



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.
Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår referanse: 18/01687-22
Arkivkode:
Saksbehandler: Helge Eide
Deres referanse:
Dato: 24.09.2019

Nasjonal ramme for vindkraft på land - høringsuttalelse

Innledning og oppsummering

Det vises til Olje- og energidepartementets høringsbrev av 1. april 2019, hvor det bes om innspill til NVEs forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land.

Forslaget til Nasjonal ramme har økt kunnskapsnivået i vindkraftsaker på et overordnet plan. Det er i seg selv positivt. NVE har presisert at den nasjonale rammen kun er ment å ha status som et faglig råd inn i konsesjonsbehandlingen. Dermed må forslaget vurderes ut fra det regelverk det skal virke innenfor.

Dagens regelverk er komplekst og til dels vanskelig tilgjengelig. Dette forsterkes av at konsesjonsbehandlingen etter energiloven er frikoblet fra plan- og bygningsloven (PBL). KS mener det kommunale selvstyret må ivaretas og styrkes. Det er nødvendig at kommunenes rettsstilling i konsesjonsprosessen styrkes. Offentlig myndighetsutøvelse bør utøves så nær innbyggerne som mulig. Det må utformes et system som i størst mulig grad er egnet til å styrke tillit og legitimitet. Det trengs tiltak som kan bidra til å dempe konfliktnivået mellom ulike aktører.

KS mener at forslaget vil bidra til ytterligere å svekke kommunenes myndighet og påvirkningsmuligheter i spørsmålet om utbygging av vindkraft. Det vil også svekke fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet.

KS konkluderer derfor med at:

1. Nasjonal ramme for vindkraft på land må ikke være styrende for tildeling av konsesjoner for bygging av vindkraftanlegg, men kun et faglig kunnskapsgrunnlag. Kommunesektoren må få økt myndighet i vindkraftsaker.
2. Plan- og bygningsloven må gjelde også for vindkraftsaker. Prosesser og avgjørelser som i dag gjøres i miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) og detaljplan må behandles etter plan- og bygningsloven, ikke energiloven som i dag.

3. Konsesjonsmyndighet for vindkraftsaker må overføres fra NVE til fylkeskommunene, som del av regionreformen, og kommunenes rett til å si nei til vindkraftutbygginger må sikres.
4. Kommunenes mulighet og evne til å skape gode prosesser i første fase av vindkraftutbygginger må styrkes.
5. Økonomisk kompensasjon for vindkraftutbygginger må utredes og vurderes nærmere.
6. Det må settes ned et lovutvalg for å gjennomgå dagens regelverk, og for å foreslå endringer som bidrar til en bedre sammenheng i regelverket. Den midlertidige stoppen som er innført i konsesjonsbehandlingen bør videreføres inntil vesentlige endringer i systemet for behandling av vindkraftsaker er vedtatt.

KS' situasjonsforståelse

Gjeldende regelverk

Etter gjeldende regelverk gis konsesjon til utbygging av vindkraft av NVE med hjemmel i energiloven. Berørte kommuner er kun høringsinstans.

Selve konsesjonsbehandlingen er frikoblet fra plan- og bygningsloven, hvor kommunen er planmyndighet. Etter PBL § 12 – 1 tredje ledd, er det gjort unntak fra kravet til reguleringsplan for konsesjonspliktige energianlegg slik at det for disse anleggene kun gjelder krav til konsekvensutredning i kapittel 14 og om stedfestet informasjon i kapittel 2.

Konsesjon kan gis og det kan bygges anlegg uavhengig av planstatus. Som et vilkår i konsesjonsvedtaket stilles likevel krav om at utbygger legger fram for miljøtilsynet i NVE en miljø- transport- og anleggsplan (MTA) og detaljplan til godkjenning. MTA skal omfatte anlegget og alle hjelpeanlegg som anleggsveier, masseuttak, plassering av overskuddsmasser, riggplasser og utforming av andre tekniske inngrep. Detaljplanen skal konkretisere utbyggingsplanene for vindkraftverket innenfor rammene som er gitt i konsesjonen. Kravene som stilles er lite detaljerte i forhold til kravene til en reguleringsplanbehandling etter plan- og bygningsloven, blant annet stilles i utgangspunktet ingen krav om tilbakeføring av arealet. Slike tiltak vil som sådan falle inn under PBLs bestemmelser, noe som betyr at gjennomføring av tiltaket vil forutsette en omregulering hvis det er i strid med plan.

Kommunens adgang til å kunne si nei til en søknad om omregulering/dispensasjon fra kommuneplanens arealdel når det allerede er gitt konsesjon, er likevel begrenset. Denne kan overprøves av departementet og vil også komme veldig sent i prosessen.

Departementet kan, etter plan- og bygningslovens [§ 6-4](#) overprøve kommunens avgjørelse ved statlig plan eller i den enkelte sak bestemme at endelig konsesjon uten videre skal ha virkning som statlig arealplan. Konflikt vil oppstå i de tilfeller hvor kommunen ikke ønsker å omregulere selv om det er gitt konsesjon, og byggestart er igangsatt.

Undersøkelser viser at kommunene i praksis er blitt hørt i de tilfellene hvor kommunene ikke har ønsket vindkraftutbygging. Dette oppveier imidlertid ikke for et mangelfullt regelverk. At enkelte kommuner *ønsker* vindkraftutbygging i sin kommune, blir heller ikke tilstrekkelig ivaretatt i gjeldende regelverk.¹

¹ Jfr Jackson Inderberg, Rognstad, Saglie og Gulbrandsen (2019): [Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices](#) i *Energy Research & Social Science*, Vol 52, 2019, pp. 181-191.

Etter PBL § 8-2 skal regionale planer, *fastsatt av fylkeskommunene*, « *legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen*». Til tross for dette er alle de seks regionale planene som omhandler vindkraft i større eller mindre grad satt til side i konsesjonsbehandlingen. Det er også stor diskrepans mellom utvalgte områder i nasjonal ramme og utvalgte områder i de seks regionale planene for vindkraft.²

Om forslaget til nasjonal ramme for vindkraft på land

Forslaget til nasjonal ramme for vindkraft er i høringsbrevet beskrevet som et samlet kunnskapsgrunnlag om virkninger av vindkraft på land, som inneholder et kart med forslag til det NVE mener er de mest egnede områdene for lokalisering av ny vindkraft.

De utpekte områdene er ikke ment som en fasit som sier at alt areal innenfor de foreslåtte områdene er egnet og alt areal utenfor er uegnet. Det uttales at det er kunnskapsgrunnlaget, og vektleggingen i konsesjonsbehandlingen, som bør avgjøre om et prosjektområde er egnet for vindkraftbygging eller ikke. Likevel går det fram at rammen vil gi tydelige signaler om hvilke områder som er best egnet for utbygging. Nasjonal ramme er ment å bidra til langt større forutsigbarhet. NVE mener at en balansert og forutsigbar vektlegging av premisset om at det skal være vanskeligere å få konsesjon utenfor de utpekte områdene, sammen med god bruk av kunnskapsgrunnlaget, vil føre til at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt når det søkes om konsesjon.

Utfordringer for dagens system for vindkraftutbygginger

Forankrede og legitime beslutninger

KS ser at det er en stor utfordring for lokal forankring og legitimitet i vindkraftsaker at kommunene kommer seint inn i prosessen for utbygging av vindkraftindustri. Kommunene trenger tid for å få til gode innspill og bidra konstruktivt i prosessene. Demokrati og folkevilje må vektlegges, ikke bare når konsesjoner gis, men også når disse kommer på dagsorden, og når konsesjonen skal følges opp gjennom utbygginger. KS mener at det finnes kunnskapsgrunnlag for å slå fast at det må være en langt større grad av åpenhet og krav til etterprøvnbarhet og transparens i systemet for vindkraftkonsesjoner og oppfølging av slike konsesjoner, enn tilfellet er i dag.³ KS vil her påpeke at det har oppstått et stadig større behov for å utvikle mer tillit til vindkraftprosesser både i Norge og verden forøvrig. Vindkraftutbygginger er nå, på en helt annen måte enn tidligere, lønnsomme for utbyggere. Det gir mer press for utbygging.

Konflikter og interessemotsetninger må håndteres klokt

Lokale motsetninger eskalerer i altfor stor grad etter KS mening. Det er komplekse utfordringer på ulike nivåer. Det handler både om materielle og immaterielle konflikter, følelser av avmakt og opplevelser av rettferdighet.⁴ Sterk statlig styring øker konfliktnivået.⁵ Det er nå satt i gang forskning som vil gi mer kunnskap om karakteren av slike konflikter. Denne forskningen har som mål å skaffe fram utvidet forståelse av utviklingskonflikter knyttet til vindkraft i Norge og hvordan politiske rammer og planleggingsprosesser påvirker lokale borgeres aksept av vindkraftutbygging.⁶ KS vil framheve at det er viktig å bruke den kunnskap som finnes til å utforme et system som i størst mulig grad er egnet til å styrke

² Wiig, Tesli, Stokstad og Sandkjær Hanssen (2019) NIBR-RAPPORT 2019:14 *Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft*

³ Jackson Inderberg, Rognstad, Saglie og Gulbrandsen (2019): [Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices](#) | *Energy Research & Social Science*, Vol 52, 2019, s. 181-191.

⁴ Jfr Vasstrøm (2019) Kronikk i Dagsavisen 3. juli 2019: <https://www.dagsavisen.no/debatt/konflikter-i-vinden-1.1204396>

⁵ WINDPLAN prosjektbeskrivelse (2017), Vasstrøm, M., Clausen, L.T, Lysgård, H.K, Haaland, H., Rudolph, D. s.2

⁶ Jfr <https://windplan.uia.no/>

tillit og legitimitet.

I den første fasen i vindkraftprosjekter, der det foregår dialog mellom utbygger og grunneier, er ikke kommunen en formell part. Dialogen er av privat-rettslig karakter, men har allmenn og offentlig interesse. I denne fasen er systemer og verktøy for å håndtere spørsmål, motsetninger og konflikter som er av allmenn interesse, en stor utfordring. Erfaring viser at store og opprivende konflikter kan splitte og virke ødeleggende i lokalsamfunn.⁷ For å styrke kommunesektorens rolle i de tidlige fasene av vindkraftsaker trengs utredninger om hvilke tiltak som kan bidra til dette.

Konflikter etter at konsesjon er gitt gir utfordringer

Konflikter og utfordringer oppstår i prosessen **etter** at konsesjon er gitt. Det er en meget stor utfordring at det ofte går lang tid fra konsesjon er gitt til planlegging for miljø, anlegg og transport, samt at detaljplanlegging gjennomføres. Vesentlig i den sammenhengen er det også at teknologi og forutsetninger endres raskt. Det gir store utfordringer for dialog mellom blant annet NVE, utbyggere og kommuner. Mangel på åpne og transparente nok prosesser bidrar til utfordringer for forventningsavklaringer, lokal påvirkning og utvikling av nødvendig tillit og forankring. Eksempelvis er det utfordrende at MTA-planer og detaljplaner har lavere detaljeringsnivå enn de krav som stilles i PBL til reguleringsplan og detaljplan. Dagens ordning gir ikke tydelige forventnings-avklaringer om hva som faktisk skal skje i og etter utbygging. Vi registrerer også at det foreligger strid om nødvendighet av å gjennomføre konsekvensutredninger knyttet til MTA og detaljplaner.⁸

KS` syn

NVE`s nasjonale ramme må ikke være styrende for konsesjonstildeling

Nasjonal ramme er utelukkende et faglig forslag fra nasjonalt hold. Det er en synliggjøring og samordning av statlige interesser og nasjonale hensyn knyttet til vindkraft.⁹

KS er enig i at et godt faggrunnlag er avgjørende for å sikre kvalifiserte avgjørelser ved behandling av konsesjoner for vindkraftprosjekter. KS legger imidlertid vekt på at flere kommuner, frivillige organisasjoner og statlige instanser¹⁰ uttrykker bekymring over at kunnskapsgrunnlaget og konsekvensutredningene som er utført etter gitte konsesjoner er urovekkende tynne.^{11 12}

Dette gjelder også grunnlaget som Nasjonal ramme bygger på. Bekymring for manglende kunnskapsgrunnlag kommer også til uttrykk i høringsuttalelser til Nasjonal ramme fra flere kommuner.¹³ Nasjonal ramme er videre gjennomført på et overordnet nivå. Eksisterende regionale planer for vindkraft inneholder for eksempel langt mer grundige og detaljerte vurderinger enn hva tilfellet er for områdene i nasjonal ramme. Områdene i nasjonal ramme er langt større enn områdene som er vurdert i regionale planer.

⁷ Det finnes foreløpig lite forskning på dette i Norge, men prosjektet Windplan vil kaste lys over problemstillingen. I Danmark underbygger en studie at splid i lokalsamfunnet er en betydelig utfordring. Jfr Clausen, L.T. & Nyborg, S. (2016) Borgeres og kommuners erfaringer med borgerdeltagelse i vind-mølleplanlægning, IFRO Udredning 2016/29

⁸ Jfr brev fra OED til blant andre Frøya kommune av 6. juni 2019.

⁹ Det vises til at NVE har samarbeidet tett med en rekke fagmiljøer og nasjonale etater, særlig omfattende har samarbeidet vært med Miljødirektoratet og Riksantikvaren ved utarbeidelsen av forlaget til nasjonal ramme.

¹⁰ Jfr Klage fra Fylkesmannen i Vestland på godkjenning av miljø-, transport- og anleggsplan for Lutelandet vindkraftverk i Fjaler kommune i Sogn og Fjordane av 19.08.19

¹¹ Forskrift om konsekvensutredninger etter pbl kapittel VIIA (FOR-1990-07-27-626).

¹² Jfr Klage til sivilombudsmannen om endret utbyggingsløsning for Måkaknuten vindkraftverk av 7. mai 2019 fra Stavanger Turistforening, Haugesund Turistforening, NJFF Rogaland, Norges spiderforbund Vesterlen krets, Rogaland KFUK-KFUM speidere, Norsk Ornitologisk Forening avd. Rogaland og Naturvernforbundet i Rogaland.

¹³ Jfr Høringsuttalelse fra Evje og Hornnes kommune og Audnedal kommune

Det kan stilles spørsmål ved hvilken status rammen rent faktisk vil få dersom den vedtas uten at det gjøres andre endringer i regelverket. OED har forutsatt at det skal være vesentlig vanskeligere å få konsesjon utenfor de anbefalte områdene i Nasjonal ramme enn innenfor. Dersom forutsetningen legges til grunn i praksis, vil det bety at kommunenes påvirkning i vindkraftsaker svekkes betydelig. Mange kommuner som ligger innenfor NVEs forslag sier klart nei til vindkraftutbygginger. Dette betyr at den gjeldende praksisen om at kommunene som sier nei til vindkraftutbygginger som høringspart i konsesjonsaker får gjennomslag for sitt syn, kan opphøre dersom den nasjonale rammen får status som styrende for innvilgning av konsesjoner.

Samtidig finnes det kommuner, og store områder i fylker, som ligger utenfor de foreslåtte områdene hvor ønsker om å gjennomføre vindkraftutbygginger har kommet sterkt til uttrykk. Særlig er prosjekter som bidrar til industri og arbeidsplasser basert på *lokal* bruk av fornybar energi, reduksjon av klimagassutslipp, eller elektrifisering av transportsektoren ønsket i flere fylker.¹⁴

I dag er det praksis at kommuner og fylkeskommuner som ønsker vindkraftutbygging i stor grad blir hørt. Denne praksisen kan også stå i fare for å opphøre.

KS vil påpeke at det er flere relevante faktorer i vindkraftsaker enn de 22 kriteriene som Nasjonal ramme er foreslått ut fra. Vindkraftutbygginger har stort konfliktpotensial, og konsesjoner må vurderes i lys av både nasjonal energipolitikk, andre vesentlige nasjonale interesser, og helt vesentlig regionale og lokalpolitiske vurderinger. Internasjonal forskning underbygger at sterk statlig styring skaper konflikter snarere enn å løse dem.¹⁵ Komplekse, sammensatte og grenseoverskridende avveiinger er vanskelige, og krever i dette tilfelle samhandling mellom forvaltningsnivåene.

Avveiinger som gjelder *om* og eventuelt *hvor* vindkraftutbygginger skal gjennomføres, innebærer alltid skjønn, og bør derfor være gjenstand for politisk behandling.

For eksempel kan det vises til konsekvenser vindkraftutbygging har for utvikling av turistnæringen. Her finnes ulike tilnærminger, strategier og tiltak i ulike lokalsamfunn og regioner. Slike strategier og tiltak har NVE, gjennom «Nasjonal ramme», ikke evnet å fange opp og ta til følge. Det er også flere eksempler på at områder definert som «regionalt viktige friluftsområder» ligger inne i forslag til områder som er foretrukket for vindkraft fra NVE.

Plan- og bygningsloven (PBL) må gjelde også for vindkraftsaker

KS mener at PBL igjen må bli det grunnleggende verktøyet for planlegging av slike utbygginger. I henhold til plan- og bygningslovens § 3-1 andre ledd skal planleggingen fremme *helhet*, ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Ett av hovedprinsippene i loven går ut på å etablere offentlige, åpne og brede prosesser. Berørte offentlige organer har både rett og plikt til å delta i prosessene, og det er etablert særlige ordninger for å legge til rette for at alle innbyggere kan medvirke.

KS mener at kravet til konsekvensutredning må ligge fast. Kravet til Miljø, transport,- og anleggsplan, til

¹⁴ Jfr høringsuttalelse til Nasjonal ramme fra Nordland fylkeskommune, høringsuttalelse fra Vadsø kommune og høringsuttalelse fra Finnmark fylkeskommune.

¹⁵ Jfr WINDPLAN prosjektbeskrivelse (2017), Vasstrøm, M., Clausen, L.T, Lysgård, H.K, Haaland, H., Rudolph, D. s.2

detaljplan, og til innholdet i disse, må videre hjemles i lov og ikke kun fastsettes som et vilkår i konsesjonsvedtaket.

Det må utredes hvordan det konkret kan stilles krav til detaljplan (dagens MTA og detaljplan) i lov. Et slikt krav må være at kommunen må godkjenne detaljplanen. Det bør innføres krav om tilbakeføring i detaljplan.

Kommunenes rett til å si nei til utbygging må sikres, og konsesjonsmyndighet må overføres til fylkeskommunene

Lokal forankring og legitimitet er helt sentralt å vektlegge. Kommunen med sine lokalsamfunn stiller sine naturressurser til disposisjon for energiutvinning. Etter kommuneloven gjelder nærhetsprinsippet, som innebærer at offentlig myndighetsutøvelse bør utøves så nær innbyggerne som mulig. Kommunen er nærmest sine innbyggere, kjenner deres behov og kan sørge for at lokalbefolkningen blir hørt og bør bli kompensert for ulemper. Kommunenes rolle i vindkraftsaker bør derfor styrkes sammenliknet med i dag, hvor de kun er høringspart i konsesjonsbehandlingen. Vedtatte kommunale planer etter plan- og bygningsloven må legges til grunn i konsesjonsbehandlingen.

Fylkeskommunenes og regionale planers rolle i konsesjonsbehandlingen må videre klargjøres og styrkes som del av oppfølgingen av Meld. St 6 (2018-2019) om regionreformen. Der framgår det at fylkeskommunene skal involveres mer i konsesjonsbehandlingen. Denne intensjonen vil ikke få effekt dersom den ikke følges opp av konkrete endringer i måten konsesjonsprosessen organiseres på. KS mener fylkeskommunene må overta konsesjonsmyndigheten i vindkraftsaker fra NVE.¹⁶

Dersom dagens ordning for konsesjonsbehandling videreføres, må det stilles krav om en skjerpet begrunnelsesplikt for NVE med avvik fra kommunal og regional plan jf forvaltningslovens § 24 og 25.

Kommunene må få styrket mulighet til å skape bedre prosesser i den første fasen av vindkraftprosjekter.

Det må vurderes hvordan kommunene kan sikre systemer for å håndtere konflikter og interesser motsetninger som oppstår i den første fasen i vindkraftprosjekter, der det foregår dialog direkte mellom utbygger og grunneier. Herunder bør det vurderes om, og eventuelt hvordan, det kan la seg gjøre å lyse ut få områder for vindkraftutbygginger om gangen. Dette må eventuelt være et system med utlysning av områder som både grunneiere og kommune ønsker å stille til disposisjon. Anbudskonkurranser kan benyttes.

For å få bedre prosesser i første fase, der kommunen ikke er en formell part, er det viktig å styrke kommunens rolle som planmyndighet i vindkraftsaker. Tiltak bør iverksettes for å styrke plankapasitet og kompetanse i kommunene. Forslag og modeller inspirert av petroleumssektorens utlysning av områder for utbygging bør vurderes nærmere.¹⁷ Dette kan gi økt forutsigbarhet, åpenhet, medvirkning og transparens, samt tydeligere rammer for utbygginger. Ulike erfaringer fra andre land vil det også være viktig å vurdere.

Økonomisk kompensasjon til kommunene må vurderes

¹⁶ Jfr Hagen-utvalgets forslag: NVE kan fortsatt forberede saker. Det kan for eksempel gjøres slik Statens vegvesen har forberedt reguleringsplaner for vegprosjekter.

¹⁷ Wjiig, Tesli, Stokstad og Sandkjær Hanssen (2019)
NIBR-RAPPORT 2019:14 Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft s. 53

Et viktig spørsmål er hvordan kommuner skal kompenseres økonomisk for de ulemper vindkraftanlegg medfører. Vi ser relevante paralleller til hvordan vertskommunen for vannkraft tilgodesees og får noe igjen for kraftleveransen. Kraftskattutvalgets utredning, som leveres 1. oktober, er således viktig.

Nytt regime for vindkraftkonsesjon må utredes, og stopp i konsesjonsbehandling må forlenges

KS mener at i lys av overnevnte innvendinger må de nedsettes et offentlig utvalg som skal foreslå et nytt regime for vindkraftkonsesjoner, med forutsigbarhet, lokaldemokrati og transparens som grunnleggende forutsetninger. Vi ber om at stopp i konsesjonsbehandling forlenges inntil et utvalgsarbeid er gjennomført og vesentlige endringer for behandling av vindkraftsaker er kommet på plass.

Mottakere: Olje- og energidepartementet - OED

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD