	Har Statkraft før 2011 fulgt forventningene i retningslinjene om å etablere gjensidig tillit?	11
7.2	Statkrafts etterlevelse av forventningene i OECDs reviderte retningslinjer fra 2011 på menneskerettighetsområdet	12
7.2.1	Har Statkraft oppfylt forventningene i OECDs retningslinjer etter 2011 ved å gjennomføre risikobaserte aktsomhetsvurderinger med hensyn til menneskerettigheter?	12
7.2.2	Har Statkraft etterlevd forventningene i OECDs retningslinjer om å avhjelpe negative konsekvenser når virksomheten blir klar over disse?	13
7.2.3	Har Statkraft etter 2011 hatt dialog med Samebyen basert på prinsippet om å gjennomføre konsultasjoner med formål å oppnå berørte parters frie og informerte forhåndssamtykke?	14
7.3	Partenes deltakelse i prosessen	14
8	KontaktpunkteneNEs anbefalinger til partene	15

1 SAMMENDRAG

Jijnjevaerie Sameby (Samebyen) i Sverige leverte 29. oktober 2012 en klage både til det svenske og det norske kontaktpunktet for OECDs retningslinjer. Klagen var knyttet til Statkraft SCA Vind ABs (SSVAB) planlagte vindkraftprosjekt i områder der Samebyen driver med reindrift. Samebyen ønsket at kontaktpunktene skulle legge til rette for en meningsfull dialog mellom Samebyen og Statkraft for å få en gjensidig akseptabel løsning i saken. Samebyen anførte at konsultasjonene som SSVAB hadde gjennomført med dem hadde vært mangelfulle og at prosjektet var i strid med ønskene til Samebyen. Videre hevdet de at prosjektet kom til å begrense Samebyens mulighet til en fortsatt bærekraftig reindrift som er grunnlaget for Samebyens økonomiske og kulturelle overlevelse. Flere sider av saken hadde vært behandlet i det svenske rettssystemet.

I sitt tilsvaret til klagen sa SSVAB at saken burde avvises fordi påstandene i klagen hadde vært vurdert i det svenske rettssystemet, og fordi Statkraft hadde fulgt alle relevante lover og prosedyrer. Selskapet viste til at negative konsekvenser av prosjektet var blitt utredet og avhjulpet, og at der det ikke var mulig å unngå påvirkning, hadde man iverksatt tiltak for å minske og avhjelpe effekten av disse. Selskapet viste videre til at de hadde vært i omfattende dialog med Samebyen om kompensasjonsordninger og at det var inngått en midlertidig kompensasjonsavtale som gikk lenger enn de rettslige påleggene.

Kontaktpunktene besluttet å ta klagen til behandling i mars 2013. Det ble vist til at kontaktpunktordningen er en ikke-juridisk instans og at kontaktpunktene kan legge til rette for dialog og mekling dersom man tror det kan bidra konstruktivt til å løse saken. En bilateral dialog mellom partene ble gjenopptatt etter at klagen ble levert, og kontaktpunktene lot derfor saken stå i bero frem til september 2013 da Samebyen igjen ba kontaktpunktene om å legge til rette for mekling. Våren 2014 engasjerte kontaktpunktene, i forståelse med partene, en ekstern mekler. Mekling ble avsluttet i juni 2014 uten resultat. Kontaktpunktene har derfor gått gjennom deler av saksforholdet og gir nå en vurdering av Statkrafts etterlevelse av OECDs retningslinjer og av partenes opptreden i saken, samt anbefalinger for fremtidig samarbeid. Begge parter har vist vilje til å delta konstruktivt i alle deler av kontaktpunktene prosesser og berømmes for dette.

Klagen dekker forhold både før og etter revisjonen av retningslinjene i 2011. Hovedtemaet er hvorvidt SSVAB har tatt hensyn til Samebyens interesser og respektert deres menneskerettighetene i forbindelse med vindkraftprosjektet. Dette kan igjen dels inn i flere underpunkter, herunder om de har gjennomført risikobaserte aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsfeltet og om de har avhjulpet eventuelle negative konsekvenser når de ble klar over disse. Videre har kontaktpunktene sett på hvordan SSVAB har gjennomført konsultasjoner med Samebyen.

Kontaktpunktene har ikke funnet grunnlag for å konkludere med manglende etterlevelse fra SSVAB av OECDs retningslinjer, men har på enkelte punkt pekt på områder der det er rom for forbedringer. I avslutningen gir kontaktpunktene anbefalinger slik at SSVAB kan arbeide på en måte som enda tydeligere fremmer urbefolknings rettigheter og gjennomføring av Retningslinjene. Kontaktpunktene anbefaler partene å vise ny vilje til å fremforhandle en avtale om videre utvikling av vindkraftprosjektene, omfang, utbredelse og kompensasjonsordninger.

2 BAKGRUNN

2.1 OECDs RETNINGSLINJER FOR FLERNASJONALE SELSKAP

OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper (heretter Retningslinjene) er anbefalinger om ansvarlig næringsliv fra myndigheter til flernasjonale selskaper. Retningslinjene angir god praksis for alle typer selskaper i alle sektorer og bygger på internasjonalt anerkjente standarder. Retningslinjene har anbefalinger om åpenhet, menneskerettigheter, sysselsetting og arbeidstakeres rettigheter, miljø, bestikkelser og utpressing, forbrukeres

interesser, vitenskap og teknologi, konkurranse og beskatning. OECD-medlemsland og andre tilsluttede land er forpliktet til å opprette nasjonale kontaktpunkt (NCP) for å fremme retningslinjene og behandle forespørsler og saker som oppstår i tilknytning til selskapers gjennomføring av Retningslinjene.

OECDs retningslinjer er frivillige, ikke-juridiske anbefalinger, samtidig som det er en klar forventning fra myndighetene om at virksomheter tar retningslinjene i bruk.

Det norske kontaktpunktet¹ består av fire uavhengige ekspertmedlemmer og et sekretariat. Sammen behandler de enkeltsaker og bidrar til å informere om Retningslinjene. Utenriksdepartementet har det administrative ansvaret for Kontaktpunktet. I løpet av behandlingen av den konkrete saken har det skjedd store personutskiftninger både i Kontaktpunktet og i dets sekretariat. Kontaktpunktets prosedyreregler finnes her: http://www.responsiblebusiness.no/files/2014/01/FINAL_KPprosedyreregler_norsk_godkj.pdf

Det svenske kontaktpunktet² er et trepartssamarbeid mellom staten, næringslivet og arbeidstakerorganisasjoner. Staten er representert ved flere departement og Utenriksdepartementet er sammankallende enhet. Næringslivet er representert ved Svenskt Näringsliv och Svensk Handel, mens arbeidstakerorganisasjonene er LO, Saco, TCO, Unionen og IF Metall.

3 PARTENE

3.1 KLAGEREN

Innsenderen av klagen representerer Jijnjevaerie Sameby som er et urfolks-kollektiv som lever av reindrift (indigenous reindeer herding collective). Jijnjevaerie ligger i Jämtland i nordvest-Sverige. Landsbyen har 50 medlemmer som alle er knyttet til tradisjonell reindrift. Reindriftssamfunnet er bekymret for at Statkrafts vindkraftutbygging vil gi en alvorlig negativ innvirkning på deres levekår, og at medlemmene vil bli fortrent fra området som er med på å skape deres kulturelle identitet.

3.2 SELSKAPENE KLAGEN ER RETTET MOT

Klagen er rettet mot det norske selskapet Statkraft AS som er eid av den norske stat, og det svenske datterselskapet Statkraft SCA Vind AB (SSVAB). Statkraft SCA Vind AB driver vindkraftutbygging i Sverige. Selskapet er eid 60 prosent av Statkraft AS og 40 prosent av Svenska Cellulosa Aktiebolaget (SCA).

Statkraft er et ledende internasjonalt selskap innen vannkraft og Europas største leverandør av fornybar energi. Konsernet produserer vannkraft, vindkraft, gasskraft og fjernvarme, og er en global markedsaktør innen energihandel. Statkraft har 4200 ansatte i mer enn 20 land.

I dette dokumentet omtales Statkraft AS og Statkraft SCA Vind AB samlet som «Statkraft». Der ett av selskapene menes, brukes dette selskapets navn spesifikt.

3.3 KLAGENS FORHOLD TIL DET SVENSKE OG NORSKE KONTAKTPUNKTET

Jijnjevaerie Sameby i Sverige leverte 29. oktober 2012 en klage både til det svenske og det norske kontaktpunktet for OECDs retningslinjer hvor de hevdet at de planlagte vindkraftprosjektene fra Statkraft SCA Vind AB (SSVAB) ville kunne påvirke Samebyens muligheter til å leve av reindrift. I forkant av klagen hadde det vært kontakt mellom partene siden 2007. Samebyen anmodet kontaktpunktene om mekling og dialog i saken for å legge til rette for en gjensidig godkjent løsning i saken.

Det svenske og norske kontaktpunktet fant at det norske kontaktpunktet hadde bedre ressurser på tidspunktet

¹ www.ansvarlignæringsliv.no

² <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/nationella-kontaktpunkten-nkp>

klagen ble innlevert, og dermed skulle lede håndteringen av klagen, i nær kontakt med det svenske kontaktpunktet.

4 OVERSIKT OVER KLAGEN

4.1 HOVEDPUNKTER I KLAGEN FRA JIJNJEVAERIE SAMEBY AV 29 OKTOBER 2012

Samebyens viktigste anmodning til Kontaktpunktene var å legge til rette for en meningsfull dialog mellom Samebyen og Statkraft, og å tilby dialog og mekling for å tilrettelegge for en gjensidig akseptabel løsning i saken.

Samebyen hevder følgende i klagen:

1. Konsultasjonene med Jijnjevaerie Sameby er mangelfulle og prosjektet er i strid med medlemmene i Samebyen sitt ønske. Statkraft har ikke involvert Samebyen i sine avgjørelser på en meningsfull måte, og de har ikke mottatt Samebyens frie og informerte samtykke til prosjektet. Prosjektet kommer til å begrense Samebyens mulighet til en fortsatt bærekraftig reindrift som er grunnlaget for Samebyens økonomiske og kulturelle overlevelse. Resultatet kommer med all sannsynlighet til å være at medlemmer blir tvunget til å gi opp reindrift, som er en stor del av deres kulturelle identitet.
2. Det er risiko for miljøødeleggelser hvis prosjektet realiseres, og de berørte partene har ikke blitt tilstrekkelig informert om dette.
3. Ifølge internasjonal rett er ingen industriutvikling tillatt i urfolks territorier om de bidrar til en markert forverring av deres av tradisjonelle benyttelse av området.
4. Norge og Sverige har aktivt støttet og ratifisert relevante internasjonal konvensjoner og andre instrumenter om urfolks rettigheter, inkludert CERD, ICCPR, Europakonvensjonen og FNs menneskerettighetserklæring.³ Dessuten har Norge ratifisert ILOs konvensjon 169,⁴ som krever at myndighetene respekterer og beskytter urfolks rettigheter til land og rett til å delta i avgjørelser som påvirker deres drift og bruk av naturressurser. Det er en inkonsistens mellom denne anerkjennelsen og at det norske statseide selskapet Statkraft ikke lever opp til disse forventingene.

4.2 KLAGERENS ANFØRSLER OM BESTEMMELSER I OECDs RETNINGSLINJER SOM IKKE ER ETTERLEVD

Samebyen hevder i sin klage at følgende bestemmelser i OECDs retningslinjer fra 2011, som nedenfor gjengis fullstendig, ikke er etterlevd:

Kapittel II. OVERORDNEDE RETNINGSLINJER

Selskapene bør ta fullt ut hensyn til den fastlagte politikken i landene der de driver virksomhet, og også ta hensyn til andre interessenters synspunkter. I denne forbindelse bør de:

1. bidra til økonomisk, sosial og miljømessig framgang med sikte på å skape en bærekraftig utvikling,
2. respektere de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene til dem som berøres av virksomheten deres,
14. samarbeide med interessenter slik at de får reell anledning til å fremme sine synspunkter og bli tatt hensyn til i planleggings- og beslutningsprosesser i tilknytning til prosjekter eller annen virksomhet som kan få betydelige konsekvenser for lokalsamfunnet

³ CERD: The International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination/konvensjonen om rasediskriminering.

ICCPR - International Covenant on Civil and Political Rights/Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP)

EMK: Europakonvensjonen/Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen.

UDHR The Universal Declaration of Human Rights/FNs verdenserklæring om menneskerettigheter.

⁴ ILO 169: Indigenous and Tribal Peoples Convention/ILOs konvensjon 169 om urbefolkning og stammefolk i selvstendige stater/urfolkskonvensjonen.

Kapittel IV. MENNESKERETTIGHETER

Statene plikter å verne om menneskerettighetene. Selskapene bør, i samsvar med internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, de internasjonale menneskerettighetsforpliktelsene til landene der de driver virksomhet, samt relevante nasjonale lover og forskrifter:

1. respektere menneskerettighetene, hvilket betyr at de bør unngå å krenke andres menneskerettigheter og bør håndtere negative konsekvenser de er innblandet i på menneskerettighetsområdet,
2. unngå i forbindelse med sin egen virksomhet å forårsake eller medvirke til negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet og håndtere slike konsekvenser når de måtte forekomme,
5. gjennomføre aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet som står i forhold til selskapets størrelse, virksomhetens art, konteksten virksomheten finner sted innenfor, samt faren for negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet,

Kapittel VI. MILJØVERN

(Selskapen bør:)

2. idet de tar hensyn til kostnader, kravet til konfidensialitet i forretningsvirksomhet og vernet av åndsverksrettigheter bør selskap:

- a) gi offentligheten og arbeidstakerne tilstrekkelige, målbare, etterprøvbare (der det er aktuelt) og aktuelle opplysninger om potensielle helse-, miljø- og sikkerhetsmessige konsekvenser av selskapets virksomhet; dette kan for eksempel omfatte en redegjørelse om framdriften i miljøarbeidet, og
- b) i tilstrekkelig grad og til rett tid kommunisere med og rådspørre samfunnene som blir direkte berørt av selskapets helse-, miljø- og sikkerhetspolitikk og gjennomføringen av den

4.3 STATKRAFTS TILSVAR TIL KLAGEN 23. NOVEMBER 2012

Statkraft uttrykte i brev av 23. november 2012 at klagen burde avvises fordi påstandene i klagen til kontaktpunktene har vært vurdert i det svenske rettssystemet. Selskapet viste til at de hadde fulgt alle relevante lover og prosedyrer, gjennomført konsekvensutredninger og hatt utstrakte konsultasjoner med Samebyen. Selskapet la til at dersom kontaktpunktene påtok seg saken ville det innta en rolle som en juridisk instans. Selskapet viste til at temaene som var gjenstand for klagen fra Samebyen til kontaktpunktene var de samme som var blitt behandlet i svensk rettsapparat.

Selskapet viste videre til at negative konsekvenser av prosjektet var blitt utredet og avhjulpet, og at der det ikke var mulig å unngå påvirkning, hadde man iverksatt en rekke tiltak for å minske og avhjelpe effekten av de negative forholdene. Selskapet hadde vært i omfattende dialog med Samebyen om kompensasjonsordninger, og det hadde inngått en midlertidig kompensasjonsavtale som gikk lenger enn de påleggene det har fått fra retten.

I tillegg uttalte Statkraft at selskapet ønsket å videreføre sin forpliktelse til meningsfylt dialog med berørte parter på menneskerettighetsområde og miljøvernfeltet, uavhengig av konklusjonene fra kontaktpunktene behandling av saken. Statkraft mente at dialog om kompensasjonsordninger hørte hjemme i oppfølgingen av rettsavgjørelsen for tiltaket. I forbindelse med kontaktpunktene første vurdering av saken, stilte Statkraft seg villig til å delta i kontaktpunktene meklings og dialog for å søke en løsning i saken.

5 KONTAKTPUNKTENES BEHANDLING AV SAKEN

Kontaktpunktene publiserte sin første vurdering av saken 9. mars 2013. Kontaktpunktene besluttet å ta klagen til behandling. Vurderingen er publisert på kontaktpunktene hjemmeside og gjennomgår de ulike aspektene som i henhold til OECDs retningslinjer skal tas hensyn til i vurderingen av om en sak skal tas til behandling.⁵

⁵ http://www.responsiblebusiness.no/files/2013/12/Jijnjevaerie_statkraft_initial_assessment.pdf

I kontaktpunktene første vurdering vises det til at flere av forholdene i klagen har vært gjenstand for behandling i det svenske rettssystemet. OECDs retningslinjer slår fast at saker som har blitt behandlet i rettssystemet vanligvis faller utenfor kontaktpunktene mandat. Retningslinjene (kommentar 37) slår fast at respekt for menneskerettighetene er den globale standarden for forventet atferd for selskaper, uavhengig av statenes evne og/eller vilje til å oppfylle sine menneskerettighetsforpliktelser, og uten at disse forpliktelsene derved reduseres. Det vises til at kontaktpunktordningen er en ikke-juridisk instans, og retningslinjene åpner for at kontaktpunktene kan vurdere om dialog og mekling kan bidra konstruktivt til å løse saken.⁶ Kontaktpunktene besluttet dermed å ta klagen til videre behandling. En bilateral dialog mellom partene ble imidlertid gjenopptatt etter at klagen ble levert, og kontaktpunktene lot derfor saken stå i bero frem til september 2013 da Samebyen igjen ba kontaktpunktene om å legge til rette for mekling. Partene fortsatte sin bilaterale dialog og kom i oktober 2013 på egenhånd frem til en avtale om betingelser for en prøveperiode (november 2013 til april 2016), som inneholdt avtale om transport av reinsdyr, inngjerding av områder, levering av fôr med mere, for to av de berørte områdene. Samebyen ønsket likevel fortsatt mekling gjennom kontaktpunktene pga. avtalens begrensning i tid og virkeområde.

I et forberedende møte til meklingen mellom partene den 18. november 2013 i Oslo besluttet partene at kontaktpunktene skulle utarbeide en kartlegging av interessenter og interesser i saken («stakeholder assessment») før meklingen. På oppdrag fra kontaktpunktene utarbeidet Anders Blom ved Stiftelsen Protect Sápmi denne rapporten. Den gir en oversikt over saken, med en gjennomgang av historikken rundt utbyggingen, oversikt over reindriftnæringen i området, samt beskrivelse av partenes oppfatning av saken.

Våren 2014 engasjerte kontaktpunktene i forståelse med partene en ekstern mekler. Det ble gjennomført dialog og mekling som ble avsluttet i juni 2014 uten resultat. Kontaktpunktene vil derfor i det følgende gjennomgå deler av saksforholdet og gi en vurdering av Statkrafts etterlevelse av OECDs retningslinjer og partenes opptreden i saken. Siden det hadde skjedd så store personalutskiftninger i det norske kontaktpunktet, ble det våren 2015 gjennomført ett møte med hver av partene mellom representanter for partene og det norske kontaktpunktet. Formålet med møtene var særlig å etablere grunnlag for vurderingen av hele prosessen i saken.

Til orientering har kontaktpunktmedlem Frode Elgesem i det norske kontaktpunktet ikke deltatt i behandlingen av saken ut fra en vurdering av hans habilitet.

6 BAKGRUNN OG HISTORIKK FRA UTVIKLINGEN AV VINDKRAFTUTBYGGINGEN I 2008 TIL MEKLINGEN I REGI AV KONTAKTPUNKTENE

6.1 MILJØKONSEKVENsutREDNINGEN OG STUDIE AV VINDMØLLEPARKENS MULIGE PÅVIRKNING PÅ REINDRIFTSNÆRINGEN

Statkraft leverte søknad og miljøkonsekvensanalyse desember 2008. Før dette hadde Statkraft tatt kontakt med Samebyen en rekke ganger med hensikt å drøfte mulige tiltak som kunne beskytte reindriften i området.

I prosessen med SSVABs miljøkonsekvensutredning fikk SSVAB i mars 2009 pålegg av Länsstyrelsen om å gjennomføre en dybdestudie av reindriftnæringen. Studien ble gjennomført av konsulentfirmaet Hifab. Samebyen fikk kompensasjon for å delta og har rapportert at de følte seg godt involvert i studien og at rapporten gir en god beskrivelse av utfordringene som vindmølleparken skaper for reindriftnæringen. Studien konkluderte med at den planlagte vindmølleparken ville kunne ha en negativ innvirkning på reindriften, og at det kunne

⁶ OECDs Retningslinjene para 26:

Når det nasjonale kontaktpunktet vurderer betydningen for saksbehandlingen i klagesaken av andre nasjonale eller internasjonale prosesser der det føres tilsvarende saker parallelt, bør det ikke beslutte at saken ikke berettiger videre behandling utelukkende fordi det er ført eller igangsatt parallelle prosesser, eller fordi de berørte partene har tilgang til slike prosesser. Kontaktpunktet bør vurdere om et tilbud om dialog og mekling kan bidra konstruktivt til å løse saken, og om tilbudet vil være til alvorlig skade for noen av partene i de andre prosessene eller innebære forakt for retten.

innebære både tap av tradisjonelle beiteområder, forstyrrelser av flyttemønstre for reinen samt konflikter med andre samebyer i nærheten. På sikt ville de kumulative konsekvensene av vindkraftparken og annen konkurrerende bruk av området kunne lede til at Samebyen må redusere antall rein, som igjen vil påvirke den samiske identiteten og risiko for at den samiske kulturen svekkes.

Som svar på en henvendelse fra myndighetene om SSVABs syn på denne rapporten, svarte SSVAB 11 september 2009 at SSVAB ikke delte konsulentenes konklusjon, og at de hadde tro på at med avbøtende tiltak vil vindparken få en begrenset påvirkning på reindriften som gjør sameksistens mulig. Samebyen uttrykte skuffelse over at SSVAB ikke støttet konklusjonen i rapporten.

6.2 STATKRAFTS SØKNADER, TILLATELSER OG BEHANDLINGEN I MILJØDOMSTOLEN

Statkraft/SSVAB mottok i 2010 planleggingstillatelse fra miljødomstolen i Västernorrland (Mark- og miljødomstolen (MMD)) for å bygge vindturbiner i seks områder beliggende innenfor Samebyens tradisjonelle reindriftsområde. MMD innførte en begrensning av vindparken på Björkhöjden-Björkvattnet med henvisning til artikkel 27 i FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter.⁸ Denne artikkelen fastsetter at *«I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk»*. Se side 40 i dommen.

Samebyen anket avgjørelsen og argumenterte først og fremst med at prosjektet burde begrenses da det kunne sette i fare Samebyens mulighet for å leve av tradisjonell reindrift. Samebyen hevdet videre at dersom prosjektet fikk tillatelse, burde den begrenses og retten burde etablere tilleggsvilkår for å beskytte Samebyens reindrift.

6.3 DOMSTOLENS TILLATELSE MED VILKÅR OG BEGRENSNINGER

I ankesaken opprettholdt⁹ Mark- og miljøöverdomstolen (MMÖD) tillatelsen til å drive prosjektet til samtlige av SSVABs vindparker, med de samme begrensningene. Ifølge domstolen muliggjør de innførte begrensningene en fortsatt bruk av vinterbeiteområdene.

Domstolens vurdering er at med de vilkår og begrensninger som domstolen har foretatt, så gis det tilstrekkelig beskyttelse mot inngripende tiltak som skulle vanskeliggjøre reindriftsnæringens benyttelse av vinterbeiteområder. Retten bekreftet også at det skulle gjennomføres en rekke studier som kan foreslå tiltak for å begrense negative konsekvenser av inngrep og forslag til kompensasjon. Miljødomstolen innførte krav om midlertidige vilkår og kompensasjon for påvirkning av reindriften.

Etter og i tråd med domstolens avgjørelse, inngikk Statkraft og Samebyen i oktober 2013 en avtale om betingelser for en prøveperiode fra november 2013 til april 2016, for to av de berørte områdene. Avtalen omfattet transport av reinsdyr, inngjerding av områder, levering av fôr og redusert snøbrøyting for å unngå skape nye traseer for rein.

MPD, MMD og MMÖD stadfestet pålegget overfor SSVAB om å gjennomføre flere studier. Studien for Stamåsen og Mörttjärnberget ble presentert i oktober 2013 og rapport over Björkhöjden og Ögonfågeln i oktober 2014. Det er planlagt en andre rapport for Stamåsen og Mörttjärnberget med forslag til endelige betingelser i oktober

⁷ Ref Ostersunds Tingsrätt, Miljødomstolen Mål 145-10, dom 21.12.2010 s 40: «Miljødomstolen gör därför den sammantagna bedömningen att anläggande av vindkraftpark i Björkvattnet kan – till den del det berör flyttleden och området söderut – påverka samebyens verksamhet I sådan omfattning att renverksamheten kan förbli ekonomiskt ohållbar. Under sådana förhållanden får ett tillstånd till vindkraftspark således anses stå I strid med artikel 27 I ICCPR. Bolagets ansökan kan därför inte bifallas beträffande nu angivet område av Björkvattnet. «

⁸ International Covenant on Civil and Political Rights

⁹ Se fotnote 12

2015. Den andre rapporten og sluttbetingelser for Björkhöjden og Ögonfågeln er planlagt ferdigstilt i oktober 2016.

Samebyen har uttrykt innvendinger mot utredningene, og vist til at medlemmene i Samebyen har stilt opp til omfattende intervjuer som ikke er godt nok reflektert i rapportene.

6.4 LÄNSSTYRELSENS ROLLE OG ANSVAR I KONSESJONSPROSESSEN FOR Å IVARETA HENSYNET TIL REINEIERE

Statkraft/SSVAB har uttrykt at de har forståelse for at Samebyen har blitt og kommer til å bli berørt av økt grad av påvirkning i sine beiteområder gjennom at andre aktører også har interesse av å etablere seg i disse områdene. Man kan ikke se bort fra denne kumulative effekten, men ifølge Statkraft/SSVAB er dette et spørsmål som konsesjonsmyndighetene må håndtere. Statkraft/SSVAB ønsket derfor at Länsstyrelsens perspektiv skulle inkluderes i Stakeholders assessment.

Länsstyrelsen har uttalt at man i dag har innsett at situasjonen med konsesjon for vindparker i reindriftsområder er mer kompleks enn man var klar over ved oppstarten av konsesjonsprosessen. De viste blant annet til at vindkraftutbyggingen kan innebære at reiene får problemer med helsen til reinsdyrene sine. Reiene kan dermed bli pålagt et ansvar for dyrehelsen basert på et problem som de ikke selv har skapt, gjennom konsesjonen fra Miljødomstolen.

Länsstyrelsen reiste også problemstillingen om at vindkraftprosjektene skaper betydelig merarbeid og kostnader for reiene og samebyene for å delta i konsekvensanalyser, og for å sette ut fôr og overvåke flyttingen av rein. Kostnader for å erstatte arbeidskraft, kostnader for tapt rein og anlegg av foringsområder er ikke alltid skrevet inn i konsesjonsvilkårene. Spørsmålet er da hvem som har ansvaret for å dekke disse utgiftene. Det er derfor viktig at det ikke fortsatt er en uklar rettslig situasjon, og at utformingen av konsesjonsvilkårene bør konkretiseres bedre i fremtiden.

Det kan synes positivt for å ivareta lokale hensyn at Länsstyrelsen har fått en tydeligere rolle som myndighet til å uttale seg før beslutninger tatt i MPD.

Det kan legges til at en annen ting man ikke så konsekvensene av under konsesjonen for vindmøllene, var omfanget av faren for iskast fra vindmøllene. Det har ifølge medieoppslag kommet nye anbefalinger om at veier må ligge minst 342 meter fra vindmøllene, på grunn av risiko for iskast fra vindmøllene på passerende biler. Dette har ført til at tre vindmøller i området Björkhöjden er satt midlertidig ut av drift, og at veien forbi Björkhöjden vindmøllepark vil bli flyttet. Utbyggingen vil omfatte to veistrekk på hhv 1500 og 400 meter vei, med byggestart i 2016. Statkraft står for omkostningene.¹⁰ Det må antas at slike uventede konsekvenser også vil ha innvirkning på reindriften.

7 KONTAKTPUNKTENES VURDERING AV STATKRAFTS ETTERLEVELSE AV RETNINGSLINJENE

Før kontaktpunktene går inn på vurderingene av Statkrafts etterlevelse av retningslinjene, vil vi understreke følgende om betydningen av behandlingen i det svenske rettssystemet. Da det norske og svenske kontaktpunktet tok saken til behandling, uttalte de:

“The NCPs underline that they cannot review decisions by national authorities or courts and that notifications should concern business practices rather than the policies of national authorities. In practice, this means that the

¹⁰ avisoppslag fra Östersundposten 12.05.2015.

NCPs cannot review decisions such as to permit the project, or undertake new environmental and social impact assessments.

On the other hand, that parallel proceedings have taken place is not a sufficient argument to reject this case. The NCPs find that an offer of good offices could make a positive contribution to the resolution of these issues.”

Som det fremgår, var en hovedgrunn til å ta saken til behandling til tross for behandling i det svenske rettssystemet, at kontaktpunktene ønsket å legge til rette for mekling og bidra til en løsning i saken. Når meklingen nå er avsluttet uten resultat, skal kontaktpunktene avsi en sluttuttalelse i saken. Det legger i denne sammenhengen begrensninger på hvilke deler av saken kontaktpunktene skal uttale seg om siden store deler av saken har vært behandlet av svenske domstoler. Kontaktpunktene vil begrense vurderingene til å gjelde omstendigheter som ikke er behandlet av det svenske rettssystemet.

Videre presiserer vi at klagen ble innsendt i oktober 2012, men dekker forhold forut for dette og før revisjonen av Retningslinjene i 2011. Den delen av klagen som gjelder forhold frem til revisjonen i 2011 er vurdert etter de da gjeldende Retningslinjene fra 2000 (se nedenfor punkt 7.1), mens etterfølgende forhold (punkt 7.2) og fremtidige anbefalinger til partene (punkt 8) er basert på de reviderte retningslinjene fra 2011. Retningslinjene fra 2011 innebærer et økt ansvar for bedrifter til å respektere grunnleggende menneskerettigheter, herunder urfolks rett til å bli konsultert i tiltak som berører deres tradisjonelle virke og liv.

7.1 STATKRAFTS ETTERLEVELSE AV FORVENTNINGENE I OECDs RETNINGSLINJER FRA 2000

OECDs retningslinjer fra 2000 slår fastsatte følgende under kapittelet «overordnede retningslinjer»:

Selskapene bør ta fullt ut hensyn til den etablerte politikken i landene der de driver virksomhet, og også ta hensyn til andre interessenters synspunkter. I denne forbindelse bør de

1. bidra til økonomisk, sosial og miljømessig framgang med sikte på å skape en bærekraftig utvikling,
2. respektere menneskerettighetene til dem som berøres av virksomheten deres i tråd med vertslandets internasjonale forpliktelser.

I revisjonen av retningslinjene i 2011, ble punktet om “I tråd med vertslandets internasjonale forpliktelser” fjernet, og det ble lagt til følgende relevante bestemmelse i nr 14:

«samarbeide med interessenter slik at de får reell anledning til å fremme sine synspunkter og bli tatt hensyn til i planleggings- og beslutningsprosesser i tilknytning til prosjekter eller annen virksomhet som kan få betydelige konsekvenser for lokalsamfunnet.»

7.1.1 HAR STATKRAFT I PERIODEN FREM TIL 2011 «TATT HENSYN TIL ANDRE INTERESSENTERS SYNSPUNKTER»?

Statkraft tok initiativ til og gjennomførte en rekke konsultasjoner med Samebyen under planleggingsstadiet for prosjektet. Da konsesjonen ble gitt av myndigheter og rettsapparat, gikk Statkraft/SSVAB i dialog med Samebyen både i forbindelse med miljøkonsekvensutredninger, men også for å løse løpende enkeltstående spørsmål og avklaringer. Statkraft gjennomførte en miljøkonsekvensutredning, men gjennomførte ikke noen sosial konsekvensutredning på eget initiativ. Det ble først gjort etter pålegg fra myndighetene, til tross for at Samebyen anmodet om dette i oktober 2008. Samebyens synspunkter ble inkludert i miljøkonsekvensutredningen som ble presentert til MPD 26 august 2009. Det er ingenting som tilsier at Statkraft ikke ønsket å lytte til og vurdere Samebyens synspunkter, selv om beslutningene som ble tatt, ikke var i tråd med Samebyens ønsker.

Kontaktpunktene har ikke funnet holdepunkter for at Statkraft i planleggingsfasen frem til 2011 ikke har tatt hensyn til andre interessenters synspunkter i tråd med forventningene fra OECDs retningslinjer fra 2000.

7.1.2 HAR STATKRAFT FØR 2011 «RESPEKTERT MENNESKERETTIGHETENE TIL DEM SOM BERØRES AV DERES VIRKSOMHET I TRÅD MED VERTSLANDETS FORPLIKTELSER»?

Sverige har ratifisert Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) og Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og konvensjonen om rasediskriminering (CERD). Sverige har også støttet FNs urfolkserklæring, og har ratifisert Konvensjonen om biologisk mangfold. Disse standardene slår fast behovet for å beskytte urfolks kultur og verdier, inkludert deres tradisjonelle virke. De beskriver også prosedyrer for å sikre at disse rettighetene blir fulgt. Disse standardene viser til statenes forpliktelser. OECDs retningslinjer fra 2000 slår fast at også selskap skal respektere menneskerettighetene i tråd med vertslandets forpliktelser.

Kontaktpunktene nevner i denne sammenheng at Statkraft er et norsk statseid selskap og at norske myndigheter har uttrykt særskilte forventninger til statseide selskap om å respektere menneskerettigheter. I motsetning til Sverige har Norge også ratifisert ILOs konvensjon 169 om urbefolkning og stammefolk i selvstendige stater. Konvensjonen stiller krav til å gjennomføre konsultasjoner for planlagte tiltak i urfolks områder med formål å oppnå berørte parters frie og informerte forhåndssamtykke. Det faller imidlertid utenfor kontaktpunktens mandat å vurdere om den norske stats forventninger som eier er oppfylt.

Kravet om å respektere urfolks rettigheter må avveies i situasjoner der inngrep kan bidra til å oppnå en relevant samfunnsmessig målsetting. En slik målsetting kan ikke representere rent økonomiske interesser eller gevinst.¹¹ I dette tilfellet har den svenske miljøoverdomstolen¹² anerkjent at vindparkene kan ha en negativ innvirkning på reindrift, men at det kan gis konsesjon på grunnlag av den nasjonale interessen i fornybar energiproduksjon. Miljøoverdomstolen opprettholdt imidlertid avgjørelsen fra miljødomstolen som hadde begrenset konsesjonstillatelsen for området ved Björkvattnet da den mente at den planlagte utbyggingen ville ha alvorlig innvirkning på en bærekraftig reindrift for Samebyen, og at en slik utbygging ville bli ansett som å gå mot artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter¹³. Utover dette fikk Statkraft konsesjon for de andre tiltakene.

Urfolk er en særlig sårbar gruppe som er avhengig av beskyttelse av sine rettigheter til tradisjonelt liv og virke, heriblant reindrift, for å opprettholde sin kultur og identitet. Det fremstår klart for kontaktpunktene at Statkrafts prosjekter har hatt en negativ påvirkning på Samebyen og derved berører Samebyens rettigheter som urfolk til kulturell drift og virke. Statkraft var kjent med denne mulige påvirkning av deres tiltak og at disse rettighetene var truet. Ifølge OECDs retningslinjer fra 2000 har Statkraft forpliktelser til å respektere menneskerettighetene i tråd med vertslandets forpliktelser.

Statkraft har fått prøvd sine konsesjonsvilkår i det svenske rettssystemet og fulgt de pålegg som her har blitt gitt om kompensasjon til Samebyen. Kontaktpunktene har ikke grunnlag for å gjøre egne eller andre vurderinger av de forholdene som er vurdert i det svenske rettssystemet.

Kontaktpunktene har ikke funnet grunnlag for å konkludere med manglende etterlevelse fra Statkraft av OECDs retningslinjer fra 2000 vedrørende menneskerettighetene til dem som berøres av Statkrafts virksomhet.

7.1.3 HAR STATKRAFT FØR 2011 FULGT FORVENTINGENE I RETNINGSLINJENE OM Å ETABLERE GJENSIDIG TILLIT?

¹¹ Daværende FNs spesialrepresentant for urfolk (James Anaya) i sin rapport om urfolk og utvinningsindustrier - 2013 A/HRC/24/41. Se også uttalelse fra gjeldende FNs spesialrepresentant for urfolk (Victoria Tauli-Corpuz) om samenes situasjon;

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16361&LangID=E>

¹² Ref Svea Hovrätt, Mark- och miljöoverdomstolen Mål nr M 824-11, dom 23.11.2011 s 15 (vedlegg B til Samebyens klage): «Mark- och miljöoverdomstolen bedömer vid en avägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken mellan, å ena sidan, intresset av att vindkraftsparken kan komma tillstånd och, å andra sidan, intresset av att skydda flyttleden att vindkraftsintresset bör ges företräde.»

¹³ Ref ovenfor under punkt 6.2 og 6.3

Kontaktpunktene har her vurdert om selskapet kan sies å ha overholdt forventningene i OECDs retningslinjer fra 2000, kapittel II, overordnet politikk, paragraf 7: «*selskap bør utvikle og følge effektive frivillige praksisformer og ledelsessystemer som fremmer et forhold bygd på tiltro og gjensidig tillit mellom selskapene og samfunnene der de driver virksomhet*».

Ett av temaene Samebyen har tatt opp i klagen til kontaktpunktene er mangelen på strukturerte, forutsigbare og klare kommunikasjonskanaler med selskapet. Kontaktpunktene fremhever her at selskap bør søke gode kommunikasjonskanaler. Selskap som har dialog med urfolk forventes å ta hensyn til at urfolksgrupper kan ha begrensede administrative ressurser. I dette tilfellet kunne det til tider være vanskelig for selskapet å komme i kontakt med Samebyen på travle tidspunkt i reindriftnæringens syklus. Videre var det uklarer knyttet til selskapets dokumentasjon av Samebyens synspunkter, herunder hvordan de ble vurdert og tatt hensyn til. Kontaktpunktene er av den oppfatning at Statkraft kunne ha bidratt til større klarhet på dette området og dermed bidratt til større tillit mellom partene. Det kunne også fra selskapet ha blitt vist større forståelse for at infrastrukturen for telefoni i deler av området ikke var tilstrekkelig utbygget. Begge parter kunne hatt mer tålmodighet og forståelse for at avklaringer kunne ta tid, da representanter for både selskap og Samebyen ikke hadde fullt mandat til å forhandle, men måtte avklare sine posisjoner enten med morselskapet eller med landsbystyret.

Det kunne ha vært nyttig for prosessen om Statkraft hadde stilt på alle møter med personer på høyt nok nivå til å kunne ta avgjørelser i møter, eller med tilstrekkelige fullmakter. Kontaktpunktene vil også reise spørsmålet om det ville ha vært fruktbart for prosessen om Statkraft i samråd med Samebyen hadde engasjert en uavhengig tredjeperson som kunne bistå i prosessen med møteplanlegging, gjennomføring og referater, se også nedenfor punkt 8 om anbefalinger videre.

Samebyen hadde betydelig påvirkning på hvordan Statkrafts midlertidige kompensasjonsordninger ble utformet. Statkraft har uttalt at innspill fra Samebyen bidro til å utarbeide disse tiltakene. Statkraft har også uttrykt at de opprinnelige planene for utbygging også ble endret etter konsultasjoner med Samebyen. Samebyen har imidlertid gitt uttrykk for at deres synspunkter ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til i den prosessen.

Kontaktpunktene har ikke funnet grunnlag for å konkludere med manglende etterlevelse av retningslinjene fra Statkraft på dette området, men har påpekt områder der det er rom for forbedringer.

7.2 STATKRAFTS ETTERLEVELSE AV FORVENTNINGENE I OECDs REVIDERTE RETNINGSLINJER FRA 2011 PÅ MENNESKERETTIGHETSOMRÅDET

7.2.1 HAR STATKRAFT OPPFYLT FORVENTNINGENE I OECDs RETNINGSLINJER ETTER 2011 VED Å GJENNOMFØRE RISIKOBASERTE AKTSOMHETSVALDERINGER MED HENSYN TIL MENNESKERETTIGHETER?

Etter oppdateringen av OECDs retningslinjer ble det innført sterkere forventinger til at selskap respekterer internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, uavhengig av status for vertslandets forpliktelser. I tillegg ble det innført nye krav om konsultasjoner med berørte grupper som urfolk. Det er også forventninger til at selskap gjennomfører aktsomhetsvurderinger med hensyn til menneskerettigheter.

Retningslinjene slår fast at selskap bør respektere menneskerettighetene, hvilket betyr at de bør unngå å krenke andres menneskerettigheter og bør håndtere negative konsekvenser de er innblandet i på menneskerettighetsområdet.¹⁴

¹⁴ Kapittel IV Menneskerettigheter

Statene plikter å verne om menneskerettighetene. Selskapene bør, i samsvar med internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, de internasjonale menneskerettighetsforpliktelsene til landene der de driver virksomhet, samt relevante nasjonale lover og forskrifter,

Kontaktpunktene har i tråd med OECDs retningslinjer kapittel IV om menneskerettigheter, vurdert om Statkraft etter 2011 har:

- innarbeidet en menneskerettighetspolitikk i selskapet
- gjennomført aktsomhetsvurderinger med hensyn til menneskerettigheter for å identifisere faren for negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet, inkludert urfolks rettigheter
- unngått å forårsake slike negative konsekvenser og
- avhjulpet negative konsekvenser når de blir klar over at de har forårsaket eller medvirket til disse konsekvensene.

I retningslinjenes kommentarer til kapittelet om menneskerettigheter vises det til at selskaper kan øve påvirkning på hele spekteret av internasjonalt anerkjente menneskerettigheter. Avhengig av omstendighetene kan selskaper også måtte vurdere ytterligere standarder. Her nevnes spesielt FN-instrumenter for rettighetene til urfolk.

Statkraft har en etablert adferdskodeks som inkluderer ansvar for å respektere menneskerettighetene og å utarbeide aktsomhetsvurderinger med hensyn til menneskerettigheter. SSVAB følger denne adferdskodeksen. Etter behandlingen i Miljøoverdomstolen i desember 2011, har SSVAB vært engasjert i dialog med Samebyen og Länsstyrelsen (County Administration) om praktiske tiltak og kompensasjonsordninger, og har også gjennomført konsekvensutredninger. SSVAB har også tilpasset utbyggingen og andre aktiviteter i forbindelse med denne, under viktige tidspunkt for flyttingen av reinsdyr. Det har vært utstrakte konsultasjoner med Samebyen.

Kontaktpunktene mener at Statkraft/SSVAB har oppfylt forventningene i OECDs retningslinjer etter 2011 vedrørende aktsomhetsvurderinger med hensyn til menneskerettigheter.

7.2.2 HAR STATKRAFT ETTERLEVD FORVENTINGENE I OECDs RETNINGSLINJER OM Å AVHJELPE NEGATIVE KONSEKVENSER NÅR VIRKSOMHETEN BLIR KLAR OVER DISSE?

Vindkraftprosjektets innvirkning på reindriften er kjernen i den foreliggende klagesaken. Reindriften er viktig fordi den kan sies å utgjøre grunnlaget for den samiske kulturen. Under oppstarten av prosjektet var det et begrenset omfang av kartlegging av prosjektets innvirkning på reindriften, men etterfølgende miljøkonsekvensanalyser har slått fast at prosjektet kan gi en stor grad av påvirkning på reindriften. Risikoen for negative konsekvenser gir imidlertid ikke tilstrekkelig rett til å nekte gjennomføring av et prosjekt dersom allmenn interesse på et annet felt har forrang, som i dette tilfellet bærekraftig energiproduksjon.

Spørsmålet er om Statkraft ifølge OECDs retningslinjer har plikt til å gå lenger enn hva svensk lovgiving krever. Statkraft har fått prøvd konsesjonsvilkårene til vindparkene i rettsapparatet, og fått tillatelse. Kontaktpunktene mener at Statkraft dermed ikke kan holdes ansvarlig for å ha forårsaket negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet for urfolk kun for å ha igangsatt vindkraftutbygging. Statkraft har gjennom prosessen akseptert at de må avhjelpe eventuell negativ effekt av sitt tiltak på Samebyens reindrift. Det er

-
1. respektere menneskerettighetene, hvilket betyr at de bør unngå å krenke andres menneskerettigheter og bør håndtere negative konsekvenser de er innblandet i på menneskerettighetsområdet,
 2. unngå i forbindelse med sin egen virksomhet å forårsake eller medvirke til negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet og håndtere slike konsekvenser når de måtte forekomme,
 3. bestrebe seg på å forebygge eller begrense negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet som er direkte knyttet til deres virksomhet, varer eller tjenester gjennom en forretningsforbindelse, selv om de ikke har medvirket til dem,
 4. innarbeide i sine retningslinjer en forpliktelse til å respektere menneskerettighetene,
 5. gjennomføre aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet som står i forhold til selskapets størrelse, virksomhetens art, konteksten virksomheten finner sted innenfor, samt faren for negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet,
 6. sørge for eller samarbeide gjennom legitime prosesser i den hensikt å avhjelpe negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet straks de blir klar over at de har forårsaket eller medvirket til disse konsekvensene.

imidlertid uenighet mellom partene om omfanget av de negative konsekvensene, særlig forskjellene under konstruksjonsfasen og driftsfasen.

Statkraft har dermed etterlevd forventningene i OECDs retningslinjer om å avhjelpe negative konsekvenser når de blir klar over at de har forårsaket eller medvirket til disse.

7.2.3 HAR STATKRAFT ETTER 2011 HATT DIALOG MED SAMEBYEN BASERT PÅ PRINSIPPET OM Å GJENNOMFØRE KONSULTASJONER MED FORMÅL Å OPPNÅ BERØRTE PARTERS FRIE OG INFORMERTE FORHÅNDSSAMTYKKE?

Etter oppdatering av retningslinjene fra 2011 stilles det større forventninger til selskapet for å gjennomføre konsultasjoner. Gjennomgående¹⁵ regnes verdens urfolk som sårbare og marginaliserte folk som har behov for spesiell beskyttelse for å ivareta sin kultur, og det er en rekke anbefalinger om å konsultere urfolksgrupper i saker som har direkte betydning for dem. Det kan hevdes at det er en forventning til selskap om å gjennomføre konsultasjoner med formål å oppnå berørte parters frie og informerte forhåndssamtykke, såkalt FPIC-konsultasjoner.¹⁶

Til tross for at SSVAB påpeker at de ifølge svensk lov ikke har en forpliktelse til å gjennomføre FPIC, viser de til at de i stor grad har gjennomført prinsippet om å gjennomføre konsultasjoner basert på prinsippet om å søke å oppnå fritt og informert forhåndssamtykke. Statkrafts beskrivelse er at Samebyen har deltatt på en frivillig og ikke tvungen måte i konsultasjoner siden oppstart i 2007, og har mottatt en viss grad av kompensasjon for å delta i konsekvensutredninger, samt fått kontinuerlig informasjon om prosjektene før det ble gjennomført. Samebyen har ikke gitt samtykke til alle deler av prosjektet, men Statkraft/SSVAB anser at Samebyen er villige til videre forhandlinger om løsninger og kompensasjonsordninger og at man dermed ikke har gått bort fra prinsippet om konsultasjon med sikte på samtykke.

Kontaktpunktene viser til at det ikke er noen internasjonal enighet om alle sider ved kravet om FPIC. Det anses imidlertid uomtvistet at et selskap som har et prosjekt som vil berøre urfolks rettigheter, forventes å inngå i rettferdige og seriøse forhandlinger med sikte på å oppnå fritt og informert forhåndssamtykke. På samme måte forventes det at urfolksgruppen også deltar på seriøst vis. Siden urfolksgruppen ofte anses som en ressursmessig svakere part, er det internasjonal praksis¹⁷ på at selskap bidrar slik at urfolksgrupper faktisk kan delta i forhandlingene og mottar nødvendig informasjon på en tilgjengelig måte.

Kontaktpunktene mener at Statkraft har gjennomført konsultasjoner i tråd med forventningene i OECDs retningslinjer, men at selve gjennomføringen av prosessen kunne vært bedre tilrettelagt, bl.a. for å skape gjensidig tillit med sikte på å oppnå Samebyens samtykke. Kontaktpunktene ser positivt på at Statkraft har bidratt til deler av Samebyens utgifter og reisekostnader ved deltakelse av konsultasjoner. Retningslinjene har ingen direkte bestemmelser om slik kompensasjon, men kontaktpunktene understreker at et slikt tiltak kan være nødvendig for å få til reelle konsultasjoner der urfolk får mulighet til å fremme og ivareta sine rettigheter.

Videre viser kontaktpunktene til at konsultasjoner er en kontinuerlig prosess som må videreføres og tilpasses slik at også nye forhold blir diskutert, eksempelvis at konsultasjonene må tilpasses når det i etterkant viser seg at konsekvensene av vindkraftutbyggingen er større enn opprinnelig forventet.

7.3 PARTENES DELTAKELSE I PROSESSEN

¹⁵ Se fotnote 1 og 2 ovenfor med henvisning til flere relevante menneskerettighetskonvensjoner

¹⁶ Se FNs urfolkserklæring (UNDRIP) fra 2007, bl.a. art 10 http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf

¹⁷ Det er vanlig at et selskap dekker kostnader forbundet med tilrettelegging for reelle FPIC-konsultasjoner ved bl.a. å dekke reiseutgifter, se eks retningslinjer gitt av den internasjonale råd for gruve- og metallindustrien (ICMM) <http://www.icmm.com/document/1221> s 58

Partene har fulgt kontaktpunktene anbefaling om tilnærming til OECDs prosedyrer, og begge parter har vist vilje til å delta i alle deler av kontaktpunktene prosesser. Partene har besvart henvendelser og deltatt i dialog og mekling. Under meklingen har begge parter opptrådt profesjonelt og respektfullt mot hverandre. Prosessen synes å ha bidratt til at partene fikk en noe bedre forståelse av de omtvistede spørsmålene, men det viste seg likevel at de sto for langt fra hverandre til at det var mulig å oppnå en avtale.

8 KONTAKTPUNKTENES ANBEFALINGER TIL PARTENE

Kontaktpunktene har ikke funnet holdepunkter for å konkludere med Statkraft ikke har etterlevd retningslinjene. Det kan likevel være slik at selskapet kan arbeide på en måte som enda tydeligere fremmer urbefolkningers rettigheter og gjennomføring av retningslinjene.

Statkraft var kjent med at urfolk og reindriftseiere i området der selskapet ønsket å etablere seg i var i en særlig sårbar situasjon og ville bli negativt berørt av prosjektet. Det kan fremstå som om selskapet kunne ha tatt enda mer hensyn til i planleggingen av tiltaket. Negative konsekvenser av vindkraftprosjektet har i etterkant vist seg å være mer inngripende enn det som ble lagt til grunn i konsesjonssøknadene. Det synes også som om Statkraft kunne vist enda større vilje til å sette inn avbøtende tiltak og tilpasse omfanget av prosjektet til et nivå hvor det kunne oppnås enighet, i forkant av rettsprosessen og uten å avvente avgjørelser i rettssystemet.

Kontaktpunktene anbefaler at det i forkant av etablering i områder med betydning for urfolks tradisjonelle virke, gjennomføres konsultasjoner med formål om å oppnå samtykke fra berørte urfolk, og for å innarbeide urfolks anbefalinger og tiltak som kan redusere prosjektets negative innvirkning i den videre prosjektutviklingen.

Statkraft har utarbeidet strategi, adferdskodeks og aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet. Dette er positivt, og kontaktpunktene anbefaler at selskapet anvender og videreutvikler disse verktøyene aktivt i den videre utviklingen av prosjektet.

Det tok tid før Samebyen hadde oppnådd enighet om en samlet holdning til Statskrafts prosjekt. Det hadde vært nyttig for prosessen om Samebyen hadde kunnet utarbeide en gjennomtenkt plan for sin bruk av området. Det hadde også vært nyttig om det var utviklet en koordinert prosess mellom urfolksgrupper i regionene for hvordan utviklingstiltak skal håndteres.

Kontaktpunktene viser til at internasjonale konvensjoner, standarder og retningslinjer anbefaler at urfolksgrupper blir konsultert i saker som har direkte betydning for dem. Kontaktpunktene anbefaler at Samebyen fortsetter å engasjere seg i nær kontakt med Statkraft for å anbefale hvordan prosjektet kan utføres med et akseptabelt nivå av innvirkning for å ivareta Samebyens tradisjonelle interesser og reindrift.

Kontaktpunktene anbefaler partene å vise ny vilje til å forhandle frem en avtale om videre utvikling av vindkraftprosjektene, omfang, utbredelse og kompensasjonsordninger. Vi anbefaler videre at Statkraft i samråd med Samebyen vurderer å engasjere en uavhengig tredjeperson som kan bistå i prosessen, herunder med møteplanlegging, gjennomføring av og referatskriving fra møter. Det kan også være hensiktsmessig å vurdere fellestiltak, eksempelvis felles kartlegging av prosjektenes påvirkning og/eller monitorering av inngåtte avtaler. Det er et av flere nye praksiser som andre selskap har etablert i samarbeid med urfolk. Det er bl.a. nevnt i «A Good Practice Note» som har fått støtte av FNs Global Compact Human Rights and Labour Working Group.¹⁸ Ytterligere veiledning finnes i en ny veileder¹⁹ utarbeidet av OECD om meningsfull interessentdialog i utvinningssektoren. Den har et eget vedlegg om konsultasjoner med urfolk som kan være relevant for dette vindkraftprosjektet.

¹⁸ <http://www.foleyhoag.com/publications/alerts-and-updates/2014/april/united-nation-global-compact-indigenous-peoples>

¹⁹ <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Guidance-Extractives-Sector-Stakeholder-Engagement.pdf>