



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2020 30 stp**  
Fakultet for landskap og samfunn

## **Blåser i Finnskogen?**

En sammenligning av energirettferdighet og  
skogfinnernes rolle i vindkraftutbygging på norsk  
og svensk side av Finnskogen

**Nora Maria Rognstad**  
By- og regionplanlegging

## **BIBLIOTEKSID**

### **Tittel**

Blåser i Finnskogen?

En sammenligning av energirettferdighet og skogfinnernes rolle i vindkraftutbygging på norsk og svensk side på Finnskogen.

### **English title**

Finnskogen up in the air?

A comparison of energy justice and the role of Skogfinnene in wind power development on the Norwegian and Swedish side of Finnskogen.

### **Forfatter**

Nora Maria Rognstad

### **Veileder**

Inger-Lise Saglie

### **Biveileder**

Tor Håkon Jackson Inderberg

### **Sted:**

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet,  
Institutt for by- og regionplanlegging

### **Sidetall**

94

### **Nøkkelord:**

Energirettferdighet, vindkraft, nasjonale minoriteter, skogfinner, komparativt studie, Norge, Sverige

*Ingen av mitt folk  
har noen sinne eid et tre.  
Likevel eier vi skogene  
med blodets røde rett.*

Hans Børli





*Finnskogens furutrær som strekker seg mot solen*  
*Foto: Naja Rognstad*



# I

## FORORD

Denne oppgaven markerer slutten på masterstudiet i by- og regionplanlegging. Er det noe jeg har lært gjennom studiet, må det være at planlegging er komplisert, med et hav av hensyn som må veies opp mot hverandre. Noen interesser vil alltid komme bedre ut enn andre, og utbygging av vindkraftverk er virkelig intet unntak. Jeg ble nysgjerrig på hvordan ulike interesser deltar i konsesjonsprosessen. Finnes det noen form for ”sikkerhetsnett” som gjør at de som vil komme dårlig ut ved etableringen av vindkraftverk er sikret at ulempene blir kompensert på en rettferdig måte? Det var i hovedsak dette spørsmålet som gjorde med nysgjerring på prosessen rundt vindkraftverk, som til slutt resulterte i denne oppgaven.

Jeg vil takke alle som har bidratt til å muliggjøre denne oppgaven, ved å dele dokumenter og stille til intervju. Jeg vil også takke Fridtjof Nansens Institutt for leseplass og stipend. Utrolig synd covid-19 satte en stopper for de fine og lærerrike samtalene, møtene og lunsjpausene hos dere.

Takk til veileder Inger-Lise Saglie ved NMBU og biveiledet Tor-Håkon Jackson Inderberg ved Fridtjof Nansens Institutt for stort engasjement rundt oppgaven min, samt konstruktiv og tydelig veiledning. Takk til familie som har lagt til rette for at disse årene har gått smertefritt. Takk til mamma for korrekturlesning. Ikke minst stor takk til gode kollegaer på jobb, som har gitt meg fleksibilitet til å kombinere jobb med studier.

En siste takk går til Nicolai. Takk for oppbacking, gode diskusjoner, kyss, klapp og klem!

God lesing!

Nora Maria Rognstad  
Oslo, 28.05.20

## II

### SAMMENDRAG

En global energiomstilling fra fossil - til fornybar energi, trekkes frem som et av svarene på FNs bærekraftsmål. Utbygging av landbasert vindkraft er «i vinden», hvor denne oppgaven sammenligner to konkrete vindkraftprosjekter i landskapsområdet Finnskogen, som ligger langs begge sider av riksgrensen ved Innlandet og Värmland. Området har fått sitt navn etter skogfinnene, som i dag er anerkjent som nasjonal minoritetsgruppe i Norge og Sverige. Det er viktig å bevare Finnskogens naturgrunnlag og kulturhistorisk særpreg for å gjenfortelle den skogfinske kulturarven. På den andre siden bærer området på fornybare ressurser med vind og vassdrag, med potensiale for fornybar energiproduksjon. I 2016 ble det gitt konsesjon til Kjølberget vindkraftverk på norsk side av Finnskogen, mens i 2018 ble søknad om Mangslidberget vindkraftverk på svensk side av Finnskogen trukket. Dette var et resultat av Torsby kommune sin vindkraftsplan, som definerte Finnskogen som et stoppområde for vindkraftutbygging. To lignende vindkraftprosjekter i samme landskapsområde, men forskjellige land, resulterte i ulike utfall.

Oppgaven er en komparativ studie av de ulike prosessene. Gjennom rammene for «energirettferdighet» rettes søkelyset mot hvordan vi kan få til en energiomstilling som også er sosialt rettferdig. Det stilles spørsmålstegn ved hvordan skogfinske interesser blir anerkjent, involvert og eventuelt kompensert i spørsmålet om vindkraftverk på norsk og svensk side, og hvilke forklaringsfaktorer som kan ligge bak de ulike utfallene. Skogfinske interesser reiser et interessant spørsmål grunnet deres særskilte vern gjennom begge landenes ratifisering av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Datainnsamlingen er gjort ved hjelp av dokumentanalyse, samt semistrukturerte dybdeintervjuer med utvalg bestående av representanter for skogfinske interesser, sentrale myndigheter og utbygger.

Studien finner en lavere grad av anerkjennelse av Skogfinnene i Norge enn i Sverige. Dette kan ha påvirket utfallet i prosessene, og forklare forskjell ved den norske og svenske konsesjonsprosessene: Lav anerkjennelse av skogfinnernes interesser på norsk side førte til lav deltakelse. Lav deltakelse ga lav påvirkningskraft, som igjen førte til stor misnøye rundt resultatet av Kjølberget vindkraftverk. Avslutningsvis trekkes det frem noen forhold, eller mulige årsaksfaktorer, som har bemerket seg som faktorer som kan ha påvirket og bidratt til ulikhetene: (1) Kommunenes ulike rolle, (2) Lokal, offentlig ”beskyttelse” i Sverige, (3) Vindkraftverkernes ulike plasseringer på Finnskogen, (4) Tidsforklaring (5) Forskjellig forståelse av ”helhetlig landskapsområde” (6) Kjølberget vindkraftverk ”vekket” skogfinske interesser for Mangslidberget.

### III

## ABSTRACT

Restructuring global energy from fossil fuels to renewable energy is highlighted as one of the answers to achieve the UN sustainable development goals. Developing wind power is "in the air", and this thesis compares two specific wind power projects in Finnskogen. Finnskogen is a landscape area along both sides of the Norwegian/Swedish border, between Innlandet in Norway and Värmland in Sweden. The area is named after «skogfinnene», who are today recognized as a national minority group in both Norway and Sweden. Preserving Finnskogen nature is important for re-telling skogfinnernes cultural heritage. On the other hand, the area's wind and waterfalls carries great potential for renewable energy. In 2016, a wind power license was granted to Kjølberget Wind Park on the Norwegian side of Finnskogen. In 2018, a wind power application was revoked for Mangslidberget on the Swedish side of Finnskogen. This was a direct result of Torsby municipality's wind power plan, that defined Finnskogen as a "stopping area" for wind power development. Two similar renewable energy projects in the same area, but different countries, resulted in two different outcomes.

The thesis is a comparative research of the Norwegian and Swedish licencing processes. The framework for "energy justice" focuses on how we can achieve socially equal energy conversion. The research questions asked how Skogfinnene are recognized, involved and compensated in relation to wind turbines installations on the Norwegian and Swedish side of Finnskogen, and what factors may explain the different outcomes. The values of Skogfinnene raise an interesting question because of their special protection through the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities, which both Norway and Sweden have ratified. The data collection was done by means of document analysis, as well as semi-structured interviews with a selection of representatives of Skogfinnene, central authorities and the wind energy companies.

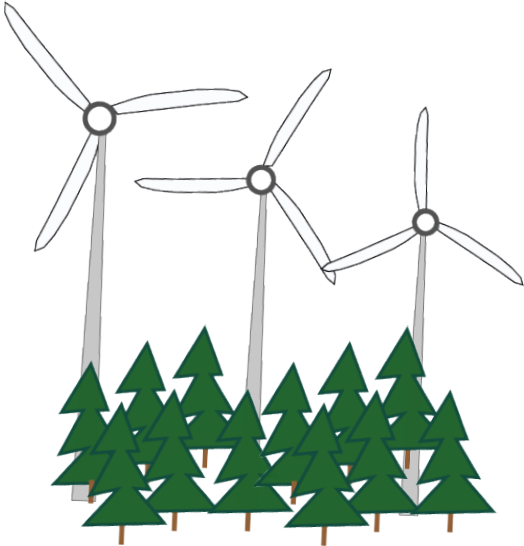
The research finds a lower degree of recognition of Skogfinnene in Norway than in Sweden. This may have impacted various outcomes that explain why Swedish and Norwegian licencing practices differ: low recognition of Skogfinnernes on the Norwegian side led to low participation in the licensing process. Low participation resulted in low impacts to change the wind park during the licencing process, which in turn led to a greater dissatisfaction with the Kjølberget Wind Park approval. Finally, the thesis draws possible factors which may have influenced and contributed to inequalities between the Norwegian and Swedish licensing process: (1) The different role of municipalities, (2) Skogfinnene had a local, public "protection" in Sweden, (3) time differences (5) Different understanding of "landscape area" (6) Kjølberget wind park "aroused" skogfinnene to participate in the planning process at Mangslidberget.

# IV KART



Figur 1: Oversiktskart over Finnmark og case-områdenes plassering.





# INNHold

<b>1. INTRODUKSJON.....</b>	<b>10</b>
1.1 Bakgrunn og mål.....	11
1.2 Problemstilling.....	13
1.3 Forskning innenfor feltet og studiens bidrag.....	14
1.4 Struktur og oppbygging.....	14
<b>2. TEORETISK RAMMEVERK.....</b>	<b>15</b>
2.1 Energirettferdighet.....	15
2.2.1 Anerkjennelse.....	18
2.2.2 Prosessuell rettferdighet.....	19
2.2.3 Fordelingsrettferdighet.....	21
2.3 Nasjonale minoriteter i et demokratiteoretisk perspektiv.....	23
2.3.1 Nasjonale minoriteters mulighet til deltakelse.....	23
<b>3.METODISKE VALG.....</b>	<b>25</b>
3.1 Valg av metode og forskningsmodell.....	25
3.1.1 Komparativ casestudie.....	27
3.2 Datainnsamling.....	28
3.2.1 Dokumentanalyse.....	28
3.2.2 Semistrukturerte intervju.....	29
3.3 Datahåndtering og analyse.....	30
<b>4. EMPIRISK GJENNOMGANG.....</b>	<b>32</b>
4.1 Norsk konsesjonsprosess.....	32
4.1.1 Kommuner og fylkeskommuner sin rolle i konsesjonsprosessen.....	32
4.1.2 Konsesjonsprosessen.....	33
4.2 Svensk konsesjonsprosess.....	35
4.2.1 Kommuner og fylkeskommuner sin rolle i konsesjonsprosessen.....	35

4.2.2 Konsesjonsprosessen .....	36
4.3 Oppsummering av likheter og forskjeller .....	37
4.4 Nasjonale minoriteters rett til effektiv deltakelse.....	38
4.4.1 Internasjonal rett:.....	38
4.4.2 Skogfinner som nasjonal minoritet i Norge og Sverige .....	39
4.4.3 Norsk myndighetsutøvelse og praksis .....	40
4.4.4 Konsesjonsprosess for vindkraft .....	42
4.4.5. Svensk myndighetsutøvelse og praksis .....	42
4.4.6 Konsesjonsprosess for vindkraft .....	43
<b>5. PRESENTASJON AV OMRÅDENE OG FUNN.....</b>	<b>44</b>
5.1 Case 1: Norge, Kjølberget i Våler kommune .....	44
5.1.1 Hovedtrekkene ved konsesjonsprosessen i Kjølberget .....	45
5.2 Case 2: Sverige, Mangslidberget i Torsby kommune.....	52
5.2.1 Hovedtrekkene ved konsesjonsprosessen ved Mangslidberget.....	53
<b>6. DRØFTING.....</b>	<b>59</b>
6.1 Anerkjennelse: .....	59
6.2 Prosessuell rettferdighet.....	63
6.3 Fordelingsrettferdighet .....	66
6.4 Sammenheng mellom de tre dimensjonene .....	69
6.5 Mulige forklaringsfaktorer på forskjellene .....	70
<b>7. SLUTNINGER.....</b>	<b>72</b>
7.1 Konklusjon.....	75
7.2 Studiens bidrag og veien videre? .....	76
<b>KILDER .....</b>	<b>78</b>
<b>VEDLEGG .....</b>	<b>86</b>



## 1. INTRODUKSJON

Norge har i likhet med mange av verdens land forpliktet seg internasjonalt til å redusere CO<sub>2</sub>-utslipp. I Granavolden-erklæringen står det at Norge skal bli et «lavutslippssamfunn» i 2050, hvor utslippene reduseres med 90–95 prosent (Regjeringen, 2019). Det er bred enighet om klimamålene, og ifølge en undersøkelse gjort av Norad (2018), er 4 av 5 nordmenn villige til å endre sine hverdagsvaner til fordel for miljøet. De unges «klimaopprør» gir uttrykk for tilsvarende syn, og for å nå målene er det etterspørsel etter en mer offensiv og effektiv klimapolitikk (Jære, 2018). Selv om klimapolitikken har bred støtte i befolkningen, har vi sett hvordan konfliktnivået har økt i takt med klimaarbeidet (Solberg, Skei & Befring, 2019). Utbygging av fornybar energi, herunder vindkraftverk, trekkes frem av FN's bærekraftsmål som et av svarene på omstillingen til å bli et lavutslippssamfunn (FN-sambandet, 2020). Vindkraft er i utgangspunktet en ønsket energiform i Norge, men samtidig som at gitte konsesjoner for vindkraftverk var i full gang med utbygging, og nasjonal ramme for vindkraft ble lagt ut på høring, kokte det over hele landet. En voldsom mobilisering av lokale protestbevegelser vokste frem, og resulterte i at hele den nasjonale planen for vindkraftverk ble lagt til side, og pågående konsesjonssaker ble satt på vent (Solberg et al., 2019). Dette illustrerer hvordan tiltak for å nå klimamålene kan skape mye politisk uro, dersom de ikke har aksept blant de som blir berørt.

Studier viser at den økende lokale motstanden ikke ser ut til å handle om motstand til det grønne skiftet i seg selv, men blant annet om ødelagt natur og for høye avgifter som rammer «urettferdig» (Aasen & Leiren, 2020). Norge er inne i en periode med økende sosiale forskjeller, hvor innføring av nye energiltak og – teknologier kan bidra til å forsterke sosial ulikhet, hvor de mindre og svakere gruppene i samfunnet rammes hardest av klimatiltakene (Stølen, 2019). Som en illustrasjon på hvordan omstillingen for å nå klimamålene kan ramme urettferdig, kan vi forstå motstanden mot vindkraft som en frustrasjon og en følelse av og ikke bli anerkjent som berørte interesser og hensyntatt når det gjelder utvikling av nærområdet (Stølen, 2019). Vi må derfor forstå forholdet mellom grønn energiomstilling og sosial rettferdighet. Begrepet «Energy justice», heretter kalt *energirettferdighet*, retter søkelyset mot denne utfordringen, ved blant annet å stille spørsmål om hvordan berørte interesser blir kompensert for de byrdene en energiomstilling medfører (Jenkins, McCauley, Heffron, Stephan & Rehner, 2016). Man må studere de underliggende prosessene som fører til et urettferdig resultat, hvor Jenkins et al. (2016) trekker frem tre punkter for vurderingen: anerkjennelse, prosessuell rettferdighet og fordelingsrettferdighet.

For det første må berørte interesser være anerkjent som en politisk interesse for i det hele tatt ha mulighet til å bli sett. Videre må interessen ha en reell mulighet til å delta for å påvirke beslutningen. Til slutt må man se på om den berørte interessen har fått en rettferdig kompensasjon for det som går tapt (Jenkins et al., 2016). Når en berørt interesse verken føler at prosessen eller resultatet er legitim, kan det være konfliktskapende og bidra til en opplevelse av urettferdighet.

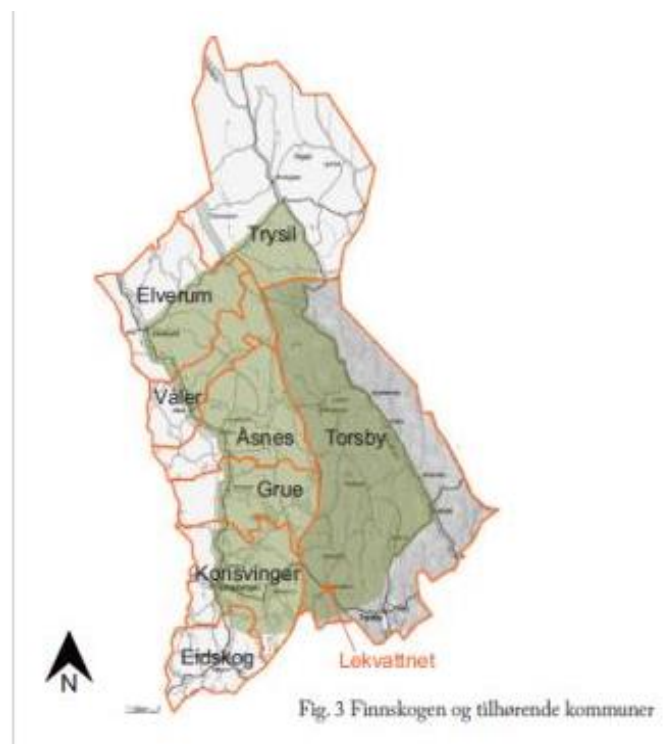
## 1.1 Bakgrunn og mål

Målet med oppgaven er å bidra til en dypere forståelse av nasjonale minoritetsgrupper som blir påvirket av et vedtak om vindkraftverk. Oppgaven retter søkelyset mot hvordan disse gruppene, med utgangspunkt til prinsippet om energirettferdighet, blir anerkjent som en berørt interesse, deltar i konsesjonsprosessen og blir tatt hensyn til i utformingen av konsesjonsvedtaket. Med dette som utgangspunkt, retter oppgaven oppmerksomhet mot to vindkraftprosjekter på norsk og svensk side av Finnskogen.

Finnskogen er et skogbelte som strekker seg over flere kommuner øst i Innlandet fylke, og over i Torsby kommune i Sverige. Området har fått navnet sitt etter skogfinnene, som utvandret fra Finland til Sverige mot slutten av 1500-tallet og videre fra Sverige til Norge i 1640-årene (Norges institusjon for menneskerettigheter, 2019). «En gräns af annat slag» var Selma Lagerlöfs beskrivelse av riksgrensen som går gjennom Finnskogen (Skasdammen, 2000). Helt siden skogfinnenes innvandring til i dag har folk på begge sider av grensen hatt et nært forhold til hverandre, og grensen oppleves derfor kun som en symbolsk skillelinje i terrenget. Finnskogleden er et eksempel på dette forholdet, der den slynger seg gjennom det skogfinske kulturlandskapet mellom svensk og norsk side av riksgrensen (Skasdammen, 2000). Skogfinner er anerkjent som nasjonal minoritet i Norge og Sverige. I dag er det Finnskogens naturmangfold, kulturminner og kulturlandskap som gjenspeiler vesentlige deler av det som er igjen av den skogfinske kulturen, og det er arbeidet med formidling og bevaring av egen arv og kulturhistorie som er viktig for dagens skogfinner (Norges institusjon for menneskerettigheter, 2019). God forvaltning av Finnskogens arealer er derfor helt essensielt for å sikre bevaring og utvikling av skogfinnenes identitet og kultur.

*«Forsvinner kulturminnene og den skogfinske kulturarven, er det også fare for at den skogfinske kulturhistorien på lengre sikt må gi tapt og ikke lengre vil bli fortalt»*  
(Intervju med representant fra skogfinske interesser).

Områdets naturgrunnlag og kulturhistorisk særpreg har en verdi som gjenfortelling av den skogfinske kulturhistorien. På den andre siden bærer området på fornybare ressurser med vind og vassdrag, med potensiale for fornybar energiproduksjon. I 2016 ble det gitt konsesjon for et vindkraftverk i Kjølberget i Våler kommune, som ligger i den nordlige delen av Finnskogen på Norsk side. Våren 2018 sa Torsby kommunen nei til vindkraft i Mangslidberget, som ligger i den midtre delen av Finnskogen på svensk side. Konsesjonsvedtaket på Kjølberget har i senere til møtt på motstand, blant annet fordi vindkraftutbyggingen kommer i konflikt med det helhetlige kulturlandskapet på Finnskogen og at det lille som er igjen etter skogfinnenes innvandring må tas vare på. Som en konsekvens av dette har blant annet flere skogfinske foreninger i senere tid kritisert utbyggingen på Kjølberget, hvor det stilles spørsmål rundt åpenhet i prosessen og manglende mulighet til å påvirke. Det settes spørsmåltegn ved hvor rettferdig vindkraftutbyggingen på Kjølberget er, spesielt med hensyn til de historiske og kulturelle verdiene på Finnskogen, som skogfinnenes historiske tilknytning og identitet knyttet til landskapet. Spørsmålet ble enda mer interessant da Sverige noen år senere sa nei til vindkraft på Finnskogen, med begrunnelse for det skogfinske kulturlandskapet. Disse spørsmålene gir mulighet til å sammenligne prosessene, for å få en dypere forståelse av skogfinnenes posisjon i planleggingen, ved å se på likheter og forskjeller i prosessene.



Figur 2 Finnskogen i et regionalt perspektiv(Lekkvatnet, Udatert)



Arbeidet med oppgaven er gjort med tanke på å kritisk belyse og reflektere rundt hvordan man kan oppnå gode og inkluderende prosesser ved vindkraftutbygging. Studiens overordnede mål er å analysere grad av rettferdighet i form av anerkjennelse, deltakelse og fordelingen av goder og byrder i forhold til skogfinnene i norsk og svensk konsesjonsprosess. For å gjøre dette vil oppgaven ta utgangspunkt i Kjølberget vindkraftverk og Mangslidberget vindkraftverk, hvor de ulike sakene vi bli sammenlignet og drøftet opp mot teoretisk rammeverk, på søken etter mulige forklaringsfaktorer på hvorfor to forskjellige land med ulike plansystemer resulterte i to helt ulike utfall i samme landskapsområde.

## 1.2 Problemstilling

Oppgavens problemstilling er:

«Hvordan er den nasjonale minoriteten skogfinner anerkjent, representert og kompensert i norsk og svensk konsesjonsprosess?»

Spørsmålet vil besvares ved å analysere prosessene ved Kjølberget - og Mangslidberget vindkraftverk. Ved å analysere og sammenligne prosessene har oppgaven et mål om å finne mulige forklaringsfaktorer til hvorfor to vindkraftsaker i forskjellige land, men i samme landskapsområde, resulterte i ulike utfall. Begrepet energirettferdighet og dens tre dimensjoner med anerkjennelse, deltakelse og kompensasjon er benyttet som teoretisk rammeverk hvor tre forskningsspørsmål er satt til hver case for å svare på problemstillingen:

1. Var skogfinske interesser en anerkjent interesse?
2. På hvilken måte deltok skogfinnene i prosessen?
3. Hvordan er fordeler og ulemper fordelt? Har skogfinnene mottatt noen form for kompensasjon?

Problemstillingen avgrenses til å spesielt se på beslutningsmyndighetenes møte med skogfinske interesser i Norge og Sverige. Spørsmålet er spesielt interessant, da skogfinner er en nasjonal minoritetsgruppe i Norge og Sverige med spesielt vern etter folkeretten i begge land. I første omgang vil studien sammenligne norsk og svensk konsesjonsprosess, ved å se på likheter og forskjeller ved konsesjonssystemene. Prosessene vil videre bli forklart i praksis i forbindelse med de utvalgte case-områdene, hvor funnene som er gjort vil bli utgangspunktet for analysen som skal gjøres opp mot teorien om energirettferdighet. Kunnskapsgrunlaget vil også bli utgangspunkt for søken etter mulige årsaksfaktorer for de ulike utfallene på norsk og svensk side av Finnskogen. Undersøkelsene medfører gransking av eksisterende plandokumenter og ytterligere datainnhenting ved hjelp av intervju.

### 1.3 Forskning innenfor feltet og studiens bidrag

I et globalt perspektiv har forholdet mellom utvinning av naturressurser og minoritetsgrupper gjennom historien vært, og er fortsatt, svært konfliktfylt. Det blir ofte pekt på manglende demokratisk deltakelse og brudd på menneskerettigheter knyttet til store utbyggings- og utvinningsaker (Lessa, 2015; Ørstavik, 2020). I Norge og Sverige foreligger det i dag mye forskning i forbindelse med utbygging av vindkraftverk og samiske interesser, herunder særlig i forhold til reindrift og vindmølleparker (Skarin, Sandström, Alam, Buhot & Nellesmann, 2016; Strand et al., 2017). Det er også verdt å nevne at det er utviklet et samarbeid i Norden, som gjennom *Nordisk samekonvensjon* skal opprettholde og styrke eksisterende folkerettslige rettigheter for urfolk og harmonisere lovgivningen i de tre nordiske landene med samisk befolkning (Regjeringen, 2018).

Nasjonale minoriteter har en annen stilling enn urfolk, og det foreligger i dag ingen klare retningslinjer for etablering av vindkraftverk og nasjonale minoriteter i Norge eller Sverige. Studien har heller ikke funnet frem til mye forskning på nasjonale minoriteters generelle rettigheter i samfunnet. Denne studien er derfor ment å være et bidrag til forskning ved å rette søkelyset mot viktigheten av minoritetsgruppers deltakelse i planlegging sett fra et rettferdighetsperspektiv. Oppgaven begrenser seg til å se på hvordan berørte minoritetsgrupper blir anerkjent og involvert i konsesjonsprosessen for vindkraft. Da skogfinner er en nasjonal minoritet, blir det nødvendig å gå innom deres spesielle vern etter folkeretten, og hvordan dette følges opp av myndighetene i praksis.

### 1.4 Struktur og oppbygging

Oppgaven er delt inn i 7 kapitler, hvor dette kapitlet har gitt en kort innføring i hva oppgaven handler om. Her presenteres innledning, bakgrunn og problemstilling. Videre presenteres oppgavens teoretiske rammeverk i **kapittel 2**, mens **kapittel 3** gir en drøfting av metoden som er brukt i dette studiet. I **kapittel 4** synliggjøres myndigheters mål og hvordan vindkraftbransjens prosess mot konsesjon gjennomføres. Det gir en kort beskrivelse av likheter og forskjeller ved svensk og norsk konsesjonsprosess. Analyseområdene presenteres i **kapittel 5**, som setter studien i en konkret kontekst. Her presenterer data som gir grunnlag for den analytiske drøftingen i **kapittel 6**, som beskriver analyser og funn. **Kapittel 7** gi en slutning med besvarelse av problemstillinger og oppsummering. Studiens relevans og videre forskning blir også diskutert her.

## **2. TEORETISK RAMMEVERK**

Formålet med studien er å identifisere hvilken rolle skogfinnene hadde i konsesjonsprosessen på norsk og svensk side av Finnskogen, og antyde noen faktorer som kan være bakgrunnen for ulike utfall. Dette kapittelet går inn på teoretiske perspektiver som vil benyttes som rammeverk i analysedelen.

I løpet av det siste tiåret er det utviklet teori som går inn på bruken av rettferdighetsprinsipper i energipolitikken. Det stilles spørsmål om hvordan vi kan få til energioverganger som også er sosialt rettferdig (Jenkins et al., 2016; McCauley, Heffron, Stephan & Jenkins, 2013). Med energiovergang menes en endring i et energisystem, som for eksempel overgangen fra fossil til fornybar energi (Sovacool, 2016). I dette kapitlet presenteres begrepet «Energy Justice», heretter kalt energirettferdighet, som har et mål om å sikre verdens befolkning trygg, rimelig og bærekraftig energi på en sosialt rettferdig måte (McCauley et al., 2013). Teorien presenterer anerkjennelse av ulike interesser som et av tre punkt for rettferdighet. Da skogfinner er anerkjent som en nasjonal minoritetsgruppe i Norge og Sverige, vil kapitlet avslutningsvis også gå kort inn på deres rett til effektiv deltakelse som er nedfelt i folkeretten, og hvilket demokratiteoretisk perspektiv som er bakgrunnen for det folkerettslige minoritetsvernet.

### **2.1 Energirettferdighet**

Energirettferdighet kan forstås som rettferdig fordeling av goder og byrder, både fra energiproduksjon og energiforbruk (McCauley et al., 2013). I følge McCauley (2018) er begrepet ofte assosiert med den amerikanske filosofen John Rawls sin teori om sosial rettferdighet fra 1970-tallet, med et mål om å utjevne forskjeller og klasseskiller som hadde oppstått mellom ulike grupper i samfunnet (Rawls, 1971). Begrepet har etablert grunnlaget for mye av den moderne rettferdighetstenkningen, herunder klima- og miljørettferdighet (McCauley, 2018). Rundt 2013 fikk begrepet energirettferdighet mer oppmerksomhet, da flere forskere forsøkte å identifisere hvor og hvordan urettferdigheter oppstår i ulike energisystemer (McCauley et al., 2013). Energirettferdighet ble etter hvert definert som et eget konsept, med ulike tilnærminger for å forstå når og hvordan berørte interesser blir involvert i energispørsmål, hvem som blir involvert eller ignorert, og hvilke prosesser som kan avsløre og redusere urettferdighetene som oppstår (Heffron & McCauley, 2017). I den mest kjente tilnærmingen er energirettferdighet definert med tre punkter (R. J.



Heffron & McCauley, 2014; McCauley et al., 2013; Benjamin K Sovacool, Heffron, McCauley & Goldthau, 2016). Jenkins et al. (2016) gjør en gjennomgang av punktene:

- Distributive Justice, heretter betegnet som fordelingsrettferdighet: Utfallet av beslutningen, og hvordan positive og negative virkninger fordeles.
- Recognition Justice, heretter betegnet som anerkjennelse: Hvem som er anerkjent som deltakere i prosessen, og i hvilke grad ulike mennesker, grupper og kulturelle forskjeller er respektert.
- Procedural Justice, heretter betegnet som prosessuell rettferdighet: Går inn på beslutningsprosessen – hvem har hatt mulighet til å delta, og på hvilke vilkår?

Å analysere hvordan goder og byrder er fordelt og hvordan ulike interesser er vektet opp mot hverandre kan gi en forståelse av hvilke mekanismer som ligger bak -, og har vært avgjørende for det endelige beslutningsvedtaket. Her dukker spørsmålet rundt rettferdig deltakelse i prosessen opp: hvor langt er ulike grupper, identiteter og kulturelle forskjeller respektert og inkludert i nye prosjekter? Jenkins et al. (2016, s. 175) illustrerer hvordan de tre punktene for energirettferdighet henger sammen, med en forståelse av at hvis urettferdighet skal håndteres, må vi:

1. Identifisere ulikhetene: Hvem får fordelene og hvem sitter igjen med ulempene av vedtaket (fordelingsrettferdighet)
2. Identifisere hvem som blir urettferdig rammet av vedtaket - anerkjennelse.
3. Identifisere strategier for utbedring av urettferdigheten – prosedyre.

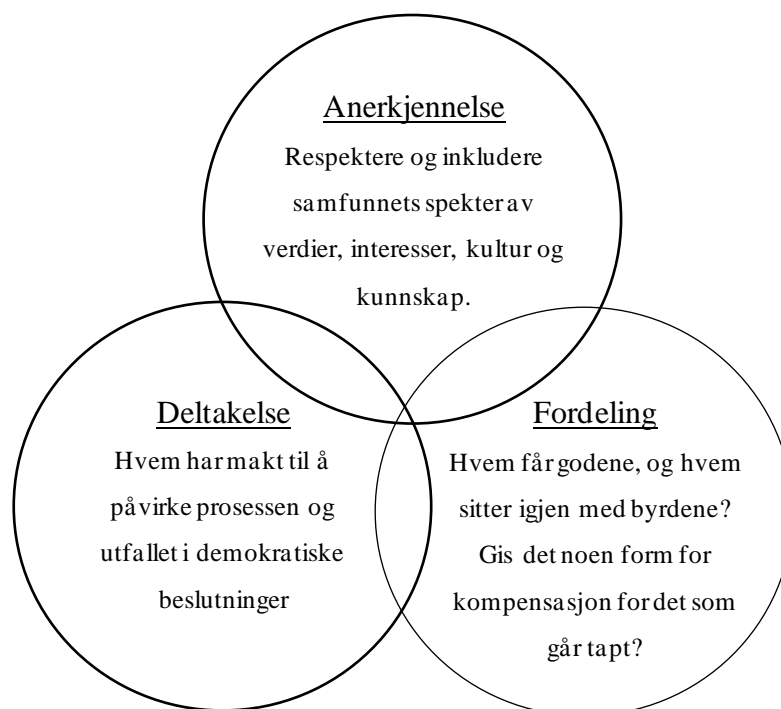
De tre prinsippene er ikke uavhengig av hverandre, og kan brukes gjennom utformingen av hele energisystemet; fra spørsmål om ressursutvinning og lokalisering, til produksjon, drift, priser, bruk og forbruk (McCauley, 2018; Sari et al., 2017). Som identifisert av B. Sovacool og Dworkin (2015), betyr det at energirettferdighet har flere funksjoner, som et konseptuelt verktøy for å forene ulike rettferdighetsspørsmål: Det er et analytisk verktøy for å forstå når og hvordan urettferdigheter oppstår. Det er også et beslutningsverktøy som kan bidra til at beslutningstakerne tar mer rettferdige beslutninger som igjen fører til økt aksept. Det blir derfor viktig å avgrense begrepet til det som skal analyseres.

Denne oppgaven er en analytisk tilnærming av konsesjonsprosessen for vindkraftverk på land, hvor det stilles spørsmål om skogfinnene var en anerkjent interesse, hvilken mulighet de hadde til å delta og påvirke, og om de fikk noen form for kompensasjon i det endelige konsesjonsvedtaket. Anerkjennelse handler om oppfattelse av hvilke interesser som blir

berørt, og i dette tilfellet om skogfinnene ble oppfattet som en berørt interesse ved spørsmål om etablering av vindkraftverk på Finnskogen. Anerkjennelse vil ha innflytelse på spørsmålet om deltagelse. Det å bli ansett som en politisk aktør med kunnskap, meninger og interesser knyttet til området, er en viktig forutsetning for å få mulighet til å delta i en avgjørelsesprosess. Manglende anerkjennelse og deltagelse kan føre til feilaktig kunnskapsgrunnlag når fordeler skal veies opp mot ulemper i et endelig vedtak, og kan resultere i vedtak som rammer urettferdig. Sett ut fra dette perspektivet, vil oppgaven gå inn på de tre prinsippene for energirettferdighet i følgende rekkefølge, som er noe annerledes enn hva Jenkins et al. (2016) legger opp til:

1. Anerkjennelse – hensynet til sosial og kulturell tilhørighet i prosessen
2. Deltagelse – mulighet til å delta og påvirke
3. Fordeling – i form av rettferdig fordeling av goder og byrder og eventuell kompensasjon

Målet gjennom oppgaven er å gjøre en objektiv vurdering av om det er høy eller lav grad av rettferdighet knyttet til de tre punktene ved spørsmålet om etablering av vindkraftverk i de to case-områdene. Operasjonaliseringen av de tre punktene vil redegjøres nærmere under hvert punkt.



Figur 3: De tre prinsippene for energirettferdighet

### 2.2.1 Anerkjennelse

Anerkjennelse innebærer respekt for alle individer og verdenssyn. I forbindelse med energirettferdighet kan det forstås som viktigheten av å akseptere og inkludere ulike verdier, argumenter, goder og byrder som er knyttet til energispørsmål (McCauley et al., 2013). At ulike verdier blir sett, hørt og behandlet med respekt gjennom en beslutningsprosess vil ha en positiv innvirkning på oppfattelsen av prosessen som helhet. Når en beslutningstaker eller utbygger har rik kunnskap om de berørte, deres ulike kulturtradisjoner og sosiale liv, vil de ha bedre forutsetninger for å planlegge prosjekter som vil komme dem til gode (McCauley, 2018).

Fraser (1998) trekker frem tre punkter som kan danne grunnlag for mangel på anerkjennelse:

- Cultural domination: refererer til en gruppes strukturelle plass i samfunnet, en minoritetsgruppe som for eksempel alltid blir nedstemt av majoriteter.
- Non-recognition: handler om at spesifikke grupper blir ignorert eller ikke blir synliggjort i prosesser. Dette kan handle om uvitenhet og manglende kunnskap om gruppen eller at gruppen bevisst blir oversett.
- Disrespect: beslutningstaker tar kontroll over prosessen på vegne av enkeltindivider eller grupper, hvor de tildeles meninger og synspunkt de ikke har.

I forbindelse med denne oppgavens sammenheng og skogfinnens posisjon som nasjonal minoritetsgruppe, vil søkelyset i stor grad rettes mot de to første aspektene med «cultural domination» og «non recognition». I likhet med Fraser (1998), trekker også McCauley (2018) frem at kulturell dominans er en stor utfordring, og svært relevant i forbindelse med arealressurskonflikter rundt om i verden, spesielt når det gjelder forholdet mellom urfolk og utvinningsindustrier. Deltakelse i offentlig planlegging krever ofte sterke ressurser, hvor samfunnets minoritetsgrupper ofte står i en vanskelig posisjon når det gjelder innflytelse på egne valg og muligheter i et samfunn hvor majoriteten bestemmer. Mindre grupper eller enkeltindivider kan for eksempel ha spesielle behov og interesser knyttet til de lokale arealressursene, og vil i flere situasjoner være de som direkte møter politikken og planleggingens konsekvenser i deres daglige liv. Manglende anerkjennelse i slike situasjoner kan føre til tap av potensiell viktig kunnskap, men også at noen blir uforholdsmessig rammet av ulemper som følge av å stå uten politisk verdi (McCauley, 2018). Schlosberg (2003) stadfester i den forbindelse at anerkjennelse må forstås som mer enn ren toleranse, og at



individer må være rettferdig representert, fri for fysiske trusler og at de må tilbys fullstendige politiske rettigheter.

Jenkins et al. (2016) trekker frem at man i beslutningsprosesser først må identifisere hvilke verdier og interesser som påvirkes av et energivedtak, for så å legge strategier for at disse skal inkluderes i en rettferdig prosess. Dette gjelder materielle verdier så vel som følelsesmessige og kulturelle verdier (Jenkins et al., 2016). Anerkjennelse kommer derfor gjerne i forkant av den formelle prosessen, og vil være viktig for de to neste kapitlene om deltagelse og fordeling. I sammenheng med denne oppgaven blir det nødvendig å se på hvordan skogfinnene blir anerkjent som en interesse i case-områdene. Gjennom Norge og Sveriges ratifisering av *Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter*, er skogfinner anerkjent som en nasjonal minoritetsgruppe på allment nivå. Konvensjonen legger overordnede føringer for myndighetsutøvelse overfor nasjonale minoritetsgrupper, hvor målet med studien er å vurdere om føringene er fulgt opp videre i norsk og svensk konsesjonsprosess. Dette gjøres ved å se på om nasjonale minoritetsgrupper er representert i den prosedyren landene har for å fatte vedtak. Case-områdene vil bli brukt for å illustrere prosessene, hvor studien vil analysere i hvilken grad beslutningsmyndighetene anerkjente skogfinnene til å være en interesse som ville bli berørt av vindkraftutbyggingen. Til slutt vil jeg se på hvilket opplegg de ulike prosedyrene har for gruppens mulighet til medvirkning.

Vurderingen av anerkjennelse vil bli knyttet til om det er høy eller lav grad av rettferdighet ved involveringen av skogfinske interesser i planprosessen. For å svare på dette blir det nødvendig å undersøke om beslutningsmyndighetene i de ulike prosessene var klar over skogfinnenes særlige stilling som nasjonal minoritetsgruppe. Det er en høyere grad av anerkjennelse dersom det ble satt i gang særskilte mekanismer for skogfinnenes deltakelse, som for eksempel ved at de var en direkte høringspart. Dersom beslutningsmyndighetene var klar over skogfinnenes særlige stilling, men at de likevel ble vurdert til å kunne delta i prosessen på lik linje med alle andre interesser, vil det føre til en lavere grad av anerkjennelse. Under punkt 2.3.2 går jeg inn på hvilken demokratiforståelse som legges til grunn for denne vurderingen.

### **2.2.2 Prosessuell rettferdighet**

Prosessuell rettferdighet handler muligheten til å ha en stemme og delta i avgjørelsesprosesser, og i energirettferdighet er dette beskrevet som en rett mennesker bør ha i bestemmelsesprosesser der utfallet vil få konsekvenser for deres liv (Jenkins et al., 2016;

McCauley, 2018). For at en prosess skal oppleves som rettferdig, er det ikke nok med en oppfordring til å delta i prosessen. Involveringen være av en slik art at den oppleves som reell, hvor innspill blir hørt og vektet, og på den måten kan føre til et mer rettferdig utfall (McCauley, 2018). Når ulike interesser føler at argumentene er blitt hørt, ved at beslutningstakeren har kommentert og veid de opp mot andre argumenter, blir det lettere å akseptere beslutningen selv om den er i strid med deltakerens egne synspunkter (Saglie, Inderberg & Rognstad, 2020). Mens anerkjennelse handler om viktigheten av å få med alle samfunnets interesser, går prosessuell rettferdighet inn på ulike mekanismer for å inkludere samfunnets interesser i prosessen. I forbindelse med denne oppgaven handler prosessuell rettferdighet om hvilken mulighet skogfinnene hadde til å nå frem med sin kunnskap og sine synspunkter på vindkraftverket.

I vindkraftsaker sitter ikke alltid de involverte aktørene på lokalkunnskap om planområdet og alle konsekvensene for utbygging. Inkludering av lokalbefolkningens kunnskap og historier kan bidra til verdifull informasjon som ellers ikke ville kommet frem i prosessen, men som kan ha stor påvirkning på prosessen og beslutningene. Jenkins et al., (2016,s.178) går kort inn på ulike inkluderingsmekanismer i prosessen som kan bidra til mer rettferdige utfall, blant annet ved mobilisering av lokalkunnskap, god tilgang på informasjon samt representasjon. Innbyggerne i et lokalsamfunn sitter som regel på svært viktig kunnskap, og vet hva som vil være det beste for deres utvikling. At slik kunnskap kommer frem så tidlig som mulig i prosessen kan være helt avgjørende, og mobilisering av slik kunnskap handler om å motivere innbyggere til politisk deltakelse for å oppnå bedre beslutninger(Jenkins et al., 2016). Å ha tilgang til informasjon er minst like viktig i en planleggingsprosess, da informasjon er helt essensielt for å kunne utforme argumenter for eller mot en sak. Et viktig prinsipp er at avgjørelsesprosesser skal være mest mulig transparente for samfunnet, hvor allmennheten gis tilgang på informasjon om, og innsyn i prosessen(Jenkins et al., 2016). Representativitet er et anerkjent demokratisk prinsipp som er viktig for politisk tillitsbygging, og det bør stilles spørsmål om feilrepresentasjon kan være bakgrunn for urettferdige energivedtak (Jenkins et al., 2016). For å oppnå en god representasjon må det være tillit mellom representanten og gruppen denne representerer. Et kriterium må være at representanten har informasjon og kunnskap om gruppens meninger og behov. Representantene som velges til for eksempel kommunestyre skal ta avgjørelser på vegne av alle innbyggerne i kommunen, og det kan være nødvendig å stille spørsmål om kommunestyret speiler et mangfold i befolkningen.

I forhold til skogfinske interesser vil det være interessant å se på hvordan svensk og norsk konsesjonsprosess legger opp til medvirkning fra minoritetsgruppen. På hvilken måte får skogfinnene informasjon om, og innsyn i prosessen? Blir de invitert til befaringer eller dialogmøter, eller må de følge med på de fastsatte høringsfristene? På neste side er det det med bakgrunn i teorien satt opp noen vurderingsfaktorer ved vurderingen av deltakelse:

<b>Spørsmål til vurdering</b>	<b>Lav grad</b>	<b>Høy grad</b>
Er det noen som representerer skogfinnene i prosessen?	Nei	Ja
Er det god informasjonsflyt? (Når og på hvilken måte ble informasjon om høringsfrister og informasjonsmøter sendt ut?)	Nei	Ja
Er beslutningsprosessen transparent? Er det enkelt å finne informasjon?	Nei	Ja
Er det noen form for dialog mellom skogfinnene og beslutningsmyndighet i prosessen?	Nei	Ja

### **2.2.3 Fordelingsrettferdighet**

Fordelingsrettferdighet refererer til graden av rettferdighet i fordelingen av goder og byrder, og handler om et sosialt rettferdig utfall av det endelige beslutningsvedtaket (Jenkins et al., 2016). Fordeling av goder og byrder ved vindkraftutbygging er tett knyttet til kompensasjon, for å skape en balanse mellom det man tar og det man gir tilbake. Er mottatt kompensasjon rettferdig og hensiktsmessig sett opp mot ulempene som følge av prosjektet?

Rettferdighet er et begrep med mange dimensjoner, hvor rettferdig fordeling vil bli forstått ulikt ut fra menneskers kulturelle og sosiale bakgrunn. Schlosberg (2003) viser likevel til at en rettferdig fordelingsprosess må bero på at man har kunnskap om hva mottakergruppen anser som verdifullt. Et vindkraftverk vil også ha andre effekter på natur og landskap i et lokalt perspektiv, enn det vil ha på klimaeffekter sett fra et globalt perspektiv. Da vindressursene også er ujevnt fordelt, vil noen områder sannsynligvis bli mer berørt enn andre (Saglie et al., 2020). Rettferdig fordeling av fordeler og ulemper må med dette forstås ulikt ut fra hvilken

skala og perspektiv man vurderer det ut fra. Dette gjør vurderingen svært komplisert og nesten umulig i praksis (Jenkins et al., 2016; Saglie et al., 2020).

Ulik skala og ulike interesser gir utfordringer med verdisetting, og gjør det nærmest umulig å oppnå rettferdig fordeling av goder og byrder i absolutt forstand. Selv om et resultat virker rettferdig i sin helhet (objektiv vurdering), er det ikke sikkert den oppleves rettferdig for den enkelte (subjektiv vurdering). Jenkins et al. (2016) mener derfor vi også bør snakke om opplevd rettferdighet. Det innebærer et mer nyansert syn på utfallet ved å inkludere subjektive verdier hvor man må forstå hver enkelt sin opplevelse av rettferdig. Denne studien ser på prosessen utenfra, og er på den måten et forsøk på en objektiv «top-down»-analyse av absolutt rettferdighet, men hviler også på intervjuinformasjon basert på subjektive persepsjoner.

For å avsløre alle fordeler og ulemper ved konsesjonsvedtaket, må vi ha kunnskap om hvem som faktisk blir berørt av vedtaket. I denne oppgavens sammenheng må vi derfor se på rettferdig fordeling i sammenheng skogfinnernes tilknytning til landskapet og arealressursene. Studien vil i første omgang undersøke om skogfinner representerer en interesse som er hensyntatt, vektet og eventuelt kompensert i de ulike konsesjonsvedtakene. Ved å se på hvilke interesser skogfinnene har som er knyttet til området, kan man vurdere hvilken kompensasjonsordning vil være rettferdig i forbindelse med hva de mister. Vi har tidligere sett at skogfinnene ikke nødvendigvis har sitt næringsgrunnlag knyttet til Finnskogen, men at landskapets naturgrunnlag og kulturhistorisk særpreg har en verdi som gjenfortelling av den skogfinske kulturhistorien som er igjen. Får de noen form for økonomisk kompensasjon for at deler av dette blir borte, og oppleves kompensasjonen som rettferdig? Nedenfor er det satt opp noen punkter som vil vurderes opp mot rettferdig fordeling av fordeler og ulemper. Hvem får fordelene, og hvem sitter med ulempene? Fordelingen av disse vil bli vurdert i studien i vurderingen av rettferdighet.

#### **Fordeler**

Fornybar energi

Arbeidsplasser og sysselsetting

Inntekter

Kompensasjon

#### **Ulemper**

Tap av landskap (natur og kultur)

Arbeidsledighet

Mistet inntekt

Tap av identitet og stedstilhørighet



## **2.3 Nasjonale minoriteter i et demokratiteoretisk perspektiv**

En minoritet er et mindretall, som står overfor et flertall eller en majoritet (Wæhle, 2018). Ordet kan også henviser til en diskriminert og undertrykt gruppe med liten innflytelse og makt (Ekeløve-Slydal & Pashalishvili, 2019). Det finnes ingen generell, internasjonalt akseptert definisjon av nasjonale minoriteter som begrep (Banik, 2017). I artikkelen «*Retten til effektiv deltakelse: Underliggende demokratiteoretiske syn i folkerettslige bestemmelser om politiske minoritetsrettigheter*», trekker Hanssen (2003) frem at det likevel er en del kjennetegn ved nasjonale minoriteter som anses som sentrale i folkerettslige bestemmelser.

I folkerettslig forstand er en nasjonal minoritet «en gruppe mennesker som skiller seg ut fra den øvrige befolkningen, med sine etniske, språklige og kulturelle og/eller religiøse særtrekk»(Hanssen, 2003, s. 387). Gruppen er i mindretall, og har med det en ikke-dominerende stilling i samfunnet. Et annet sentralt krav er langvarig tilknytning til landet, og i den forbindelse skiller flere land mellom urfolk og nasjonale minoriteter. Urfolk har ofte en særstilling ved at de har bodd i områdene fra langt tilbake og før statens grenser ble fastlagt(ILO-konvensjonen nr. 169, 1989). Nasjonale minoriteter har i likhet med urfolk blitt utsatt for assimilasjonspolitikken verden over, hvor personer som tilhører minoritetsgruppen gjennom historien har måtte gitt opp eller endret sin kultur og identitet for å tilpasse seg storsamfunnets kultur og regler(Hanssen, 2003). Det foreligger en rekke forskning på urfolk og deres rettigheter til deltakelse i et demokratisk samfunn(Ahren, 2016; Roberto Luiz & Keyla Cristina Farias Dos, 2016). I likhet med urfolk, har de nasjonale minoritetsgruppene alltid vært i mindretall i et representativt demokrati, og trenger derfor noen spesielle rettigheter, for å ikke i enhver sak av interesse for gruppen risikere å bli nedstemt av majoriteten(Hanssen, 2003).

### **2.3.1 Nasjonale minoriteters mulighet til deltakelse**

I et generelt perspektiv betyr demokrati at innbyggerne deltar aktivt i viktige politiske beslutningsprosesser med like rettigheter til å delta(Hovde, 2019). Politisk likhet er med dette et av de mest grunnleggende demokratiske prinsipper. Prinsippet tolkes ulikt ut fra forskjellige demokratiteorier, hvor det er vanlig å skille mellom to hovedretninger: en liberal og en deliberativ demokratitilnærming (Hanssen, 2003).

Den liberale tilnærmingen bygger på et ideal om likestilling mellom individer, hvor det er individene som har rettigheter, og at de skal være like for alle(Rasch, 2000). Nasjonale minoriteter utgjør som regel en så liten del av befolkningen, at de verken hver for seg eller

samlet har hatt store muligheter til å nå frem i et slikt demokratisk flertallsystem. Dersom slike minoritetsgrupper får forrang eller spesielle deltakelsesrettigheter, vil dette stride mot prinsippet om at alle aktører skal telle likt og svekke prinsippet om politisk likhet (Hanssen, 2003; Rasch, 2000).

Mens den liberale demokratitilnærmingen bygger på likestilling mellom individer, inkluderer den deliberative tilnærmingen også et ideal om likestilling mellom folkegrupper. Jürgen Habermas blir av mange sett på som filosofisk far for denne retningen, hvor politikens rolle er å komme frem til løsninger til det beste for fellesskapet ved hjelp av dialoger, og ikke flertallets numeriske styrke (Knudtzon, 2018). Flere teoretikere argumenterer for at denne demokratitilnærmingen sikrer at grupper som systematisk kommer dårlig ut, gis lik mulighet til deltakelse, men også lik mulighet til innflytelse (Bohman & Rehg, 1997; Hanssen, 2003; Williams, 2000)

Norge og Sverige, har i likhet til flere andre land ratifisert folkerettslige bestemmelser som verner om nasjonale minoritetsgrupper. Inkluderingen av slike politiske minoritetsrettigheter, som blant annet retten til effektiv deltakelse, innebærer klare føringer for hvordan myndighetene skal utforme sin minoritetspolitikk. Hanssen (2003) argumenterer for at minoritetsvernet i folkeretten innebærer en dreining bort fra en rent liberal -, mot en mer deliberativ demokratiforståelse.

Oppgaven handler om skogfinnenes påvirkningsmulighet i konsesjonsprosessen i kraft av å være nasjonal minoritetsgruppe, og den deliberative demokratiforståelsen vil legges til grunn i oppgaven. De spesifikke folkerettslige bestemmelsene vil bli presentert i kapittel 4, for å kartlegge hvilke føringer internasjonal rett gir for norsk og svensk myndighetsutøvelse overfor nasjonale minoritetsgrupper, og hvordan det eventuelt er fulgt opp i konsesjonsprosessen. Dette vil spesielt være interessant ved spørsmålet om anerkjennelse og deltakelse. Dersom det ble lagt til rette for særskilte muligheter for skogfinnene å delta i konsesjonsprosessen, vil det føre til en høyere grad av rettferdighet enn dersom skogfinnene måtte delta på lik linje som «alle andre».

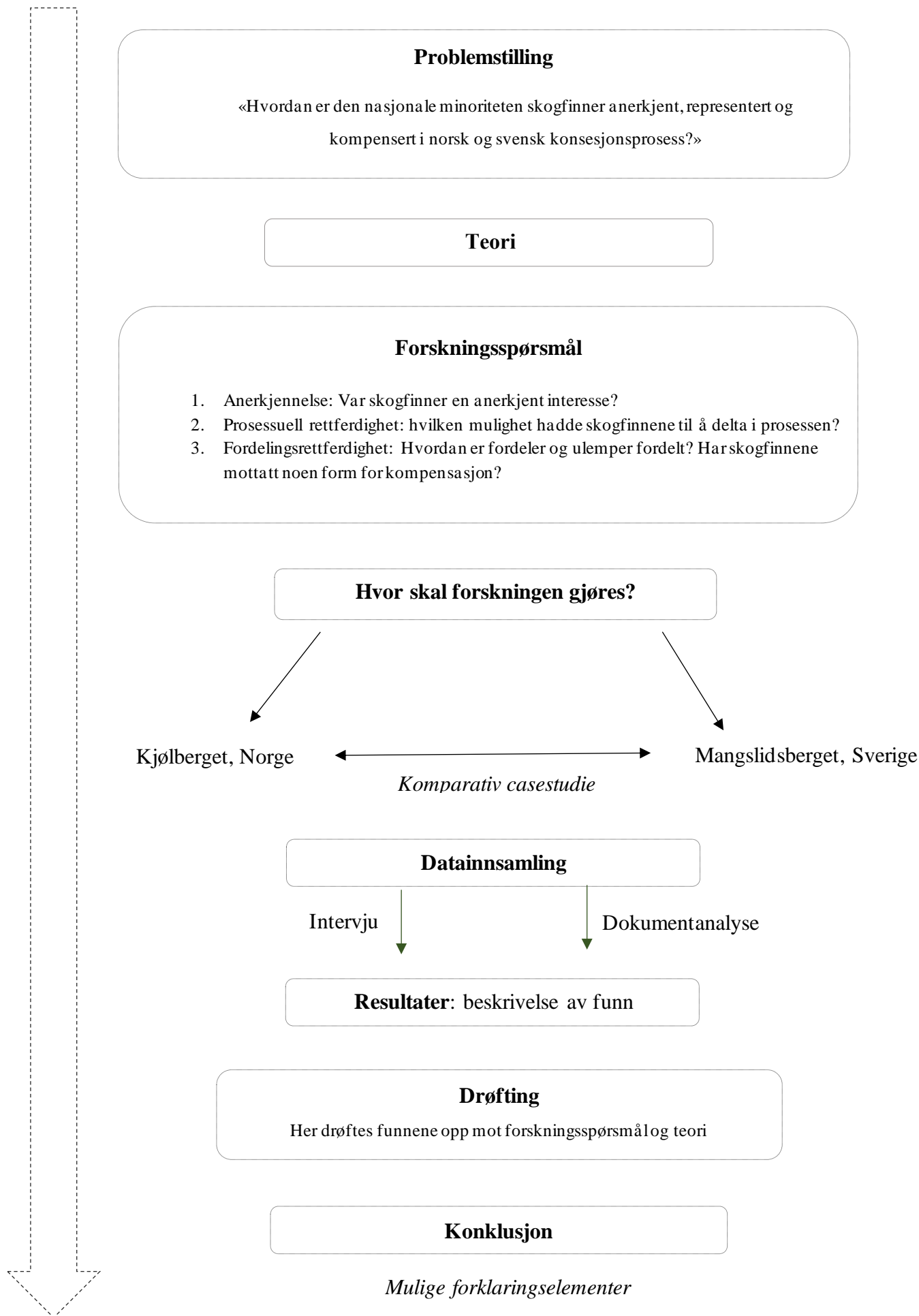
### 3.METODISKE VALG

Dette kapitlet gjør rede for metoder som er brukt for å svare på problemstilling og underspørsmål. Målet med oppgaven er å forklare aspektet ved energirettferdighet i konsesjonsprosessen for vindkraft. For å kunne svare på dette må oppgaven fremskaffe data som kan danne et godt nok kunnskapsgrunnlag til å sammenligne prosessene og drøfte de tre punktene for rettferdighet. Med bakgrunn i informasjonsinnhenting og analysen, søker oppgaven også etter mulige forklaringselementer for de ulike resultatene på norsk og svensk side av Finnskogen. Metodiske valg som er gjort gjennom prosessen vil bli presentert. Fordeler og ulemper ved metoden vil bli diskutert og vurdert i forhold til hvordan mulige svakheter kan minimeres.

#### 3.1 Valg av metode og forskningsmodell

Denne studien benytter en kvalitativ forskningsstrategi. Kvalitativ analyse går ut på å utvikle gode innsikter, refleksjoner, konsepter og teorier med utgangspunkt i empirisk materiale, som regel generert gjennom observasjoner, intervjuer eller dokumentstudier (Tjora, 2018). I samfunnsvitenskapen bruker man kvalitative data til å uttale seg om mønstre av holdninger og handlinger, som er representative for befolkningen. Analysen skal ende i kunnskap i en mer generisk form enn det empirien i seg selv representerer (Tjora, 2018).

En komparativ studie et godt design for å få frem ulikheter, nyanseforskjeller og mangfold. I en komparativ casestudie kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i allerede etablert teori og knytte det opp mot fenomenet som skal studeres og sammenlignes. Forskningsspørsmålene er begrenset til å gjelde to caser, hvor datainnsamlingen er gjort i forbindelse med hvert av case-områdene. Analyse av data ble gjort ved komparativ metode, og resultatet danner grunnlaget for konklusjonen og funn av mulige årsaksfaktorer til de ulike resultatene i hvert case-område. Figuren på neste side viser forskningsmodellen og de overordnede metodiske valgene som er gjort. Studien startet derfor med et teoretisk utgangspunkt, og forskningsmodellen er dermed en *stegvis deduktiv modell* som går fra teori til empiri, basert på Tjora (2017). Figuren på neste side viser i hovedtrekk prosessen fra start til slutt. Problemstilling, valg av teori og forskningsspørsmål er beskrevet i tidligere kapitler. Dette kapitlet vil gå videre inn på datainnsamling og analyse av data. Det er viktig å få frem at prosessen ikke har vært helt lineær, men har vært et hjelpemiddel for å strukturere arbeidet med oppgaven.



Figur 4: Forskningsmodell som viser prosessen, basert på Tjora (2017 s.19)

### **3.1.1 Komparativ casestudie**

Komparativ metode, eller sammenligningsstudie, brukes i vitenskapelig forskning som sammenligner og analyserer observerte fenomener innenfor definerte analyseområder (Ragin, 1987). Det å sammenligne et fenomen i to situasjoner, kan bidra til en bedre forståelse av fenomenet. Ifølge Tjora (2017) er komparative casestudier undersøkelser som bygger på to eller flere case-områder, hvor en case kan være familier, bedrifter, land, osv. Avgrensningen i denne oppgaven er konkrete vindkraftsaker i samme landskapsområde, men i forskjellige land. Formålet med denne studien er å gå i dybden i de to ulike casene for å få mer innsikt i måten de er organisert på. En komparativ casestudie vil åpne for å sammenligne de overordnede rammene i konsesjonsprosessene. Videre vil studien gå inn på hvert område for å se om likhetene og forskjellene som er funnet kan kaste lys over skogfinnens plass i prosessene – og om eventuell ulik håndtering av skogfinske interesser kan være forklarings-elementer for de ulike utfallene. Funnene fra case-områdene vil drøftes opp mot teorien, og på den måten kan studien finne frem til hva de har til felles, og særtrekkene mellom dem. De utvalgte case-områdene har flere likheter og ulikheter, som danner et sammenligningsgrunnlag som vil være relevant for analysen.

#### **Likheter som skal studeres**

- Samme landskapsområde (Finnskogen)
- Relativt like vindkraftprosjekter
- Skogfinner er en nasjonal minoritet i begge land
- Skogfinske interesser i begge områdene

#### **Forskjeller som skal studeres**

- Ulike land med ulike konsesjonsprosesser
- Ulikt utfall

#### **Analyseramme**

For å avgrense studien har jeg valgt å dele prosessene inn i innledningsfase tre hovedtemaer som kan være med å forklare utviklingen i konsesjonsprosessen på norsk og svensk side:

- Innledningsfase
- Behandlingsfase
- Avslutningsfase

Videre skal funnene analyseres opp mot de tre prinsippene om energirettferdighet med anerkjennelse, prosessuell rettferdighet og fordelingsrettferdighet. En av utfordringene i



studien er at det vil være ulike dimensjoner, som kan gjøre det vanskelig å finne en sikker årsakssammenheng mellom funnene i analyseområdene. Det blir derfor vanskelig å ende opp med en sikker konklusjon i vurderingen av årsakssammenheng, men vil likevel peke mot noen sannsynlige sammenhenger som har utmerket seg.

### **Eksempler på dimensjoner som kan føre til usikkerhet**

- Casene har ulik plassering på Finnskogen
- Ulike land med ulike prosesser (Sverige og Norge)
- Forskjellige tidsrom (Kjølberg-saken gikk fra 2013-2016, mens Mangslidberget gikk fra 2016-2018)
- I Sverige ble ikke hele konsesjonsprosessen gjennomført, som følge av at utbygger ikke gikk videre med sin søknad etter at kommunens vindkraftplan ble vedtatt

## **3.2 Datainnsamling**

Hensikten med oppgaven er å studere de ulike konsesjonsprosessene fra et objektiv «top-down» perspektiv. Vektlegging av objektivitet og nøytralitet har derfor vært en viktig del av analysen. Studien benytter dokumentanalyse og semistrukturerte intervju til å innhente data. Dokumentstudier er gjennomført for å få oversikt over case-områdene og deres kontekst, og danner et viktig grunnlag for analysen. Dokumentstudiene har også vært et viktig grunnlag for den videre datainnsamlingen i form av intervju. Intervjuene er foretatt for å innhente de ulike aktørers perspektiv, opplevelse og erfaringer som ikke kommer frem gjennom dokumentene.

Tjora (2017) viser til at datainnsamling i kvalitative studier ofte kan være hensiktsmessig å legge inn relativt tidlig i prosjektet. Dette begrunnes med at man ofte kommer tett på det man forsker på, og at denne nærheten kan svært ofte føre til at det en hadde antatt på forhånd ikke ser ut til å være slik i den spesifikke situasjonen, men at det kan dukke opp andre interessante og forskbare spørsmål. Det kan derfor være viktig å ha god tid og mulighet til å justere bruk av teori og perspektiver til det som fremstår som interessant i den empiriske analysen (Tjora, 2017). Kontakt med potensielle intervjupersoner ble opprettet via epost og telefon i januar – mars 2020, hvor intervjuene ble gjennomført i samme tidsrom.

### **3.2.1 Dokumentanalyse**

Dokumentanalyse, nærmere bestemt kvalitativ innholdsanalyse er brukt som metode for å finne informasjon i de offentlige saksdokumentene som foreligger. Hensikten med å bruke innholdsanalyse som metode har vært å objektivt studere konsesjonsprosessene. Med dette formålet har tekstanalyse vært passende for å sortere og hente ut informasjon fra de

overordnede retningslinjene for konsesjonsprosessene, samt plandokumentene som foreligger fra konsesjonsprosessene fra de to case-områdene. I forberedelsesfasen til analysen har det vært viktig å avgrense hva som skal undersøkes. Det er en stor mengde med dokumenter tilknyttet konsesjonsprosessene, hvor studien har valgt ut de viktigste overordnede dokumentene fra de konkrete planprosessene: som for eksempel konsekvensutredninger, bakgrunn for vedtak og sammendrag fra høringsuttalelser. Videre har prosjektet valgt ut relevante dokumenter for oppgaven, som kommuneplaner, fylkesplaner, relevante høringsuttalelser og brev. Ikke alle dokumentene lå tilgjengelig på Våler kommunes hjemmeside, derfor ga kommunen tilgang til deres saksbehandlingssystem den 17. og 18. mars, slik at jeg kunne plukke ut relevante dokumenter. Dette var journalførte dokumenter tilknyttet saken, som offentligheten skal ha tilgang til.

### **3.2.2 Semistrukturerte intervju**

Intervju er en form for kvalitativ metode, og vil kunne bidra til å fange opp ulike aktørers perspektiv, opplevelse og erfaringer knyttet til konsesjonsprosessen. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte, det vil si med muligheter for å stille oppfølgingsspørsmål utenfor det som ble tilsendt på forhånd. Rekruttering av informantene var ikke tilfeldig, men basert på deres rolle i prosessen. Kontakt ble opprettet via telefon og epost i januar-mars 2020. Tabellen viser informantenes rolle i konsesjonsprosessen og tidspunkt for intervju:

<b>Informantens rolle</b>	<b>Tidspunkt for intervju</b>
Beslutningsmyndighet i Norge: NVE	4.mars 2020
Kommune og beslutningsmyndighet i Sverige: Torsby kommune	12.mars 2020
Vertskommune i Norge: Våler kommune	13.mars 2020
Torsby Finnskogscentrum v/ Värmland museum,	12.mars 2020
Finnskogen natur- og kulturpark	16.mars 2020
Utbygger på norsk side	13.mars 2020
Skogfinske interesser i Norge	27.mars 2020
Solør-Värmland Finnkulturforening	27.mars 2020

Grunnet bruk av intervjuer er oppgaven meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Arbeidet med studien er forsøkt gjort på en ryddig måte i tråd med god forskningsetikk, hvor informantene fikk god informasjon om hva prosjektet omhandlet, og hvorfor jeg ønsket intervju. I forkant av intervjuene ble intervjuobjektene tilsendt en e-post med generell informasjon om prosjektet, deres rettigheter, og hva dataene skulle brukes til.

Dybdeintervjuer betraktes, ifølge Tjora (2017, s. 169) som «intervjuer som skjer ansikt til ansikt mellom informant og intervjuer». Intervjuene til og med 12. mars 2020 ble gjennomført ved fysisk oppmøte. På grunn av utbrudd av covid-19 måtte de resterende intervjuene holdt i form av telefonintervju. Ved telefonintervju mister man kroppsspråk, og dermed forsvinner noe av samtaleaspektet som et godt intervju er avhengig av. Det trekkes også frem positive sider ved telefonintervju, som for eksempel en følelse av anonymitet og avstand som gjør at informanten tør å åpne seg i større grad (Tjora 2017). Når det gjelder gjennomføringen av intervjuene, sitter jeg igjen med en følelse av at det definitivt er en fordel med et godt møte, ansikt til ansikt. Ved telefonintervjuene fikk man en følelse av distanse, og at man hadde dårligere tid. Dette kan nok begrunnes med at stillheten både informant og intervjuer trenger for å blant annet tenke rundt spørsmålene, kan oppleves annerledes på telefon enn i virkeligheten. På den måten er det lett å forhaste seg. For å forhindre misforståelser endte jeg telefonsamtalene med å oppsummere de viktigste punktene. På denne måten forsikret jeg meg i større grad om at jeg hadde oppfattet informantene rett. I etterkant av alle intervjuene ble det skrevet en oppsummering av intervjuet, hvor jeg valgte å anonymisere personopplysningene i intervjuene, da flere av informantene var opptatt av at de stilte til intervju på vegne av aktør, og ikke person.

De utvalgte intervjuobjektene satt på svært mye relevant kunnskap, og delte en mengde informasjon som var interessant for å belyse oppgavens problemstilling. Med åtte intervjuobjekter med ulike roller i konsesjonsprosessene, vil det likevel være for lite til å fastslå en generell slutning og klare årsakssammenhenger. En annen usikker faktor er at informasjonen som kommer frem er basert på intervjuobjektets subjektive oppfattelse av den aktuelle sak, og hva han eller hun husker på intervjutidspunktet.

### **3.3 Datahåndtering og analyse**

Analyse og tolkning av data har vært en prosess som har pågått gjennom hele forskningsarbeidet. Det er ikke uvanlig å begynne med tolking og analyse allerede før datainnhenting, fordi vi allerede i tidlig fase reflekterer over og vurderer hvordan vi skal forstå og tolke meningsinnholdet i det vi observerer (Tjora, 2017). Det var derfor viktig å ha

dette i bakhodet i arbeidet med oppgaven, og ikke la antakelser og hypoteser være førende for arbeidet med analysen. I etterkant av datainnsamlingen ble materialet kategorisert under ulike hovedtemaer i forbindelse med hvert av forskningsspørsmålene. Resultatene av funnene presenteres i kapittel 5, og analyseres videre opp mot forskningsspørsmålene i kapittel 6 og 7.

Denne studien er gjort på et overordnet nivå, med et ovenfra og ned perspektiv. Et studie med bredere intervjuer og mer subjektive oppfatninger, kan gi andre svar. Skogfinner er en minoritetsgruppe, og innad i gruppen kan det være ulike oppfatninger av rettferdighet. Selv om et resultat virker rettferdig for gruppen utad (objektiv vurdering), er det ikke sikkert den oppleves rettferdig for den enkelte (subjektiv vurdering). Ulike oppfatninger innad i gruppen gir utfordringer med verdisetting, og gjør det vanskelig å vurdere rettferdighet i absolutt forstand. Som nevnt i teorikapitlet trekker Jenkins et al. (2016) i den forbindelse frem at vi også bør snakke om opplevd rettferdighet. Det vil innebære et mer nyansert syn på utfallet ved å inkludere subjektive verdier, hvor man må kartlegge hver enkelt individ sin opplevelse av rettferdighet. I denne oppgavens utstrekning ville det være vanskelig å innhente nok data til å finne skogfinnenes subjektive oppfatninger av rettferdighet i prosessen. Forskningen ser derfor på prosessen ovenfra, og er på den måten et forsøk på en objektiv «top-down»-analyse av absolutt rettferdighet, men hviler også på intervjuinformasjon basert på subjektive persepsjoner.

## **4. EMPIRISK GJENNOMGANG**

Formålet med dette kapitlet er å presentere materialet som ligger til grunn for neste kapittel, hvor funnene diskuteres opp mot teorien og problemstillingene. Kapitlet går her kort inn på den formelle organiseringen av norsk og svensk konsesjonsprosess, blant annet ved å se på hvordan organiseringen er bestemmende for ulike interessers mulighet til deltakelse og innflytelse gjennom prosessen. Videre tar kapitlet for seg nasjonale minoriteters folkerettslige vern med føringer for norsk og svensk myndighetsutøvelse, ved å se på hvordan dette følges opp i praksis.

### **4.1 Norsk konsesjonsprosess**

En konsesjon er en tillatelse fra offentlige myndigheter til å igangsette visse næringsvirksomheter. I henhold til Energiloven (1990) §3-1 kreves det konsesjon ved utbygging av vindkraftverk, da bestemmelsen fastslår at ingen elektriske anlegg med spenning over 1000 volt kan bygges, drives eller eies uten konsesjon. I Norge er det NVE og OED som forvalter energiresurser, og dermed behandler søknader om konsesjon for vindkraftverk(Fauchald, 2018). At saksbehandlingen er sentralisert til NVE og OED skjedde som følge av at ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008. Den nye loven fikk stor betydning for energisektoren, og innebar en vesentlig begrensning i kommunenes mulighet til å påvirke utbyggingen av vindkraftverk gjennom planvedtak(Fauchald, 2018).

#### **4.1.1 Kommuner og fylkeskommuner sin rolle i konsesjonsprosessen**

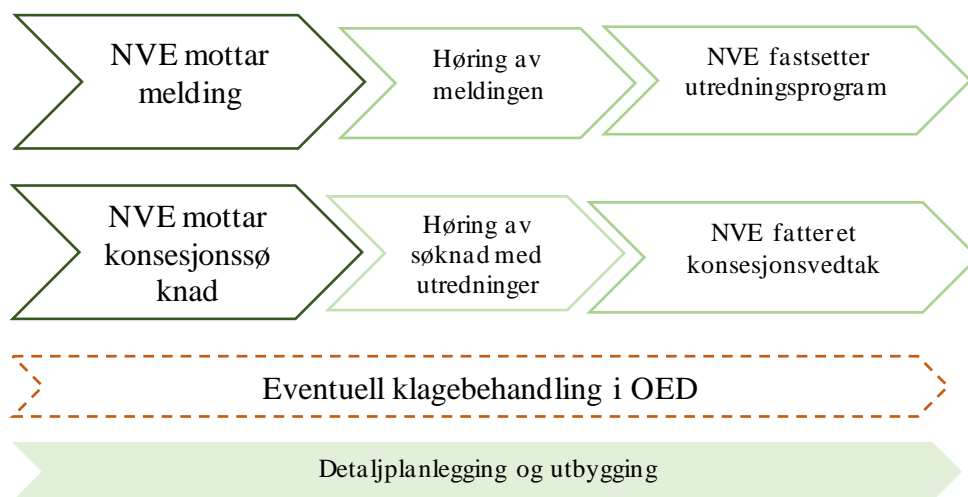
Etter at NVE i 2008 fikk eneansvaret for tildeling av konsesjoner, hadde Stortinget en intensjon om at arbeidet med regionale planer for vindkraft skulle få en viktig rolle ved å gi føringer for hvilke områder som var egnet og uegnet for vindkraftutbygging. Regionale planer skulle også være en viktig arena for å koordinere kommunale, fylkeskommunale og statlige interesser(Fauchald, 2018). I en forskningsrapport utarbeidet av NIBR kommer det imidlertid frem at fylkeskommunene i liten grad ser ut til å bli hørt i konsesjonsavgjørelsene til NVE(Wiig, Tesli, Stokstad & Hanssen, 2019). Da de eksisterende regionale planene likevel ikke ser ut til å bli hensyntatt, har planene skapt mye arbeid for det offentlige, og ikke minst falske forhåpninger blant tilhengere, eller frykt blant motstandere, og ført til flere unødvendige konflikter. Denne mangelen på hensyntaking kan ha bidratt til at kun 6 av 19 fylker har valgt å lage regionale planer(Wiig et al., 2019).

Vertskommunen har i likhet med fylkeskommunen i utgangspunktet funksjon som høringspart i vindkraftsaker, hvor innspill til konsekvensutredningsprogram og klare uttalelser og



eventuelt innsigelse til konsesjonssøknaden kan være aktuelle virkemidler(NVE, 2016). Likevel viser forskning at en tidlig kontakt med kommune og utbygger kan virke til å være avgjørende for om tiltakshaver ønsker å gå videre med prosjektet. Dersom vertskommunen går mot et vindkraftprosjekt, ser tendensen ut til å være at NVE heller ikke har gitt konsesjon(Inderberg, Rognstad, Saglie & Gulbrandsen, 2019). Dette viser at kommunen i praksis sitter på en uformell vetorett hvor standpunkt til vindkraftverk, særlig i tidlig fase, er svært viktig for saksbehandlingen. Med bakgrunn i dette er det i vindkraftsaker vanlig med en tidlig uformell kontakt mellom kommune, grunneier og utbygger for å avklare deres standpunkt til vindkraft (Inderberg et al., 2019).

#### **4.1.2 Konsesjonsprosessen**



Figur 5: Konsesjonsprosessen for vindkraft

#### **Meldingsfasen**

Overordnet består konsesjonsprosessen i at tiltakshaver først utarbeider en melding om prosjektet med forslag til utredningsprogram(NVE, 2019a). Meldingen skal bidra til å gi berørte parter informasjon om prosjektet, samtidig som disse får anledning til å komme med uttalelser og innspill.. Dette blir sendt ut på høring av NVE med høringsfrist på minimum 6 uker, hvor de berørte parter får informasjon om prosjektet og mulighet til å komme med innspill og forslag til temaer som skal utredes videre. Det blir også avholdt folkemøte. Folkemøtet og høringsrunden er de første formelle kravene til medvirkning fra berørte parter, og det er i denne fasen at de lokale påvirkningsmulighetene på søknad og KU er størst. På bakgrunn av meldingen, skriftlige innspill og egne vurderinger fastsetter NVE et endelig konsekvensutredningsprogram som stiller en rekke krav til forhold som tiltakshaver skal utrede nærmere før søknaden kan sendes inn for behandling. Dette har hjemmel i plan- og

bygningssloven og forelegges Miljøverndepartementet. Konsekvensutredningen utføres av tiltakshaver, eller den som tiltakshaver velger at skal utføre arbeidet(NVE, 2019a).

### Søknadsfasen

Tiltakshaver gjennomfører så konsekvensutredningen i tråd med det fastsatte utredningsprogrammet. Når dette er ferdigstilt sendes søknad sammen med konsekvensutredningen til NVE, som sender dokumentene på høring til myndigheter, interesseorganisasjoner, grunneiere og andre aktører med interesser som kan bli påvirket av det omsøkte vindkraftverket(NVE, 2019a). I denne høringen ønsker NVE innspill på om virkningene er godt nok utredet, om prosjektet bør meddeles konsesjon eller ikke og hvilke vilkår som bør settes i en eventuell konsesjon. Høringsfristen er minimum seks uker. NVE inviterer også lokale og regionale myndigheter til et informasjonsmøte i forbindelse med høringen av søknaden, og arrangerer et åpent møte for lokalbefolkningen og andre som har interesser i saken. Etter at alle høringsuttalelser er mottatt og behandlet, arrangerer NVE en befaring av det omsøkte planområdet, der alle som har kommet med skriftlige høringsinnspill til søknaden inviteres til å delta. Med bakgrunn i innkommende skriftlige høringsuttalelser, innkommet søknad og konsekvensutredning fatter NVE vedtak om å gi konsesjon eller ikke(NVE, 2019a).

### Klagebehandling

De fleste søknader påklages til Olje- og energidepartementet. NVE vurderer først om klagen inneholder nye opplysninger og som kan gi grunnlag for å oppheve vedtaket. Dersom vedtaket opprettholdes, oversender NVE klagen til OED for endelig avgjørelse(NVE, 2019a).

### Detaljplanlegging

Når konsesjon er gitt skal utbygger legge frem detaljplan og miljø-, transport og anleggsplan (MTA-plan) for NVE. Dette skal skje i god tid før byggestart(NVE, 2019a). Detaljplanen er et plankart med teknisk beskrivelse som viser anlegges endelige utforming. MTA-plan er en beskrivelse av arealbruken, og sikre at utbygger tar hensyn til de krav som er satt for konsesjonen. Begge planene skal godkjennes av NVE før anleggsarbeidet kan settes i gang(Evjen, Haaverstad, Lundsbakken, Bjerkestrand & Borgli, 2016).

## 4.2 Svensk konsesjonsprosess

I Sverige ligger konsesjonsmyndigheten på kommune- og fylkesnivå (länslagen). Energimyndigheten, som er statens forvaltningsmyndighet ved spørsmål om bruk og utbygging av energi, har ansvaret for å sette vilkårene for en effektiv energiforvaltning.

Konsesjongivende myndighet er fordelt slik:

- 290 kommuner på kommunenivå
- 21 länsstyrelser på länsnivå (fylke)
- Fem miljødomstoler på regionnivå

### **4.2.1 Kommuner og fylkeskommuner sin rolle i konsesjonsprosessen**

I Sverige er forvaltningen av energi- og naturressurser fordelt ut til kommunene, hvor hver enkelt kommune har hovedansvaret for den fysiske planleggingen i kommunen. Det er avsatt statlige midler til kommunene for planlegging og avsetting av områder til vindkraft (Sintef, 2010). Regjeringen har med dette gitt klare føringer til kommunene om å utarbeide gode oversiktsplaner som viser egnede områder for vindkraftverk. Ifølge informant fra planavdelingen i Torsby kommune er det viktig at kommunen gjør et godt grunnarbeid i planarbeidet, slik at de er godt rustet dersom spørsmål om vindkraftverk dukker opp. Det legges derfor stor vekt på gode prosesser med høringsrunder og informasjonsmøter, samt mye arbeid i forbindelse med konsekvensutredninger og landskapsanalyser.

Länsstyrelsen(fylkeskommunen) har i likhet med kommunen i oppgave å følge opp de nasjonale målsettingene om økt utbygging av fornybar energi. Länsstyrelsen har blant annet ansvar for informasjonsinnhenting for å kunne peke ut de områdene som er av riksinteresse, som er viktig i nasjonal sammenheng. Etter at områder av riksinteresse er pekt ut av länsstyrelsen, blir planen sendt videre til kommunen som skal følge opp disse områdene i den kommunale oversiktsplanleggingen (Energimyndigheten, 2019a). Länsstyrelsen fungerer med dette som en tilrettelegger for potensielle områder for vindkraft, men også som beslutningsmyndighet. Etter Sveriges miljølovgivning (Miljö- och energidepartementet, 1998) har kommunen en formell vetorett etter kapittel 16 §4 i *Miljöbalken*. Länsstyrelsen kan bare gi tillatelse til å bygge et vindkraftanlegg dersom kommunen godtar dette, se mer i punktet for søknads- og behandlingsfasen under.

## 4.2.2 Konesjonsprosessen

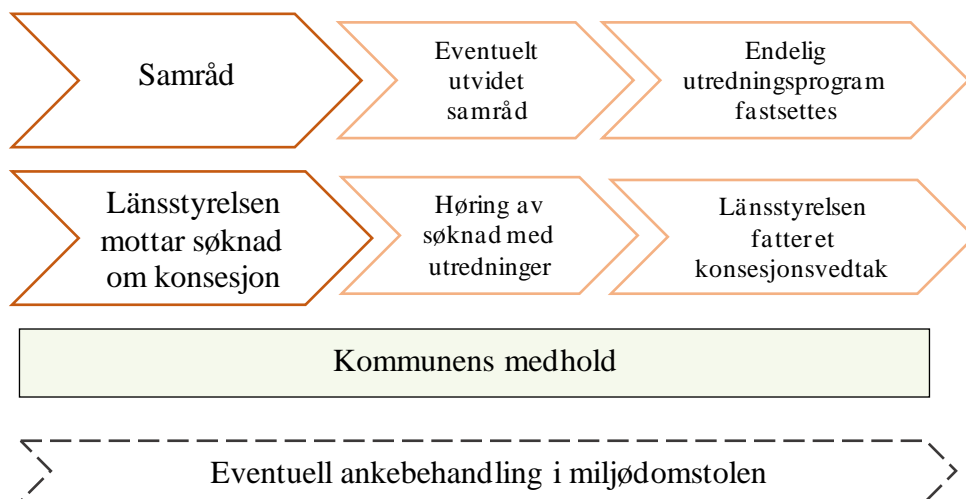
Det svenske konesjonssystemet er delt i ulike konesjonsprosesser basert på type virksomhet og størrelse.

**Mellomstort anlegg:** Mindre vindkraftanlegg på over 50 meter totalhøyde.

**Større anlegg:** Kraftanlegg som overstiger 25 MW. Dette tilsvarer kraftverk med to eller flere vindturbiner med en totalhøyde over 150 meter, eller med syv eller flere vindturbiner med en totalhøyde over 120 meter.

(Energimyndigheten, 2019b)

Mellomstore anlegg er mindre vindkraftanlegg, hvor det er tilstrekkelig med skriftlig melding til den aktuelle kommunen, som kan godkjenne utbyggingen. Hvis kommunen mener det mellomstore anlegget vil medføre negative konsekvenser for samfunn og/eller miljø, må utbygger likevel søke om konesjon fra länsstyrelsen (Energimyndigheten, 2019b). Under gis en kort beskrivelse av stegene i den svenske konesjonsprosessen for store virksomheter, som er mest aktuell for denne oppgaven.



Figur 6: konesjonsprosess for «større anlegg».

### Samråd

I svensk konesjonsprosess sitter utbygger på mye ansvar i oppstartsfasen, hvor det blir lagt tung vekt på å skape god dialog med berørte parter (Buan, Eikeland & Inderberg, 2010). Da store energianlegg kan være konfliktfylt ved at det berører mange arealinteresser, er lokale og

sentrale forvaltningsmyndigheter opptatt av å sikre at utbygging skjer slik at deres interesser ikke blir skadelidende. Prosessen starter derfor vanligvis med flere informasjonsrunder før den formelle samrådprosessen (Buan et al., 2010). Utbygger plikter etter miljøloven å holde et samrådsmøte mellom berørte parter og myndigheter før søknad kan sendes konsesjonsmyndigheten. Her presenteres prosjektets omfang og utforming, med mulighet for innspill og diskusjon (Energimyndigheten, 2019b). For store virksomheter er det ofte et utvidet samråd hvor flere statlige myndigheter, kommuner, frivillige organisasjoner og en bredere del av lokalbefolkningen involveres. Det endelige programmet for konsekvensutredningen fastsettes av utbygger med bakgrunn i samrådsmøtene og innkommende uttalelser.

#### Søknads- og behandlingsfasen

Når konsekvensutredningen er ferdigstilt kan søknad om konsesjon sendes sammen med konsekvensutredningen for behandling hos länsstyrelsen. Søknaden sendes på høring med tre til seks ukers frist for å komme med skriftlige uttalelser. Det er miljøprøvningsdelegationen hos länsstyrelsen som i første omgang avgjør konsesjonssøknaden, men er avhengig av kommunens godkjenning (Energimyndigheten, 2019b). Med dette har kommunen en reell vetorett, med mindre regjeringen går mot kommunen og likevel gir tillatelse til et vindkraftverk. Dette kan gjøres dersom det fra et nasjonalt synspunkt anses som nødvendig (Energimyndigheten, 2019b)

#### Ankebehandling

Vindkraftsaker kan ankes inn til miljødomstolen. Anken sendes først til länsstyrelsen som vurderer grunnlaget for anken før saken oversendes til en uavhengig miljødomstol. Dersom anken går gjennom, går saken opp til mark- og miljødomstolen som første instans, deretter mark- og miljøöverdomstolen i andre instans og kan til slutt ende opp i Høyesterett (Energimyndigheten, 2019b).

### **4.3 Oppsummering av likheter og forskjeller**

- Beslutningsmyndigheten er mer sentralisert i Norge enn i Sverige. I Norge er det kun NVE som er rettslig konsesjonsmyndighet, mens i Sverige er konsesjonsmyndigheten fordelt utover i landet i ulike länslag (fylkesnivå).
- I Sverige har de kommunal vetorett ved behandling av større vindkraftanlegg.
- Både Norge og Sverige har strenge miljøkrav med krav om detaljerte konsekvensutredninger.

- Begge landene har lovpålagte høringsrunder i forbindelse med konsekvensutredning og søknad. Når det gjelder melding- og utredningsfasen har utbygger ansvaret for å styre prosessen på svensk side. I meldingsfasen, når utredningsprogrammet skal fastsettes, er prosessen i større grad dialogbasert hvor både skriftlige innspill fra samrådsfasen, og muntlige innspill fra samrådsmøtene vurderes. På norsk side er det NVE som styrer meldingsfasen, med lovpålagte høringsrunder og folkemøte. Det er kun skriftlige innspill i høringsperioden som vurderes.
- Regionale og kommunale arealplaner kan være gode retningslinjer og gi et solid kunnskapsgrunnlag ved avveiningen i konsesjonsbehandlingen. I Norge er slike planer i liten grad brukt eller blitt vektlagt i konsesjonsbehandlingen. I Sverige er praksis annerledes, hvor arealplaner blir brukt som et viktig verktøy for vindkraftutbyggingen. Arealplanene gir utbygger mye informasjon i tidlig fase, og mulighet til å kartlegge egnede områder hvor det kan være sannsynlig å få tildelt konsesjon. Kommunens arealplaner har også stor betydning i forbindelse med kommunens vetorett.
- Klagebehandlingen blir utført av en uavhengig Miljødomstol i Sverige, mens det i Norge utføres av Olje- og energidepartementet. I Sverige er konsesjonsmyndigheten derfor i større grad uavhengig av politiske myndigheter enn de er i Norge.

#### **4.4 Nasjonale minoriteters rett til effektiv deltakelse**

Skogfinnene er en nasjonal minoritet i Norge og Sverige. Det er derfor nødvendig å gå kort inn på deres spesielle rettigheter til deltakelse som er nedfelt i folkeretten.

##### **4.4.1 Internasjonal rett:**

Retten til effektiv deltakelse for medlemmer av nasjonale minoritetsgrupper er nedfelt i flere folkerettslige bestemmelser. Den mest relevante for denne oppgaven er:

- FNs minoritetserklæring fra 1992.
- Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, 1999.
- OSCEs erklæring fra 1990 om den «menneskelige dimensjon» som omhandler rettigheter for nasjonale minoriteter fra 1995.

Målsettingen i konvensjonene gir rammene for myndighetenes arbeid med nasjonale minoriteter, men konvensjonene er også et redskap som hvert enkelt medlem av en minoritet kan bruke for å beskytte sine interesser (Norges institusjon for menneskerettigheter, 2019). Ut fra denne oppgavens perspektiv vil Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av



nasjonale minoriteter (1999) være mest aktuell, da den eksplisitt slår fast nasjonale minoriteters rettigheter. Både Norge og Sverige har ratifisert rammekonvensjonen, og har med det tatt på seg plikt til å sette i verk særskilte tiltak for å verne og styrke nasjonale minoriteters rettigheter (Council Of Europe, udatert).

Rammekonvensjonens artikkel 5 slår fast at nasjonale minoriteter skal beskyttes ved at minoritetsgruppene skal kunne «[...] bevare og utvikle sin kultur, samt bevare de grunnleggende bestanddelene av sin identitet, det vil si deres religion, språk, tradisjoner og kulturarv». Videre slår artikkel 15 fast at personer som tilhører nasjonale minoriteter, skal «sikres effektiv deltakelse i det kulturelle, sosiale og økonomiske liv og i offentlige anliggender, særlig de som berører dem» (Rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter, 1999). Effektiv deltakelse handler om mer enn kun å være tilstede; man må ha den nødvendige kompetanse og profesjonalitet, samt en medlemsmasse i ryggen, for effektivt å kunne representere minoriteten (IRIS, 2008). Europarådet har her slått fast at myndighetene plikter å konsultere med nasjonale minoriteter når disse blir direkte eller indirekte påvirket av politiske beslutninger. Konsultasjonen skal være fri, forutgående og informert, men hvordan konsultasjonen skal skje i praksis er opp til myndighetene og representanter for minoriteten (Ekeløve-Slydal & Pashalishvili, 2019). Folkerettens bestemmelser gir med dette et tolkningsrom, og det blir derfor nødvendig å se på myndighetenes praksis i Norge og Sverige for å forstå hvordan nasjonale minoriteters rett til effektiv deltakelse håndteres i praksis.

#### **4.4.2 Skogfinner som nasjonal minoritet i Norge og Sverige**

Betegnelsen skogfinner brukes i dag om etterkommerne av finner som innvandret til Sverige og Norge. I forbindelse med at skogfinner ble en anerkjent minoritetsgruppe etter ratifiseringen av Rammekonvensjonen, var det delte meninger om minoritetsstatusen i Norge. Flere syntes det var rart å skulle skilles ut fra majoriteten, hvor det blant annet ble vist til at de siste som kunne snakke finsk døde ut på 60-tallet. Forskjellene mellom det norske og det skogfinske er med andre ord svært utvisket (Saugestad, 2013). I Norge er den skogfinske minoriteten engasjert i en rekke mindre lokale foreninger, som har samlet seg under paraplyorganisasjonen *Skogfinske interesser i Norge* (Saugestad, 2013). Norsk Skogfinsk Museum er også en sentral organisasjon, og fungerer i dag som knutepunkt og pådriver for bevaring og formidling av skogfinsk kultur (Norsk Skogfinsk Museum, udatert). I forbindelse med denne oppgaven ble det foretatt intervju av en representant fra paraplyorganisasjonen *Skogfinske interesser i Norge*. Det ble også intervjuet en representant fra den lokale foreningen *Solør-Värmland Finnkulturforening* (Finnkulturforeningen).

Finnkulturforeningen jobber med bevaring og formidling av skogfinsk kulturarv på svensk og norsk side av Finnskogen. De er også medlem av Skogfinske interesser i Norge.

I Sverige har den skogfinske kulturen en sterk stilling (Laestadius, 2016). I likhet med norsk side, er flere lokale foreninger godt etablert. Foreningene har stor betydning for å holde de skogfinske kulturhistorien i live (Laestadius, 2016). I intervju med representant fra Torsby kommune blir det nevnt at Finnskogen er et svært «kjenslig» område når det kommer til kommuneplanlegging. Dette gjelder særlig områdets kulturarv, som det er stor interesse og vilje til å bevare. Länsstyrelsen og kommunen har gitt særlig støtte til ulike kultursatsninger som styrker den finske kulturhistorien. Torsby Finnskogscentrum på Lekvantet trekkes frem som en slik satsing. Torsby Finnskogscentrum er en underavdeling av Värmland museum, og er en solid offentlig avdeling som jobber tett inn mot kommunen i forhold til bevaring og utvikling av den skogfinske kulturarven.

#### **Helhetlig kulturarvområde - felles samarbeidsplattform**

Finnskogen natur- og kulturpark (FNK) ble etablert i 2014, og er en felles samarbeidsplattform mellom blant annet kommune, interesseorganisasjoner og næringslivet. Samarbeidet går på tvers kommunegrensene og riksgrensen med mål om ivaretagelse og utvikling av Finnskogen. Et slikt samarbeid kan ifølge informant fra FNK, også bidra til en bedre informasjonsflyt mellom kommune- og riksgrense i forbindelse med planer som berører Finnskogen. FNK er ikke en direkte representant for skogfinske som nasjonal minoritet, men et verktøy for å skape en samordnet utviklingsstrategi for å ivareta blant annet skogfinske kulturverdier, men samtidig bidra til at det utvikles på en bærekraftig måte (intervju). Informant fra FNK viser til at svært mange av de mindre skogfinske foreningene har få medlemmer. For å stå sterkere sammen for bevaring av skogfinsk kulturarv, har flere av de skogfinske foreningene meldt seg inn i samarbeidsprosjektet.

#### **4.4.3 Norsk myndighetsutøvelse og praksis**

Det finnes ingen norsk lov om nasjonale minoriteters rettigheter og status, og utgangspunktet for Norges politikk er de internasjonale menneskerettighetene som har en sterk status i norsk lovgivning med eget kapittel i Grunnloven (Ekeløve-Slydal & Pashalishvili, 2019). Stortingsmelding nr. 15 (2000-2001) kom som en oppfølging av at Norge har ratifisert Europarådets rammekonvensjon. Her defineres en nasjonal minoritet som en «*etnisk, religiøs og/eller språklig minoritet med langvarig tilknytning til landet*» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2000, s. 3). Basert på denne definisjonen har hittil fem folkegrupper fått en slik status: Jøder, kvener, romfolk, reisende og skogfinner. Samene har vært i Norge i

flere tusen år og regnes som urfolk, med eget vern gjennom Grunnloven og Sameloven (Norges institusjon for menneskerettigheter, 2019)

#### NASJONALE MINORITETER I NORGE:

Jøder	Kvener
Romfolk	Reisende
Skogfinner	

Stortingsmelding nr. 15 gir en gjennomgang av Rammekonvensjonen, og hvilke virkemidler som bør iverksettes for Norsk myndighetsutøvelse. Når det gjelder prinsippet om effektiv deltakelse, viser meldingen til at det kan «*vere nødvendig med særlege tiltak for å sikre at minoritetsgruppene også har høve til å delta i samfunnet på ein effektiv måte, og til å vere med å ta avgjerder som gjeld dei sjølve*»(Kommunal- og regionaldepartementet, 2000, s. 49).

Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å samordne statlig politikk som berører nasjonale minoriteter(Riksrevisjonen, 2019). For å sikre prinsippet om effektiv deltakelse, har norske myndigheter hovedsakelig valgt å gi statlige tilskudd til organisasjoner og prosjekter(Ekeløve-Slydal & Pashalishvili, 2019; Riksrevisjonen, 2019). Fra statens side uttrykkes det et ønske om en tett dialog med organisasjonene som representerer de nasjonale minoritetene for å sikre at deres synspunkter blir hørt (Kommunal- og regionaldepartementet, 2000; Regjeringen, 2009). I den forbindelse ble det i 2003 opprettet et kontaktforum mellom sentrale myndigheter og nasjonale minoriteter. Dette har ført til at det i Norge er større sjanse for å få gjennomslag for synspunkter hvis man etablerer en medlemsorganisasjon, ved at representanter for organisasjonen blir invitert til møter og får lettere politikernes gehør (Ekeløve-Slydal & Pashalishvili, 2019).

I en evaluering av tilskuddsordningen utført av International Research Institute of Stavanger(IRIS, 2008), vises det til at tilskuddsordningen alt i alt har bidratt til at gruppene er blitt bedre i stand til å fremme egne krav. Evalueringen trekker likevel frem et problemområde, hvor de organisasjonene som får grunnstøtte, erfarer begrensninger når det kommer til ressurs og kapasitet i forhold til det å skulle engasjere seg i politiske prosesser som høringer. Denne begrensningen virker inn på et av tilskuddsordningens hovedformål, som er å bidra til at de nasjonale minoritetenes sikres effektiv deltakelse, særlig i beslutninger som angår dem selv. I intervju med informant fra Skogfinske interesser i Norge trekkes det frem at tilskuddsordningen har blitt langt bedre, men at de likevel ikke sitter på tilstrekkelige ressurser til å følge opp alle saker på tvers av kommunegrensener.

#### **4.4.4 Konesjonsprosess for vindkraft**

I NVE sine retningslinjer for behandling av vindkraftsaker er det klare retningslinjer for konsultering med samiske interesser når en vindkraftsak berører deres interesser (NVE, 2019b). I intervju med NVE opplyser informant at det derimot ikke finnes noen retningslinjer for hvordan slik inkludering skal skje når en konsesjonssak berører nasjonale minoritetsgruppers interesser. I forbindelse med den aktuelle saken på Kjølbberget, viste informant til at de ikke var kjent med at Skogfinner som en nasjonal minoritet hadde spesielle rettigheter for deltakelse. Dette var noe som framkom og ble hevdet lenge etter at konsesjonsprosessen var avsluttet og arbeidet var påbegynt. NVE viste videre til at de har en bred høringsprosess, hvor alle involverte parter er velkomne til å komme med sine synspunkter. Dette gjelder både ved høring av melding med utredningsprogram og søknad med konsekvensutredningen. På spørsmål om hvordan NVE generelt kartlegger berørte interesser, opplyser NVE at dette blir kartlagt i dialog med vertskommunen og utbygger. Prosessen varsles også ved nabovarsling samt kunngjøring i to aviser. I intervju med Våler kommune ble det nevnt at skogfinner som en nasjonal minoritetsgruppe aldri har vært oppe som et tema. I intervjuet vises det til at det oppleves som uklart hvem som tilhører denne gruppen i dag. Med bakgrunn i dette hadde ikke kommunen noen klar praksis i forhold til å inkludere de skogfinske minoritetsgruppene.

#### **4.4.5. Svensk myndighetsutøvelse og praksis**

I 2000 ratifiserte Sverige Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, hvor samer, jøder, romfolk, sverigefinner og tornedalingar ble definert som nasjonale minoriteter (Minoritetslagen, 2009, §3). Skogfinner, også kalt «*svedjefinnar*», er en minoritetsgruppe som faller inn under sverigefinner (Fingal, 2016).

##### NASJONALE MINORITETER I SVERIGE

Samer	Romfolk
Jøder	Torndelingar
Sverigefinner	

Skogfinnerne holder til i Värmland län, og i likhet med norsk side driver dagens skogfinner verken med tradisjonelt svedjebbruk eller snakker finsk. Det som er igjen av deres kultur stort sett dreier seg om forvaltning av kulturminner og ivaretagelse av det skogfinske kulturmiljøet (Intervju med Finnskogssenteret). Sverige har ikke undertegnet FNs urfolkskonvensjon, men samer betegnes likevel som urfolk i Sverige etter erklæring i riksdagen fra 1977, samt

regjeringsformen 1:2 (stortingsmelding) hvor det uttrykkes klart at samenes mulighet til å beholde og utvikle sin kultur skal beskyttes (Sametinget, 2020). Samtidig defineres samene også som en nasjonal minoritet, hvor de også gis vern etter samme lov som nasjonale minoriteter.

Den svenske «*Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk*» er vedtatt for å følge opp folkerettens føringer (Minoritetslagen, 2009). Det følger av loven at forvaltningsmyndighetene skal fremme de fem nasjonale minoritetsgruppene muligheter og kultur i Sverige. Målet er å gi medlemmer av nasjonale minoriteter mulighet til å delta på samme vilkår som majoriteten, ved å øke gruppenes innflytelse over egne anliggende (Nordiska Museet, 2010; Region Gävleborg, 2019). I likhet med Norge bidrar Sverige med statlig støtte i form av organisasjonsbidrag til de nasjonale minoritetenes riksorganisasjoner, slik at de skal kunne stille med ressurser til å delta i politiske prosesser som angår dem. Også på svensk side trekker Länsstyrelsen og Sametingets rapport om minoritetspolitikken utvikling fra 2018 frem at organisasjonene til minoritetsgruppene fortsatt ikke har nok ressurser til å delta i all planlegging som berører deres interesser (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2019).

#### **4.4.6 Konesjonsprosess for vindkraft**

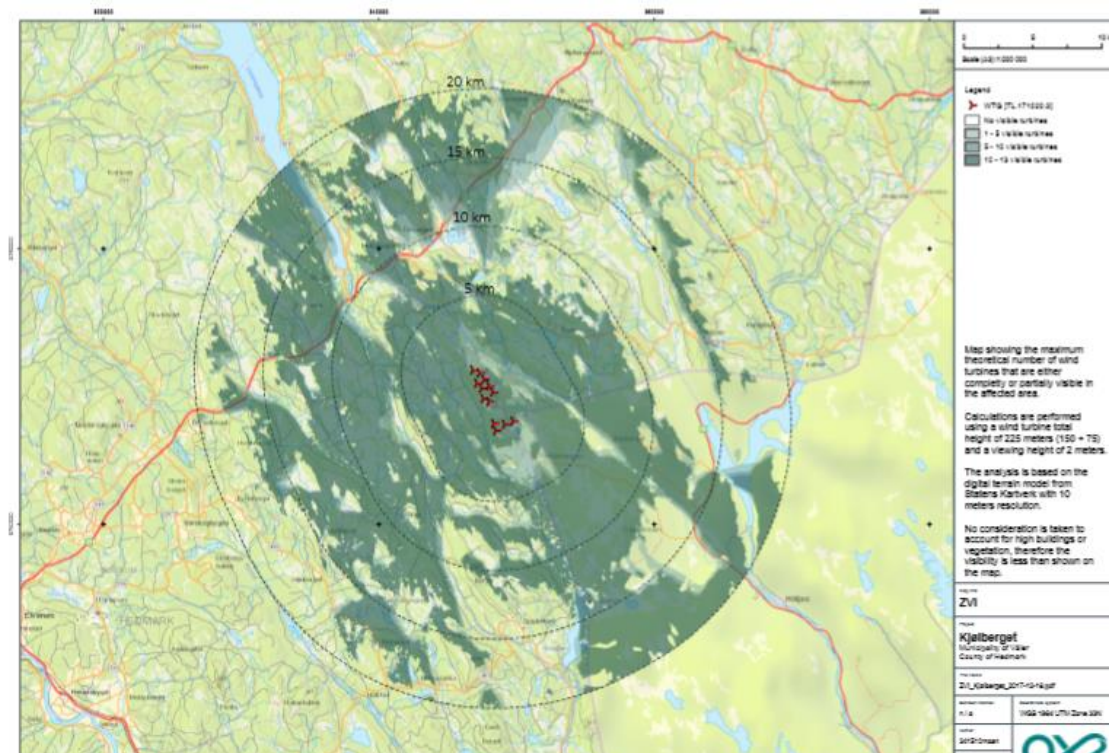
I intervju med representant fra Torsby kommune ble det hevdet at Finnskogen og skogfinnernes innvandring alltid har vært en viktig kulturarv og hatt en svært høy verdi i kommunen. Kommunen har et nært samarbeid med Värmland museum, herunder også Torsby Finnskogscentrum. Riksantikvaren er også underlagt Värmland museum, som er med på arbeidet med å kartlegge skogfinsk kulturhistorie og jobber for bevaring av den. Värmland museum har gjennom lengre tid hatt et pågående prosjekt «*Centrum för två nationella minoriteter*», med en visjon om å løfte minoritetsgruppene kultur gjennom å fremheve deres historie. Prosjektet søkte kontakt og samarbeidet med flere foreninger for medlemmer av sverigefinske foreninger (Värmlands Museum, udatert). Når det kom til spørsmålet om direkte inkludering av skogfinner som en nasjonal minoritetsgruppe var kommunen usikker på hvor godt dette ble fulgt opp i praksis. Kommunen hadde ikke noen praksis for dialogmøter direkte med de skogfinske interesseorganisasjonene. Det ble likevel vist til at Torsby Finnskogscentrum hadde nært samarbeid med skogfinske interesser både på norsk og svensk side, og på den måten fungerte de som en indirekte, offentlig representant for de skogfinske verdiene.

## 5. PRESENTASJON AV OMRÅDENE OG FUNN

For å få et bilde av skogfinnens påvirkningsmulighet ved spørsmål om etablering av vindkraftverk på svensk og norsk side av Finnskogen, illustrerer dette kapitlet spørsmålet i lys av de to utvalgte case-områdene på Kjølberget og Mangslidberget. Funnene som er gjort gjennom dokumentanalysen og intervju er strukturert etter innlednings-, behandlings- og avslutningsfasen og vil systematisk bli presentert etter hverandre. Studiens relevante funn bli tatt med videre til drøftingskapitlet, hvor de vil bli analysert opp mot forskningsspørsmålene og de tre punktene for energirettferdighet.

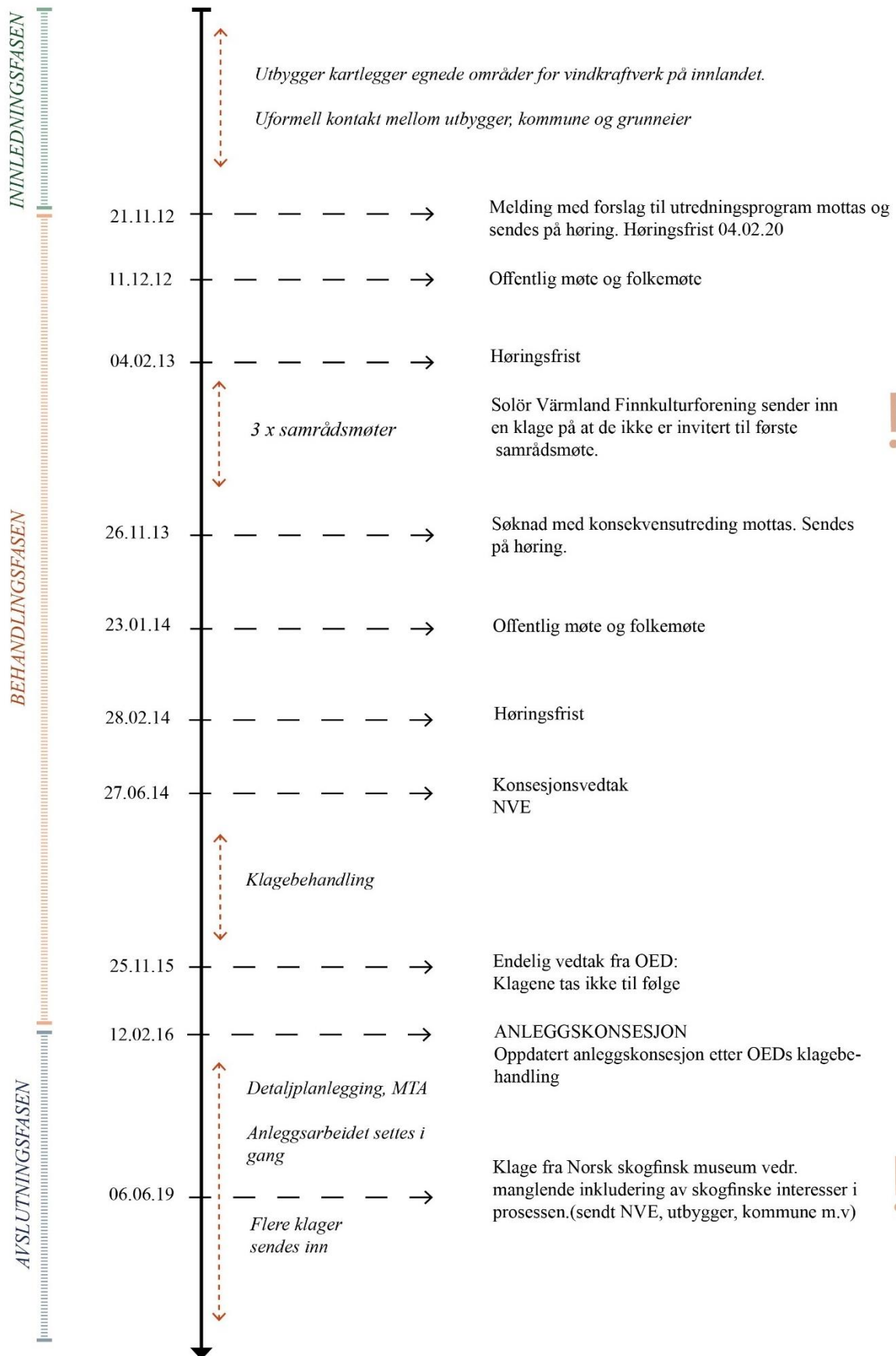
### 5.1 Case 1: Norge, Kjølberget i Våler kommune

Kjølberget ligger i Våler kommune, tett ved grensa mot kommunene Trysil og Elverum på norsk side og Torsby på svensk side. Kjølberget er Finnskogens høyeste topp på 705 moh. Turbinene i den utredede løsningen er på 182 meter, men på grunn av teknologisk utvikling endte de på 213 meter i den godkjente detaljplanen. Planområdet for vindkraftanlegget på Kjølberget dekker et areal på 7,7 km<sup>2</sup>, og består av «*langstrakte åsrygger med en blanding av skogsterreng og myrer*» (Sweco, 2013, s. 10). Ifølge informant fra skogfinske interesser ble området etter skogfinnens innvandringstid stort sett brukt som beiteområder, men det er noen gamle finneboplasser i influensområdet, samt flere tufter etter gammel finnebosetting. (intervju med skogfinske interesser).



Figur 7: Planområdet vist på et synlighetskart (NVE, 2017)

## 5.1.1 Hovedtrekkene ved konsesjonsprosessen i Kjølberget



Figur 8: Konsesjonsprosessen på Kjølberget



## **Innledningsfasen**

Utbygger opplyste i intervju at vindkraftprosessen begynte med en skanning av hele innlandet, som resulterte i et kart som fremstilte mulige områder for vindkraftetableringer. I tillegg til nettilknytning, er et vindkraftverk avhengig av god vind og må derfor opp på de toppene det blåser mest. Det må tidlig tas stilling til hvem som har interesser knyttet til området. Vindkraftverket bør helst etableres i det som regnes som mindre konfliktfylte områder, med lite bebyggelse, uten samiske interesser og viktige naturtyper. Rundt Kjølberget var det gode vindforhold med utbygd infrastruktur.

I samarbeid med kommunen kartla utbygger de berørte interessene til i hovedsak å være grunneier, turisme, friluftsliv, jakt og skogsdrift (intervju med utbygger). Det var langt til nærmeste fastboende, og på spørsmål rundt kjennskap til skogfinske interesser, var det en interesse utbygger var klar over at eksisterte. Det var ingen tvil om at Finnskogen hadde fått navnet sitt etter skogfinnerne, og at utbyggingen kom i konflikt med Finnskogleden som går gjennom planområdet. Utbygger trakk frem leden som en tursti som er viktig både i forbindelse med turisme, kulturhistorie og friluftsliv. Utbygger viste også til en gammel gård etter skogfinsk bosetting i utkanten av planområdet, hvor de som bor der driver sin virksomhet basert på naturbasert reiseliv og Finnskogens kulturhistorie. Eierne av denne gården deltok aktivt inn mot prosessen fra begynnelsen.

Når det gjaldt skogfinner som en nasjonal minoritetsgruppe, var utbygger klar over dette. Det ble også nevnt at de var en minoritet i konsekvensutredningen (Sweco, 2013, s. 59). Utbygger mente det var viktig å få frem at under prosessen kom det frem lite kunnskap om hvem som var skogfinner i dag. De hadde ikke noe kunnskap om at skogfinner, som en nasjonal minoritetsgruppe skal ha særlige rettigheter til deltakelse. Utbygger uttrykte likevel klart i intervju om at de var opptatt av å ha en åpen prosess, og at skogfinske interesser hadde mulighet til å delta i informasjonsmøter og høringsrunder på lik linje med alle andre.

På spørsmål rundt Finnskogens kulturhistorie mener utbygger at man kan forstå Finnskogen på forskjellige måter, og trekker frem Finnskogen som et landskapsområde som alltid har vært i utvikling. Området har aldri vært vernet, og det er stadig tatt i bruk nyere teknologier for å høste naturressursene. Skogfinnerne kom med svedjebruket, som senere utviklet seg til skogbruk med hest, så fra motorsag til moderne maskiner og store tømmerbiler. Mange vil forstå Finnskogen som et område i bruk, hvor næringsutvikling alltid har vært viktig, og nå tas utviklingen enda en ny vei ved utviklingen av vindkraftverk (intervju med utbygger).

Denne begrunnelsen var hele veien et viktig argument for utbygger i forbindelse med etableringen av vindkraftverk på Kjølberget.

I intervju med utbygger informeres det om at utbyggingssaker alltid starter med en uformell kontakt mellom utbygger, kommune og grunneier. Dette er en vanlig praksis, da utbygger er avhengig av et godt samarbeid med disse aktørene. Informant fra Våler kommune hadde ikke kunnskap om når denne kontakten fant sted, da den ikke var journalført i systemet. Informant trakk likevel frem at Våler arbeiderparti allerede i 2010 enstemmig vedtok å stille seg positive til mulig vindkraftutbygging. Ved spørsmål om vindkraftutbygging på Kjølberget stilte kommunestyret seg tidlig enstemmig positive (intervju med Våler kommune).

Informantene fra den skogfinske interesseorganisasjonen og Finnkulturforeningen trekker frem at de samlet sett opplever at deres interesse absolutt ikke ble inkludert i prosessen. De sitter heller igjen med en opplevelse av å være utelatt. Informant fra skogfinnernes interesseorganisasjon trekker frem at turistforeningen ble inkludert. Turistforeningen beskytter flere av de skogfinske verdiene i forbindelse med Finnskogleden og kulturlandskapet. Informant trekker likevel frem at det er beklagelig at ingen fra de skogfinske foreningene som har jobbet med skogfinsk kulturarv gjennom flere tiår ikke ble inkludert. Informant viste til at sammenhengen mellom natur og kultur er helt essensiell i den skogfinske historien og kulturen. Svedjebruket var et vesentlig element for både innvandring, bosetting, livberging og økonomi. Det ble vist til at mye av dagens tilhørighet og identitet for skogfinnene ligger i det som er igjen av alle kulturmiljøene, slik som stedene, kulturminnene, det helhetlige landskapet med endeløs skog og den egne roen man finner på Finnskogen. Denne viktige betydningen av landskapsområdet kommer ikke med i konsekvensutredningen. Utbyggingen vurderes av skogfinnene til å berøre så mye mer enn kanskje de fleste, som ikke kjenner landskapsområdet ut og inn har forutsetning til å forstå. Dette kan, ifølge informant fra skogfinske interesser, være et resultat av at konsekvensene bare blir forstått utenfra.

Informant fra Finnkulturforeningen viste også til at kommunens standpunkt virker til å være viktig i vindkraftsaker. Kommunestyret i Våler var enstemmig positive til vindkraftplanen, og ifølge informant fra skogfinnene var det antakeligvis ingen i kommunestyret som hadde nær tilknytning og identitet knyttet til den skogfinske kulturarven. Området blir ofte oppfattet som langt unna, og et sted man verken kan se eller bli berørt av. Informanten formidlet videre at da ikke kommunestyret representerer skogfinnene, bør vel skogfinnernes folkerettslige vern og rett til effektiv deltakelse spille inn. Foreningen har ingen ansatte, og alle medlemmer jobber frivillig. De har derfor svært lite ressurser til å følge opp alle saker som berører dem,

og er avhengig av å få informasjon og bli inkludert i prosessen tidlig, slik at de kan påvirke prosessen fra starten av. Det ble videre vist til at ingen i foreningen har erfaring eller kunnskap rundt konsesjonsprosesser for vindkraft, og myndighetene derfor bør kommunisere direkte inn mot organisasjonene i slike saker. Representant fra den skogfinske interesseorganisasjonen trekker frem at de ikke fikk informasjon om prosessen før det var for sent. I forkant av Kjølberg-saken, pågikk det en stor vindkraftsak på Kongsvinger Finnskog, hvor flere av de skogfinske foreningene engasjerte seg. Ifølge informant ble alt arbeidet i den saken ble satt på vent, da kommunen stilte seg negative til utbygging. Kort tid etter ble konsesjonssaken på Kjølberget satt i gang, men da hadde «luften gått ut av ballongen». Da de ikke ble invitert som høringspart i første runde, ble det vanskelig å få med seg prosessen fra starten av. Det ble vist til få ressurser og at det ikke var lett å få med seg de små kunngjøringene i lokalavisen. Dette gjorde at Kjølberg-saken kom fort i gang, men nesten uten motstand (Intervju med skogfinske interesser).

### **Forholdet til andre planer**

Kommuneplaner ble brukt for å kartlegge kommunenes interesser i og rundt planområdet. Kjølberget var i kommuneplanens arealdel for Våler kommune (2006-2017) definert som landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område) med særlige naturforvaltningsinteresser. Det foreligger ingen regional plan for vindkraft i Hedmark nå Innlandet, men «Regionale føringer for behandling av vindkraftsaker i Hedmark» ble vedtatt november 2013 (Hedmark fylkeskommune, 2013). Planen gir blant annet retningslinjer for hvilke temaer som er viktige å vurdere i forbindelse med vindkraftsaker, hvor formålet er å sikre at utbygging av vindkraftverk ikke skjer på bekostning av landskapsverdier, kulturminner og kulturmiljøer. I planen trekkes Finnskogen frem som et verdifullt landskapsområde hvor det ikke bør etableres vindkraftanlegg som har direkte påvirkning på området (Hedmark fylkeskommune, 2013, s. 32). I konsesjonsvedtaket vises det i den forbindelse til at Hedmark fylkeskommune i høringsuttalelse har uttrykt at Kjølberget vindkraftverk ikke får «*plassering, utforming eller omfang som gjør at regionale føringer for behandling av vindkraftsaker tilsier at Hedmark fylkeskommune skal gå imot at det gis konsesjon*» (NVE, 2014, s. 9). I vedtaket la NVE tung vekt på at kommunen var positiv til tiltaket, og at fylkeskommunen vurderte tiltaket til å være i tråd med regionale føringer (NVE, 2014, s. 10).

For å kartlegge kulturminner ble Riksantikvarens database med oversikt over kulturminner benyttet. Sefrak-registeret er en oversikt over hus i Norge bygget før 1900, og ble benyttet for å få oversikt over eldre bygningsmasse og som en indikator på hvor man bør være

oppmerksom på mulige kulturhistoriske verdier. Lokale og regionale planer for kulturminnevern ble også brukt for å kunne kartlegge viktige kulturminner og kulturmiljø i influensområdet (Sweco, 2013, s. 55).

### **Behandlingsfasen**

NVEs første kontakt med utbygger var i forbindelse med innsendelse av melding med forslag til utredningsprogram. Dette ble sendt ut på en bred høringsrunde i en periode på 11 uker (Intervju med NVE). I høringsperioden ble det avholdt et folkemøte og offentlig møte. Folkemøtet er et informasjonsmøte, hvor de som deltar får informasjon om utbyggingen, prosessen og muligheten for å påvirke. Det blir ikke skrevet referat fra møtet, og det er kun skriftlige innspill i høringsperioden som vil bli vurdert. NVE er opptatt av å formidle gjennom hele prosessen at det kun er skriftlige innspill i høringsperioden som vurderes (intervju med NVE).

NVE, utbygger og kommune opplyser at det kom inn svært få høringsuttalelser ved første høringsrunde. Dette gjenspeiler temaene som ble fastsatt i utredningsprogrammet. Kommunens representant opplyser at prosessen ble oppfattet som ryddig og lite konfliktfylt. Samtidig opplevde de svært lite engasjement. Lite engasjement kan være grunnlag for mangel på informasjon og tilrettelegging av diskusjonsfora. Kommunen nevner i den forbindelse at de burde sett mer på muligheten for å avholde informasjonsmøter på flere steder. Særlig burde møte vært avholdt i områder hvor folk ble berørt av vindkraftverket, da dette kanskje kunne bidratt til mer engasjement og bedre kunnskaps- og informasjonsutveksling (Intervju med Våler kommune).

Etter første høringsrunde blir utredningsprogrammet fastsatt, og utbygger igangsetter arbeidet med konsekvensutredning og søknad. Utbygger arrangerte tre samrådsmøter underveis i arbeide, med formål om at berørte parter og andre interesser kunne komme med innspill og påvirke det pågående arbeidet. Samrådsmøter er ikke noe som er pålagt, men en strategi for et godt system som inkluderer aktører som representerer mer enn bare kommunestyret (intervju med utbygger).

Ulike interesser deltok i samrådsmøtene. Etter første møte sendte Finnkulturforeningen inn klage til Våler kommune på at de ikke ble invitert i prosessen. De viste til deres arbeid med å bevare skogfinsk kulturarv, samt deres stilling som nasjonal minoritet med folkerettslig vern etter Rammekonvensjonen (Solør-Värmland Finnkulturforening, 2013). Våler kommune viste til at det var utbygger som arrangerte møtene, men at klagen ville bli videresendt til utbygger slik at foreningen ble invitert til neste møte (Våler Kommune, 2013). Representant fra

Finnkulturforeningen opplyste i intervju at de ikke hørte noe mer etter dette, og gikk ut fra at prosessen var satt på vent eller ikke ble noe av. Representant fra utbygger eller kommune husker ikke den konkrete hendelsen, da den er svært langt tilbake i tid. Utbygger viser likevel at de har vært opptatt av åpenhet, og alltid har hatt dørene åpne for innspill fra ulike interesser (intervju med utbygger).

Når konsekvensutredningen var ferdigstilt, ble den sendt sammen med søknad til NVE. Søknad og konsekvensutredning ble lagt ut på høring. I likhet med første høringsrunde fremkom det svært få høringsuttalelser. Uttalelsene som kom inn i andre runde var i stor grad fra de samme interessene som ved første høringsrunde, og fra samrådsmøtene. I vedtaket kommer det klart frem at vektingen i hovedsak sto mellom klima og fornybar energi opp mot turisme og friluftsliv (NVE, 2014). Utbygger viste til at det var disse interessene som deltok svært aktivt inn mot prosessen. Når det gjelder skogfinner og deres interesser var dette noe verken grunneier, kommune eller NVE oppfattet at eksisterte på den tiden. Begrunnelsen for dette var at skogfinnenes interessegruppe aldri engasjerte seg i planprosessen (intervju med NVE).

NVE ga konsesjon til Kjølberget vindkraftverk i 2014 (NVE, 2014). Vedtaket ble påklaget, men heller ikke her kom noen av representantene for skogfinske interesser på banen. Klagen ble ikke tatt til følge av OED, hvor endelig konsesjon ble gitt i 2016. NVE understreker at det er viktig å få med at de fatter beslutning på det kunnskapsgrunnlaget som foreligger på det tidspunktet saken ligger til behandling, og at det derfor er helt essensielt at alle interesser kommer på banen så tidlig som mulig i prosessen. Da skogfinske interesser først kom inn lenge etter beslutningen, hadde ikke NVE kunnskap om interessen på vedtakstidspunktet, og den ble derfor heller ikke vurdert i det endelige vedtaket (intervju med NVE).

Verken utbygger, kommune eller NVE hadde kunnskap eller erfaring om at skogfinner som en nasjonal minoritetsgruppe skulle ha spesielle deltakelsesmuligheter utover de lovpålagte høringsrundene. Ved samiske interesser er det klare retningslinjer med blant annet lovpålagte dialogmøter. Slike retningslinjer eksisterer ikke ved nasjonale minoritetsgrupper, men de har gode muligheter for å påvirke prosessen på lik linje som alle andre gjennom høringsrundene og samrådsprosessen rundt konsekvensutredningene. Dersom nasjonale minoritetsgrupper skal ha samme deltakelsesrettigheter som urfolk, må systemet og retningslinjene i så fall vurderes og eventuelt endres (intervju med NVE).

### **Avslutningsfasen**

Etter at saken var sluttbehandlet og anleggsarbeidet skulle igangsettes, begynte klager på

konsesjonsvedtaket å strømme inn. Engasjementet førte til flere debattinnlegg både i lokale og nasjonale aviser, hvor det uttrykkes stor misnøye blant flere motstandere. Motstanderne forsøker å snu kommunen, slik at det ikke blir gitt dispensasjon fra kommuneplanen. Utbygger svarer i eget debattinnlegg, og viser til at kommunen hadde lokal støtte av både kommunestyre og grunneier, og at det «i forhold til tilsvarende saker andre steder i Norge, har vært få kritiske innspill i den formelle prosessen» (Svegården, 2019).

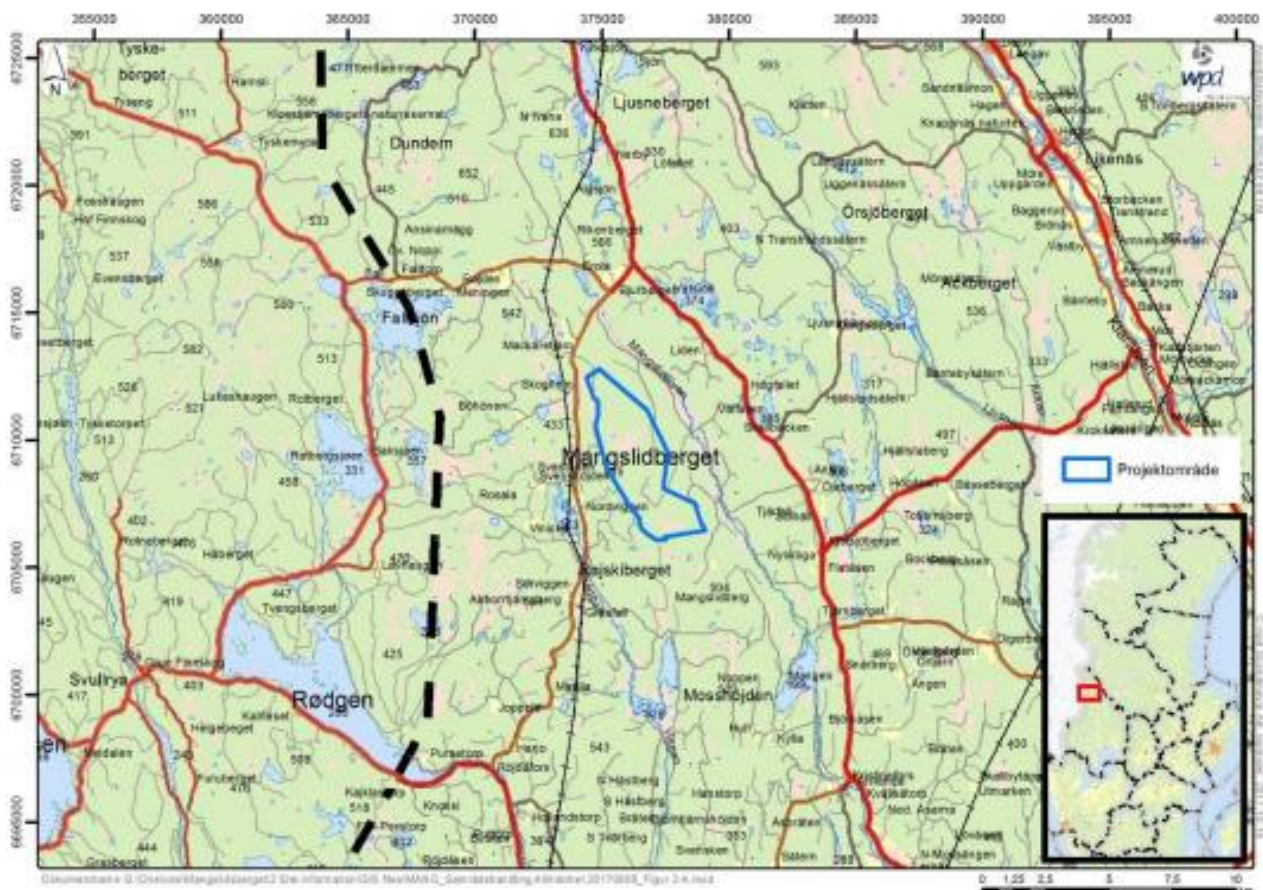
Skogfinsk museum sender inn en klage på Kjølberg-prosessen på vegne av skogfinske interesser (Norsk Skogfinsk Museum, 2019) Klagen sendes blant annet til kommunen, NVE, utbygger og OED, hvor Norsk Skogfinsk Museum ber om tilbakemelding på «i hvilken grad, og på hvilken måte, den skogfinske minoriteten er blitt involvert i prosessen i prosjektet på Kjølberget» (Norsk Skogfinsk Museum, 2019). Utbygger svarer på henvendelsen hvor de viser til at har forståelse for at de ikke ønsker utbygging av vindkraft på Finnskogen, men at interessegruppen må ha forståelse for de demokratiske prosessene som ligger til grunn for vedtaket. De viser videre til at det er norske myndigheter som legger rammene og gir konsesjon for vindkraft på land i Norge (Austri Vind, 2019) I intervju med utbygger opplyses det at de har fulgt loven i forhold til kunngjøringer, nabovarsling, hatt brede høringsrunder utover det som er lovpålagt, samt befaringer hvor alle som ønsker er invitert til å delta. Det er for sent å komme med klager når utbyggingen er i gang. «Da er det ingen vei tilbake» (intervju med utbygger).

I intervju med Finnskogen Natur- og kulturpark (FNK), trekker de frem viktigheten av sammenhengende planlegging på tvers av kommune- og riksgrense ved spørsmål om etablering av vindkraftverk på Finnskogen. Vindkraftverket på Kjølberget er et eksempel på én kommunes ønske om satsing på fornybar energi, som vil forringe nabokommunenes ønske om utvikling av Finnskogen som kulturarvområde. Formålet med etableringen av FNK var blant annet å få til et slikt helhetlig samarbeid mellom blant annet kommunene, reiselivet og de skogfinske interesseorganisasjonene. FNK vil på denne måten virke som en representant for de skogfinske verdiene. Informant viser til at jo flere som står sammen for skogfinnens kulturhistorie og Finnskogen som verdensarv, jo sterkere vil verdien bli representert i spørsmål om Finnskogens arealressurser. FNK var i etableringsfasen da konsesjonsprosessen på Kjølberget ble satt i gang i 2013, og de fikk derfor ikke deltatt inn mot prosessen. Informant fra FNK sier at fra et mer personlig perspektiv er den generelle oppfattelsen er at prosessen foregikk i stillhet, med svært lite publisering.

## 5.2 Case 2: Sverige, Mangslidberget i Torsby kommune

Prosjektområdet på Mangslidberget ligger i Torsby kommune, rundt 40 km nord for Torsby sentrum og grenser mot Riksgrensen og Grue Finnskog mot vest. Prosjektområdet er på ca 13,3 km<sup>2</sup> og består av skogsdrift med noen myrområder. Planen legger opp til 34 vindmøller som tilsvarer en årsproduksjon på ca 700 GWh (WPD, 2017). Våren 2018 valgte utbygger å ikke gå videre med planleggingen av vindkraftprosjektet på Mangslidberget som følge av at Torsby kommune vedtok kommunens vindkraftplan hvor store deler av Finnskogen, herunder Mangslidberget ble lagt inn som «stoppområde» for vindkraft (WPD, u.å).

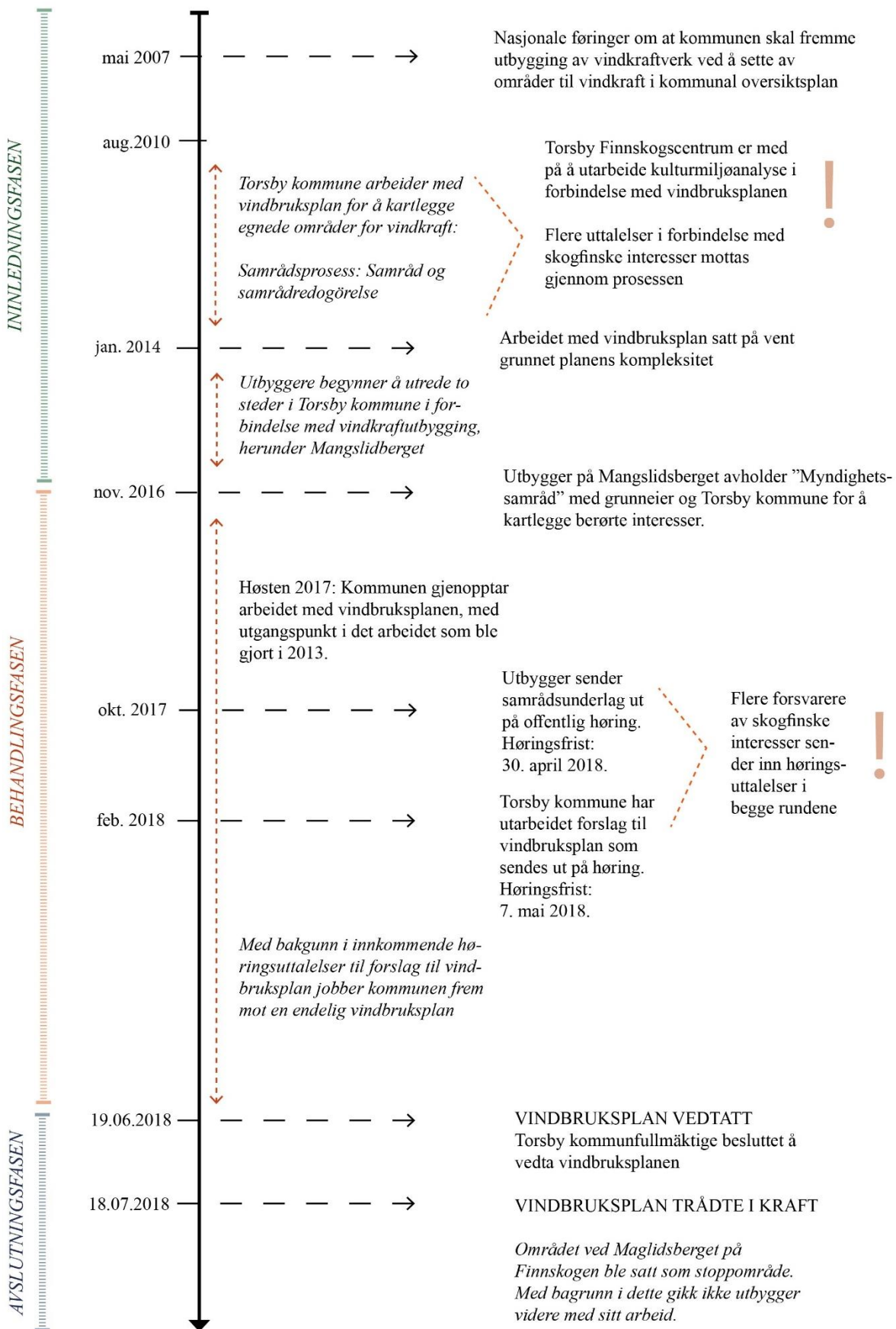
Med dette er det to ulike prosesser som går parallelt ved spørsmålet om vindkraft på svensk side av Finnskogen, herunder kommunens områdeplanlegging og utbyggers initiativ til utbygging. I likhet med Kjølberg-saken, vil innledningsfasen beskrives sammen med regionale og kommunale føringer og hvilken betydning disse har i den aktuelle sak. Videre gjøres en gjennomgang av behandlings- og avslutningsfasen.



Figur 9: Planområdet Mangslidberget (WPD, 2017, s. 6)



## 5.2.1 Hovedtrekkene ved konsesjonsprosessen ved Mangslidberget



Figur 10: Planprosess på Mangslidberget



## **Innledningsfasen**

For å nå de nasjonale målene om en offensiv satsning på vindkraft i Sverige, begynte Torsby kommune utredningsarbeidet til det som skulle bli en oversiktsplan med mulige områder for vindkraftverk i kommunen. En slik plan ville gi kommunen bedre kunnskapsgrunnlag og eierskap til vindkraftutviklingen, samtidig som den ville gjøre kommunen mer forberedt når utbyggerne tok kontakt for mulige utbyggingsprosjekter (intervju med Torsby kommune). Prosessen begynte med en analyse av hvilke områder som hadde gode forutsetninger for vindkraft, hvor resultatene ble presentert ved fire oppstartsmøter som ble holdt ulike plasser i kommunen (intervju med Torsby kommune). Innkommende synspunkter fra disse møtene ble samlet i en redegjørelse, som ble en del av grunnlaget for fire områder som kommunen i første omgang pekte ut som mulig egnede for vindkraft. Deler av Finnskogen var utpekt til et av områdene (Torsby kommun, 2018b).

Et nytt samråd pågikk til midten av mai 2013, hvor det blant annet ble trukket frem uro rundt negativ påvirkning på Finnskogens kulturmiljø. På spørsmål om skogfinnene som en nasjonal minoritet deltok eller ble representert tidlig i prosessen, viste informant fra kommunen til at de ikke var noen direkte høringspart. Likevel trekker informanten frem at Värmland museum med Torsby Finnskogscentrum kan forstås som sentrum for skogfinsk kulturarv. Institusjonen samarbeider tett med skogfinske interesser for bevaring av deres kulturarv og identitet. De var høringspart i utbyggingssaken på Mangslidberget, og har deltatt aktivt i arbeidet med kommunens vindkraftsplan med høringsuttalelser, samt med på å utarbeide kulturmiljøanalysen. Värmland museum sitt standpunkt er ifølge informant klart: at «hele landskapet på Finnskogen är en kulturmiljö» (intervju med informant fra Torsby Finnskogscentrum). Informant viste videre til at kulturmiljøene på Finnskogen er unike, og at det er et felles ansvar å bevare disse. Flere høringsuttalelser som kom inn, uttrykte bekymring rundt Finnskogen som landskapsområde og kulturarv (Torsby kommun, 2013). I andre samrådsrunde delte länsstyrelsen uroen rundt vindkraftverk sin negative påvirkning på Finnskogens kulturmiljø, og uttrykte med bakgrunn i dette at Finnskogen bør regnes som uegnet for vindkraft. De foreslo at slike uegnede områder kunne tegnes inn i plankart som «stoppområder for vindkraft» (Torsby kommun, 2018b, s. 6). Etter andre samråd falt det ene området etter det andre bort, og kommunen bestemte seg da for at planarbeidet skulle settes på vent. Det ble derfor ikke vedtatt noen vindkraftplan på det tidspunktet (Torsby kommun, 2018a, s. 2).

Etter at vindkraftplanen ble lagt til side ble ny teknologi i vindkraftbransjen et faktum, hvor vind i skogsområder ble svært aktuelt. For å komme frem til mulige områder for vindkraftverk i Torsby, benyttet utbygger seg av vindkart som viser hvilke områder det er god vind. Mangslidberget ble regnet som egnet område da vindforholdene var gode, og at planområdet hadde god avstand til bosetting. Området ble også vurdert til å ha relativt få konkurrerende interesser, som utbygger vurderte til å være Finnskogens verdi som kulturmiljø, samt friluftsliv og turisme knyttet til dette(WPD, 2017).

Samrådprosessen fra utbyggersiden startet i 2016, hvor det i november ble gjennomført «myndighetssamråd» som innebar et møte mellom utbygger, Torsby kommune og den største grunneieren. I denne fasen var det ikke lagt opp til noen spesielle muligheter for påvirkning fra allmennheten. Grunneieren var positiv til utbygging, og i intervju understreker Torsby kommune at de generelt er positive til vindkraftutbygging i den grad en etablering ikke kommer i konflikt med andre viktige interesser slik som Finnskogen. Kommunen ønsket i den forbindelse å stille seg nøytrale frem til kommunens vindkraftplan var vedtatt (Intervju med Torsby kommune).

### **Forholdet til andre planer**

Riksintressen er nasjonale betydningsfulle områder. I arealplanleggingen skal kommunen se på hvordan man kan ta vare på riksinteressen, og samtidig utvikle kommunen i ønsket retning. Dette skjer i dialog med länsstyrelsen. I intervju med representant fra Torsby kommune ble det nevnt at riksinteressen gir rettslige føringer for arbeidet med kommunens arealplanlegging, herunder også vindkraftplanen. Riksinteressen, samt kommunens planer gir videre føringer til utbygger for hvilke områder som kan egne seg for vindkraft, hvor det er viktig å understreke at riksinteressen er rettslig bindende. Kommuneplanene er kun veiledende og ikke bindende, men vil virke som viktige dokumenter særlig da kommunen også har veto i vindkraftsaker. Representant fra kommunen sier at vindkraftplanen derfor blir et viktig underlagsdokument ved en eventuell begrunnelse for hvorfor kommunen velger å si nei til vindkraft i et bestemt område (intervju med representant fra Torsby kommune).

Med bakgrunn i kommunens vetorett er utbygger i stor grad avhengig i kommunens aksept. I prosjektområdet var det ingen naturområder som var spesielt utpekt som riksinteresse for naturverdi eller naturreservat. men 10 km fra prosjektområde er det fem gamle finnbosetninger, som er registrert som riksinteresse for kulturverdi(WPD, 2017). Utbygger forholder seg til kommunal oversiktsplan, samt forslaget til vindkraftplan som på dette tidspunktet ikke var vedtatt enda. Ut fra den informasjonen som forelå i kommunens

oversiktsplan og underlaget til vindkraftplanen, vurderte utbygger at prosjektet på Mangslidberget ville være i tråd med riksinteressen og kommunens føringer, og en mulighet for etablering av vindkraftverk på Mangslidberget(WPD, 2017). Søknadsprosessen ble satt i gang.

### **Behandlingsfasen**

Utbyggers samrådshandling retter seg til allmennheten, berørte interesser, organisasjoner, kommune, länsstyrelsen samt nasjonale myndigheter (WPD, 2017). Det ble også avholdt to samrådsmøter som var åpen for alle, hvor informasjon og invitasjon ble sendt til grunneiere, naboer, kommune, samt annonseres i lokalavisen. Møtene ble avholdt i Torsby kommune november 2017, samt et på Svullrya på norsk side i april 2018 etter ønske om mer informasjon, både fra Grue kommune og lokalbefolkningen på Svullrya i Grue kommune (Torsby kommun, 2018a). I tillegg til samrådsmøter ble samrådshandlingen sendt ut på høring med frist 31.desember 2017, som senere ble utvidet til 30. april 2018. Innkommende synspunkter, kunnskap og spørsmål som kom frem etter samrådshandlingen skulle være viktig for utbyggers videre arbeid med prosjektet og konsekvensutredninger (WPD, 2017).

Når kommunen forstår at utbyggere ser på mulighetene for etablering av vindkraftverk på Mangslidsberget, bestemmer de seg for at de må få på plass en vindkraftplan.

Samrådshandlingen fra arbeidet i 2013 ble utgangspunktet for arbeidet med nytt planforslag. I stedet for å finne frem til egnede områder, satte nå kommunen et mål om å etablere stoppområder for vindkraft med særlig hensyn til «*finnkultur, friluftsliv och flygsäkerhet*»(Torsby kommun, 2018a, s. 2). Nesten parallelt med at utbygger sender sin samrådshandling med utredningsprogram på første høringsrunde, blir forslag til vindkraftplan sendt ut på «utstälning» (2.høring).

Informant fra Torsby kommune forteller at de ved utarbeidelsen av vindkraftplanen virkelig fikk oppleve hvor følsomt landskapsområdet Finnskogen var. De fikk inn svært mange høringsuttalelser fra svensk side, men også fra norsk side. Høringsuttalelsene gikk i stor grad ut på landskapsområdet som helhet, kulturarven som måtte forstås som en verdensarv, og skogfinske kulturminner. Informant fra skogfinske interesser i Norge opplyser at de opplevde en langt bedre informasjonsflyt ved spørsmålet om vindkraftverk på Mangslidberget, enn på Kjølberget. De hadde en god dialog inn mot Torsby kommune, men også med Grue kommune på norsk side. Grue kommune gikk sterkt mot utbyggingen i Sverige. Informant trakk frem at begrunnelsen for dette antakeligvis var at Svullrya som ligger i Grue kommune er «hjertet» i

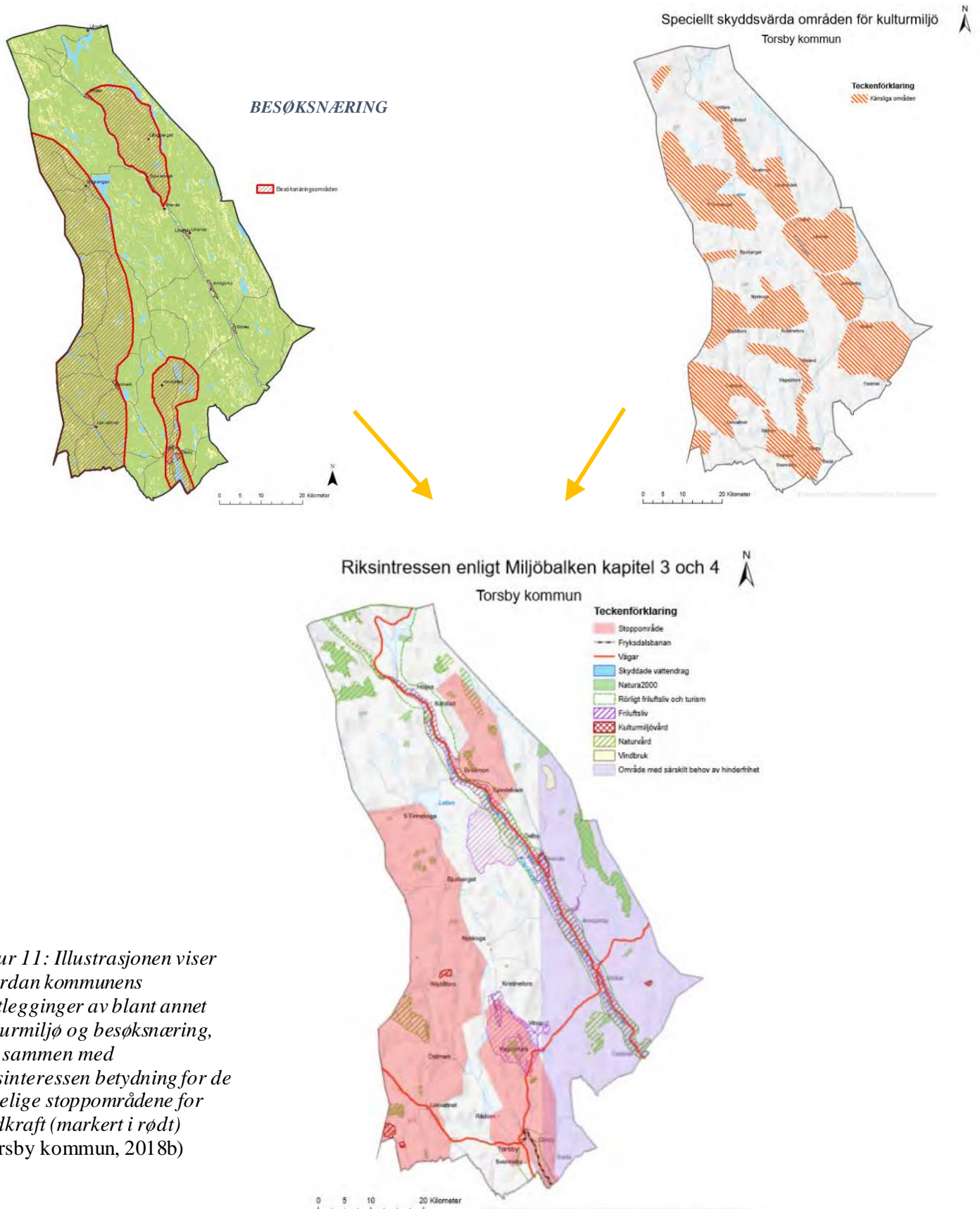
Finnskogen. Grue kommune har over lang tid hatt tradisjon for og utviklet et nært samarbeid med skogfinsk kultur og interesser, sammenlignet med Våler kommune.

Alle høringsuttalelsene som kom inn i forbindelse med forslag til vindkraftplanen, ble ifølge informant fra Torsby kommune vurdert opp mot de foreslåtte stoppområdene. Dette resulterte til slutt opp i 3 stoppområder for vindkraft (Torsby kommun, 2018b). I den endelige vindkraftplanen la kommunen tung vekt på Finnskogens unike kulturmiljø med kulturminner fra den skogfinske innvandringen, samt skogfinnenes stilling som nasjonal minoritet. Et stort område av Finnskogen vurdert til å ha viktig kunnskaps-, bruks- og opplevelsesverdi. I redegjørelsen vises det til at man ikke kan vurdere de enkelte kulturmiljøene hver for seg, men at man må forstå landskapet som et helhetlig og sammenhengende kulturarvområde. Dette ble begrunnelsen for kommunen sitt standpunkt om at alle søknader om vindkraftverk i kommunen bør stoppes i dette området, hvor også Mangslidberget ligger (Torsby kommun, 2018b). Informant fra Torsby kommune la til at den vedtatte vindkraftplanen sendte ut klare signaler til utbygger om at det ikke var ønske om vindkraftverk på Mangslidsberget, og at de mest sannsynlig kom til å nedlegge veto i forbindelse med søknad om utbygging (intervju Torsby kommune).

### **Avslutningsfasen**

Den vedtatte vindkraftplanen førte til at utbygger ikke gikk videre med søknaden på Mangslidberget.

## Utklipp fra vindkraftplanen



Figur 11: Illustrasjonen viser hvordan kommunens kartlegginger av blant annet kulturmiljø og besøksnæring, fikk sammen med Riksinteressens betydning for de endelige stoppområdene for vindkraft (markert i rødt) (Torsby kommun, 2018b)

## 6. DRØFTING

I dette kapitlet vil funnene i forrige kapittel bli drøftet opp mot det teoretiske rammeverket som er presentert i kapittel 2. Drøftingen er delt inn etter forskningsspørsmålene som er satt for å besvare problemstillingen. Funnene fra hvert område vil bli drøftet opp mot spørsmålene i følgende rekkefølge:

1. **Anerkjennelse:** Var skogfinner en anerkjent interesse?
2. **Prosessuell rettferdighet:** hvilken mulighet hadde skogfinnerne til å delta i prosessen?
3. **Fordelingsrettferdighet:** Hvordan er fordeler og ulemper fordelt? Får skogfinnerne noen form for kompensasjon?

### 6.1 Anerkjennelse: Var skogfinner en anerkjent interesse?

I følge McCauley et al. (2013) beror anerkjennelse på respekt og kunnskap om berørte grupper med ulik sosial og kulturell tilhørighet. Kort sagt kan derfor anerkjennelse forstås som det å se og respektere individer og grupper for den de er. Ulike grupper eller individers perspektiver kan være viktig kunnskapsgrunnlag for det endelige utfallet. Det reiser også et viktig politisk spørsmål om aksept i forbindelse med representasjon av en interesse. Mangel på anerkjennelse av slik kunnskap kan føre til beslutningsvedtak som rammer urettferdig (Jenkins et al., 2016). I forbindelse med vinklingen av denne oppgaven, handler anerkjennelse om i hvilken grad skogfinnerne ble sett på som en gruppe som ville bli berørt av vindkraftprosjektene på Finnskogen, og hvilke muligheter de hadde til å delta i prosessen. Vurderingen vil bli knyttet opp mot om det er høy eller lav grad av anerkjennelse ved involveringen av skogfinnerne i de ulike case-områdene.

Som en minoritetsgruppe risikerer skogfinnerne å bli nedstemt av majoriteten i befolkningen ved politiske spørsmål, selv om det er de som kanskje blir hardest rammet av konsekvensene (Hanssen, 2003). Fraser (1998) trekker i den forbindelse frem kulturell dominans som et punkt som ofte kan gi grunnlag for mangel på anerkjennelse. Ved Norge og Sveriges ratifisering av Rammekonvensjonen, ble skogfinner anerkjent som en nasjonal minoritet i begge land. Det er nettopp den historiske politikken knyttet til undertrykkelse og assimilering av nasjonale minoritetsgrupper som er bakgrunnen for det folkerettslige vernet (Ekeløve-Slydal & Pashalishvili, 2019; Regjeringen, 2020) For å hindre at skogfinner blir urettferdig rammet av forvaltningsvedtak, legger Rammekonvensjonens artikkel 15 ned klare føringer for Norske og Svenske myndigheter om at skogfinnerne skal sikres effektiv deltakelse, særlig i

saker som berører deres kultur og verdier (Rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter, 1999). I følge Hanssen (2003) handler effektiv deltakelse om å gi nasjonale minoritetsgrupper spesielle muligheter til å nå frem i et samfunn hvor majoriteten stort sett bestemmer. En tilpasset form for deltakelse, som for eksempel direkte høringspart, eller dialogmøter, vil på den måten være en «løsning» på den kulturelle dominansen som kan være til stort hinder i forbindelse med anerkjennelse av minoriteter. Ut fra intervju med informanter fra de skogfinske interesseorganisasjonene er det liten tvil om at Finnskogen er en viktig kultur- og identitetsbærer for dagens skogfinner, hvor dagens skogfinner er opptatt av å se på området som en helhet, altså et sammenhengende kulturlandskap. Etableringen av et vindkraftverk vil berøre deres verdier, og skogfinnene skal derfor etter Rammekonvensjonen artikkel 15 sikres deltakelse i prosessen (Regjeringen, 2020). Ved vurderingen av anerkjennelse vil det med bakgrunn i dette stilles strengere krav til beslutningsmyndighetene. Dersom skogfinnene kun hadde mulighet til å delta på lik linje med andre interesser, blir det forstått som en lavere grad av anerkjennelse enn dersom de ble inkludert på en særskilt måte, ved for eksempel å være direkte høringspart.

Vi har sett at på papiret stiller Rammekonvensjonen krav til at skogfinnene skal gis mulighet til effektiv deltakelse i saker som berører dem, men studiens funn sår tvil om hvorvidt rettighetene er oppfylt i praksis. Liberalistisk demokratiteori bygger på at alle individer skal bli hørt, og at hver stemme skal regnes på lik linje med andre (Hanssen, 2003). Ut fra gjennomgangen av norsk og svensk konsesjonsprosess ovenfor har studien funnet at deltakelsesrettighetene til nasjonale minoritetsgrupper bygger på slik liberaldemokratisk tankegang: at alle har mulighet til å delta på lik linje. For å sikres ressurser til dette, får skogfinske interesseorganisasjoner statlig støtte både i Norge og Sverige (Ekeløve-Slydal & Pashalishvili, 2019; Riksdagen, 2005). Likevel vises det til at støtten ikke er tilstrekkelig, og at interesseorganisasjonene fortsatt har liten kapasitet til å få med seg alt som foregår i tide, og at de ikke alltid sitter på nok ressurser til å delta (IRIS, 2008; Länsstyrelsen i Stockholms län, 2019). Dette resulterer i en situasjon hvor minoritetsgruppen gis en formell representasjon med mulighet for innflytelse, men likevel opplever manglende ressurser til representasjon og innflytelse i praksis.

Vi har sett at ingen av landene har klare og overordnede retningslinjer i forhold til nasjonale minoriteter og effektiv deltakelse ved vindkraftplanlegging. Uten klare retningslinjer hos beslutningsmyndighetene, er ikke skogfinnene sikret deltakelse i verken Norge eller Sverige. Det blir derfor nødvendig å se om de sentrale aktørene i case-områdene vurderte skogfinne til

å være en berørt interesse, hvem som representerte deres interesse og på hvilken måte de hadde mulighet til å dele sin kunnskap og påvirke prosessen.

Både konsekvensutredningen og vedtaket i Kjølberg-prosessen beskriver i stor grad de enkelte kulturminnene etter skogfinnene, samt de som drev næringsvirksomhet i forbindelse med turisme og friluftsliv i området (NVE, 2014; Sweco, 2013). *Dagens* skogfinner er ikke nevnt noen steder i dokumentene, og virker ikke til å bli forstått som en eksisterende interesse.

Representant fra skogfinske interesser opplever at forståelsen av landskapet i vindkraftsaken var i større grad basert på næringsliv og profitt knyttet til Finnskogen, men at det historiske og følelsesmessige aspektet med skogfinnernes identitet og tilknytning til kulturminnene ikke ble anerkjent. Dette førte til at det følelsesmessige aspektet verken ble kartlagt, inkludert eller kompensert. Både kommune, utbygger og NVE var i intervju tydelig på at de gjennom prosessen hadde brukt mye ressurser på å involvere lokalsamfunnet gjennom offentlige møter, informasjonsmøter og brede høringsrunder. Den gjennomgående holdningen er at skogfinske interesser derfor hadde en god mulighet, på lik linje med alle andre, til å delta i medvirkningsprosessene. Som følge av dette ble de ingen av de skogfinske interesseorganisasjonene direkte høringspart i forbindelse med konsesjonsprosessen, og da de heller ikke engasjerte seg ved høringsuttalelser ble de ikke tolket til å være berørt av vindkraftverket. Dette gir en lav grad av anerkjennelse.

På svensk side har studien funnet at heller ingen av interesseorganisasjonene til skogfinnene ble direkte inkludert, verken i kommunens prosess med vindkraftplan eller utbyggers prosess med vindkraftverket. De skogfinske verdiene var likevel indirekte representert gjennom det offentlige organet Torsby Finnskogscentrum, som ligger under Värmland museum. Torsby Finnskogscentrum var også direkte høringspart i prosessen, og på den måten ble interessen kartlagt tidlig i begge prosessene og ble en viktig del av kunnskapsgrunnlaget. I intervju med Torsby kommune var informant opptatt av å få frem at kommuneplanleggingen alltid stiller høye krav til varsomhet rundt forvaltningen av Finnskogen som landskapsområde, da kulturarven er en viktig del av kommunens identitet, stolthet og tradisjon. Denne følsomheten kom særlig godt frem i arbeidet med vindkraftplanen. Torsby Finnskogscentrum har ifølge informant der et nært samarbeid med skogfinnene, og deltar aktivt i alle planprosesser for at blant annet deres identitet og kulturhistorie skal bli ivaretatt på en best mulig måte. De ble invitert og deltok i stor grad i de forberedende samrådsmøtene både i forhold til vindkraftplanen og utbyggers søknad på Mangslidberget. Man kan med dette si at de skogfinske interessene i større grad er beskyttet mot kulturell dominans på svensk side, ved at



Värmland Museum med Torsby Finnskogscentrum, som et sterkt, offentlig organ bidrar til å forsvare skogfinnernes interesser. Torsby Finnskogscentrum var også en direkte høringspart og samarbeidspartner ved kommunens kartlegging av kulturmiljø. Dette sikret at de skogfinske verdiene ble anerkjent, og gir en høyere grad av anerkjennelse.

Fraser (1998) trekker også frem «non-recognition» som en form for urettferdighet ved spørsmål om representasjon og anerkjennelse. «Non-recognition» kan føre til usynliggjøring av ny kunnskap og motargumenter, og bidra til at en berørt interesse ikke får representert sin sak (Jenkins et al., 2016). Man må skille mellom uvitenhet: å ikke ha kunnskap om interessen, og overse: å ha kunnskap om interessen, men bevisst overse den. Vi må derfor se på om de ulike prosessene hadde kunnskap om skogfinnene, og hvordan de eventuelt gikk frem for å inkludere dem.

I forrige kapittel så vi at de skogfinske interesseorganisasjonene verken fikk med seg oppstarten av prosessen, og de mottok heller ingen form for informasjon eller invitasjon. NVE har i intervju uttrykt at de på dette tidspunktet ikke hadde noe informasjon eller kunnskap rundt deres særskilte rettigheter som minoritetsgruppe. Dette kan trekke i retning mot uvitenhet rundt interessen. Likevel sendte Solør-Värmland Finnekulturförening inn en klage på manglende invitasjon til samrådsmøte i forbindelse med konsekvensutredningen. I brevet fremhevet informant fra skogfinnene at de var en nasjonal minoritet med folkerettslig vern. I intervju utdyper informant fra Finnkulturföreningen at de sitter på manglende ressurser til å få med seg, delta og engasjere seg i slike prosesser. Da de verken fikk svar på klagen, eller ble invitert til å delta videre i prosessen tenkte de den var stilt i bero. Ved denne henvendelsen fra skogfinnene, hadde myndighetene mulighet til å sette seg inn i hva slags føringer de hadde for inkludering av skogfinnene. Da brevet verken ble besvart, og de ikke ble invitert til neste samrådsmøte trekker det mot at de ikke lenger var uvitende til skogfinnene, men at interessen i større grad bevisst ble oversett. Dette resulterte i usynliggjøring av interessen gjennom hele prosessen.

I Kjøllberg-saken har studien funnet at både kulturell dominans og uvitenhet/usynliggjøring kan være mulige forklaringslementer for en lav anerkjennelse av interessen. Skogfinner, som har en marginalisert posisjon i samfunnet, med få representanter og ressurser til å delta, vil ha vanskelig for å medvirke og representere sin egen «sak» fullt ut. Deres representanter for interesseorganisasjonene nådde ikke frem i prosessen, og som resultat av det ble heller ikke deres kunnskap vektet i NVEs endelige vurdering i konsesjonsvedtaket. Dersom interessen var sikret mer effektiv deltakelse, kunne det antakelig gitt viktig kunnskap for den endelige

avgjørelsen. Effektiv deltakelse kunne for eksempel skjedd ved at en skogfinsk interesseorganisasjon var direkte høringspart, eller ble invitert til dialogmøter eller befaringer, På svensk side ble heller ikke skogfinske interesseorganisasjoner direkte representert i prosessen. Likevel var Finnskogscenteret i Torsby, som ligger under Värmland museum direkte høringspart. Finnskogscenteret arbeider for å bevare skogfinsk kulturhistorie og samarbeider med skogfinske organisasjoner i sitt arbeid. Dette gir i praksis en indirekte representasjon for skogfinnene, som førte til at kunnskapen om skogfinsk kulturhistorie og det følelsesmessige aspektet rundt skogfinnenes tilhørighet og identitet ble inkludert tidlig i prosessen. Torsby kommune hadde kunnskap om de skogfinske interessene, som ble tidlig inkludert i planleggingen gjennom Torsby Finnkultursentrum. Ut fra disse funnene kan man si at skogfinske interesser var i langt større grad en anerkjent interesse i Sverige, hvor skogfinnene indirekte ble representert gjennom et offentlig organ som var direkte høringspart og deltok i samrådsmøter inn mot planleggingen.

## **6.2 Prosessuell rettferdighet: Hvilken mulighet hadde skogfinnene til å delta i prosessen?**

I energirettferdighet handler prinsippet om prosessuell rettferdighet om en rett mennesker har til å delta i prosesser der utfallet vil få konsekvenser for deres liv og kultur (Jenkins et al., 2016). Vi har tidligere gått inn på at Rammekonvensjonen understreker at rettferdig deltakelse er spesielt viktig for nasjonale minoritetsgrupper i saker som gjelder deres interesser, for å beskytte dem mot majoritetens tunge stemme. Dette prinsippet fremheves også i teorien om energirettferdighet, hvor Jenkins et al. (2016, s. 178) trekker frem tilgang til informasjon og representasjon som ulike inkluderingsmekanismer.

- Tilgang til informasjon  
Vurdere om skogfinnene hadde tilgang til informasjon om og innsyn i prosessen (åpenhet og transparens)
- Representativitet  
Grad av representativitet. Ble skogfinnene representert av noen? Og hvilken plass hadde de i prosessen?

Funnene i forrige kapittel vil bli analysert, hvor spørsmålet som reiser seg er i hvilken grad skogfinnene hadde informasjon om og innsyn i prosessen, og om de fikk mulighet til å påvirke prosessen.

## Tilgang til informasjon

Åpenhet rundt prosessen og tilgang til informasjon er essensielt for å i det hele tatt få kjennskap til saken, og mulighet til å delta (Jenkins et al., 2016). I Kjølbjerg-saken ble prosessen informert ut til befolkningen gjennom nabovarsling, kunngjøring i avis og folkemøter. De skogfinske interesseorganisasjonene på norsk side opplevde likevel at det var svært dårlig informasjonsutveksling, hvor de viser til at det var vanskelig å få tilgang til informasjon. Ifølge informant kunne det blant annet skyldes at informasjonsmøtene og høringsfristen kun var publisert i små kunngjøringer i lokalavisene. Det var likevel mulig at det var skrevet et par artikler i lokalavisen, men disse fikk lite oppmerksomhet. Informant fra skogfinske mente uansett man burde kunne forvente bedre informasjonsflyt i planleggingsprosesser som gir så store konsekvenser. Det ble videre vist til at det var vanskelig å finne frem til dokumenter, særlig med bakgrunn i at de hadde lite erfaring og kunnskap om vindkraftsaker. Når de skogfinske interesseorganisasjonene først fikk tilgang til informasjon om saken, ble det for krevende å mobilisere et motsvar fordi prosessen var så langt i gang. Det var vanskelig å nå frem. På spørsmål om informasjonsformidling viste også representant fra Våler kommune til at de i dag ser at prosessen antakeligvis kunne vært kommunisert ut bedre. Alle møtene som ble avholdt ble holdt i kommunesenteret, som ligger langt unna planområdet. I etterpåklokskapens ånd sier informant at de antakeligvis i samråd med NVE og utbygger burde arbeidet for å nå enda bredere ut til befolkningen.

I Mangslidberg-saken er studiens funn at de skogfinske interessene opplevde en langt bedre informasjonsflyt og samarbeid. Dette gjaldt særlig i forbindelse med arbeidet med den kommunale vindkraftplanen. Kommunen arrangerte tidlig fire informasjonsmøter rundt om i kommunen, hvor det var bred deltakelse. Det ble skrevet referat fra møtene, hvor også innkommende muntlige meldinger ble vurdert. Kommunen uttrykker i intervju at de opplevde et voldsomt engasjement i forhold til planleggingen, med spesielt mye følelser knyttet til utviklingen av Finnskogen. I forbindelse med den konkrete utbyggingsplanen på Mangslidberget ble informasjonsflyten oppfattet som en del dårligere kommunisert fra begynnelsen, hvor det i ble sendt inn flere klager på lite informasjon og dårlig kommunisert høringsfrist. Da dette ble kritisert ble likevel høringsfristen utsatt, og utbygger arrangerte også et informasjonsmøte på Norsk side av Finnskogen (Torsby kommun, 2018a). Det var ifølge informant fra Finnskogen Natur- og Kulturpark svært godt oppmøte på informasjonsmøtet, hvor det kom inn flere innspill til utbyggers samrådshandling. Skriftlige og muntlige innspill skulle utbygger senere bruke som bakgrunn for videre arbeid med konsekvensutredning.

Som et resultat av en mer åpen og tilgjengelig prosess på svensk side, finner studien at mange av de skogfinske interesseorganisasjonene sendte inn høringsuttalelser i forbindelse med Mangslidberg-saken. Dette skjedde selv om ingen av interesseorganisasjonene var direkte høringspart i saken. Det kom også inn flere høringsuttalelser fra norsk side, hvor både informant fra Finnskogen natur og kulturpark og skogfinske interesser mener dette kan henge sammen med at Mangslidberg-saken ble oppfattet som mye bedre informert. I tillegg erfarte de å være i kontinuerlig kontakt med kommunen.

### Representasjon

Oppgaven har tidligere vist til at kommunens standpunkt til vindkraft har stor innflytelse på et vedtak om vindkraftverk både i Norge (uformell veto) og Sverige (veto). Utbygger er derfor i stor grad avhengig av å ha et godt samarbeid med kommunen i begge land. I Kjølberg-saken mente representantene fra de skogfinske interessene at kommunen og lokalpolitikere i kommunestyret ble regnet som en viktig påvirkningsarena for deres interesse. Informant viste til at på kommunenivå var det likevel de folkevalgte politikere som hadde alt og si, hvor samtlige stilte seg positive til utbyggingen. Majoritetens tunge stemme forstod Kjølbergetr som et «sted langt vekk, nesten uten mennesker, hvor svært få vil bli berørt av et vindkraftverk» (informant fra skogfinske interesser). Informant fra skogfinske uttrykte fortvilelse over at Finnskogen aldri ble vurdert som et helhetlig landskapsområde i forhold til viktig kulturhistorie, men at kulturminnene kun ble vurdert hver for seg ut fra sin plassering i planområdet. Informant la i den forbindelse til at da ikke kommunene i Finnskogbeltet ser helhetlig på Finnskogen som kulturarvomsråde, bør det være noen på statlig- eller fylkeskommunalt nivå som følger opp. Det var det ikke i denne prosessen, da fylkeskommunen gikk mot sin egen plan hvor de utpekte Finnskogen som et område som burde unntas for vindkraft. Regionale føringer for vindkraft ble derfor ikke tillagt vekt. Dette danner grunnlag for å si at verken kommune eller fylkeskommune var representanter for de skogfinske interessene.

Selv om ikke skogfinske var representert i kommune eller fylke, skal høringsrundene kunne bidra til å fange opp et bredt spekter av meninger, hvor blant annet organisasjoner og enkeltpersoner kan komme med innspill (NVE, 2019a). Dette bringer oss tilbake til spørsmålet om informasjon, hvor vi har sett at representantene fra skogfinske interesser opplevde at prosessen foregikk i det stille. Skogfinske interesser viser til Rammekonvensjonen, og at myndighetene i utgangspunktet plikter å ha dialog med nasjonale minoriteter vedrørende spørsmål om «deres områder». Dette ble ikke gjort, og det førte til at skogfinske

interesseorganisasjonene ikke fikk deltatt i prosessen, og dermed ikke ha innflytelse på det endelige utfallet i saken

Heller ikke på svensk side hadde noen av de sentrale aktørene direkte kontakt inn mot de skogfinske interesseorganisasjonene. De skogfinske interessene er likevel indirekte representert gjennom det offentlige organet Värmland museum og Torsby Finnskogscentrum, som vist til tidligere. Et solid offentlig organ gjorde at de skogfinske interessene allerede var samlet, og kunne komme tidlig på banen med bred kunnskap og erfaring i forbindelse med prosessene som foregikk i forbindelse med både kommuneplan og utbyggingsplan. Informant fra Värmland museum sier at de sitter med en opplevelse av åpenhet og bred debatt rundt prosessen, hvor det kom inn svært mange innspill fra skogfinske interesser både fra Norge og Sverige. Det ble avholdt flere informasjonsmøter rundt om i kommunen, samt på norsk side. Det var bred deltakelse, og informant for skogfinske interesser på norsk side opplyste i intervju at de opplevde en bedre informasjonsflyt i forbindelse med vindkraftverket på Mangslidberget. Informant mente dette også kunne ha med å gjøre at vindkraftverket på svensk side lå nærme Svullrya, og det som regnes som «hertet av Finnskogen» på norsk side. Saken pågikk samtidig som mobiliseringen mot nasjonal ramme for vindkraft var høy i Norge. Flere interesseorganisasjoner protesterte også nå mot konsesjonsvedtaket som var gitt på Kjølbberget og utbyggingen som var igangsatt der.

Studien kommer med dette frem til at det var bedre informasjonsflyt og større åpenhet, særlig ved kommuneplanen for vindkraftverk på svensk side. Skogfinske interesser i Sverige ble også indirekte representert gjennom Finnskogscenteret, som var sikret deltakelse gjennom å være direkte høringspart. Dette gir en høyere grad av prosessuell rettferdighet på svensk side enn på norsk side.

### **6.3 Fordelingsrettferdighet: Fordeling av fordeler og ulemper. Får skogfinske interesser noen form for kompensasjon?**

Spørsmålet om etablering av vindkraftverk på Finnskogen kan betegnes som en karakteristisk arealressurskonflikt hvor de motstridende interessene er uenige i utviklingen av Finnskogen. Fornybar energi, vindkraft og økonomiske goder, settes opp mot det tradisjonelle landskapsområdet, identitet, kultur- og naturverdiene på Finnskogen. Slike konflikter finner sted i de fleste vindkraftsaker, men også i mer generelle arealkonflikter (Winge, 2013). Fordelingsrettferdighet handler om at de som kommer dårlig ut av et energivedtak, herunder også vedtak om vindkraftverk, skal kompenseres for det de mister. Hensikten er å forhindre

sosial ulikhet, ved å skape en balanse mellom det en tar og det en gir tilbake (Jenkins et al., 2016). Kompensasjon kan med dette forstås som beslutningsmyndighetenes virkemiddel for å opprettholde rettferdighet. I denne oppgaven vil fordelingsrettferdighet handle om økonomisk kompensasjon for de verdiene skogfinnene gir fra seg.

I forbindelse med Mangslidberget vindkraftverk i Sverige, har vi sett at området ble vedtatt som stoppområde for vindkraftverk i kommunens vindkraftplan. I vindkraftplanen ble Finnskogens helhetlige natur- og kulturlandskap tungt vektlagt, som førte til at store deler av landskapsområdet ble karakterisert som uegnet for vindkraftutbygging (Torsby kommun, 2018b). I disse områdene sier kommunen klart fra at de ikke ønsker vindkraftutbygginger, og at det høyst sannsynlig vil bli lagt ned kommunalt veto ved søknader (Intervju med Torsby kommune). Ved spørsmålet om vindkraftverk på Mangslidsberget, valgte utbygger og ikke gå videre med vindkraftplanene (WPD, u.å). Dette var en naturlig avgjørelse, gitt det svenske konsesjonssystemet med formelt veto hos kommunen. Med bakgrunn i dette kan en si at skogfinnenes interesse, som følge av høy grad av anerkjennelse og deltakelse, ble tungt vektet og hørt i vindkraftplanen. Dette førte til en opplevelse av et rettferdig resultat.

På norsk side ble det gitt konsesjon for vindkraftverk på Kjølberget. Det blir derfor nødvendig å se nærmere på skogfinnenes opplevelse av rettferdighet i det endelige utfallet.

Hovedargumentet til skogfinske interesser var at de ikke ønsket vindkraftverk i det hele tatt på Finnskogen. Når det likevel ble et ja, blir det nødvendig å se om de fikk noe form for kompensasjon som kan rettferdiggjøre utbyggingen. Vi har sett at dagens skogfinner ikke lenger lever av å livnære seg på Finnskogens arealressurser. Landskapets naturgrunnlag og kulturhistorisk særpreg har likevel en stor verdi som gjenfortelling av den skogfinske kulturhistorien. Verdien er også en viktig del av skogfinnenes kulturarv og identitet. For at kompensasjonen skal oppfattes som rettferdig, trekker Jenkins et al. (2016) frem at nettopp slike følelsesmessige verdier som kultur og levemåte også må tas hensyn til. Denne avveining av følelsesmessige verdier vil være svært vanskelig å vurdere, da den ikke lar seg tallfeste. Et tilbud om økonomisk kompensasjon til skogfinnene kan i slike sammenhenger oppfattes som fornærmende i forbindelse med at deres arv og identitet ikke kan kompenseres med penger.

Følelsesmessige verdier er som oftest subjektive, hvor Jenkins et al. (2016) trekker frem at man ofte må snakke om «opplevd» rettferdighet. Ved å se på hva som er de skogfinske interessene knyttet til området, kan man vurdere hvilken kompensasjonsordning som vil kunne være rettferdig i forbindelse med det de mister. Skogfinnene kan ha ulike syn på hva som går tapt, og hva som vil være en rettferdig kompensasjon. Da denne oppgaven har en mer

objektiv tilnærming, vil resultatet bære preg av en «ovenfra og ned»- tilnærming for hva som kunne vært rettferdig. Følelsesmessige verdier er vanskelig å konvertere til økonomiske verdier, men likevel kan kompensasjon til videre formidling av den skogfinske kulturen være en form for erstatning for tapet av den emosjonelle tilknytningen til kulturlandskapet. I intervju opplyser informant fra skogfinske interesser at en av utfordringene man står ovenfor i dag er bevaring av de eksisterende skogfinske kulturminnene. De fleste som eier kulturhistoriske bygninger på Finnskogen, ønsker ikke å bruke store pengebeløp fra egen lomme for bevaring av bygningene. Dersom eierne hadde fått tilførte midler til bevaring av gårdstun, trekker informanten frem at situasjonen nok ville vært annerledes. Et bidrag til slikt arbeid kunne vært en form for kompensasjon som kunne rettferdiggjøre utbyggingen, hvor eiendommene kunne blitt benyttet til viktig kulturhistorisk formidling.

Norsk Skogfinsk Museum ble stiftet i 2005 og er en konsolidering av fire eldre kulturverninstitusjoner som arbeidet med skogfinsk historie og kultur: Gruetunet Museum (etablert 1942), Finnetunet (etablert 1942), Austmarka Historielag (etablert 1977) og Åsnes Finnskog Historielag (etablert 1990). Museet arbeider aktivt med vern og formidling innen av den skogfinske historien og kulturen (Norsk Skogfinsk Museum, udatert). I intervju med representant fra skogfinnernes interesseorganisasjon har de kommet langt i arbeidet med nytt museumsbygg. Det er avholdt arkitektkonkurranse, vinneren er kåret og lokalisering er vedtatt. Informant trekker frem at det eneste som mangler er det offentlige tilskuddet som er lovet i forbindelse med byggingen. Et bidrag til finansiell støtte til videreutvikling og forsterking av et slikt museumsbygg, er noe det helt klart er behov for, og kunne være et eksempel på en kompensasjon som i større grad kan rettferdiggjøre utbyggingen av vindkraftverket.

I konsesjonsprosessen på Kjølbjerget tar verken konsekvensutredningen eller konsesjonsvedtaket opp skogfinnernes kulturelle og sosiale tilknytning til landskapsområdet, og det ble aldri vurdert noen form for kompensasjon. Utbygger og NVE mener dette kan forklares ved at interessen aldri kom frem gjennom prosessen, og at det endelige vedtaket bygger på kunnskapen NVE hadde på vedtakstidspunktet. Derfor er det helt essensielt at alle interesser melder seg på tidlig i prosessen. I henhold til rammekonvensjonen har NVE en forpliktelse til å konsultere minoritetsinteresser. Dette ansvaret er ifølge informant fra NVE kommunisert. De har klare retningslinjer for samene, som urfolk, men ingen klare retningslinjer for effektiv deltakelse fra nasjonale minoritetsgrupper.

Manglende kompensasjon for skogfinske interesser ved Kjølberget vindkraftverk i Norge førte til et vedtak som rammet urettferdig. På svensk side ble hensynet til skogfinsk kulturhistorie tungt vektlagt, og ble bakgrunnen for etablering av stoppområde. Dette gir en høy rettferdighet for skogfinske interesser på svensk side.

### **Hvem får kompensasjon?**

Studiens funn er at kompensasjonene i Kjølberg-saken i stor grad har berodd på både enkeltindividens og gruppers evne til å organisere seg. Utbygger bekreftet også dette. I intervju uttrykte utbygger klart at dersom de skogfinske interesseorganisasjonene hadde organisert seg og deltatt aktivt inn mot prosessen på det tidspunktet det var lagt opp til medvirkning, ville nok også konsekvensutredningen og det endelige vedtaket båret preg av det. Ifølge utbygger oppnådde gården som drev turistvirksomhet basert på kulturlandskapet en høy økonomisk kompensasjon, selv om de lå relativt langt fra planområdet og på den måten ikke kan sies å være direkte rammet. Dette var en følge av at gårdeieren deltok svært aktivt inn mot prosessen, hvor kompensasjonen var en privatrettslig avtale mellom utbygger og gården. Videre fikk Turistforeningen kompensasjon i form av at Finnskogleden over Kjølberget skulle opprustet, og legges om. Flyttingen av Finnskogleden er et kritisert avbøtende tiltak fra skogfinnernes perspektiv. Ifølge informant fra skogfinnerne er dette begrunnet med at Finnskogsleden er en historisk led, som går gjennom gamle ferdselsveier. Kjølberget er en viktig del av Finnskogledens helhet, som den høyeste toppen på Finnskogen med utsikt over det helhetlige kulturlandskapet.

Kommunens begrunnelse for vindkraftverk var forventningene om betydelige fordeler til lokalsamfunnet, gjennom blant annet jobbskaping og skatteinntekter som kan bidra til økonomisk utvikling i kommunen (NVE, 2014). Gjennom hele prosessen var det med bakgrunn i dette en klar politisk vilje til å etablere vindkraftverket, noe som ble tungt vektlagt i det endelige konsesjonsvedtaket.

### **6.4 Sammenheng mellom de tre dimensjonene**

At kompensasjonene som er gitt i stor grad henger sammen med hvem som engasjerte seg i planleggingen, er et interessant funn. Ingen representanter for skogfinske interesser deltok i prosessen, og i ettertid har de også de vært svært misfornøyde med utfallet.

Dersom de skogfinske interesseorganisasjonene hadde deltatt i planleggingen, hadde de hatt større mulighet til å forhandle seg til en form for kompensasjon. Da de skogfinske interesseorganisasjonene først kom på banen lenge etter at konsesjon var gitt, og når



utbygging var igangsatt, var dette for sent. Dette viser hvordan anerkjennelse og deltakelse spiller en viktig rolle for å oppnå et rettferdig utfall, og illustrerer godt hvordan de tre prinsippene for energirettferdighet henger sammen i praksis: Å bli anerkjent som politisk aktør og få mulighet til å delta i prosessen, har stor innvirkning på om interessen oppfatter resultatet som rettferdig. Dette samspillet mellom prosessuell rettferdighet og fordeling er svært interessant, da det betyr at det kan være en forsterkende effekt mellom de to: Dersom konsesjonssystemet overlater det til de som er godt organiserte å bli inkludert med sine perspektiver, vil de som ikke klarer å engasjere seg både en prosessuell og fordelingsmessig urettferdighet.

## **6.5 Mulige forklaringsfaktorer på forskjellene**

Oppgaven har nå drøftet prinsippene for energirettferdighet i forbindelse med de ulike case-områdene. Gjennom studien av konsesjonsprosessene er det ulike faktorer som har bemerket seg, som kan være forklarende for hvorfor det endte med ja på norsk side av Finnskogen, og nei på svensk. Disse faktorene vil bli forklart i korte trekk nedenfor:

### **Kommunenes ulike rolle**

I Sverige har kommunen vetorett ved utbygging av vindkraftverk. Dersom kommunen velger å legge ned vetorett, må dette forankres i en faglig begrunnelse. I den forbindelse la den svenske regjeringen ned føringer om at alle kommuner burde utarbeide en kommuneplan som peker ut egnede områder for vindkraftverk. Et slikt plangrunnlag vil gjøre planarbeidet langt mer forutsigbart for både kommune, utbygger og allmennheten. Arbeid med vindkraftplan førte til et omfattende planarbeid i kommunen, med kartlegginger, informasjonsmøter og høringsrunder. Skogfinske interessen ble tidlig en anerkjent interesse.

### **Lokal, offentlig «beskyttelse»**

En kan tydelig se at kompensasjonen som er gitt i Kjølbergprosessen har berodd på enkeltindividers og gruppers innsats og evne til å organisere seg. På svensk side så vi at skogfinnene var representert av en sterk offentlig organisasjon. På norsk side så vi hvordan minoritetsgruppen ikke klarte å mobilisere seg tidsnok inn mot prosessen, noe som resulterte i at de kom for sent inn. Dette kan være en av bakgrunnene for sakenes ulike utfall.

### **Ulike plasseringer**

Vindkraftverket på Mangslidberget hadde en plassering som ligger mer i det som betegnes som «kjerneområde» av Finnskogen, som kan være et forklaringsmoment for økt anerkjennelse og deltakelse ved Mangslidberget vindkraftverk.

## **Tidsforklaring**

Konsesjonsprosessen på Kjølberget pågikk fra 2013-2016, mens Mangslidsberget pågikk fra 2016-2018. Da prosessen pågikk på Mangslidsberget var det mer kunnskap rundt vindkraftutbygging. Samtidig bygde det seg opp en voldsom motstandsgruppe på norsk side i forbindelse med nasjonal ramme for vindkraftverk. Dette kan være svaret på stort engasjement fra norsk side inn mot Sverige.

## **Forskjellig forståelse av «helhetlig landskapsområde»**

På den norske siden av Finnskogen viser Finnskogen Natur- og Kulturpark (FNK) til at de mange kommunegrensene kan ha ført til at hver enkelt kommune, gjennom lang tid, og på egenhånd har plukket ut stykkvise kulturmiljøer på Finnskogen som de ser på som viktige for kulturarven. Finnskogen blir ikke forstått som et helhetlig landskapsområde. Regionale føringer for vindkraft i Hedmark, peker på denne helheten, men ble likevel ikke vurdert til å gjelde i konsesjonssaken på Kjølberget. FNK forklarer i intervju at de har et mål om å få til et mer tverrkommunalt samarbeid, som gjør at man ser mer på det helhetlige samarbeidet. Kanskje fungerer initiativet til et regionalt samarbeid bedre for å ivareta kvalitetene innenfor større landskapsområder, nettopp fordi man er så avhengig av å se sammenhengene i det store landskapet. I 2017, når vindkraftplanleggingen var i gang i Sverige var FNK godt etablert. De var ikke direkte høringspart, men da de samarbeider med Torsby kommune og Värmland museum opplevde de likevel en svært god informasjonsutveksling, også på et tidlig stadium av vindkraftplanleggingen. Dette kan ha vært en forklaringsfaktor for at landskapet ble forstått som sammenhengende, hvor hele landskapet ble betraktet som kulturmiljø og ikke kun hvert enkelt kulturminne.

## **Kjølberget «vekket» skogfinske interesser»**

Som et siste forklaringselement trekkes det frem at vindkraftprosessen på Mangslidberget ble satt i gang når det begynte å vokse frem motstand i forbindelse med konsesjonsvedtaket som ble gitt til Kjølberget vindkraftanlegg. I intervju med NVE blir dette også trukket frem som en mulig forklaringsfaktor. Når utbyggingen skulle settes i gang ved Kjølberget vindkraftverk «våknet» de skogfinske interesseorganisasjonene og mange flere. De var mot utbyggingen. På samme tidspunkt var vindkraftsaken på Mangslidberget satt i gang, hvor mange av de sammen motstanderne mobiliserte seg til å delta i prosessen inn mot Sverige. Kjølberg-saken kan derfor ha hatt en mobiliserende effekt inn mot vindkraftverket på Mangslidberget.

## 7. SLUTNINGER

FNs klimamål gir føringer om at verdenssamfunnet må avkarbonisere energisystemene sine. Dette gir behov for en voldsom økning av fornybar energiproduksjon, blant annet utbygging av vindkraftverk. En avkarbonisering strekker seg langt i å løse urettferdigheten av karbonutslipp mellom generasjoner, men det betyr ikke at urettferdigheten i seg selv er utryddet. Som et eksempel krever utvinningsområder for vindkraftverk store naturinngrep, og ved store naturinngrep følger konflikter om arealressursene. Det dukker også opp sosiale og kulturelle spørsmål om verdier, identitet, levebrød og fordeling av goder og byrder. Hvem drar fordelene av utbyggingen, og hvem sitter igjen med de negative konsekvensene?

Slike konflikter kan studeres gjennom rammene for energirettferdighet og dens tre punkter med anerkjennelse, prosessuell rettferdighet og rettferdig fordeling (Jenkins et al., 2016; McCauley et al., 2013). Anerkjennelse og prosessuell rettferdighet er nødvendig for at ulike individer og grupper skal bli sett, forstått og får delta. Punktene er også et viktig, og nesten avgjørende utgangspunkt for et rettferdig resultat hvor godene av vindkraftverket også tilkjennes de som taper på utviklingen. Denne oppgaven drøfter energirettferdighet opp mot spørsmålet om vindkraftutbygging på Finnskogen. Finnskogen er et stort sammenhengende landskapsområde mellom Solør i Innlandet og svenske Värmland. Landskapsområdet har en rik kulturhistorie, etter blant annet skogfinske innvandringen som tilbake til 16-1700-tallet. Skogfinner regnes i dag som en nasjonal minoritetsgruppe i Norge og Sverige, og har fått et spesielt vern ved begge landenes ratifisering av Rammekonvensjonen. Problemstillingen er rettet mot skogfinnenes rolle i konsesjonsprosessene, i lys av prinsippet om energirettferdighet. Studien søker også etter forklaringsfaktorer for hvorfor lignende vindkraftprosjekter i samme landskapsområde, men forskjellige land og konsesjonssystemer, resulterte i ulikt utfall. I kapittel 6 ble de tre forskningsspørsmålene drøftet opp mot oppgavens funn, og disse vil være bakgrunnen for å besvare problemstillingen:

«Hvordan er skogfinner anerkjent, representert og kompensert i norsk og svensk konsesjonsprosess?»

Studien er gjort gjennom en komparativ casestudie av Kjølberget og Mangslidberget, hvor gjennomføringen av analysen har basert seg på konkret analyse av sentrale dokumenter i de ulike konsesjonssakene, samt innhenting av informasjon ved hjelp av semistrukturerte dybdeintervju. Med bakgrunn i studiens funn og drøftingen ovenfor vil denne delen besvare problemstillingen. Til slutt trekkes det frem noen punkter i forhold til studiens bidrag, som

kanskje kan føre til refleksjon og bidra til mer rettferdige prosesser i fremtidige utbygginger som berører nasjonale minoriteters interesser.

### **Anerkjennelse**

Anerkjennelse handler om å ta hensyn til skogfinnenes sosiale og kulturelle tilhørighet. Ved Norge og Sveriges ratifisering av Rammekonvensjonen er beslutningsmyndighetene pliktet til å konsultere med skogfinnene som en nasjonal minoritetsgruppene.

I forbindelse med prosessen på norsk side finner studien at NVE ikke har klare retningslinjer for inkludering av nasjonale minoritetsgrupper. Da NVE verken hadde kunnskap om skogfinnene, eller klare retningslinjer for å inkludere nasjonale minoritetsgrupper, førte det til at skogfinnene ikke ble invitert til å delta i prosessen. Dette resulterer i en lav grad av anerkjennelse.

Ved Mangslidberget vindkraftverk ble skogfinnene indirekte representert gjennom Torsby Finnskogscentrum. Denne offentlige institusjonen samarbeider med de skogfinske foreningene og interesseorganisasjonene i forbindelse med kartlegging, ivaretagelse og formidling av skogfinsk kulturarv. Torsby Finnskogscentrum er en sentral aktør i kommuneplanleggingen generelt, og var direkte høringspart både i vindkraftplanen og ved planleggingsprosessen av Mangslidsberget vindkraftverk. Dette gir en høy grad av anerkjennelse.

### **Prosessuell rettferdighet**

Prosessuell rettferdighet handler i denne oppgaven om skogfinnenes mulighet til å delta og medvirke i konsesjonsprosessene.

I Kjøllberg-prosessen opplevde NVE og utbygger prosessen som rettferdig og demokratisk. Det argumenteres med at beslutningsmyndigheten gjennom hele prosessen har hatt fokus på at prosessen skal oppleves som åpen, hvor *alle* skal ha mulighet til å delta gjennom brede høringsrunder og flere informasjonsmøter. Dette høres i utgangspunktet rettferdig ut, men i studien stilles det spørsmål rundt hvem som egentlig er «alle»? Oppgaven finner at «alle» i stor grad dreier seg om majoriteten, som sitter på størst politisk og økonomisk innflytelse i et liberalt demokrati. Studien finner at deltakelse i prosessen i stor grad har handlet om interessens evne og ressurser til å delta og påvirke prosessen. Støtteordninger for de nasjonale minoritetenes organisasjoner gir en formell representasjonsmulighet, men vil likevel ikke gi like muligheter til representasjon i praksis, da støtteordningen ikke strekker til i stor nok grad, og skogfinske interesseorganisasjoner fortsatt opplever manglende ressurser og kunnskap til å

delta i store planleggingssaker. Skogfinnene oppfattet konsesjonsprosessen på Kjølberget som en frustrerende prosess, hvor de verken hadde informasjon om, eller innsyn i hva som foregikk i perioden deltakelse var viktig. Manglene kapasitet og ressurser resulterte manglende deltakelse fra skogfinnene. Som følge av å ikke være en anerkjent interesse ble ikke skogfinnene en direkte høringspart, og de ble heller aldri invitert direkte til informasjons- eller dialogmøter. Dette førte til lav prosessuell rettferdighet for skogfinnene på norsk side.

I forbindelse med Mangslidberg-saken var det en høy grad av anerkjennelse av skogfinnene, hvor deres verdier blir beskyttet av det offentlige organet Torsby Finnskogscentrum. Torsby Finnskogscentrum hadde stor påvirkningskraft, særlig i forbindelse med kommuneplanleggingen hvor de utarbeidet kulturmiljøanalysen som ble bakgrunnen for vindkraftplanen. De var også direkte høringspart i begge prosessene. Selv om skogfinnene var indirekte representert av Torsby Finnskogscentrum, viser også studiens funn at interesseorganisasjonene deltok aktivt i høringsrundene. Bakgrunnen for høy deltakelse kan være større åpenhet, god dialog og informasjonsformidling i begge prosessene. Dette ga skogfinske interesseorganisasjoner god mulighet for kunnskapsformidling og påvirkningskraft. Dette resulterte i en høy grad av prosessuell rettferdighet i forbindelse med vindkraftverket på Mangslidberget.

### **Fordelingsrettferdighet**

Fordelingsrettferdighet handler om rettferdig fordeling av fordeler og ulemper av vindkraftvedtaket, og har i denne oppgaven vært knyttet til kompensasjon. I denne studien er kompensasjonen forstått som rettferdig når skogfinnene kommer minst like godt, eller bedre ut etter utbyggingsprosjektet.

På svensk side ble skogfinnenes kulturhistorie og Finnskogens helhetlige kulturlandskap tungt vektlagt i kommunens vindkraftplan. Kommunens stoppområde for vindkraft ga beskyttelse til store deler av Finnskogen for fremtidige utbygginger, og var ifølge de skogfinske interessene det beste utfallet de kunne få. Konklusjonen på Mangslidberget er at skogfinnenes interesser, som følge av anerkjennelse og deltakelse, ble tungt vektet og hørt i vindkraftplanen. Dette førte til en opplevelse av et rettferdig resultat.

På norsk side ble det gitt konsesjon for vindkraftverk på Kjølberget, men ingen av de skogfinske interesseorganisasjonene fikk noen form for kompensasjon. Kompensasjonen som er gitt har berodd på deltakelse i prosessen, og studien finner at manglende kompensasjon for skogfinnene kan være en konsekvens av manglende anerkjennelse og deltakelse. Dette illustrerer godt hvordan anerkjennelse og deltakelse spiller en viktig rolle for å oppnå et

rettferdig utfall, og hvordan de tre prinsippene for energirettferdighet henger sammen.

Konklusjonen er at manglende kompensasjon for skogfinske interesser førte til et vedtak som rammet urettferdig på norsk side av Finnskogen.

## **7.1 Konklusjon**

På norsk side oppsto det konflikter og motstand når utbyggingen ble satt i gang, lenge etter vedtaket. Dette var altfor sent med tanke på å kunne påvirke det endelige utfallet. Denne situasjonen er en god illustrasjon for å beskrive ulikhetene ved prosessene: I forbindelse med Kjølberget vindkraftverk var både utbygger og NVE i stor grad opptatt av å trekke frem viktigheten av å tolke saken ut fra det kunnskapsgrunnlaget som forelå på vedtakstidspunktet. Hensynene som sto opp mot hverandre i det endelige vedtaket var spørsmålet om fornybar energi opp mot hensynene til friluftsliv, naturmangfold og turisme. Det kom ikke inn mange klager, og prosessen ble i første omgang oppfattet som vellykket med svært få konflikter.

Funnene som er gjort gjennom studien viser imidlertid at Kjølberg-saken var nesten uten konflikter med bakgrunn i at det var svært få interesser som deltok i avgjørelsesprosessen, og som ikke fikk delt sine synspunkt og kunnskap rundt utbyggingen. Som følge av manglende anerkjennelse, mangel på informasjon og representasjon opplevde skogfinnene og ikke bli inkludert i vindkraftprosessen. Som resultat av manglende anerkjennelse og lav deltakelse i prosessen, endte det opp med et urettferdig utfall hvor skogfinnene verken blir hørt eller får kompensasjon for det de mister. En konsekvens av urettferdigheten var at det oppsto mange konflikter i det utbyggingen skulle settes i gang. Det var på det tidspunktet altfor sent å snu på vedtaket, noe som førte til at mange oppfattet konsesjonsprosessen og utbyggingen i seg selv som urettferdig.

På svensk side av Finnskogen var det mye engasjement og følelser underveis i prosessen, noe som i første omgang resulterte i at vindkraftplanen ble lagt på is. Når kommunen tok opp igjen arbeidet med vindkraftplanen, og konsesjonsprosessen på Mangslidberget var igangsatt, vokste konfliktene igjen. Dette var likevel et tidspunkt man ønsket bred deltakelse, hvor man har mulighet får å påvirke planleggingen. I forbindelse med Mangslidberget vindkraftverk ble skogfinnene indirekte representert gjennom Finnskogscenteret. Torsby Finnskogscenter arbeider for bevaring og utvikling av skogfinsk kulturarv i Sverige. Dette gir en indirekte representasjon, og en langt større grad av anerkjennelse av de skogfinske verdiene. De skogfinske interesseorganisasjonene opplevde også god informasjonsflyt, som også resulterte i høy grad av deltakelse inn mot prosessen. Som følge av høy deltakelse og sterke følelser tilknyttet Finnskogen, vedtok kommunen å legge store deler av Finnskogen som stoppområde

i vindkraftplanen. Vindkraftplanen var grunnlaget for at Mangslidsberget ikke gikk videre med sin søknad, gitt kommunens vetorett i vindkraftsaker.

Studien konkluderer med at det på norsk side ikke ble tatt hensyn til skogfinnens kulturhistorie og deres tilknytning til det helhetlige kulturlandskapet. Lav anerkjennelse førte til lav deltagelse, lav deltagelse førte til lav kunnskapsdeling og påvirkningskraft. Den lave påvirkningskraften førte til ingen kompensasjon og stor misnøye med resultatet av prosessen. På svensk side konkluderer studien med at skogfinnens kulturhistorie og tilknytning til det helhetlige landskapet i stor grad ble anerkjent og hensyntatt. Dette resulterte i det beste utfallet for skogfinnene, og ga følelse av rettferdighet.

Med bakgrunn i studiens begrensninger og usikre faktorer blir det vanskelig å trekke klare årsakssammenhenger mellom vurderingen av energirettferdighet og de ulike utfallene. Gjennom studien av konsesjonsprosessene er det likevel noen faktorer som har bemerket seg, som kan være forklarende for de ulike utfallene:

- Kommunenes ulike rolle
- Lokal, offentlig «beskyttelse»
- Ulike plasseringer
- Tidsforklaring
- Forskjellig forståelse av «helhetlig landskapsområde»
- Kjølbberget «vekket» skogfinske interesser»

## **7.2 Studiens bidrag og veien videre?**

Formålet med oppgaven har vært å bidra til kunnskap rundt vindkraftutbygging, energirettferdighet og nasjonale minoriteter. Nedenfor gis en kort beskrivelse av behovet for forskningen, og om oppgaven kan ha betydning og nytte innenfor det aktuelle området. Nedenfor vil jeg i korte trekk legge frem oppgavens teoretiske-, empiriske- og policy relevans.

Studien viser en ny bruk av rammeverket for energirettferdighet, ved å kombinere rammeverket og nasjonale minoritetsrettigheter. Oppgaven illustrerer med dette hvordan teorien om energirettferdighet kan brukes som et rammeverk når det reises spørsmål om nasjonale minoriteter og rettferdig energiomstilling ved for eksempel vindkraftutbygging.

Studiens funn bidrar også til å tydeliggjøre sammenhengen og samspillet mellom de tre dimensjonene for energirettferdighet i praksis: hvordan anerkjennelse og deltakelse spiller en viktig rolle for å oppnå et rettferdig utfall.

Studien bidrar til drøfting rundt nasjonale minoriteters formelle rettigheter etter internasjonal rett, og deres reelle muligheter til å bevare sin kultur og identitet ved spørsmålet utbygging av vindkraftverk. I lys av energirettferdighet som teoretisk rammeverk og Norge og Sveriges internasjonale forpliktelser overfor skogfinske, kan det være vanskelig å forstå at prosessen på Kjølberget i Norge førte frem til en beslutning som fremmer vindkraftutvikling i tradisjonelle skogfinske naturområder. Resultatet trenger ikke nødvendigvis å være feil i seg selv, men det som er vanskelig å forstå er at beslutningsprosessen skjedde uten at skogfinske interesseorganisasjoner verken har uttalt seg, hatt innflytelse i prosessen eller blitt kompensert for det de gir fra seg. Da denne studien kun tar for seg et case-område på norsk side, vet man ikke om funnene er strukturelle også for andre vindkraftsaker. Da studien likevel avdekker at NVE ikke har retningslinjer som sikrer nasjonale minoriteter effektiv deltakelse, kan det likevel peke mot at det også er strukturelt, utenfor denne casen. Det reiser dermed et interessant spørsmål for videre forskning.

Studien vil også være relevant i en diskusjon om fremtidige retningslinjer for norsk konsesjonsprosess, herunder beslutningsmyndighetenes forpliktelser overfor nasjonale minoritetsgrupper. Da ikke NVE har klare retningslinjer for dette, bør målet være å skape et verktøy for inkludering av nasjonale minoritetsgrupper i konsesjonsprosess for vindkraft, som kan bidra til å sikre mer rettferdige resultat.



## KILDER

- Aasen, M. & Leiren, M. D. (2020). Fred er ei det beste. Hentet 27.05 2020 fra <https://cicero.oslo.no/no/posts/klima/fred-er-ei-det-beste>
- Ahren, M. (2016). *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* Oxford.
- Austri Vind. (2019). *Uttalelse mot vindkraft i Kjølberget*. Datert 12.06.2019. Tilgjengelig i kommunens saksbehandlingssystem (tilgang gitt 18.03.20).
- Banik, V. K. (2017). Najonale minoriteter i Norge. Hentet 22.02 2020 fra [https://snl.no/nasjonale\\_minoriteter\\_i\\_Norge](https://snl.no/nasjonale_minoriteter_i_Norge)
- Bohman, J. & Rehg, W. (1997). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Buan, I. F., Eikeland, P. O. & Inderberg, T. H. (2010). *Rammebetingelser for utbygging av fornybar energi i Norge, Sverige og Skottland. Sammenligning av faktorer som motiverer og modererer investeringer* (FNI Rapport 6/2010). Hentet fra <https://www.fni.no/getfile.php/131819-1469869160/Filer/Publikasjoner/FNI-R0610.pdf>
- Council Of Europe. (udatert). State parties to the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Hentet 03.03 2020 fra <https://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie>
- Ekeløve-Slydal, G. M. & Pashalishvili, A. (2019). Å tilhøre en nasjonal minoritet. Veileder om menneske- og minoritetsrettigheter. *Den norske Helsingforskomité*, 31. Hentet fra <https://www.nhc.no/minoritetsrettigheter/?p=print>
- Energiloven. (1990). *Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.* (LOV-1990-06-29-50). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1990-06-29-50>
- Energimyndigheten. (2019a). Aktører i tillstandsprocessen. Hentet 22.03 2020 fra <https://www.energimyndigheten.se/fornybart/vindkraft/vindlov/aktorer-i-tillstandsprocessen/>
- Energimyndigheten. (2019b). Planering och tillstånd. Hentet 22.03 2020 fra <https://www.energimyndigheten.se/fornybart/vindkraft/vindlov/planering-och-tillstand/>
- Evjen, K., Haaverstad, O., Lundsbakken, M., Bjerkestrand, E. & Borgli, E. B. (2016). *Rettleiar for utarbeiding av detaljplan og miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) for vindkraftverk*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat. Hentet fra [http://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016\\_01.pdf](http://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016_01.pdf)

- Fauchald, O. K. (2018). *Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske ramme* (FNI Report 1/2018). Oslo: Fridtjof Nansens Institutt.
- Fingal, K. (2016). Sverigefinnarnas historia. Hentet 24.03 2020 fra <https://www.minoritet.se/jord-och-bergsbruk-lockade-till-invandring>
- FN-sambandet. (2020). FNs bærekraftsmål. Hentet 22.02 2020 fra <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-baerekraftsmaal>
- Fraser, N. (1998). Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, participation. I (bd. FS I 98-108): Social Science Research Center Berlin (WZB).
- Hanssen, G. S. (2003). Retten til effektiv deltakelse: Underliggende demokratiteoretiske syn i folkerettslige bestemmelser om politiske minoritetsrettigheter. *Nordic Journal of Human Rights*, (04), 385-402.
- Hedmark fylkeskommune. (2013). *Regionale føringer for behandling av vindkraftsaker i Hedmark*. Hentet fra <https://www.hedmark.org/globalassets/hedmark/om-fylkeskommunen/planer/regionale-foringer-for-behandling-av-vindkraftsaker-i-hedmark.pdf>
- Heffron, R. & McCauley, D. (2017). The concept of energy justice across the disciplines. *Energy Policy*, 105, 658.
- Heffron, R. J. & McCauley, D. (2014). Achieving sustainable supply chains through energy justice. *Applied Energy*, 123, 435-437. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2013.12.034>
- Hovde, K.-O. S., Palle Thorsen, Dag Einar. (2019). Demokrati. Hentet 03.04 2020 fra <https://snl.no/demokrati>
- ILO-konvensjonen nr. 169. (1989). *ILO-konvensjon nr. 169 fra 1989 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater* (27-06-1989 nr 2 Multilateral). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1989-06-27-2>
- Inderberg, T. H., Rognstad, H., Saglie, I.-L. & Gulbrandsen, L. H. (2019). Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices. I.
- IRIS. (2008). *Organisasjonsbygging og interessepolitikk. Evaluering av tilskudd til nasjonale minoriteter* (Rapport IRIS). Hentet fra <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmloi/bitstream/handle/11250/2632931/IRIS%202008-026.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jenkins, K., McCauley, D., Heffron, R., Stephan, H. & Rehner, R. (2016). Energy justice: A conceptual review. *Energy Research & Social Science*, 11(C), 174-182. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.10.004>

- Jære, L. (2018). Ungdom vil ha enda strengere klimareglar. Hentet 03.05.20 2020 fra <https://forskning.no/politikk-barn-og-ungdom-universitetet-i-oslo/ungdom-vil-ha-enda-strengere-klimareglar/295678>
- Knudtzon, L. C. (2018). *Kan vi snakke om medvirkning? : sivilsamfunnets innflytelse og bidrag i reguleringsprosesser = Can we speak of public participation? : civil society's influence and contributions in detailed planning* Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Fakultet for Landskap og Samfunn, Institutt for by- og regionplanlegging, Ås.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2000). *Nasjonale minoriteter i Noreg - Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar* (St.meld. nr. 15 (2000-2001)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9b737d2114904b379fd4436c9a9bd1af/nn-no/pdfa/stm200020010015000dddpdfa.pdf>
- Laestadius, A.-H. (2016). Sverigefinsk kultur. Hentet 21.03 2020 fra <https://www.minoritet.se/sverigefinsk-kultur>
- Lekkvatnet. (Udatert). Finnskogen i ett regionalt perspektiv. Hentet 23.05 2020 fra <https://www.lekvatnet.se/ovrigt/rapport-finnskogen/2-2/>
- Lessa, F. (2015). Justice beyond Borders: The Operation Condor Trial and Accountability for Transnational Crimes in South America. *International Journal of Transitional Justice*, 9(3), 494-506. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijv016>
- Länsstyrelsen i Stockholms län, S. (2019). *Nationella minoriteter och minoritetsspråk, Inflytande och delaktighet – en fördjupning*
- Minoritetspolitikens utveckling år 2018* (2019:7). Stockholm, Giron. Hentet 13.03.2020 fra <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.613850ae170c00827a88844/1584458087822/Nationella%20minoriteter%20och%20minoritetsspr%C3%A5k%20Minoritetspolitikens%20utveckling%20%C3%A5r%202018.pdf>
- McCauley, D. (2018). *Energy Justice : Re-Balancing the Trilemma of Security, Poverty and Climate Change* (1st ed. 2018. utg.). Cham: Springer International Publishing : Imprint: Palgrave Macmillan.
- McCauley, D., Heffron, R. J., Stephan, H. & Jenkins, K. (2013). Advancing Energy Justice: The triumvirate of tenets. *International Energy Law Review*, 32, 107-110.
- Miljö- och energidepartementet. (1998). *Miljöbalk* (1998:808). Hentet 03.03.2020 fra [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808\\_sfs-1998-808](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808)

- Minoritetslagen. (2009). *Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk* (2009:724). Hentet 13.03.2020 fra [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2009724-om-nationella-minoriteter-och\\_sfs-2009-724](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2009724-om-nationella-minoriteter-och_sfs-2009-724)
- Norad. (2018). 4 av 5 nordmenn vil endre hverdagsvaner for miljøet. Hentet 03.02 2020 fra <https://norad.no/aktuelt/nyheter/2018/4-av-5-nordmenn-vil-endre-hverdagsvaner-for-miljoet/>
- Nordiska Museet. (2010). Nationella Minoriteter. Hentet 25.03 2020 fra <http://nationellaminoriteter.nordiskamuseet.se/vilka-ar-de-nationella-minoriteterna.htm>
- Norges institusjon for menneskerettigheter. (2019). *Norges nasjonale minoriteter*. Hentet fra [https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2019/11/NorgesNasjonaleMinoriteter\\_web.pdf](https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2019/11/NorgesNasjonaleMinoriteter_web.pdf)
- Norsk Skogfinsk Museum. (2019). *Utbygging av vindkraft i Kjølberget på Våler Finnskog*. Datert 06.06.2019. Tilgjengelig i kommunens saksbehandlingssystem (tilgang gitt 18.03.20).
- Norsk Skogfinsk Museum. (udatert). OM OSS. Hentet 05.05 2020 fra <https://www.skogfinnsmuseum.no/om-oss>
- NVE. (2014). *Bakgrunn for vedtak*. Hentet fra <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201206641/1158858>
- NVE. (2016). Etablering av nye energianlegg – Forholdet til plan- og bygningsloven. Hentet 2020 23.03 fra <https://www.nve.no/flaum-og-skred/arealplanlegging/energianlegg-i-arealplanlegging/etablering-av-nye-energianlegg-forholdet-til-plan-og-bygningsloven/>
- NVE. (2017). Synlighetskart datert 18.12.2017. Hentet 03.03. 2020 fra <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201502178/2505587>
- NVE. (2019a). *Foslag til nasjonal ramme for vindkraft*. Hentet fra [http://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019\\_12.pdf](http://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019_12.pdf)
- NVE. (2019b). *Nasjonal ramme for vindkraft, Det folkerettslige vernet av samiske interesser i konsesjonsbehandlingen* (Nr 15/2019). Hentet 07.03.2020 fra [http://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019\\_15.pdf](http://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019_15.pdf)
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* University of California Press.
- Rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter. (1999). Hentet 04.03.2020 fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1995-02-01-1>
- Rasch, B. E. (2000). *Demokrati : ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforl.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

- Region Gävleborg. (2019). Nationella minoriteter. Hentet 24.03 2020 fra <https://www.regiongavleborg.se/om/manskliga-rattigheter/nationella-minoriteter/>
- Regjeringen. (2009). Nasjonale minoriteter. Hentet 02.02 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/id929/>
- Regjeringen. (2018). Nordisk samekonvensjon. Hentet 02.03 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/nordisk-samisk-samarbeid/nordisk-samekonvensjon/id86937/>
- Regjeringen. (2019). *Granavolden-plattformen*. Hentet 20.02.2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>
- Regjeringen. (2020). *Rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter*. Hentet 02.04.2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/midtspalte/euoparadets-rammekonvensjon/euoparadets-rammekonvensjon/id2362518/>
- Riksdagen. (2005). *Förordning (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter*. Hentet fra [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2005765-om-statsbidrag-for\\_sfs-2005-765](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2005765-om-statsbidrag-for_sfs-2005-765)
- Riksrevisjonen. (2019). Undersøkelse av forvaltning av tilskudd til nasjonale minoriteter. Hentet 04.05 2020 fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-forvaltning-av-tilskudd-til-nasjonale-minoriteter/>
- Roberto Luiz, S. & Keyla Cristina Farias Dos, S. (2016). Participation, Democracy and Citizenship of Indigenous Peoples in the International Context Through the European systems and Inter-American Human Rights. *Conpedi Law Review*, 1(16), 136-160. [https://doi.org/10.26668/2448-3931\\_conpedilawreview/2015.v1i16.220](https://doi.org/10.26668/2448-3931_conpedilawreview/2015.v1i16.220)
- Saglie, I.-L., Inderberg, T. H. & Rognstad, H. (2020). What shapes municipalities' perceptions of fairness in windpower developments? *Local Environment*, 25(2), 147-161. <https://doi.org/10.1080/13549839.2020.1712342>
- Sametinget. (2020). Samerna i Sverige. Hentet 15.03 2020 fra <https://www.sametinget.se/samer>
- Sari, R., Voyvoda, E., Lacey-Barnacle, M., Karababa, E., Topal, C. & Islambay, D. (2017). *Energy justice - a social sciences and humanities cross-cutting theme report*. Cambridge: SHAPE ENERGY. Hentet fra [https://shapeenergy.eu/wp-content/uploads/2017/09/SHAPE-ENERGY\\_ThemeReports\\_ENERGY-JUSTICE.pdf](https://shapeenergy.eu/wp-content/uploads/2017/09/SHAPE-ENERGY_ThemeReports_ENERGY-JUSTICE.pdf)

- Saugestad, K. (2013). Fra skam til stolthet for skogfinner. Hentet 19.03 2020 fra <https://www.nrk.no/kultur/finnene-i-skogen-1.10908340>
- Schlosberg, D. (2003). The Justice of Environmental Justice: Reconciling Equity, Recognition, and Participation in a Political Movement. In A. Light and A. De-Shalit, *Moral and Political Reasoning in Environmental Practice* London: , MIT Press, 124-156.
- Sintef. (2010). *Styrket realisering av fornybar energi: Lærdommer fra Sverige og Danmark* (TR A6807). Trondheim. Hentet fra <https://www.sintef.no/globalassets/upload/energi/energisystemer/politikk-og-styring/tr-a6807.pdf>
- Skarin, A., Sandström, P., Alam, M., Buhot, Y. & Nellemann, C. (2016). *Renar och vindkraft II- Vindkraft i drift och effekter på renar och renskötsel* (Rapport 294). Institutionen för husdjurens utfodring och vård, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Skasdammen, Å. (2000). Finnskogens folk, kultur og historie. Hentet 02.03.2020 fra <https://finnskogen.dnt.no/kulturhistorie/>
- Solberg, E. L., Skei, L. & Befring, Å. M. (2019). Regjeringen dropper nasjonal rammeplan for vindkraft. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/regjeringen-dropper-nasjonal-rammeplan-for-vindkraft-1.14744999>
- Solør-Värmland Finnkulturforening. (2013). *Vindmølleplaner på Våler Finnskog*. datert 26.04.2013, tilgjengelig i kommunens saksbehandlingssystem, hvor tilgang ble gitt 18.03.20.
- Sovacool, B. & Dworkin, M. (2015). Energy justice: Conceptual insights and practical applications. *Applied Energy*, 74(C), 435-444. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2014.07.070>
- Sovacool, B. K. (2016). How long will it take? Conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions. *Energy Research & Social Science*, 13(C), 202-215. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.020>
- Sovacool, B. K., Heffron, R. J., McCauley, D. & Goldthau, A. (2016). Energy decisions reframed as justice and ethical concerns. *Nature Energy*, 1, 16024.
- Strand, O., Colman, J. E., Eftestøl, S., Sandström, P., Skarin, A. & Thomassen, J. (2017). *Vindkraft og reinsdyr – en kunnskapssyntese* (NINA Rapport 1305. 62 s.).
- Stølen, S. (2019). Grønt er ikke automatisk rettferdig. Hentet 02.02 2020 fra <https://www.uio.no/om/aktuelt/rektorblogger/2019/gront-er-ikke-automatisk-rettferdig.html>

- Svegården, T. (2019). Nyanseringer om vindkraft. Hentet 15.02 2020 fra <https://www.ostlendingen.no/debatt/politikk/kraftproduksjon/nyanseringer-om-vindkraft/o/5-69-709516>
- Sweco. (2013). *Konsekvensutredning, Kjølberget vindkraftverk, Våler kommune, Hedmark* (173251-1/2013 ). Hentet fra [https://www.vaaler-he.kommune.no/\\_f/5d4430-bd3d-44da-adbe-0b30f0a77222/konsekvensutredning-kjolberget-vindkraftverk.pdf?fbclid=IwAR2sQ4mkKSSnwfaT1p8ghh1XCMIFVfcdhRuFmAzfqeIXF72NzB\\_IQCKJ7zU](https://www.vaaler-he.kommune.no/_f/5d4430-bd3d-44da-adbe-0b30f0a77222/konsekvensutredning-kjolberget-vindkraftverk.pdf?fbclid=IwAR2sQ4mkKSSnwfaT1p8ghh1XCMIFVfcdhRuFmAzfqeIXF72NzB_IQCKJ7zU)
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tjora, A. H. (2018). *Viten skapt. Kvalitativ analyse og teoriutvikling.* . Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Torsby kommun. (2013). *Samrådsredogørelse* (MBR 2011.0910.212). Hentet 03.04.2020 fra <https://torsby.se/download/18.6299c564164fc9d506659a18/1533653487755/Samr%C3%A5dsredog%C3%B6relse%202013-04-03%20KOPIA.pdf>
- Torsby kommun. (2018a). *Utstillingsutlåtande, Vindbruksplan 2018 Torsby kommun, Tematisk översiktsplan för vindkraft i Torsby kommun* (KST 2018/81). Hentet fra <https://torsby.se/download/18.5cc9e17a163df1bef3aa737a/1529334717882/Utl%C3%A5tande%20ver%204.pdf>
- Torsby kommun. (2018b). *Vindbruksplan 2018, Torsby kommun* (KST 2018/81). Hentet fra <https://torsby.se/download/18.6299c564164fc9d5066592b9/1533653487545/F%C3%96P%20VINDBRUK%20%202018%20Lagakraft%20opt.pdf>
- Värmlands Museum. (udatert). Centrum för två nationella minoriteter. Hentet 28.03 2020 fra <https://varmlandsmuseum.se/centrum-for-tva-nationella-minoriteter/>
- Våler Kommune. (2013). *Vedrørende samrådsmøte om vindmølleutbygging på Kjølberget*. datert 27.05.2013. Tilgjengelig i kommunens saksbehandlingssystem. Tilgang gitt 18.03.20.
- Wiig, H., Tesli, A., Stokstad, S. & Hanssen, G. S. (2019). *Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft - Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i vindkraftforvaltningen?* (NIBR-RAPPORT 2019:14). Oslo Metropolitan University. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/KS-vind-rapport-190821-NIBR-rapport-nr-2019-14.pdf>
- Williams, M. S. (2000). *The Uneasy Alliance of Group Representation and Deliberative Democracy* Oxford University Press.

Winge, N. K. (2013). Kampen om arealene : rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning. I. Oslo: Universitetsforl.

WPD. (2017). *Vindkraftspark Mangslid, Samrådshandling*. Hentet 18.03.20 fra <https://www.wpd.se/wp-content/uploads/2019/03/2017-10-18-SamradshandlingAllmaenhet2-0.pdf>

WPD. (u.å). Hentet 02.04 2020 fra <https://www.wpd.se/aktuella-projekt/vindkraft-pa-land/mangslid/>

Wæhle, E. (2018). minoritet. Hentet 21.03 2020 fra <https://snl.no/minoritet>

Ørstavik, G. (2020). Bare 23 stater har ratifisert urfolkskonvensjonen, 30 år etter at den ble vedtatt. Hentet 20.04 2020 fra <https://www.fn.no/Nyheter/Urfolkskonvensjonen-30-aar>

## FIGURLISTE

**Figur 1:** Oversiktskart over Finnskogen og case-områdenes plassering. Egenprodusert.  
Bakgrunnskart: Google maps.

**Figur 2:** Finnskogen i et regionalt perspektiv (Lekkvatnet, Udatert)

**Figur 3:** De tre prinsippene for energirettferdighet. Egenprodusert, basert på (Jenkins et al., 2016)

**Figur 4:** Forskningsmodell som viser prosessen, basert på Tjora (2017 s.19)

**Figur 5:** Konesjonsprosessen for vindkraft. Egenprodusert, basert på (NVE, 2016)

**Figur 6:** Konesjonsprosess for «større anlegg». Egenprodusert, basert på (Energimyndigheten, 2019b)

**Figur 7:** Planområdet vist på et synlighetskart (NVE, 2017)

**Figur 8:** Konesjonsprosessen på Kjølberget. Egenprodusert

**Figur 9:** Planområdet Mangslidberget (WPD, 2017, s. 6)

**Figur 10:** Planprosess på Mangslidberget. Egenprodusert

**Figur 11:** Illustrasjon fra Vindkraftsplanen til Torsby kommune (Torsby kommun, 2018b).



## Vedlegg 1: Informasjonsskriv

# Vil du delta i forskningsprosjektet ” Vindkraftutbygging på Finnskogen»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et masterprosjekt hvor formålet er å få en dypere innsikt i ulike aktørers deltakelse i konsesjonsprosessen for vindkraftutbygging. Dette skrivet gir deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

### Masterprosjekt

Formålet med masterprosjektet er å se på betydningen av en inkluderende energiomstillingsprosess, hvor oppgaven skal sammenligne konsesjonsprosessene på norsk og svensk side av Finnskogen. Prosjektet tar utgangspunkt i to spesifikke saker ved Kjølberget og Mangslidsberget, og vil i hovedsak se på hvordan skogfinske interesser vært representert i planprosessen ved spørsmål om etablering av vindkraftverk på norsk og svensk side av Finnskogen, og hvordan interessen blir fremstilt og vektet i vedtakene på Norsk og Svensk side.

### Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Nora Maria Rognstad, student ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet er ansvarlig for prosjektet. Studenten er også tilknyttet vindkraftprosjektet «*Competing land-use pressures in Norway: Examining the integration of nature protection concerns in windpower licenses*» på Fridtjof Nansens Institutt, og har skriveplass der gjennom hele masterperioden.

### Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta på grunn av din bakgrunn som sentral aktør i saken. Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar i et intervju med spørsmål rundt din rolle som aktør i konsesjonsprosessen. Det vil ta deg ca. 45 minutter til 1 time. Opplysningene fra intervjuet samles inn ved lydopptak, hvor det skrives notater fra samtalen i etterkant. Det er kun prosjektansvarlig som har tilgang til disse dataene.

### Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene du oppgir til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Navn vil anonymiseres, men det vil være nødvendig å henvise til aktør, f. eks om du representerer kommune, NVE, utbygger eller interessegruppe. Som deltaker vil du med dette kunne bli gjenkjent i publikasjon, og vil derfor få tilbud om å lese gjennom et utkast før publisering. Du kan også bli kontaktet ved bruk av direkte sitater, dersom du ønsker det. Det er kun prosjektansvarlig som vil ha tilgang til intervjuene, hvor datamaterialet vil bli lagret sikkert på forskningsserver ved NMBU.

## Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15. mai 2019. Opplysningene vil bli slettet umiddelbart etter at prosjektet er avsluttet, men frem til oppgaven er vurdert rundt 19.juni 2020.

## Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

## Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

## Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Prosjektansvarlig: Nora Maria Rognstad ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Telefon: +4797020223, e-post: [n.rognstad@fni.no](mailto:n.rognstad@fni.no)
- Veileder: Professor Inger-Lise Saglie, telefon: +4767231210, e-post: [inger-lise.saglie@nmbu.no](mailto:inger-lise.saglie@nmbu.no)
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig  
Nora Rognstad

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet [*sett inn tittel*], og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15.mai 2020

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Vedlegg 2: Intervjuguide med de viktigste poengene

### Intro for alle:

- Kort om meg selv, studieretning og prosjektet.
- Jeg ønsker å beskytte intervjuobjektene. Med mindre annet er avtalt vil informant bli anonymisert så langt det lar seg gjøre. Det vil kun være aktuelt å henvise til aktør, ikke person. Intervjuobjektet vil få mulighet til å lese utkast før publisering dersom de ønsker det. De vil også bli kontaktet dersom det blir aktuelt å sitere vedkommende.
- Bruk av materiale: Forskningsmateriale, kun til bruk for masteroppgaven. Blir lagret sikkert på NBMU sin server. Vil bli slettet umiddelbart etter at oppgaven er levert og godkjent.

### Dato:

### Deltakere:

	Kommune	Utbygger	Skogfinske interesse-organisasjoner	Beslutningsmyndighet
<b>Innledning</b>	Bakgrunn, stilling og rolle i prosessen	Bakgrunn, stilling, rolle i prosessen	Bakgrunn, arbeid og engasjement i organisasjonen	Bakgrunn, stilling, rolle i prosessen
<b>Prosess</b>	Kommunens standpunkt til vindkraft  Når ble de kjent med planene. (formell og uformell kontakt)	Initiativfasen: egnet område for vindkraft.  Første kontakt med kommune og NVE (uformell og formell kontakt)	Kjennskap til planene og hvordan forholdt dere dere i praksis til disse.  Formelt involvert? Direkte høringspart?	Første kontakt med kommune/ utbygger?  Hvordan foregår dialogen med ulike aktører?
<b>Deltakelse</b>	Hvem deltok, hvem hadde innflytelse (utfallsgivende)  Rammer for medvirkning. Noe som kunne blitt gjort annerledes?  Verktøy for å inkludere minoritetsgrupper i kommunen	Hvem deltok, hvem hadde innflytelse (utfallsgivende)  Rammer for medvirkning. Noe som kunne blitt gjort annerledes?  Verktøy for å inkludere minoritetsgrupper	Grad av inkludering i prosessen  Tilgang til informasjon?  Viktigste påvirkningsarenaen?  Rammer for medvirkning. Hvordan fungerer dette i praksis? Hva er bra, hva kunne vært annerledes?	Hvem deltok, hvem hadde innflytelse (utfallsgivende)  Spesielle temaer med konflikter?  Verktøy for å kartlegge og inkludere nasjonale minoritetsgrupper? Generelt og

	<p>Representasjon fra skogfinnene.</p> <p>Kommunestyret?</p> <p>Interesseorganisasjon?</p>			<p>konkret i dette tilfellet.</p> <p>Tanker rundt rammer for medvirkning. Hva har fungert og hva kunne blitt gjort annerledes i denne saken?</p>
<b>Avgjørelse</b>	<p>Generelle inntrykket av kunnskapsgrunnlaget I KU.</p> <p>Vekting av hensyn. Kompensasjon?</p>	<p>Generelle inntrykket av kunnskapsgrunnlaget I KU.</p> <p>Vekting av hensyn. Kompensasjon?</p>	<p>Generelle inntrykket av kunnskapsgrunnlaget I KU.</p> <p>Vekting av hensyn. Kompensasjon?</p>	<p>Generelle inntrykket av kunnskapsgrunnlaget I KU.</p> <p>Vekting av hensyn. Hva er viktig, avgjørende. Hva gir rett på kompensasjon?</p>
<b>Avslutning</b>	<p>Kort oppsummering. Noe du vil tilføye?</p> <p>Kontaktpersoner/ relevant informasjon?</p>	<p>Kort oppsummering. Noe du vil tilføye?</p> <p>Kontaktpersoner/ relevant informasjon?</p>	<p>Kort oppsummering. Noe du vil tilføye?</p> <p>Kontaktpersoner/ relevant informasjon?</p>	<p>Kort oppsummering. Noe du vil tilføye?</p> <p>Kontaktpersoner/ relevant informasjon?</p>



*Finnskogen, Foto: Inger Skarderud Daae-Qvale*



**Norges miljø- og biovitenskapelige universitet**  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway