

Lokalt og globalt arealpress i utmarkskommuner

Katrina Rønningen, Rurals – Institutt for rural- og regionalforskning

Sammendrag

Fosen-Orkland-regionen i Trøndelag representerer et tverrsnitt av utviklingstrekk og pressfaktorer i norsk utmark. Fornybar energi og industriell transformasjon under «det grønne skiftet» og ulike former for næringsutvikling og kommodifisering gjennom rekreasjonsøkonomien i utmarka er viktige endringsfaktorer i regionen. Artikkelen ser på forholdet mellom beitebruk, hyttebygging og vindkraft innenfor regionen, og diskuterer dette i spennet mellom kommunal planlegging og autonomi og de ulike driverne og aktørene på lokalt og nasjonalt nivå, og som del av store internasjonale endringer. Datamaterialet er basert på en workshop med planleggere innenfor kommunal forvaltning fra alle kommunene i Fosen- og Orkland-regionen, intervju og samtaler med representanter for forvaltning, reindrift og vindkraft, medier, Fosendommen og juridiske kommentarer til den. Konsekvensene av arealbruksendringene i regionen er økt naturtap, dårlig koordinert arealbruk over kommunegrenser, vanskeligheter med å fortsette beiting og økt press på sør-samisk reindrift. Mange utmarkskommuner har ikke tilstrekkelig kapasitet til å håndtere disse utfordringene på plansida og kommunepolitiske hensyn knyttet til velferdstjenester for sine innbyggere begrenser evnen til å avvise eller stille tilstrekkelige krav til utbyggingssøknader. Vindkraftutbygging har til nå vært sentralstyrt etter Energiloven. Konfliktene rundt vindkraft har medvirket til at mye av tilknyttet ansvar og oppgaver skal overføres til kommunalt nivå og Plan- og bygningsloven. Dette vil kreve en betydelig oppbygging og samordning av kompetanse og kapasitet, og i artikkelen foreslås en videreutvikling av et regionalt samarbeidsforum, der arealsaker som vindkraft og hyttebygging inngår. Bedre økonomiske fordelingsprinsipper kan være en del av en slik bedre koordinert arealbruk og -forvaltning. Så lenge driverne for arealbruksendringer er så sterke, er det imidlertid grunn til å forvente fortsatt store tap av sammenhengende naturområder og press på tradisjonelle beitenæringer.

Nøkkelord: grønt skifte, arealpress, hyttebygging, reindrift, planlegging

Engelsk tittel: Local and global land use pressures in nature based municipalities

Abstract

The Fosen-Orkland region in Trøndelag county offers a cross-section of trends and pressures between renewable energy developments, traditional grazing practices and various forms of business development and commodification through the “green transformation” and the recreational economy. Sheep farming and indigenous, South Sámi reindeer herding represent important land use by grazing the outfields, but these practices are under pressure. The article focuses especially on recreational cabin developments and wind energy processes, including the Fosen supreme court verdict that deemed the decision for building 151 wind turbines invalid, due to violation of indigenous reindeer herding rights and human rights. While wind energy planning until now has been a centralized responsibility, a transfer to municipality level has been seen as a means to strengthen the democratic process but many municipalities do not have sufficient planning capacity to handle the current land use challenges, nor the political and economic integrity. Local politicians tasked with providing welfare services to inhabitants often struggle to reject development applications. This has led to poorly coordinated land use, nature losses and increased pressure on pastoralist practices. A strengthened regional level for better collaboration and coordination of planning and development activities with the municipalities could be a solution but weakening the autonomy of municipalities is controversial. A reorganization of the distribution of economic benefits from land developments is essential to ensure better land management.

Key words: green transition, land use pressures, cabin developments, reindeer herding, planning

Introduksjon: Fra post-produktivisme til ny-produktivisme og grønn industrialisering

En rekke samfunnsendringer gjenspeiles når utmarka i mange områder går fra å være nødvendig beiteressurs og råvare til å bli en arena, men også vare, for selvtutfoldelse for store deler av befolkningen. Fra å være et produksjonslandskap er utmarka i stor grad blitt et konsum- og rekreasjonslandskap i det som har blitt omtalt som en *post-produktivistisk økonomi* eller fase (Rønningen, 2020a). Dette har gitt nye muligheter for grunneiere, lokale og andre for nye typer næringsutvikling. Begrepet kommodifisering er brukt om prosessen der tidligere objekter eller ressurser som har vært mer eller mindre allment tilgjengelig eller ansett som fellesgode, er gjort til en vare i et marked med henblikk på profitt. Konnotasjonen er ofte negativ, men kan også beskrive at noe blir gjort mer tilgjengelig i positiv forstand («kommoditisering») (Appudurai, 2005). Grunnlaget er selvsagt en teknologisk og økonomisk utvikling med sterkt økt produksjonskapasitet i landbruket basert på tilførte produksjonsfaktorer utenfra, og som har erstattet arbeidskraft og lokale arealressurser. Med langt sterkere lønnsvevne i andre sektorer, er tradisjonell livberging basert på lokale naturressurser ikke lenger hovedfokus for tidsbruken for folk flest.

«Fjellteksten» var en del av revidert nasjonalbudsjett for 2003, og åpnet for større grad av lokal verdiskaping og kommersiell reiselivsvirksomhet knyttet til nasjonalparkene. Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling (2007) reflekterte en økende erkjennelse av at inntektene fra vanlig landbruksproduksjon ikke ga tilstrekkelig inntektsgrunnlag. Ved å ta hele landbrukseiendommens ressurser i bruk, inkludert utmarka, og gjennom en rekke satsinger og initiativ, skulle disse andre aktivitetene kompensere for synkende lønnsomhet innen konvensjonell mat- og fiberproduksjon. Potensialet i kulturlandskapet, kulturarven og naturlandskapet har gjennom de to siste tiårene vært forsøkt realisert gjennom omfattende nisjesatsinger, en imponerende utvikling av lokalmat, landbruksbasert reiseliv, jakt- og fisketurisme med mer. Hyttebyggingen har økt markant, og har vært sett som viktig inntektskilde for kommunene gjennom økt aktivitet, med ringvirkninger som sysselsetting og skatteinntekter (Aasetre, 2021; Landbruks- og matdepartementet, 2016; Milestad mfl., 2022).

Mens nedlegging av beite og slått gir gjengroing med tap av artsmangfold og kulturlandskap, fører endret bruk også til økt arealpress fra til dels motstridende interesser. Begrepene sumeffekter, samlet virkning og kumulative effekter brukes litt om hverandre for å beskrive de bit-for-bit-tapene av areal og naturverdier som skjer (NVE, 2023; Tømmervik mfl., 2022). Kumulative effekter henviser ofte til hvordan virkninger av ulike tiltak, inngrep og hendelser over tid samspiller. I tillegg til tap av sårbare biotoper ramme aktiviteter og bruk som krever større og relativt inngrepsfrie arealer. En studie av arealpress i sørsamiske områder konkluderte med at bit-for-bit nedbygging og fragmentering av utmarksareal representerte en alvorlig trussel mot mulighetene for å fortsette en semi-nomadisk driftsform med sesongmessige flyttinger (Rønningen & Flemsæter, 2016). Noen faktorer var økt hyttebygging, veibygging og rekreasjonsbruk, forstyrrelser og skader fra løshund, og også det at rekreasjonsbruken skjer gjennom større deler av året enn tidligere (ibid.). I etterkant har tap av beitedyr, rein og sau, til rovdyr økt kraftig, og rovdyr har blitt en ny arealpressfaktor for reindrifta i den forstand at reinen skyr en del områder den ellers ville brukt til blant annet kalving og beiting i sårbare perioder. Kombinert med klimaendringer med blant annet økt ising av beiter, blir tilgangen til gode areal ytterligere forverret (Risvoll mfl., 2022). Tilsvarende går beiting i utmarka ned for sau i en del rovdyrutsatte områder, med nedlegging av beitebruk også i de beiteprioriterte områdene, altså utenfor rovdyrprioriterte områder (Strand mfl., 2020). Store tap av dyr, lidelser hos beitedyra, og en langt mer arbeidskrevende og uforutsigbar hverdag og drift, gir stort psykisk press for mange beitebrukere (Zahl-Thaniem mfl., 2020), og medvirker til opphør av beitebruk i utmark (Rønningen, 2020b).

Fokus på nasjonal sjølforsyning har økt etter at begrepet *ny-produktivisme* kom inn etter finanskrisa, krig og matvarekriser som fulgte «den arabiske våren» rundt 2007, og fokuset har også blitt forsterket av klimakrisa (Rønningen, 2020a). Russlands krig mot Ukraina og klimaendringene medfører en videre vektlegging av matsikkerhet, men også energisikkerhet. Paris-avtalens klimamål og -forpliktelser, med et politisk og fra industriens side definert behov for økt elektrifisering og økt energiproduksjon, både for innenlands bruk og eksport som en del av ACER og et felles europeisk energimarked, har gitt et nytt arealpress i norsk utmark.

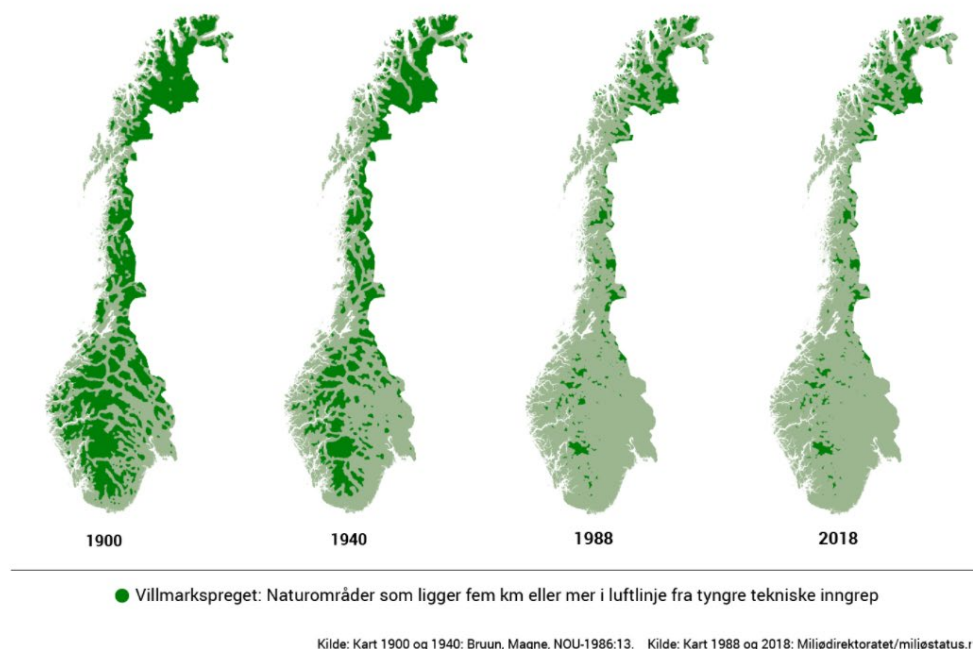
Energikommisjonens rapporttittel «Mer av alt – raskere» (NOU, 2023) gir inntrykk av et legitimt hastverk. Rapporten slår fast:

Skal klimamålene nås, betyr dette massive behov for mer fornybar kraft. Landtransporten skal elektrifiseres og sjøtransporten trenger utslippsfritt drivstoff basert på fornybar kraft. Dagens industri basert på fossile brensler skal gjennom det grønne skiftet. Ny grønn industri skal etableres. Vi er på vei inn i en ny tid som krever en omfattende omlegging av energisystemet, og vi har dårlig tid. Vi snakker ikke lenger om å øke takten. Vi må opp i et tempo vi ikke har sett før (ibid. s. 9).

Med andre ord etableres *et nytt produksjonslandskap* i utmarka som reflekterer både lokale, nasjonale og globale drivere for endring.

IPBES-rapportene viser med all tydelighet at tap av naturområder og arts mangfold forsterker klimakrisen som igjen forsterker naturtapet. Norge undertegnet Naturavtalen i Montreal i 2022 (UN Environment programme, 2022) om bevaring, bærekraftig bruk og rettferdig fordeling av naturens goder. Landene ble enige om å bevare minst 30 % av verdens natur innen 2030, på land og til havs. Avtalen har egne mål om å føre nedbygde områder tilbake til naturen, og for å stanse tapet av arter. Avtalen skal være forpliktende på samme måte som Parisavtalen er det på klima. Det innebærer at alle landene må melde inn til FN hvordan de bevarer natur, for å nå målet om 30 % innen 2030. Dette har vært tolket som 30 % av norsk areal, men myndighetene har gjort det klart at tallene er globale. Den forrige Naturavtalen fra 2010 satte 17 % vern som mål. Dette målet er ikke nådd (FN-sambandet, 2023). 17,6 % av Fastlands-Norge er vernet i dag, det samme er 4,5 % av havområdene ved fastlandet (SSB, 2023). Mens det som defineres som inngrepsfri natur utgjør 44 % av norsk fastlandsareal, utgjør villmarkspreget natur, med minst fem km avstand til nærmeste store naturinngrep, bare 11,5 %. Ved starten av 1900-tallet var denne andelen over halvparten av Norges areal (Figur 1, Miljødirektoratet, 2022).

Villmarkspregede områder i Norge



Figur 1: INON – Kartlegging av områder uten større inngrep - Inngrepsfrie naturområder i Norge. (Miljødirektoratet, 2022)

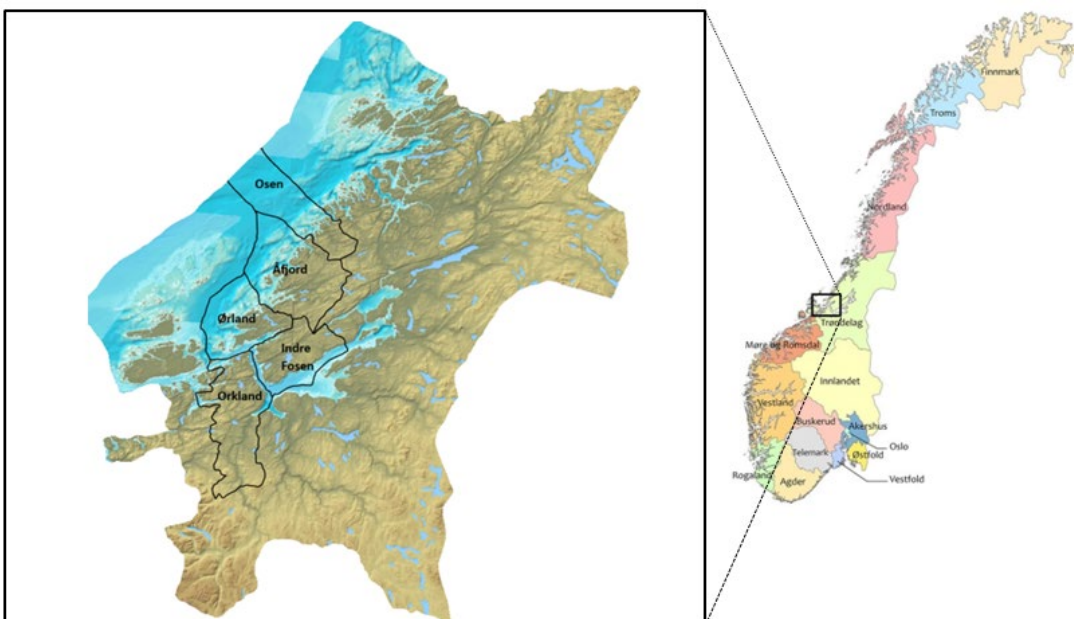
Reindrifta har i prinsippet beiterettigheter på 40 % av Norges areal. Dette er ytre grenser og omfatter blant annet bebyggelse, innsjøer og veier. Samtidig oppstykkjes beiteområder av vindkraft, nye veier, økt ferdsel, hyttebygging med mer (reinfakta.no). Dette rammer både tamrein og villrein, som foretar sesongmessige vandringer og er avhengige av store og mer eller mindre sammenhengende områder.

Kommunenes autonomi

Kommunenes selvstyre og betydning som beslutningsnivå av lokale folkevalgte er et grunnleggende demokratisk prinsipp og ideal i Norge. Generalistkommuneprinsippet er basert på at alle kommuner skal ha samme ansvar for lovfestede oppgaver. Innbyggerne har i utgangspunktet krav på samme tilbud, uavhengig av kommunens størrelse, struktur eller økonomi (Brobakk & Gjertsen, 2023). Mens kommunene er det nivået og den utøveren som har størst makt og mulighet til å beslutte arealutviklingen i landet gjennom arealdel av kommuneplan, tillatelser og dispensasjoner, har særlig hyttebygging ført til økt fokus på hvordan kommunene tar, eller ikke tar, dette ansvaret. Tønnesen mfl. (2023) oppsummerer kommunenes fokus som rettet mot vekst, jobber og inntekter. Ketil Skøgen (2021) brukte spillteori for å beskrive kommunenes beslutninger om hytteutbygging. I frykt for å tape inntekter og skatt til mindre strenge nabokommuner, er en for imøtekommende overfor utbyggingsplaner og stiller for få krav. De store inngrepene fra vannkraft og vindkraft har til nå skjedd etter Energiloven og i regi av Norges Vassdrags- og energidirektorat under Olje- og energidepartementet (OED)¹ i form av en sentralstyrt planlegging. Som en følge av de mange vindkraftkonfliktene skal nå mer av ansvaret overføres til kommunene og planlegging og bygging av vindkraftanlegg skal innlemmes i plan- og bygningsloven (PBL), ut fra en tankegang om at dette vil styrke de demokratiske aspektene ved prosessene. «Det er lagt til grunn at økt involvering av kommuner og lokalsamfunn er nødvendig for å gi økt legitimitet til prosessene, bedre forankring av vindkraft lokalt og bedre tilpassede løsninger. Endringene antas å redusere konfliktnivået, og dermed gi grunnlag for en videre utbygging av vindkraft, blant annet for å styrke kraftbalansen og nå de nasjonale klimamålene» (Stortinget, 2023, s. 9).

Fosen-Orkland-regionen

Orkland-Fosen-regionen (se figur 2) byr på et tverrsnitt av utviklingstrekk og pressfaktorer i utmarka mellom ny industrialisering, tradisjonelle næringer og ulike former for næringsutvikling og kommodifisering. Regionen er her avgrenset til Fosen-halvøya (med de fire kommunene Indre Fosen, Ørland, Åfjord og Osen som deltar i Fosenregionen interkommunalt politisk råd) og Orkland kommune (sammenslått av tidligere av Orkdal, Meldal og Agdenes kommuner og østre del av Snillfjord kommune), og inkluderer noe av Trollheimen. Regionen har et samlet areal på 5230 km² og om lag 25 600 innbyggere. Innenfor denne regionen utspiller flere prosesser seg som kan knyttes til fornybar energi og industriell transformasjon under «det grønne skiftet». Det omfatter vindkraftutbyggingen på Fosen, planlagt datasenter i Orkland, havbruk, gruvedrift og hytte- og rekreasjonsøkonomien. Orkland identifiserer seg først og fremst som en industrikommune og presiserer sin rolle i det grønne skiftet (Orklandkommune.no). Samtidig representerer tradisjonelle beitenæringer fortsatt viktig arealbruk.



Figur 2: Fosen-Orkland-regionen.

¹ Olje- og energidepartementet skiftet navn til Energidepartementet 01.01.2024

Problemstillinger

Utgangspunktet for studien har vært å se helhetlig på disse utviklingstrekkene i Fosen-Orkland-regionen, og det er derfor i hovedsak et oversiktsbilde som presenteres. Artikkelen ser særlig på forholdet mellom beitebruk, vindkraft og hyttebygging innenfor regionen, og diskuterer dette i spennet opp mot kommunal planlegging og autonomi og de ulike driverne og aktørene på lokalt og nasjonalt nivå, og i en kontekst av store internasjonale drivere for endring i energiproduksjon og energisystemene. Hvordan slår arealpresset ut for utmarksbaserte beitenæringer i regionen? Og hvordan oppfatter og utøver forvaltningen handlingsrommet for å håndtere arealbruksinteressene i utmarka?

Metode – datamateriale

Datamaterialet er basert på intervjuer med representanter for landbruk og reindrift lokalt og på fylkesnivå, en workshop med planleggere innenfor kommunal forvaltning fra alle kommunene i Fosen- og Orkland-regionen desember 2021 (tatt opp og transkribert), og samarbeid med brukerpartner ved statsforvalteren i GOVOUT-prosjektet gjennom workshoper og samtaler i perioden 2020 – 2023. Videre inngår data og informasjon fra intervjuer og samtaler med forvaltning også på nasjonalt nivå, berørte brukere, bønder og reindriftsutøvere. Jeg deltok på Sametingets befaring på Storheia september 2022 med den lokale reindriften, politikere og Naturvernforbundet. Medieoppslag i lokalaviser, regionaviser og nasjonal presse om regionen i perioden 2019-2023 har også vært viktig. Videre har jeg fått tillatelse til å være observatør i Facebook-gruppa Fosen for folket. Befaringen på Storheia med reindriftsutøverne og mange av innleggene på Facebook-gruppa har dokumentert de menneskelige og praktiske omkostningene ved «det grønne skiftet» og de mange andre endringene i utmarksbruken. Det har også gitt god innsikt i samisk bruk og forståelse av det som her omtales som utmarka.

Temaene som ble tatt opp under workshopen var hva deltakerne fra kommunene oppfatter at er:

- Hovedutfordringene for planlegging og forvaltning av utmarka i kommunen.
- Utviklingstrender over tid og framover.
- Refleksjoner over Fosen-dommen: Hvilke konsekvenser kan dommen få for planlegging, forvaltning og utmarksbruk framover?
- I hvilken grad er de institusjonelle og kulturelle omgivelsene skodd for å håndtere utfordringene, og hva må eventuelt endres?
- Om og hvordan utmarksforvaltninga kan planlegge og forvalte samla effekter av en rekke ulike endringer i bruken av utmarka.
- Den sosiale bærekraften og tilliten til dagens utmarksforvaltning i lokalsamfunnene.
- Hvordan forvaltningen best kan håndtere ulike interessekonflikter i utmarka.
- Er det behov for nye arenaer for dialog, samhandling, felles planlegging?

Sentrale tema og begrep

Først litt om selve utmarksbegrepet. Beite i utmarka har vært helt avgjørende for et land med begrensede innmarksressurser, og gjødsel fra beitedyra har vært nødvendig for å dyrke jorda. Gulatingsloven hadde en bestemmelse om at det var straffbart å ikke føre kyr, sau og geit til seters. Beite på innmarka om sommeren kunne medføre straff. Forståelsen av utmarka som allmenning (commons på engelsk) er helt sentral. Mye av norsk utmark er statsallmenning, noe er bygdeallmenning, noe privatallmenning og noe reint privateid. Generelt er det beiterettigheter innenfor alle disse, og mye av utmarksbruken er basert på bruksrettigheter, særlig gjelder dette beite. Beiterettigheter i utmark omhandles i Magnus Lagabøters landslov fra rundt 1274, og reindriften beiterettigheter er beskrevet som rettigheter fra alders tids bruk (Bull, 2023; Sevatdal, 2020). Generelt knyttes rettigheter til langvarig, sammenhengende og med en viss intensitet, og at bruken har vært i god tro. Mange nye typer av næringsutvikling i utmarka, som hyttebygging, fører til kommodifiseringsprosesser der praksisen, normene og forståelsen av allmenning – felles og privat – er under endring, i retning av en privatiseringstankegang og norm (Rønningen & Flemsæter, 2016).

For reindriften er utmarksbegrepet lite presist eller mindre relevant. Uttrykket «jordbrukets utmark er reindriften innmark» (se Buvarp, 2023), beskriver at det er i denne utmarka at hele produksjonen foregår – døgnet rundt og året rundt. Ikke minst kritiserer samiske stemmer måten reindriften vurderes på – altså i form av næring og økonomi.

Reindrifta har en multifunksjonell rolle som næringsgrunnlag regulert av blant annet landbrukspolitikk (reindrifta hører under landbruks- og matdepartementet), avtaler, prisfastsetting og marked, samtidig som den er innvevet i en kulturell betydning, og også omfattet av lovverk og internasjonale konvensjoner. Grunnlaget for Fosen-dommen er at det materielle grunnlaget for den samiske kulturutøvelsen forsvinner når arealene tapes (se nedenfor).

Utmarka som et sosio-økologisk system under press

Utmarka kan forstås som et sosio-økologisk system under press. Bruken av utmarka – praksisene – skjer på bakgrunn av sosiale system, og påvirker de økologiske forholdene. Om praksisen ikke lenger oppleves økonomisk regningsvarende ved at det ikke er nok aktive brukere igjen som for eksempel kan opprettholde samarbeide om gjerdning, eller at den ikke lenger har sosial aksept, endres den sosiale bærekraften til arealbruken. Dette får areal- og miljøkonsekvenser. Denne inngangen er kanskje særlig fruktbar i tilknytning til beitenæringer i møtet med det moderne friluftslivet og hyttebygging. Flemsæter og Brown (2021) peker på at endret praksis og bruk av utmarka gir ny «moral» og endrede oppfatninger av rett og gal bruk av naturen. Slik sett kan produksjon av rødt kjøtt på fjellbeiter komme til å fortone seg som mindre moralsk og «riktig» bruk enn fire-felts preparerte langrennsløyper på fjellet. For reindrifta gjør også langt større nasjonale og internasjonale politiske beslutninger knyttet til klima, energi, mineraler og infrastruktur seg gjeldende, der en tradisjonell, arealekstensiv næring i enda større grad kan oppfattes som «bremsekloss» for det grønne skiftet.

Grønn kolonialisme og rettferdighet

Naturvern kan forstås som en videreføring av koloniale strukturer i form av «grønn kolonialisme» (Riseth, 2007). Store tap av lam og reinkalver til rovdyr kan også inngå i denne forståelsen, der tradisjonell naturbruk gjennom høsting og beiting og dets tilknyttede kulturlandskap og semi-naturlige biologiske mangfold vektlegges som underordnet «vill natur» (se Rønningen & Flemsæter, 2016). Daværende sametingspresident Aili Keskitalo brukte begrepet grønn kolonialisme om «det grønne skiftet» i en tale i 2019, og begrepet brukes i økende grad av forskere, politikere og aktivister i en slik sammenheng (se Fjellheim, 2023; Normann, 2022).

Det vises også til klimaendringens «doble byrde» for urfolk, der de både rammes hardest av klimaendringene, og deretter av de klimapolitiske tiltakene som for eksempel vindkraftutbygging og gruvedrift for å skaffe mineraler til elektrifiseringsindustrien (Normann, 2020). I dette perspektivet ses klimapolitikk og det grønne skiftet å ha fornyet koloniale strukturer og urett mot urfolk i arealbrukskonflikter (Fjellheim, 2023). Studier viser til kunnskapssystemer som særlig urfolk og lokale brukere innehar, som ofte blir ignorert i møte med «vestlig» vitenskapelig kunnskap (Fjellheim, 2023; Risvoll mfl., 2020). «Samenes historie» (Universitetet i Oslo/NRK 2021) peker på en lang, parallell og ofte sammenvevet bosettingshistorie av ulike folkegrupper som gjør at Norge og Norden skiller seg fra typiske koloni- og settlerstater. Imidlertid er det ikke vanskelig å identifisere hendelser og utviklingstrekk som er åpenbart kolonialistiske. Noen få eksempler er fornorskingsprosessene, Jordsalgsloven av 1902 sitt norskkrav, gruvedrift og landbrukets ekspansjon med fortrenning, «finnjaging» og også eksempler på drap og henrettelser av samer (Fjellheim 2012; Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport, 2023).

Den norske stats motvilje mot å etterkomme Høyesterettsdommen i Fosen-saken (se nedenfor) viser asymmetriske maktforhold som viderefører kolonialistisk kontroll over samiske landskap og menneskerettigheter i det grønne skiftet, hevder E. Fjellheim (2023). De prosessuelle manglene og også demokratiske problemene ved flere av de store vindkraftutbyggingene er pekt på i en rekke studier (Inderberg mfl., 2019; Otte mfl., 2018; Solnør, 2022). Manglende transparens og «splitt-og-hersk»-strategier fra utbyggeres side pekes på som medvirkende til polarisering i lokalsamfunn. På Fosen ble det arrangert over 30 folkemøter knyttet til vindkraftplanene og utbyggingsprosessen, men antallet er ingen garantist for gode prosesser.

Det er kommet sterk kritikk av mangler ved konsekvensutredningene knyttet til store utbyggingstiltak, der samlede virkninger og sosiale konsekvenser i for liten grad er vektlagt (Lindquist mfl., 2023; Thunold mfl., 2021).

Energirettferdighet er definert som “[e]t globalt energisystem som på rettferdig vis fordeler både fordeler og kostnader fra energitjenester, og som har representative og upartiske beslutningsprosesser” (Sovacool & Dworkin, 2014, s. 436). Sovacool og Dworkin definerer tre kriterier for, eller dimensjoner ved, energi-rettferdighet: *fordeling* - hvordan fordeler og kostnader fordeles mellom ulike grupper; *prosess* - hvordan foregår beslutningene, og

anerkjennelse - hvem og hvilke perspektiver vurderes når det gjelder utvikling av energisystemer? Dette er også knyttet til det som defineres som institusjonell bærekraft, og som krever at de ulike berørte gruppenes eierskap, bruk og forhold til utmarka faktisk inkluderes. Den nærliggende testen er om det er noen systematiske tapere i disse prosessene. Det er vanskelig å ikke peke på at naturen og urfolksgrupper er slike systematiske tapere.

Funn og erfaringer fra datamaterialet

Det er stor variasjon i kommunestørrelse, økonomi, bemanning og kapasitet i kommunene i Orkland-Fosen-regionen. Kompetansen er ofte god, men generelt er kapasiteten for liten. Representantene fra planlegging og forvaltning uttrykte stor bekymring rundt sum-effekter, fortetting og ny veibygging knyttet til hytteområder, rekreasjonsbruk, vindkraft, gjerdeproblematikk og rovdyr. Generelt oppfatter planleggerne at det er uhyre vanskelig for politikere å holde igjen og si nei til planer om hyttebygging og andre byggesøknader. Med ofte svak kommuneøkonomi og nedadgående befolkningstall sier politikerne ja der fagfolk i forvaltningen og planleggerne anbefaler å si nei. Flere trakk fram at innskrenkningen i statsforvalterens innsigelsesrett har ført til mindre støtte fra fylkesnivå til å avslå søknader. Reduksjon i fylkeskommunenes oppgaver innebærer også en svekkelse av det regionale nivået. Flere av informantene på kommune- og fylkesnivå uttrykte at de er kommet i tvil om kommunene er rett plan- og forvaltningsnivå. Et par av dem uttrykte at utmarka med sine store naturområder og naturverdier er «for viktige til å overlates til kommunene».

Hyttebygging, folkehelse og beitedyr

Planleggerne observerer at tradisjonelle beitenæringer presses tilbake av hytter, friluftsliv og reiseliv. En rekke eldre hytteområder i regionen har ikke hatt vei, men de fortettes nå og oppgraderes med vei og til dels også strøm. Dette innebærer mer arealbeslag og mer bruk av områdene hele året. Mens det i utgangspunktet kan virke bærekraftig å fortette i allerede utbygde områder, representerer dette en intensivt bruk. Det observeres økologiske endringer, typisk nevnes endringer og tilbakegang for småvilt, og dette knyttes særlig til veibygging. Økt ferdsel året rundt og også i områder som tidligere har vært lite brukt, ble trukket fram. Et populært tiltak for folkehelse og lokalbefolkningen er utsetting av trimposter. Dette tiltaket har samtidig hatt negative konsekvenser for sårbare områder og fauna. Flere av informantene og deltakerne pekte på at det totale presset i en del områder, fra både uorganisert og organisert friluftsliv og reiseliv basert på allemannsretten, er for sterkt. Selv om flere kviet seg for å dra en slik konklusjon, ble det likevel påpekt at det kan være behov for at denne retten modifiseres eller reguleres bedre.

Trollheimen sijte, leieavtaler og hytter

Områder innenfor Orkland kommune inngår i Trollheimen sijte (reinbeitedistrikt), og er brukt til både vårbeite, kalvingsland, høstbeite, høstvinterbeite og vinterbeite. Reindrifta i Trollheimen skiller seg fra andre samiske reindriftsområder ved at beiterett ikke er basert på alders tids bruk, men at staten bidrar delvis gjennom ekspropriasjon og delvis gjennom leieavtaler for beite fra grunneierne. Bakgrunnen er favorisering av landbruket fra slutten av 1800-tallet, med tamreinforbud i 30 kommuner, deriblant de fleste Trollheimen-kommunene. De to reindriftsfamiliene i området tapte en rettssak i 1981 om selvstendig beiterett i Trollheimen. Myndighetene fikk vedtatt Trollheimloven, som ga hjemmel for staten til å ekspropriere beiterett for å sikre fortsatt samisk reindrift i Trollheimen. Konesjonen gjelder fram til 2047, mens leieavtalene med grunneiere inngås for 20 år av gangen. Mange av leieavtalene er sagt opp av grunneiere siden da (se Norconsult, 2023). Mange flere av avtalene er i ferd med å utløpe, samtidig som en rekke nye områder legges ut for hyttebygging også i form av fortetting. Representanter for reindriftsforvaltninga observerer at reieiere unnlater å klage på disse byggesakene i frykt for ikke å få forlenget beiteavtalene.



Figur 3: Reindriftdistrikt i Trøndelag. Hentet fra [Kilden - reindrift \(nibio.no\)](https://www.kilden.no/).

Beite, grenser og gjerding

I Håvamål heter det at «gard set fred mellom grannar». Manglende gjerding fører ofte til ufred, og utenbygds eiere eller folk som har lagt ned drifta, som ikke bidrar med eller som motarbeider gjerding, vanskeliggjør ofte beitebruk. Selv om teknologiske løsninger som GPS-bjeller og nofence er i aktiv bruk, løser ikke dette alle utfordringene. En dom fra 2023 i Trøndelag jordskifterett konkluderer med at streifbeiting i Leksvik allmenning på Fosen ikke er tillatt. Det dreier seg om at sau som bruker Leksvik allmenning ikke har lov til å bevege seg utenfor kjerneområdene i allmenningen og streife i utmarka til en privat grunneier i tiliggende område. Sauebonden mister dermed deler av ressursgrunnet for videre drift. Både han og organisasjonen Norsk Sau og Geit oppfatter at dette bidrar til en privatisering av utmarka (Stranden, 2023).

I fjellbygder med bare en, maksimum to grasavlinger i året, kan det økonomiske tapet for bonden bli betydelig om rein kommer på innmarka. Representanter for reindriftsforvaltninga peker blant annet på uavklarte forhold rundt gjerding og tidligere grensegangssaker som har satt reindriften i en vanskelig situasjon når det gjelder å holde flokken på rett sted. I 1884 ble det etablert en inndeling i reinbeitedistrikter, som ga kommunene anledning til å innføre forbud mot tamreinbeiting (jfr Trollheimen sijte, se figur 3, se også Buvarp, 2023). I tillegg til å miste betydelige områder og trekkveier har grensegangssaker i en del tilfeller satt svært upraktiske distriktsgrenser, etter kommunegrenser, midt i åpne områder og ikke etter naturlige barrierer som gamle flyttleier, elver og terrengformasjoner. Representanter fra reindriftsforvaltninga foreslår bruk av jordskifte for å sette mer hensiktsmessige grenser. De påpeker også behovet for å øke kunnskapen hos jordskifteverket om samiske og reindriftsmessige forhold.

Rovdyrforvaltningen er ikke et kommunalt ansvar, og temaet ble ikke trukket fram som det mest sentrale i diskusjoner og workshopen med planleggerne, men som en av mange faktorer som bidrar til et samla negativt press på beitenæringene. Rovdyrtap ble likevel påpekt som medvirkende til nedlegging eller opphør av husdyrhold. Tap av lam og reinkalver til rovdyr, særlig ørn, er utbredt på Fosen. Generelt er det jerv som står for de største tapene.

Megaprojektene i det grønne skiftet – Fosen og reindrifta

Norsk energiutbygging har historisk og fram til nå vært dominert av de store utbyggingene. Både vannkraft- og vindkraftutbygging har skjedd etter Energiloven med Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) som planleggende og gjennomførende myndighet. I workshopen og ellers i samtaler med kommunalt nivå var det derfor ikke så stort fokus på Fosen-utbyggingen. Flere ga likevel uttrykk for at de oppfattet prosessen og utbyggingen som et røtt parti overfor reindrifta, med ødeleggende virkning for muligheten til fortsatt bruk av de kritisk viktige vinterbeitene på Storheia. Deltakerne pekte på at mange innbyggere på Fosen ser vindkraftutbyggingen som positiv i form av økt aktivitet, næringsutvikling og en særdeles styrket kommuneøkonomi. Veiene inn til enkelte av vindkraftanleggene på Fosen (ikke til Storheia og Roan) benyttes som turveier², og oppfattes som positivt av en del av lokalbefolkningen. Motsatt oppfattet naturbrukere med et sterkt forhold til urørt natur det slik at friluftsopplevelsene er sterkt forringet. Under befaringen med Sametinget og i intervju ble det fortalt om en enorm psykisk belastning ved å oppleve seg overkjørt av stat og mektige utbyggere, rettsakene i seg selv, og tapet av landskap og leveområder for reinen. En av de berørte reieneierne som er talsperson for sør-gruppa og opptredte som guide under befaringen, fortalte at han opplever det som vært tungt og det koster mye personlig å gå gjennom områdene på nytt, og stadig vekk skulle fortelle historien på nytt til nye grupper av myndigheter, utbyggere osv. Reieneierne er få, og de bruker enormt mye tid på å «forklare seg» om hvordan og hvorfor de trenger arealene, og så oppleve å bli mistrodd, ikke bli tatt på alvor eller tatt hensyn til ved endelige beslutninger og utbygging.

Tidligere intervjuer i 2017-2018, knyttet til den omstridte utbyggingen på Storheia og i Roan med blant annet representanter fra Miljødirektoratet og NVE, og også dialog med NVE i 2023, viser at begge forvaltningsorganene oppfatter at man har grundige prosesser når det gjelder reindriftsinteressene i området. I intervju med informanter i 2017-2018 (se Otte mfl., 2018) kommer det fram at disse institusjonene ikke kunne se for seg at tre reindriftenheter med en årsproduksjon på noen få hundretusen kroner kunne stoppe en så viktig samfunnsøkonomisk, klima- og energipolitisk utbygging. Selv om mediedekningen totalt sett har vært relativt nyansert, er det også mange eksempler på at reindrifta presenteres som mot utvikling og folk flest. En overskrift i Nettavisen Nyheter (Heldahl, 2022) sier: «Vil rive vindturbiner av hensyn til 1800 reinsdyr – sender strømregninga til husholdningene». Det går fram av beregninger at hver husholdning i regionen vil få 1000 kroner i årlige økte strømavgifter ved riving av turbinene (ibid.).

I 2021 ga en endring i Sameloven § 4-4 kommuner og fylkeskommuner konsultasjonsplikt for berørte samiske interesser i saker om lokale forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. I praksis betyr det at blant annet reinbeitedistrikter skal involveres tidlig i beslutningsprosessen i saker som angår dem. Det vil innbefatte planer og utbyggingsprosjekter. Kapasiteten til «samiske interesser» for å følge opp alle sakene er imidlertid begrenset, påpekte informantene.

²Det er selvsagt ikke turveier til Storheia og Roan, til det har konfliktnivået vært for stort, og det befinner seg fortsatt rein der som allerede er svært stresset, og som man ikke har lyktes å få ut. (Sametingets befaring på Storheia september 2022). Videre tilsier Høyesterettsdommen fra oktober 2021 og seinere avtalen inngått mellom Fosen Vind og Sørgruppa, desember 2023 at områdene skal kunne tilbakeføres etter endt konsesjonsperiode (Regjeringen, 2023).



Figur 4: Storheia september 2022 (Foto: Katrina Rønningen).

Fosen reinbeitedistrikt består av to siidaer, Sør-Fosen sijte og Nord-Fosen siida som hver består av tre siidaandeler. En siida – på sørsamisk «sijte» – er en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer, jf. reindriftsloven § 51. Siidaandel er etter reindriftsloven § 10 en familiegruppe eller enkeltperson som driver reindrift. De to siidane i Fosen har hver hatt rett til et reintall på 1050. NVE traff i juni 2010 vedtak om konsesjon til Sørheia og Roan vindkraftanlegg, og tillatelse til ekspropriasjon av grunn og rettigheter. NVEs vedtak ble påklaget av en rekke organisasjoner og enkeltpersoner, blant annet Nord-Fosen siida og Sør-Fosen sijte. Klagene førte ikke fram.

OED ga i 2014 samtykke til forhåndstiltredelse for utbygger, Fosen Vind, dvs. rett til å starte utbygging før ekspropriasjonsskjønnet var avgjort, jf. oreigningsloven § 25. Det har vært vanlig å gi forhåndstiltredelse, særlig i saker der man «bare» er uenige om erstatningen. Samtidig hadde nok utbygger hastverk på grunn av grønne sertifikater, en støtteordning for fornybar energi administrert av NVE, som utløp i 2021. Roan vindkraftverk ligger i dag i beiteområdet til Nord-Fosen siida, mens Storheia vindkraftverk (se figur 4) ligger i beiteområdet til Sør-Fosen sijte. Vindkraftverkene produserer 1000 MWh hver årlig.

En historisk Høyesterettsdom fra 11. oktober 2021 i Fosen-saken (Norges Høyesterett, 2021), slo fast at konsesjonen til utbyggingene av anleggene Storheia og Roan på Fosen er i strid med FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 27. Oppføringen av anlegget krenker reindriftssamenes rett til kulturutøvelse, og konsesjonen som Olje- og energidepartementet (OED) hadde gitt, samt tillatelsen til ekspropriasjon, ble kjent ugyldige. Som en følge av vindkraftverkene vil Fosen-Njaarke/Fosen reinbeitedistrikt miste avgjørende deler av vinterbeitet og bli avhengig av å tilleggsføre egne dyr i flere måneder, i strid med samiske reindriftstradisjoner. Kirsti Strøm Bull (2021) og Inge Lorange Backer (2022) har utdypet dommen, og bakgrunnen i Tingrettens dom fra 2018 og Frostatings dom fra 2020, som gikk forut for Høyesterettsdommen. Det samme gjør Katrine Broch Hauge i dette nummeret av Tidsskriftet Utmark. Jeg skal derfor her bare helt summarisk referere noe av innholdet. Avgjørelsen fra Tingretten i 2018 la til grunn utbygging, med en erstatning på totalt 15 millioner som omfattet blant annet beitetap, føring i kriseår, merarbeid og andre utgifter. Fosen Vind og Statnett klagde og mente at erstatningen var satt for høyt. Frostating lagmannsrett satte erstatningen dramatisk høyere. Frostatingsdommen hevet erstatningen fra Tingretten til totalt 90 millioner fordelt på de to sijtene, men la til grunn at vinterføring og andre avbøtende tiltak kunne aksepteres, da den kom til at beiteområdene Storheia og den østlige delen av Roan vindkraftverk hadde gått tapt for reindriften. Dette tapet kunne ikke kompenseres fullt ut ved alternative beiteområder, og reintallet måtte reduseres betraktelig med mindre det ble iverksatt avbøtende tiltak. Utbyggingen truet altså reindriftsnæringas eksistens. Lagmannsretten mente likevel at vinterføring var mulig, og at selv om føring ikke er en del av tradisjonell reindrift, ville dette «under tvil» ikke undergrave kulturutøvelsen.

Fosen Vind anførte at inntektene fra næringen aldri har vært store nok til å kunne leve av det, og at reindriften er avhengig av tilskudd. Dette er imidlertid en del av det landbrukspolitiske overføringssystemet, som også gjelder for annen kjøtt- og planteproduksjon. Videre mente de at en meningsfull utøvelse av reindrift kunne skje med betydelig lavere reintall. En så omfattende føring som det ble lagt opp til her, med dyra innenfor en relativt liten innhegning i tre måneder om vinteren, har antakelig ikke vært prøvd ut i Norge. Reindriftsrepresentanter har understreket at

en slik ordning tar meninga ut av reindrifta – det er bruken av ressursene i fjellet og sesongmessige vandringer som er reindrifta. Samtidig ser en at fôring tvinger seg fram i mange områder både på grunn av arealtap og arealfragmentering, rovdyr og ising av beiter satt i sammenheng med klimaendringer. Bestemmelsen i SP art. 27 gir personer som tilhører en minoritet, herunder samer, vern for blant annet retten til å dyrke sin kultur. Reindrift er ikke bare en næring, men også en viktig del av samisk kultur. Vern av denne kulturen innebærer at også det materielle grunnlaget for kulturen må vernes, her altså beitearealene. Gjennom menneskerettsloven av 1999 er konvensjonen inkorporert i norsk rett og har etter § 2 nr. 3 forrang foran annen lovgivning.

I et facebook-innlegg beskrives forholdet mellom reindrift som næring og kultur av Mattis Danielsen som *båatsoe*:

Jeg sier ikke reindrift.

For det er ingen drift, en næring som kan sidestilles med annen næring.

Det er båatsoe.

Det er en kultur.

En arv.

En fortid, nåtid og fremtid, knyttet sammen med landskapet, reinen og menneskene.

Verdier som har vandret i hundrevis av ledd.

En kunnskap som hverken synes eller tar stor nok plass..

Samer... dere tar så stor plass, hører jeg.

Vi får ikke bygge hytter, dere er i veien for all næringsvirksomhet.

Dere stopper alt.

Det finnes i «reindriftskommunene» Holtålen, Røros, Meråker, Tydal til sammen 7367 hytter. (mot 4898 boliger)

Store vannmagasiner som eksempelvis Nesjøen, Finnkoisjøen, Fjergen, Funnsjøen, hvor landet, naturen, beitet har gått tapt.

Stokkfjellet. Fosen. Øyfjellet.

Men vi har i såfall gjort en dårlig jobb.

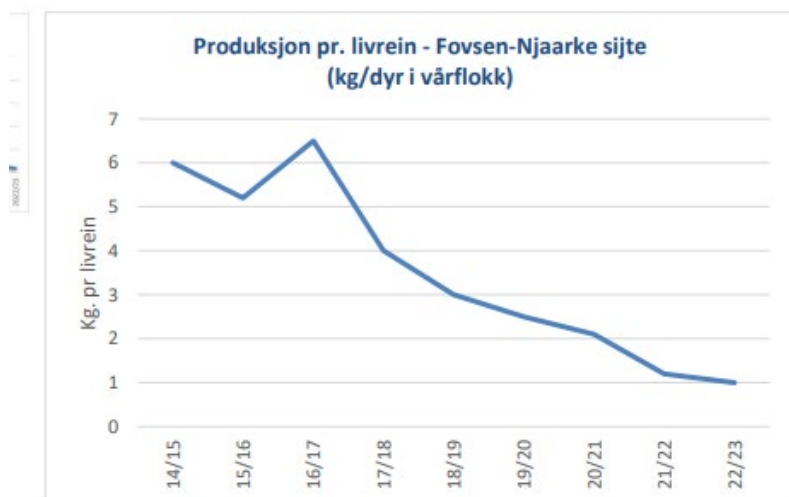
I å stoppe alt.

(Danielsen, 2022. Gjengitt med tillatelse)

Noe av det som vurderes i SP art. 27 er hva som ligger i det kulturelle og materielle kulturbegrepet, forholdet mellom individuelle og kollektive rettigheter, konsultasjonsprosessen og deltakelsen, samlede virkninger og avbøtende tiltak.

Ugyldighet ble først fastslått etter at anleggene med de 151 vindturbinene sto ferdig. Høyesterettsdommen tar ikke stilling til hva som bør skje med turbinene. Høyesterett vurderte også hensynet til «det grønne skiftet» i Fosen-saken, og kom til at det kunne vært ivarett ved å velge andre og mindre inngripende utbyggingsalternativer.

Reindriftsdirektøren hos Statsforvalteren i Trøndelag har i et notat til departementet slått alarm om at reindrifta er truet på Fosen, og at reinbeitedistriktet har hatt en markant forverring på flere områder etter at byggingen av vindkraftparkene tok til i 2016/2017. Slaktevolum har gått ned kraftig, og det er økt dødelighet av både voksne dyr og kalver siden oppsettingen av turbinene startet (Støbakk, 2023). Statsforvalteren understreker at det haster, og skisserer fire alternativer: enten må reintallet reduseres, reinen må flyttes til helt annet beiteland, rovdyra og ferdsele i området må begrenses, eller inngrepene må reverseres (ibid.). I dette ligger at også rovdyr utgjør en viktig tapsårsak, og kan sannsynligvis forklare noe av utviklingen i figur 5.



Figur 5. Produksjon per livrein i Fovsen Njaarke sijte (Fosen reinbeitedistrikt) (Statsforvalteren i Trøndelag, 2024).

Den norske dommerforening sendte høsten 2023 brev til stortingspresidenten og statsministeren og ba Stortinget og regjeringa respektere dommen og redegjøre for hvordan de vil sikre rettsstaten og menneskerettighetene (Juristen, 2023). Dommerforeningen mener at tilliten til rettsstaten svekkes om ikke Fosen-dommen respekteres. Undergraving av tillit til forvaltning og politikere trekkes fram som en konsekvens knyttet til håndteringen av mange av vindkraftutbyggingene.

Oppsummerende diskusjon

Denne artikkelens bidrag er først og fremst å gi et oversiktsbilde av de mange interessemotsetningene og dilemmaene som utspiller seg i utmarka. Datamaterialet er fra Orkland-Fosen-regionen, men funnene er likevel gjenkjennbare for arealutviklingen i store deler av Norge. Datamaterialet bekrefter at det sosio-økosystemet i mange deler av regionen er i ferd med å revne. Representanter for forvaltning og planlegging på kommunalt og regionalt nivå var svært bekymret for de samlede virkningene av ulike pressfaktorer i landskapet, her i hovedsak avgrenset til beitebruk, hyttebygging/rekreasjon og vindkraft. Særlig gjelder dette muligheten for å fortsette tradisjonell arealbruk med beitedyr og sesongmessige vandringer for reindrift, og de miljømessige konsekvensene når dette faller bort eller endres. Presset på utmarka arter seg ikke bare gjennom utbygginger, men også gjennom sterkt økt ferdsel der friluftsliv og reiseliv baserer seg på allemannsretten. Min anbefaling er derfor å vurdere allemannsretten på nytt med tanke på næringsutvikling og kommodifisering og områdenes miljømessige og sosiale tåleevne og bærekraft.

Planleggerne oppfatter handlingsrommet for å håndtere en del av arealbruksinteressene i utmarka som begrensede. Til dels på grunn av manglende kapasitet og tyngde i utmarkskommunene til å håndtere disse utfordringene, men ikke minst som følge av kommunenes sterke behov for å prioritere vekst og økte inntekter, og manglende koordinering av arealbruk mellom kommuner. Planleggings- og forvaltningssida sliter i forhold til et kommunepolitisk nivå som skal sikre velferdstjenester for sine innbyggere og ikke er i stand til å avvise eller sette tilstrekkelige krav til utbyggingssøknader. Klimaendringene representerer en næringsmessig mulighet for lokale og globale bedrifter og selskap, for kommunene, i form av klimapolitiske utbygginger og investeringer, og det representerer en trussel for mange av dem som har et nært avhengighetsforhold til natur, landskap og *båatsoe*.

Det er nå over to år siden Høyesterettsdommen i Fosen-saken, og det pågår mekling mellom de berørte reindriftssamene og utbyggerne i regi av riksmekleren, etter initiativ fra regjeringa. I desember 2023 ble det inngått avtale mellom sør-gruppa, utbyggerne og staten, mens nord-gruppa ikke har kunnet akseptere forslagene som har kommet opp. Dette kan innebære nye runder i rettssystemet. Fosen-saken er en vedvarende "verkebyll" i arbeidet med oppfølgingen av Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport.

Sett i lys av kriteriene for en rettferdig prosess – justice - kommer Norge dårlig ut. Begrepet grønn kolonialisering i forbindelse med det pågående industrielle skiftet er i ferd med å bli innarbeidet, og assosieres med det som er

beskrevet som et pågående menneskerettighetsbrudd på Fosen. Dette innebærer en alvorlig tillitsutfordring for norsk politikk og forvaltning, og det innebærer behov for langt sterkere krav til bedre planlegging, forvaltning og samhandling i arbeidet for avkarbonisering av samfunnet.

Villrein- og tamrein som migrerende arter med behov for store, relativt uberørte arealer kan stå som en syre-test på det norske samfunnets vilje og evne til å opprettholde store, sammenhengende naturområder. De mange små og store bit-for-bit-arealpartene (se INON-kartet i figur 1) viser at denne testen har ikke Norge bestått. Naturavtalen bør være en god anledning til å se på hvordan vi kan bedre denne situasjonen, og må få konsekvenser for både lokal og nasjonal arealforvaltning. De store inngrepene i form av vannkraft- og vindkraftutbygging har til nå skjedd etter Energiloven og en sentralstyrt planlegging. Som en følge av de mange og store vindkraftkonfliktene skal kommunenes rolle styrkes, og planlegging og bygging av vindkraftanlegg skal innlemmes i plan- og bygningsloven (PBL). Dette representerer en tro på at kommunalt nivå skal bidra til løse en del av de demokratiske utfordringene knyttet til vindkraft, og dempe konflikter. Det vil kreve en betydelig oppbygging og samordning av kompetanse og kapasitet, også når det gjelder kunnskapsnivået om blant annet samisk reindrift. Viljen og evnen til å gjennomføre gode planprosesser og gode dialogprosesser blir avgjørende. Å håndtere slike prosesser krever også kompetanse utover det juridiske og tekniske. En nøkkelinformant uttrykte det slik: «NVE er som et kosteskaft når det gjelder å forholde seg til lokalsamfunn og aktører».

Dagens ordning for konsekvensundersøkelser innebærer at tiltakshaver tar ansvaret for disse. All den tid lokalkunnskap og sosial bærekraft i liten grad inndras i konsekvensundersøkelsene, er det nødvendig å sørge for en «motkunnskap». Om ikke hele ordningen endres, kan en mulighet være støtte til tilleggsundersøkelser for eksempel for å avdekke nærmere samiske, miljømessige eller særlige lokale forhold, og slike undersøkelser bør inkludere tradisjonell og lokal kunnskap. Dette vil kanskje også bidra til å fange opp samlede eller kumulative effekter. Da bør også vilkår og avbøtende tiltak, og tydeliggjøring av krav til naturrestaurering og tilbakeføring av arealene, inn i en tidlig fase, helst i konsesjonen. Dette vil kunne være et viktig bidrag til en mer rettferdig prosess.

Det er behov for en langt mer overordnet planlegging og koordinering, der arealbruken må ses på tvers av kommunegrensene, og fordeling av goder og ulemper mellom involverte og berørte parter ved utbygging må skje på en annen måte enn hva som er tilfelle i dag. En mulighet kan være å flytte koordinerende arealplanlegging mellom kommuner opp på et høyere, regionalt nivå. Dette innebærer en svekking av kommunenes beslutningstaking og autonomi, og kan ses som et angrep på lokaldemokratiet. Samtidig er det behov for en kritisk vurdering av norsk arealforvaltning, der dette inngår. Etablering av regionale kompetansesentra for vindkraft, som både kan støtte kommunene og der kommunene kan samarbeide, kan være et grep. Dette kan eventuelt knyttes til allerede eksisterende regionale forum og samarbeidsprosesser, men må styrkes og bygges ut. Tilsvarende bør skje for koordinering og samkjøring av hyttebygging og andre store arealkrevende inngrep og tiltak i utmarka. Da kommer også spørsmålet om fordeling av goder og ulemper fra utbygging opp, og om de økonomiske fordelingsprinsippene kan og bør endres. Med innføring av grunnrente, eller naturressursrente, også for vindkraft kan det være grunnlag for å se hvordan økonomiske fordelingsprinsipper også kan være en del av en slik bedre koordinert arealbruk og -forvaltning over kommunegrenser. Videre kan det gjøres mer bruk av jordskifte for mer hensiktsmessige grenser mellom landbruk og reindrift, men da må også kompetansen på feltet økes. Samtidig er driverne for arealbruksendringer så sterke at det er grunn til pessimisme med hensyn til å avverge fortsatt store tap av sammenhengende naturområder og tradisjonelle beitenæringer og deres sosio-økologiske system.

Takksigelser

Studien er en del av forskningsprosjektet *Norsk utmark i endring – mellom tradisjonelt landbruk, moderne konsum og grønn industrialisering (GOVOUT)*, Finansiert av Norges Forskningsråd prosj.nr. 303303. Takk til brukerpartnerne, særlig Statsforvalteren i Trøndelag, landbruksavdelinga og reindriftsavdelinga, til alle fra kommunene i Orkland og på Fosen som stilte til workshop, takk til andre som bidro i intervju og med informasjon på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, Sametinget og reineiere på Fosen.

Referanser

- Appadurai, A. 2005. Definitions: Commodity and Commodification," in Ertman, M. and William, J.C. (eds.), *Rethinking Commodification: Cases and Readings in Law and Culture*, New York University Press, 2005, p. 35.
- Aasetre, J. 2021. Kampen om utmarka: Hytter, beitemark eller urørt natur? I F. Flemsæter & B. E. Flø (Red.), *Utmark i endring*: 93–121. Cappelen Damm Akademisk.
- Backer, I.L. 2022. Fosen-dommen: prosessuelle og forvaltningsrettslige sider. *Lov og Rett* pp 281–300 27 June 2022 <https://doi.org/10.18261/lor.61.5.3>
- Brobakk, J. & Gjertsen, A. 2023 Forenkling eller forbedring? Plankultur som grunnlag for strategisk samfunnsutvikling i de minste kommunene. Sluttrapport fra prosjektet Distriktskommune 3.0. R/6-2023 Rurals, Trondheim
- Bull, K.S. 2023. Samiske rettigheter og alders tids bruk. *Jussens venner*, vol. 58(1): 1-34. Universitetsforlaget
- Bull, K. S. 2021. Kommentar til HR-2021-1975-S Fosen-saken. *Juridika* 24. november 2021
- Buvarp, B.-A. 2023. Jordbrukets utmark. Reindriftas utmark. Innlegg på sluttkonferanse forskningsprosjektet «Norsk utmark i endring – mellom tradisjonelt landbruk, moderne konsum og grønn industrialisering», Hell 03.11.2023
- Danielsen, M. 2022. Innlegg på facebook-gruppa Fosen for folket. 20.10.2022. Etter tillatelse.
- Fjellheim, S. 2012. *Gåebrien sijte: en sameby i Rørostraktene*. Sverre Fjellheim, eget forlag 2012. ISBN 978-82-999028-0-9.
- Fjellheim, E.M. 2023. You Can Kill Us with Dialogue: Critical Perspectives on Wind Energy Development in a Nordic-Saami Green Colonial Context, *Human Rights Review*, 24(1):25-51
- Flemsæter, F. & Brown, K. M. 2021. Menneske og dyr i grenseland – om rettar, rettferd og rett ferd i utmarka. I F. Flemsæter & B. E. Flø (Red.), *Utmark i endring*: 191–211. Cappelen Damm Akademisk
- FN-sambandet 2023. FNs naturavtale. CBD COP15/4 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold.
- Heldahl, H. 2022. Vil rive vindturbiner av hensyn til 1800 reinsdyr – sender strømgregninga til husholdningene *Nettavisen Nyheter* 02.02.2022 *Norsk politikk, Vindkraft | Vil rive vindturbiner av hensyn til 1800 reinsdyr - sender strømgregninga til husholdningene (nettavisen.no)*
- Inderberg, T.H.J., Rognstad, H., Saglie, I.L. & Gulbrandsen, L.H. 2019. Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices, *Energy Research & Social Science*, Volume 52: 181-191
- Juristen 2023. Dommerforeningen ber regjeringen om å respektere Fosen-dommen (juristen.no) <https://juristen.no/nyheter/2023/11/dommerforeningen-ber-regjeringen-om-respektere-fosen-dommen> 24.11.2023 [Hentet 02.12.2023]
- Keskitalo, A. 2019. Innlegg. Debattmøte i Oslo om vindkraft. Arr: Cicero senter for klimaforskning og NVE, Norges vassdrags- og energidirektorat. 01.03.2019.
- Landbruks- og matdepartementet 2007. *Ta landet i bruk! Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling 2007-2009*. Landbruks- og matdepartementet
- Landbruks- og matdepartementet 2016. *Endring og utvikling— En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*. Meld. St. 11 (2016–2017)
- Milestad, R. von Münchhausen, S. Kvam, G.T. & Schermer, M. (2022). Managing growth in medium-sized organic businesses: Implications for local orientation and resilience building. *Sociologia Ruralis*, <https://doi.org/10.1111/soru.12393>
- Miljødirektoratet 2022. Inngrepsfri natur i tilbakegang. Miljøstatus. Inngrepsfri natur (miljodirektoratet.no) [Hentet 10.10.2023]
- Nibio.no [Kilden - reindrift](#) [Hentet 15.09.2023]
- Norconsult 2023. Status for Trollheimen sijte - med forslag til tiltak for å sikre varig tradisjonell samisk reindrift i Trollheimen. Utredning for Landbruksdirektoratet
- Norges Høyesterett 2021. Høyesteretts dom 11. oktober 2021, HR-2021-1975-S (sak nr. 20-143891SIV-HRET, sak nr. 20-143892-SIV-HRET og sak nr. 20-143893SIVHRET. («Fosen-dommen»)

-
- Normann, S. 2020. Green colonialism in the Nordic context: Exploring Southern Saami representations of wind energy development. *Journal of community psychology*. DOI: 10.1002/jcop.22422
- NOU 2023: 3. Mer av alt – raskere — Energikommisjonens rapport. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. februar 2022. Avgitt til Olje- og energidepartementet 1. februar 2023
- NVE 2023. Samlet belastning/sumvirkninger. [Samlet belastning/sumvirkninger - NVE](#) 23.02.2023. [Nedlastet 1.11.2023].
- Orkland.kommune.no Om Orkland <https://www.orkland.kommune.no/om-orkland.508037.no.html> [Lest 02.02.2024]
- Otte, P., Rønningen, K. and Moe, E. 2018. Contested wind energy: discourses on energy impacts and their significance for energy justice in Fosen. In Szolucha, A. (ed.) *Energy, Resource Extraction and Society*. 140-158. *Impacts and Contested Futures* www.routledge.com/series/REISD .
- Regjeringen 2023. Avtale mellom Sør-Fosen sijte og Fosen Vind. Pressemelding 18.12.2023. regjeringen.no
- Reinfakta.no. Reindrift og arealinngrep. <https://reinfakta.no/hovedsak/eindriftsarealene-i-norge-er-pavirket-av-infrastruktur/> Norske Reindriftssamers Landsforbund (NLR) [Lest 02.02.2024]
- Riseth, J.Å. 2007. An Indigenous Perspective on National Parks and Sámi Reindeer Management in Norway. *Geographical Research*, 45: 177-185. <https://doi.org/10.1111/j.1745-5871.2007.00449.x5>.
- Risvoll, C., Hovelsrud, G.K. & Riseth, J.Å. 2022. Falling between the Cracks of the Governing Systems: Risk and Uncertainty in Pastoralism in Northern Norway. *Sustainable Climate Change Adaptation*, 1.Jan 2022: 191-204. <https://doi.org/10.1175/WCAS-D-21-0052.1>
- Rønningen, K. 2020 a. Food security and multifunctionality of agriculture: Paradoxes in European land questions. In Bjørkhaug, H., McMichael, P. and Muirhead, B. (eds). *Finance or food. The role of cultures, values, and ethics in land use negotiations*. University of Toronto Press: 59-79
- Rønningen, K. 2020 b. (red). *Beiteressurs, rovdyr og lokalsamfunn (LOKAL ROVDYR)*. Sluttrapport til Fylkesmannen i Nordland, Trøndelag og Hedmark/Innlandet og øvrige brukerpartnere. 13. mai 2020. Rurális
- Rønningen, K. & Flemsæter, F. 2016. Multifunctionality, Rural Diversification and the Unsettling of Rural Land Use Systems. I: *Routledge International Handbook of Rural Studies*. Routledge 2016: 312-322.
- Sannhets- og forsoningskommisjonen 2023. Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner RAPPORT TIL STORTINGET FRA SANNHETS- OG FORSONINGSKOMMISJONEN. Dokument 19 (2022–2023) Avgitt til Stortingets presidentskap 01.06.202
- Sevatdal, H. 2020. *Eigedomshistorie : hovudlinjer i norsk eigedomshistorie frå 1600-talet fram mot nåtida*. Red. Sky, P.K. og Berge, E. Universitetsforlaget
- Sjölander-Lindqvist, A., Murin, I. & Dove, M. E. 2023. (eds) *Anthropological Perspectives on Environmental Communication*. Palgrave Macmillan.
- Skogen, K. 2021. Hyttebygging og spillteori. *Jakt & Fiske* nr 6-2021: 12-13.
- Solnør, S.M. 2022. Såret i Bygda – En kvalitativ studie av opplevelsen av demokratiske prosesser ved utbygging av vindkraft Rapport 12/22. Rurális. Trondheim
- SSB 2023. Vernede områder Oppdatert: 30. mars 2023. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/area/statistikk/vernede-omrader> [Lest 10.10.2023]
- Sovacool, B.K. & Dworkin, M.D. 2014. *Global Energy Justice. Problems, Principles, and Practices*. Cambridge University Press
- Statsforvalteren i Trøndelag 2024. Fovsen-Njaarke Sijte (Fosen reinbeitedistrikt). Statsforvalteren i Trøndelag – Reindriftsavdelingen. Oppdatert januar 2024. https://www.statsforvalteren.no/contentassets/faOd19ddc69448ca8794b88ff70e8b2c/fovsen.njaarke.sijte_bilde_opdatert.pdf [Lest 02-02.2024]
- Stortinget 2023. Endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land). Lovvedtak 120 (2022–2023) (Første gangs behandling av lovvedtak) Innst. 483 L (2022–2023), jf. Prop. 111 L (2022–2023)
- Stranden 2023. Frykter dommen mot Kristoffer kan endre saueneeringen. nrk.no Frykter fersk dom skal ødelegge framtida for de som har sau – NRK Trøndelag – Lokale nyheter, TV og radio 06.11.2023 [Lastet 10.11.2023].

-
- Støbbakk, T. 2023. Slår alarm om Fosen-anleggene: – Det er ikke bare på sikt at dette truer reindrifta. Det skjer nå. <https://www.adressa.no/nyheter/trondelag/i/gE4QjL/slaar-alarm-om-fosen-anleggene-det-er-ikke-bare-paa-sikt-at-dette-truer-reindrifta-det-skjer-naa> 28.02.2023
- Thunold, A., Reksnes, A.H. & Nøkling, A. 2021. Natur i maskineriet. NRK <https://www.nrk.no/klima/xl/utbyggere-kjoper-konsekvensutredninger--naturen-kan-tape-1.15212845> [Lastet 10.5.2022]
- Tømmervik, H., Skarin, A., Niebuhr, B.B. & Sandström, P. 2022. Beregning av tapt beite etter utbygging av vindkraftverk samt kraftlinjer på Fosen. Tidsskriftet Utmark 22(1):28-40
- Tønnesen, A., Guillen-Royo, M. & Hoff, S.C. 2023. The integration of nature conservation in land-use management practices in rural municipalities: A case study of four rural municipalities in Norway, Journal of Rural Studies, Volume 101, 2023, 103066, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2023.103066>.
- UN Environment programme 2022. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. Convention on biological diversity. CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY Fifteenth meeting – Part II Montreal, Canada, 7-19 December 2022 Agenda item 9A
- Universitetet i Oslo/NRK 2021. Samenes historie. Norgeshistorie. [En forskningsbasert historiepodkast laget av Universitetet i Oslo.](https://www.norgeshistorie.no/podkast/) <https://www.norgeshistorie.no/podkast/> [hørt: 2.2.2023]
- Zahl-Thanem, A., Burton, J.F., Blekesaune, A., Haugen, M.S., and Rønningen, K. (2020). The Impact of Wolves on Psychological Distress among Farmers in Norway. Journal of Rural studies Volume 78, August 2020:1-11. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.05.010>