

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft

- Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i vindkraftforvaltningen?

Henrik Wiig, Arne Tesli, Sigrid Stokstad og Gro Sandkjær Hanssen

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Henrik Wiig
Arne Tesli
Sigrid Stokstad
Gro Sandskjær Hanssen

Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft

- Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i vindkraftforvaltningen?

NIBR-rapport 2019:14

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Tittel: Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft
– Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i
vindkraftforvaltningen?

Forfatter: Henrik Wiig, Arne Tesli, Sigrid Stokstad og
Gro Sandkjær Hanssen

NIBR-rapport: 2019:14

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-287-5 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201383

Prosjektnavn: Regionale planer for vindkraft

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Henrik Wiig

Referat: Prosjektet undersøkte hvilken innflytelse regionale planer for
vindkraft i konsesjonsprosessen og utarbeidelse av nasjonal
ramme for vindkraft, samt lanserer forslag til institusjonell og
lovmessig endringer som kan gi regionene større
innvirkning.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2019

Antall sider: 92

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2019

Innhold

Sammendrag	4
1 Bakgrunn for studie om vindkraft	8
1.1 Klimamålsettinger og planlegging av arealbruk til vindkraft.....	8
1.2 Oppdraget – regionale planers rolle i vindkraftsaker	9
2 Statens intensjon med regionale planer.....	10
2.1 Nærhetsprinsippet	10
2.2 Samordning og helhetstenkning	11
2.3 Intensjonen med de regionale planene for vindkraft.....	14
3 Hvordan innvirker regional plan på konsesjonsbehandlingen?	18
3.1 Intensjonen i seks eksisterende regionale planer for vindkraft	18
3.2 Rogaland, intensjon og erfaring med regionale planer og konsesjoner .	19
3.2.1 Forhistorie og formål.....	19
3.2.2 Interaksjon i prosessgruppen	20
3.3 Konkrete prosjekter med innsigelser fra fylket basert på forarbeider nedfelt i regional plan	23
3.3.2 Lokale inntekter.....	26
3.4 Nordland, intensjon regionale planer og innvirkning på konsesjonsgiving	26
3.4.2 Arbeidet med den regionale planen, og NVEs involvering.....	27
3.4.3 Konkrete konsesjonssaker med innsigelser.....	28
3.5 Regional plan for villrein stoppet Hovatn-utbyggingen i Aust-Agder	31
3.5.1 Forhistorie	31
3.5.2 NVEs vurdering i konsesjonsbehandlingen	32
3.5.3 Klager og innsigelser	32
3.5.4 OEDs vurdering.....	33
3.6 Oppsummert.....	34
4 Forholdet mellom nasjonal ramme og regionale planer	36
4.1 Lite overlapp i egnede områder utpekt i nasjonal ramme og i de seks regional planene	36
4.2 Grunnlaget for vurderinger.....	38
4.3 Fylkeskommunens og de regionale planenes rolle i utarbeidelsen av nasjonal ramme	42
5 Hvor viktig blir regional plan for konsesjonsbehandlingen, i lys av nasjonal ramme og markedsutvikling?.....	46
5.1 Regionreformen og de nye fylkeskommunenes rolle	46
5.2 Internasjonale avtaler og nasjonale mål for klima – hvordan vil de virke inn på konsesjonsbehandlingen?	47

5.3	Marked og teknologi	49
5.3.1	Konkurransen	49
5.3.2	CO2 utslipp blir dyrere	50
5.4	Endring skatteregime i Norge	50
5.5	Andre argumenter for sterk statlig styring av konsesjonsbehandlingen	52
5.5.1	Regional konsentrasjon i påvente av revidert nasjonal ramme	52
5.5.2	Blokker på auksjon hindrer priskonkurransen mellom kommuner/grunneiere	53
5.5.3	Fødselshjelp for annen industri	53
6	Identifiserte utfordringer ved dagens system og praksis	56
6.1	Bruk av regionale planer i konsesjonsprosessen (inkludert klagesaksbehandling): aktører tolker lovens begrep om å «legge til grunn» ulikt	56
6.2	Reelle forhandlinger forplikter ved gjennomføring	57
6.3	Økt omfang av vindkraftutbygging fører til økt misnøye med manglende regional og kommunal innflytelse på konsesjonsavgjørelsene og detalj/MTA-planen	58
6.4	Utfordringer med ettsporsmodellen – hvor konsesjonsbehandling og arealplan (MTA) holdes utenfor pbl (2008)	59
6.5	Regional plan – befinner seg i spenningsfeltet mellom fylkeskommunens rolle som regionalpolitisk aktør og samordner	60
7	Mulige institusjonelle endringer for økt innflytelse til fylkeskommunene	62
7.1	Argumenter for økt fordeling av beslutningsmyndighet, basert på nærhetsprinsippet	62
7.2	Utforme og rullere regionale planer for vindkraft	65
7.3	Gjeninnføre nasjonal godkjenning av regional plan ved lov	67
7.4	Fellesføringer fra departementer	68
7.5	Skjerpet begrunnelsesplikt: Lovpålagt å grunngi avvik fra regional og kommunal plan ved konsesjonstildeling	69
7.6	Regional plan definerer «mest egnede» områder innenfor de utvalgte områdene i nasjonal ramme	71
7.7	Fylkeskommuner og kommuner har formell vetorett, mulig kombinert med auksjon	72
7.8	Delvis desentralisert modell, inkludert flernivå-avtale for gjennomføring: NVE er konsesjonsmyndighet for vindkraft, regionale planer legger sterke premiss og kommunene vedtar MTA	73
8	Konklusjoner	75
8.1	Utdyping av de ulike temaene som er blitt diskutert	76
8.1.1	Fylkeskommunen står svakt overfor sektormyndighet og kommunale vurderinger	76
8.1.2	Et økende konfliktnivå i vindkraftsaker skyldes også manglende krav til prosess	77
8.2	Tre hovedspørsmålene oppsummert	78

8.2.1	Dobbel intensjon, hvor regional plan står svakest	78
8.2.2	Utpekte områder i regionale planer er lite overlappende med områder i nasjonal ramme	79
8.2.3	Institusjonell endring – nødvendig for at regional plan skal gi større innvirkning på konsesjonsbehandlingen?	80
9	Referanser	82
10	Vedlegg	84
10.1	Metode for definisjon av Nasjonal ramme	84
10.2	KS-Vind referansegruppe	85
10.3	Intervjuer	85
10.4	Strømproduksjon i Norge	86
10.5	Nordland prosjektprioriteringer for regional plan	86
10.6	Konsesjonsområder Rogaland	88
10.7	Framskrivning produksjonskostnad forskjellige teknologier	89
10.8	Rammeplan 2019-2021	90
10.9	Institusjonelle endringer rangert etter effekt	91
10.10	Steg i konsesjonsprosess med tilhørende myndighet	91
10.11	Fylkeskommunens roller	92

Sammendrag

Fornybar energi- og vindkraftbehov

Norge har forpliktet seg til FNs målsetting i Parisavtalen fra 2015 om å begrense oppvarmingen av kloden til maks 2 grader, helst begrenset til 1,5 grader celsius. Gjennom EUs fornybarhetsdirektiv er vi forpliktet til å påse at 67 prosent av norsk energikonsum er fornybar energi. På 2000-tallet innførte derfor regjeringen insentiver for utvikling av vindkraft i Norge uten å gi bransjen noen offentlige føringer på plassering. Det medførte en mengde initiativ som trolig ikke ville blitt akseptert selv om søker hadde identifisert en lokalitet med høy vindhastighet. NVE anslår selv at de har avvist 60 prosent av alle initiativ. Disse har likevel skapt mye arbeid for både søker og det offentlige, og ikke minst falske forhåpninger blant tilhengere, eller frykt blant motstandere, med ditto unødvendige konflikter. Regjeringen signaliserte at regionale planer var løsningen for koordinering mellom forskjellige interesser og administrasjonsnivåer i Retningslinjer for vindkraft som utkom i 2007. Nærmest parallelt ble beslutningsmyndighet overført NVE i alle ledd (melding, konsesjon og utforming), da NVE overtok kommunens myndighet til å treffe arealbeslutninger ved endringene i plan- og bygningsloven (2008). For å sikre flernivå-koordinering, samt fylket og kommunen innflytelse, forutsatte Stortinget ved vedtakelse av plan- og bygningsloven i 2008 at konsesjonsmyndigheten både tar hensyn til regionale planer og gir kommunene stor grad av selvbestemmelse.

Representanter fra planmyndigheten i fylkeskommunene, fra fylkesmannen og fra kommuner hevder omleggingen medførte at NVE ble enerådende og at den ønskede flernivå-koordineringen for etablering av vindkraft i praksis opphørte. I denne studien bestilt av KS undersøker vi hvorvidt regionale planer for vindkraft har fungert etter intensjonen og hvordan konsesjonsprosessen eventuelt kan endres for å oppnå denne målsettingen etter at OED har bestilt Nasjonal ramme for vindkraft fra NVE. Denne er kun definert som et «kunnskapsgrunnlag» og er ingen formell plan, selv om myndighetene herved identifiserer 13 «mest egnede» områder for vindkraftutbygging på til sammen 29,000 km² med beskjed til utbyggere om at det skal være vanskeligere å få konsesjon utenfor ett av disse områdene enn innenfor. Konsesjonsprosessen blir, som før, styrt av NVE. I vår studie finner vi følgende svar på de fire hovedspørsmålene KS stiller:

Hva var intensjon bak regionale planer for vindkraft?

Kun regionale planer er angitt som mulig arena for flernivå-koordinering i OED og Miljøverndepartementet sine retningslinjer for vindkraft fra 2007. Videre forutsetter Stortinget ved vedtakelsen av ny plan- og bygningslov i 2008 at konsesjonsmyndigheten «...legger regionale planer til grunn...» i sin beslutning. Plansystemet bygger på at beslutninger skal utgå fra reelle forhandlinger mellom forskjellige nivåer. Vår konklusjon er at Stortinget som lovgiver, og til dels regjeringen, ønsket at sektorinteresser skulle møtes under utarbeidelse av regionale planer og at det framforhandlede utfallet skulle bli førende for seinere konsesjonsbehandling. Men samtidig uttaler Stortinget at «...vertskommunene

vurdering må tillegges stor vekt...» uten å gi noen rettleiding for hva som skal skje hvis vurderinger i regional plan og kommune avviker.

Utarbeidelse av regionale planer for vindkraft krever mye ressurser. Kun seks fylkeskommuner har utformet og vedtatt regionale planer for vindkraft. Vi finner at disse oppgitte intensjonene kan kategoriseres i tre typer: (i) I fylker med stort press for utbygginger, på grunn av gode vindforhold, oppstod konflikter mellom forskjellige arealbrukshensyn og fylkeskommunen ønsket en mer gjennomtenkt arealdisponering, f.eks. Rogaland. (ii) Det var forventning om at vindkraft kunne være basis for nyetablering av industri. Fylkeskommunene oppfattet at en regional plan kunne gjøre konsesjonsprosessen lettere, for eksempel Sør-Trøndelag, Nordland og Finnmark. (iii) Det siste motivet var å verne spesifikke områder ved nettopp å spesifisere andre steder for potensiell utbygging, f.eks. Østfold.

Har intensjonene blitt fulgt?

Sektormyndigheter, kommuner, fylke- og næringsdrivende har deltatt i arbeidsgrupper for utforming av alle de seks regionale planene for vindkraft. Videre ble det dannet bredere referansegrupper hvor også interesseorganisasjoner fikk presentert arbeidet underveis, og dermed gitt mulighet for innspill. Regional plan har dermed til en viss grad blitt den intenderte arena for flernivå-koordinering. Vi finner at disse likevel har gitt fylkeskommunen beskjeden innflytelse. Det skyldes at NVE tolker pbl (2008) sitt krav om å «...legge regionale planer til grunn...» som en plikt til å bli kjent med informasjonen, men ikke noe lovpålegg om å følge dens anbefalinger og vurderinger. I arbeidsgruppen for Rogaland kom det til uenighet mellom fylkeskommune og fylkesmannsembetet på den ene siden, og kommune og NVE på den andre siden. Fylkestinget vedtok dermed en regional plan hvorpå NVE og Bjerkrheim kommune nærmest umiddelbart signaliserer at de ikke vil respektere planens anbefalinger. I dag oppsummerer fylkeskommunen selv at 70 prosent av konsesjonene er gitt i frarådede områder, og at de regionale planene dermed ikke er blitt lagt til grunn for konsesjonsbehandlingen. NVE og OED sin praksis i konsesjonssaker har mest sannsynlig ført til at mange fylkeskommuner har prioritert å ikke bruke ressurser på å utarbeide slike planer. Likevel ser vi at den regionale vindkraftplanen i Nordland i større grad er blitt fulgt i NVEs konsesjonspraksis. Nordland fylkeskommune tok en mer samordnende rolle, hvor partene satte seg ned for å prioritere mellom konkrete utbyggingsforslag. NVE har, med ett unntak, fulgt anbefalingene i planen.

Hvor mye overlapper anbefalte arealer i Nasjonal ramme med tilsvarende i regionale planer?

OED instruerte NVE om å peke ut større områder i Nasjonal ramme for vindkraft, mens de regionale planene derimot vurderer flere mindre områder med mer spesifisert informasjon. Det innebærer at de 13 anbefalte områdene i Nasjonal ramme også inneholder mange områder anbefalt i regionale planer, men også frarådede eller ikke-vurderte områder. Flere av områdene som er inkludert i Nasjonal ramme er områder som regionale planer vurderer som ikke-egnete, fordi de regnes som verdifulle for friluftsliv, uberørt natur, eller andre forhold.

De regionale planene har ofte utpekt flere mindre spredtliggende områder som egnede for vindkraft. Siden det ble lagt en føring om at Nasjonal ramme skal utpeke større sammenhengende, «mest egnede» områder, har dermed flere av de utpekte, mer spredtliggende, områdene i regionale planer blitt utelatt i Nasjonal ramme, for eksempel i Østfold.

Hva kan gjøres for at intensjonen skal oppnås?

Vi mener lovgivers klare intensjon var at flernivå-koordinering skal skje under utarbeidelsen av regionale planer. I dagens konsesjonssystem kontrollerer NVE alle ledd slik at dette i praksis ikke skjer for vindsektoren. Vår tolkning av pbl (2008), med forarbeider, er også at fylkeskommunen skal ha reell innflytelse i konsesjonssaker for vindkraft for å gi befolkningen i regionen en stemme. Stortinget forutsetter, som nevnt over, at kommunens vurdering også skal ha stor innflytelse. Vertskommunen har ingen formell vetorett mot utbygging, men NVE tenderer til å la kommunens innvendinger få avgjørende betydning. Kun i to tilfeller har konsesjon blitt gitt selv om kommunen har vært imot utbygging. Befolkningen ellers i regionen kan ellers komme til orde gjennom at deres kommuner sender en innsigelse mot gitte konsesjoner, men dette har etter vår oversikt skjedd i beskjeden grad. Generelt tar NVE lite hensyn til inntrykket vindmøllene skaper på avstand. I vårt politiske system har OED, som ansvarlig sektordepartement, stor makt over konsesjonsgivingen.

Vindkraft har fått mye negativ oppmerksomhet i seinere år pga. store naturinngrep og lokal motstand. Det kan redusere velgernes oppslutning om utbygging, men ikke minst vil motstand undergrave investeringsviljen i bransjen siden kjøpere av strøm på langsiktige kontrakter normalt er bekymret for sitt omdømme. Vi diskuterer derfor en rekke institusjonelle praksiser og lovendringer rangert etter i hvilken grad de fordeler innflytelse og beslutningsmakt fra statlig nivå og nedover til det regionale og lokale nivået (iht. nærhetsprinsippet):

Utarbeide regional plan: Det enkleste tiltaket er at fylkeskommunene utarbeider regionale planer i henhold til dagens konsesjonssystem. Det gir i det minste fylket en arena for å påvirke NVE sin konsesjonsbehandling.

Grunngi avvik: Videre ser vi at NVE enkelt kan sette regionale planer til side. Et tiltak for å sikre en reell gjennomgang av regional plan, er at NVE blir avkrevd å grunngi hvorfor regional plan ikke er fulgt, og ditto med kommunal plan.

Departement-godkjenning: Fylkestinget kan i dag vedta regionale planer egenhendig uten sektormyndighetens sin velsignelse. Ved å gjeninnføre nasjonal godkjenning forankres den regionale planen i regjeringens politikk, og dermed vil den bli mer bindende for konsesjonsgiver selv om dette grepet formelt sett svekker det fylkeskommunale selvstyret.

Utpeke innenfor nasjonal ramme: Nasjonal ramme har utpekt 13 mest egnede områder, som til sammen utgjør 16,000 km². Vi vil kun trenge en liten del for å dekke behovet, og NVE åpner selv for at

en regional plan kan stå for den endelige utvelgelsen innenfor disse områdene.

Vetorett og auksjon: Det er også mulig å gi kommune, samt fylke, vetorett. Fra de villige kan noen konsesjoner for områder utlyses på auksjon for dermed å maksimere det offentliges inntekter.

Kommune styrer utbygging: Den mest utalte kritikken i dag gjelder lemfeldig gjennomføring av prosjektet. En mulighet er derfor å overlate detaljplaner og igangsettingstillatelse til kommunen, selv om NVE beholder retten til å gi konsesjoner.

Konsesjon til fylkeskommunen: Det mest radikale tiltaket vil være å overføre konsesjonsretten fra NVE til fylkeskommunene, jf. anbefaling i Hagen-utvalget.

1 Bakgrunn for studie om vindkraft

1.1 Klimamålsettinger og planlegging av arealbruk til vindkraft

Norge er tilsluttet flere delvis overlappende klima-avtaler og målsettinger. Europa innførte klimamålsettinger som innebar mer effektiv energibruk og produksjon av mer fornybar energi allerede tidlig på 2000-tallet. Norge forpliktet seg overfor EU til å ha et 30 prosent lavere utslipp av klimagasser i 2020 enn i 1990. Vindkraft var en av flere mulige nye kilder til fornybar energi, og det offentlige opprettet støtteordninger. Den store interessen blant potensielle utbyggere medførte mange konsesjonsmeldinger og -søknader over hele landet, på steder med både stor og liten sannsynlighet for innvilgelse. «Irrelevante» søknader medførte derfor unødvendig arbeid både for søker og myndigheter. Vindkraftsaker utløste også konflikter mellom forskjellige interesser lokalt. Regjeringen utformet derfor retningslinjer hvor de oppfordret fylkeskommunene til å utforme regionale planer for vindkraft (MD og OED, 2007). Intensjonen var å sikre koordinering mellom kommune, fylkeskommune og statlige organer ved utpeking av egnede områder for vindkraft gjennom felles utarbeidelse av regionale planer.

De første regionale planene for vindkraft ble utformet samtidig som ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008. Før 2008 måtte utbyggere av vindkraft både ha en konsesjonsprosess med NVE etter energiloven og en planprosess etter plan- og bygningsloven. Ved vedtakelsen av ny plan- og bygningslov, ble det valgt å gå utenom plansystemet i blant annet vindkraftsaker, slik at NVE ble ansvarlig myndighet for alle stegene i konsesjonsprosessene. Regional planlegging kunne fortsatt skje, spørsmålet var hvilken vekt regionale planer skulle ha i konsesjonssakene.

I de seinere årene har interessen for vindkraft igjen steget. Teknologiske endringer og internasjonale avtaler om klimagassutslipp skaper et økt press for utbygging av landfast vindkraft, som vil gå på bekostning av norsk natur. Dette møter økende motstand, og det er vanskelig å se for seg storstilt utbygging av vindkraft for å nå mer ambisiøse klimamål uten lokal aksept. Dagens konsesjonssystem er dermed «i spill» ved at det kan tvinge seg fram institusjonelle innovasjoner for å oppnå større legitimitet blant innbyggerne.

I Energimeldingen (Meld. St. 25, 2015-2016) etterspurte Stortinget en plan som kunne bidra til å dempe konflikter og sikre at de mest egnede områdene ble valgt gjennom gode avveininger av viktige miljø- og samfunnshensyn. OED fulgte opp med å gi NVE mandat til å utforme en nasjonal ramme for vindkraft. Forslaget skulle inneholde et oppdatert kunnskapsgrunnlag for landbasert vindkraft og kart med forslag til de mest egnede områdene for lokalisering av vindkraft. Ifølge oppdragsbrevet og energimeldingen er formålet med nasjonal ramme å bidra til at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt når det søkes om konsesjon. Rammen skal bidra til økt forutsigbarhet, en mer effektiv konsesjonsbehandling og demping av konflikter (NVE, 2019, s. 2).

Den nasjonale rammen er definert som kunnskapsgrunnlag og har ikke noen formell planstatus. Den er nå ute på høring. Forslaget angir 13 «mest egnede» områder med til sammen 16.000 km² utbyggbart areal. Tanken er at det skal lede utbyggerne til å konsentrere seg om å utrede nye prosjekter der hvor myndighetene har funnet det mest formålstjenlig.

Bakgrunnen for at KS tok initiativ til denne studien, er de har observert at regionale planer for vindkraft har hatt liten innvirkning på gjennomførte konsesjonsprosesser. Det blir ekstra viktig i dagens kontekst hvor vi opplever økt press for å bygge ut vindkraft, samtidig som det ofte er stor motstand mot anlegg som er vedtatt utbygd. Utbyggerne er viktige premissleverandører for utbyggingstakten. Det er en spenning mellom nasjonale, lokale og regionale hensyn i vindkraftforvaltningen, og det er grunn til å se nærmere på hvordan fordelingen av vedtaksmyndighet mellom forvaltningsnivåene bør være.

1.2 Oppdraget – regionale planers rolle i vindkraftsaker

Den nye regionreformen legger opp til at regionale planer skal få en viktig rolle i flernivå-samordningen av offentlige enheter (KMD 2018, Meld. St. 6, 2018-2019). KS utlyste derfor en studie om erfaringene med regionale planer for vindkraft for å kunne gi kunnskapsbaserte innspill i sin høringsuttalelse til nasjonal ramme for vindkraft innen fristen 1.oktober. KS ønsker å få belyst tre hovedtemaer gjennom studien:

- Hva er de viktigste statlige og regionale intensjonene med regionale planer for vindkraft, og hvordan har konsesjonsprosessene tatt hensyn til disse hittil?
- Identifisere forskjell i utpekte områder i regionale planer og nasjonal ramme, og forklare årsak til forskjell i utvelgelse
- Identifisere og drøfte forutsetninger som må oppfylles for at regional plan skal fungere etter intensjonen

Denne studien viser at de regionale planene ble langt mindre førende for utbyggerne enn tiltenkt. Kun seks av 19 fylker har laget slike planer, og ingen av disse har siden oppdatert planene i henhold til normal rullering av planer hvert fjerde år. Flere fylkeskommuners erfaring viser at NVE uansett ikke følger arealanbefalingene i disse regionale planene¹, og at de derfor ikke prioriterer å bruke mer ressurser på disse. Våre undersøkelser viser at NVE sin praksis gir kommunene vetorett mot utbygging, mens den regionale planen derimot har begrenset innflytelse. Kommunenes interesse for å bygge ut vindkraft har imidlertid mindre tyngde så lenge NVE som konsesjonsmyndighet finner at den samfunnsøkonomiske nytten av det omsøkte anlegget er liten.

¹ En tidligere evaluering av metode for utarbeidelse av regionale planer for vindkraft finner også at myndighetene i liten grad har tatt hensyn til disse i sin konsesjonsgiving (NINA, 2011)

2 Statens intensjon med regionale planer

2.1 Nærhetsprinsippet

Et vindkraftverk får konsekvenser for en rekke arealbruksinteresser, og påvirker folk nært og fjernt i forskjellig grad og på forskjellige måter. For grunneier båndlegges arealet, befolkningen i kommunen mister gjerne en type turterreng og vindmøllene bryter synslinjen. Virkningene kan ofte merkes på tvers av kommunegrensene, for fastboende innbyggere så vel som turister. Hensynet til å verne natur- og artsmangfold gjør seg gjeldende i slike saker; et nasjonalt anliggende blant annet beskyttet gjennom internasjonale avtaler. Det er derfor svært mange som blir direkte og indirekte berørt av en vindkraftutbygging, og spørsmålet er derfor hvilke beslutningsnivå som skal ha myndighet til å avgjøre saker som kan få ringvirkninger for så mange.

Fordelingen av ansvar og myndighet mellom forvaltningsnivåene bygger på en avveining av hensynet til å sikre nasjonale mål og hensyn (evt. også gjennomføring av EU-direktiv og folkerettslige forpliktelser) og hensynet til at beslutninger bør treffes så nært innbyggerne som mulig. Stortinget har betydelig handlefrihet når det gjelder fordeling av ansvar og oppgaver mellom nivåene, men den rammes inn av så vel folkerettslige forpliktelser som grunnlovsbestemmelser. De ulike elementene i denne innrammingen kan trekke i ulike retninger. På den ene siden finner vi internasjonale forpliktelser på klima, miljø- og naturmangfoldsområdet som kan tilsa at nasjonale myndigheter bør ha sterk styring, mens vi på den andre siden har en folkerettslig forpliktelse til å ha et visst nivå av lokalt selvstyre.² I Grunnloven finner vi § 112 om rett til miljø og § 49 andre ledd om rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Samtidig kan også konflikter mellom natur og inngrep ha motsatt fortegn, det kan være kommuner og fylkeskommuner som ønsker vern, mens nasjonale myndigheter ønsker utbygging.

I norsk politikk og offentlig administrasjon har nærhetsprinsippet, eller subsidiaritetsprinsippet, lenge stått sterkt. Begrepet brukes om hvordan beslutningsmyndighet fordeles mellom ulike enheter og hva som er de best egnede beslutningsnivå for politiske saksområder.³ Det handler om at oppgaver bør legges til nivået som er nærmest innbyggerne. Subsidiaritetsprinsippet i EU forstås som prinsippet om at beslutninger skal tas på et så lavt nivå som mulig, og er nedfelt i Amsterdam-traktaten fra 1997. I norsk lovgivning ligger nærhetsprinsippet til grunn for et omfattende kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre. Kommunene har fått overført store oppgaveområder, og det kommunale nivået er den primære arealmyndighet (pbl 2008).

Nærhetsprinsippet har nå fått en lovmessig forankring i kommuneloven av 2018 § 2-2, som angir prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre.⁴ Bestemmelsen sier at dette selvstyre ikke bør

² Se Det europeiske charteret om lokalt selvstyre ETS 122, Europarådet,

³ <https://snl.no/subsidiaritet>

⁴ Hoveddelen av loven trer i kraft høsten 2019, ved konstituering av nye kommunestyre.

begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, og at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Disse reglene utgjør ingen bindende skranke for hva nasjonale myndigheter kan bestemme når det gjelder fordelingen av ansvar og oppgaver mellom nivåene, men den stiller krav til de vurderingene som må gjøres. Det ligger nok som en forutsetning til grunn om at vurderingen skal dreie seg om de innbyggerne som er berørt, og det kan ofte tilsi at myndigheten bør ligge hos kommunene. Hvis innbyggere på tvers av kommunegrenser blir berørt, kan jo det tilsi at en enkelt kommune ikke bør ha vedtaksmyndigheten, men kanskje fylkeskommunen. Dette beror likevel på en bredere vurdering.

Avveiningen mellom ulike hensyn kommer til syne i øvrig lovgivning og andre styringsmidler fra nasjonalt nivå. Også her finner vi spenninger når det gjelder plassering av oppgaver og myndighet mellom ulike forvaltningsnivåer, og det gjelder ikke minst i arealforvaltningen. På dette området står plan- og bygningsloven, der regionale planer inngår, helt sentralt. Samtidig er det også annet regelverk og andre typer styringsmidler som gjør seg gjeldende. Statens intensjon med regionale planer må ses i lys av et slikt bredt bilde.

2.2 Samordning og helhetstenkning

Plan- og bygningsloven av 2008 er en sektorovergripende lov som skal ivareta en rekke ulike hensyn. Planleggingen skal 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, jf. pbl. § 3-1 andre ledd. Loven er utformet med tanke på å skulle regulere alle typer arealbruk. Loven gir betydelig politisk handlefrihet til planmyndighetene, men denne myndigheten er rammet inn av regler om myndighetsfordeling og saksbehandling som skal sikre samordning av ulike hensyn og interesser.

Hovedgrepene som er tatt 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. Arealplansystemet bygger på at fylkestingene er regional planmyndighet, mens kommunestyrene er lokal planmyndighet. Slik forankres planleggingen i folkevalgte organer. Målet er at alle oppgaver og hensyn ivaretas i planleggingen, og at vedtatte planer i neste omgang virker forpliktende for alle.

Utgangspunktet er at kommunene har hånd om kommuneplaner og reguleringsplaner, mens fylkeskommunene har hånd om regional planlegging. Kommunen er imidlertid den primære arealmyndigheten, og har myndighet til å vedta juridisk bindende arealplaner (kommuneplanens arealdel, områderegulering og detaljregulering). Et alternativ er interkommunalt plansamarbeid, som vi omtaler nedenfor uten at vi diskuterer det videre i denne rapporten. Fylkeskommunene har ikke myndighet til å vedta juridisk bindende arealplaner, men de kan vedta regionale planbestemmelser for inntil ti år som gir

forbud mot bygge- og anleggstiltak for å sikre at det ikke blir gjort arealbruksendringer som er i strid med retningslinjer for arealbruk i regional plan.

Kommuneoverskridende utfordringer kan også håndteres gjennom interkommunalt plansamarbeid, jf. plan- og bygningsloven kapittel 9. Slikt samarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi. I utgangspunktet er det opp til kommunene om de vil inngå interkommunalt samarbeid, men både regional planmyndighet og statlige myndigheter kan anmode om slikt samarbeid, og det kan også pålegges av departementet på nærmere vilkår, se pbl. § 9-1. I et interkommunalt samarbeid samarbeider kommunene om å utforme et samlet planforslag, men hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område, jf. pbl. § 9-3. Planarbeidet kan overføres til regional plan jf. pbl. § 9-4. Etter loven bør partene i et interkommunalt plansamarbeid inngå avtale om gjennomføring av planer, se pbl. § 9-6. Plansamarbeidet kan også gjelde mellom regioner og kommuner, se pbl. § 9-7. Vi går ikke nærmere inn på interkommunalt plansamarbeid her.

Også nasjonale myndigheter gjør seg gjeldende når det gjelder bruk av arealer. Dette skjer både innenfor rammen av plan- og bygningsloven og utenfor denne rammen, og både innenfor og utenfor det vi gjerne kaller arealforvaltning. Mye nasjonal planlegging skjer gjennom stortingsmeldinger, det gjelder for eksempel nasjonalbudsjettet, men også stortingsmeldinger som gjelder mer spesifikke forhold, som for eksempel nye oppgaver til fylkeskommunene (Meld. St. 6, 2018-2019) Oppgaver til nye regioner). I tillegg kommer lovgivning, som legger oppgaver med betydning for arealforvaltningen til statsforvaltningsorganer, der energilovens regler om fordeling av konsesjonsmyndighet er et godt eksempel.

Plan- og bygningsloven legger føringer for prosessen på forskjellig vis. Innenfor rammen av loven er det verdt å merke seg at loven legger den overordnede ledelsen av planleggingen på nasjonalt nivå til regjeringen, se pbl. § 3-5. Selv om kommunene og fylkene har planmyndighet, har de ikke siste ord dersom staten velger å bruke sin overordnede planmyndighet. Regjeringen vedtar nasjonale forventninger til planleggingen jf. pbl. § 6-1 og statlige planretningslinjer jf. pbl. § 6-2, og kan også vedta statlige planbestemmelser og statlig arealplan jf. §§ 6-3 og 6-4. Statlige myndigheter kan også fremme innsigelser mot kommunale planer jf. pbl. § 5-4 flg. og innvendinger mot regionale planer jf. pbl. § 8-4 andre ledd, slik at vedtaksmyndighet overføres til departementet. Departementet kan også, uavhengig av om det er fremmet innsigelse eller innvending, foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser, jf. pbl. §§ 8-4 siste ledd og 11-6 tredje ledd.

Regelverket om regional planlegging framhever særlig hensynet til å sikre *samordning* mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå og mellom sektorinteresser. Utgangspunktet er at fylkestinget skal vedta en regional planstrategi, § 7-1. Denne skal utarbeides «i samarbeid med kommuner, statlige organer og institusjoner som blir berørt av planarbeidet». I arbeidet med kommunal planstrategi er medvirkning fra andre organer noe mindre framtreddende, kommunene skal «innhente synspunkter», § 10-1. For regional

plan gjelder også krav om samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter under utarbeidelsen av planprogram.

I departementets lovforarbeider er forventningene om «likeverdige roller mellom nivåene» og samhandling mellom nivåene understreket ytterligere:

«Departementet er enig i at lovgivningen må være tydeligere på at regional planlegging skal basere seg på klarere og mer likeverdige roller mellom nivåene for å kunne løse planoppgaver på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Det må være en samhandling mellom regionale planmyndigheter, kommuner, statlige myndigheter og andre med gjennomføringsansvar for å komme fram til hvordan planutfordringer best kan løses»⁵

Medvirkning fra kommunene i den regionale planleggingen var framhevet som særlig viktig, og det ble også tatt grep for å styrke dette elementet.

«En forutsetning for at den regionale planleggingen skal fylle sin funksjon er at kommunene kjenner seg igjen i beskrivelsen av situasjonen og oppgaven, slik at de regionale planene behandler spørsmål som er viktige for dem. Kommunene må trekkes aktivt med, spesielt i oppstartfasen. Ved innføring av regional planstrategi og planprogram for regionale planer får kommunene bedre muligheter til å delta i drøftinger om premissene for den regionale planleggingen, herunder valg av innsatsområder, organisering av arbeidet m.m.»⁶

Regionale planer var forventet å «følge opp de mål og retningslinjer som gis fra sentralt hold». Dette gjaldt nasjonale forventninger etter plan- og bygningslovens bestemmelse, men også «forskjellige statlige sektorplaner, som kan være mer detaljerte, og som kan ha stor betydning for de enkelte regioner». Men det skulle også skje en «tilpasning og prioritering» av de nasjonale målene til den enkelte regionen. Og planleggingen på regionalt nivå skulle være et viktig grunnlag for statlige planprosesser.⁷

Vi ser altså at det var store forventninger til samordning i den regionale planprosessen. Planen skal ikke bare være et uttrykk for fylkestingets politikk, den skal også ta opp i seg kommunens interesser og nasjonale mål.

En regional plan skal «legges til grunn» av alle forvaltningsnivåene, både regionale organer og kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, jf. pbl. § 8-2. Et gyldig planvedtak skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre planen. Utgangspunktet er at planen skal uttrykke alle relevante myndigheters felles mål, og at det må foreligge endringer i forutsetningene eller andre særlige grunner for å fravike en

⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 98

⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 99

⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 100

vedtatt plan.⁸ Den skaper imidlertid ikke noen rett eller plikt for den enkelte, og den innebærer heller ikke noen absolutte forpliktelser av rettslig art for myndighetene. Et viktig element er imidlertid at den kan gi grunnlag for å reise innsigelse mot kommunale planvedtak, og slik bidra til at saken løftes opp på nasjonalt nivå.⁹

Stortingets intensjoner med regionale planer må sies å ha vært ambisiøse. De skulle forene svært mange ulike hensyn og interesser og involvere mange aktører, samtidig som de skulle følges av instanser på alle nivåer. Risikoen for at kommuner og statlige organer ikke ville følge de regionale planene i ettertid ser ut til å ha vært håndtert ved å kreve sterk involvering i planprosessen. Det er grunn til å se nærmere på om disse føringene har vært tilstrekkelige og egnet til å sikre at regionale planer faktisk «blir lagt til grunn», avhengig av tolkningen jf. diskusjon over.

2.3 Intensjonen med de regionale planene for vindkraft

Vindkraft var en ny sektor på 2000-tallet, og det vokste etterhvert fram en forståelse i forvaltning og næringsliv om at føringer var nødvendig. Det første konkrete innspill kom i juni 2007, da det daværende Miljødepartementet og Olje- og energidepartementet (OED) vedtok «Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg». Formålet var å bidra til at utbygging av vindkraft skjer etter helhetlige og langsiktige vurderinger slik at konfliktene i forhold til andre viktige hensyn er akseptable. Samtidig skulle retningslinjene bidra til at plan- og konsesjonsprosessene ble mer effektive og forutsigbare for utbyggere og samfunnet forøvrig. Siden vindkraftanlegg er arealkrevende og ofte kommer i konflikt med andre viktige hensyn, var målsettingen lavest mulig miljø- og samfunnskostnader per KWh, og retningslinjene sa at vindkraftutbyggingen generelt bør konsentreres om større anlegg hvor det er gode vindforhold, hensiktsmessig infrastruktur og hvor konflikten med andre viktige hensyn er akseptabel. Retningslinjene skulle «legges til grunn», men representerte ikke et bindende pålegg overfor planmyndighetene. Fylkeskommunene ble oppfordret til å utarbeide regionale planer for vindkraft.

Intensjonen fra regjeringens side var at de regionale planene for vindkraft skulle sende konkrete styringssignaler til aktørene. I henhold til retningslinjene vil regionale planer «...være godt egnet til overordnede og helhetlige vurderinger av aktuelle områder, og vil styrke grunnlaget for en hensiktsmessig planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg» (MD og OED, 2007, s. 25). Retningslinjene sier også noe om hva slags innhold planene skal ha for å gjøre planleggingen robust og effektiv; de bør «fokusere på å kartlegge og karakterisere områders konfliktpotensial uten å omfatte en vurdering av enkeltprosjekter. Utarbeidelse av regionale planer vil imidlertid styrke grunnlaget for en helhetlig vurdering av søknader om konsesjon for vindkraftanlegg, og bidra til økt forutsigbarhet for utbyggere og samfunnet for øvrig» (MD og OED, 2007 s. 25). I henhold til utkast

⁸ Ot.prp. nr. 32 (2001-2008) s. 201

⁹ Ot.prp. nr. 32 (2001-2008) s. 200

til "Veileder for regionale planer for vindkraft"¹⁰ er hensikten med å utarbeide regionale planer å angi områder der etablering av vindkraftanlegg ut fra viktige hensyn, og basert på foreliggende kunnskap og prioriteringer, vurderes å være minst konfliktfylt og mest akseptabelt.

I retningslinjene trekkes det fram hvilke hensyn som ofte kommer i konflikt – og som må avveies: «Vindkraftanlegg er ... arealkrevende og kommer ofte i konflikt med andre viktige miljø- og samfunnshensyn. Hensynet til landskap, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, samiske interesser, reiseliv, Forsvaret og landbruk er blant de forhold som må avveies i planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg» (MD og OED, 2007, s. 2). Her betones det også at sentrale aktører må delta i planarbeidet, som kommuner, fylkesmannen, utbyggere, energimyndigheter, energiselskap, Sametinget, reindriften og dens styrings- og forvaltningsorganer, reiseliv, Forsvaret, miljøorganisasjoner og andre berørte og interesserte bør delta aktivt i planarbeidet for å bidra til tidlig avklaring av viktige hensyn...» (MD og OED, 2007, s. 25).

Det anbefales også å utarbeide planprogram for regionale planer for å avklare rammer og premisser, klargjøre formålet med planarbeidet og beskrive antatte problemstillinger som vil bli belyst. For regionale planer som omfattes av forskriftene om konsekvensutredninger vil dette være obligatorisk (MD og OED, 2007, s. 25). Videre sier retningslinjene at «Godkjente regionale planer skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og er retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket» (MD og OED, 2007, s. 28).

Har departementene og Stortinget hatt en intensjon om at konsesjonsmyndigheten skal følge anbefalingene i de regionale planene for vindkraft? Vårt svar vil være et delvis ja, selv om regelen om virkningen av regionale planer i pbl. § 8-2 bare angir en plikt til å «legge til grunn». I tillegg til å se på intensjonene som lå til grunn for pbl. § 8-2 om virkning av regional plan, uttrykker Stortinget også hva de mener intensjonen skal være mer konkret når det gjelder de regionale planene for vindkraft. Dette skjer i omtalen av endringen fra to-sporsmodellen til ett-sporsmodellen for vindkraftkonsesjoner (Innst. O. nr. 57 (2007-2008) s. 13).

De første regionale planene for vindkraft ble utformet på samme tidspunkt som plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2008, og der ble konsesjoner og anlegg for produksjon av elektrisk energi etter energiloven, vannressursloven (eller vassdragsreguleringsloven) unntatt fra plan- og bygningslovens bestemmelser. Før 2008 måtte utbyggere av vindkraft både ha en konsesjonsprosess med NVE etter energiloven og en planprosess etter plan- og bygningsloven. I praksis måtte det da utarbeides to søknader, med to beslutningsorganer, men én og samme konsekvensutredning kunne brukes for begge (Winge, 2013). Endringen innebar at vindkraft ikke behøver å være inkludert i kommunens arealplaner, herunder reguleringsplan. NVE godkjenner derimot en detaljplan og en miljø-, transport- og anleggsplan (MTA), som er den mest detaljerte planen, for gjennomføringen av

¹⁰ Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet, 2007. «Veileder for regionale planer for vindkraft, vedlegg til Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg. Høringsutkast.»

prosjektet for å få lov til å starte arbeidene. NVE er nå ansvarlig myndighet for alle de tre stegene i konsesjonsprosessen.

Alle kan klage avgjørelsene inn til NVE og har rett til å få disse behandlet. I tillegg har en rekke offentlige etater, organisasjoner, vertskommune, omliggende kommuner og andre såkalt innsigelsesrett på selve konsesjonen og noe færre på MTA. Det betyr at NVE legger saken fram for OED, som så vurderer om innsigelsen skal tas til følge eller ikke. Denne retten har i praksis medført at vi har toinstansbehandling av vindkraftprosjekter. OED opplyser at det sendes innsigelser/klager for omtrent 90 prosent av alle konsesjonssaker og noe mindre for MTA hvor de så fatter en beslutning.

Departementets begrunnelse for å legge avgjørelsesmyndigheten til nasjonalt nivå på dette området, var at de mente at kommuner som er enig i lokaliseringen av tiltaket, ser begrenset nytteverdi av å håndtere en reguleringsplan for tiltaket parallelt med en søknad om konsesjon for tiltaket etter energi- og vannressurslovgivningen (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 11, 41). Stortingskomiteen støttet dette i sin innstilling fordi det ble ansett som en viktig nasjonal oppgave (Innst. O. nr. 57 (2007-2008) s. 13), og ettsporsmodellen ble vedtatt av Stortinget.¹¹

Når plikten til å utarbeide reguleringsplan for anlegg for produksjon av elektrisk energi fjernes, sier imidlertid lovforarbeidet at *det blir viktig at konsesjonsbehandlingen vektlegger de regionale og kommunale planene som finnes – i sin behandling av søknader*. I forarbeidet sies det:

«Både i behandlingen av småkraft og vindkraft skal konsesjonsmyndigheten vektlegge de regionale planene ved sin behandling av søknader. Der det ikke foreligger slike planer, skal kriteriene i retningslinjene for vindkraft og tilsvarende i retningslinjene for små vannkraftverk, legges til grunn ved konsesjonsmyndighetens behandling av søknadene. På samme måte må konsesjonsmyndigheten vektlegge kommunale arealplaner og reguleringsplaner i sin konsesjonsbehandling»

(Ot.prp. nr. 32 2007-2008 s. 41). Altså må konsesjonsmyndighetene forholde seg til – og vektlegge regionale og kommunale planer etter plan- og bygningsloven, selv om de ikke selv er nødt til å utarbeide for anlegget. Her peker et bredt flertall i komitéen på Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg fra 2007, hvor fylkeskommunene ble oppfordret til å starte regionalt planarbeid for vind- og småkraftanlegg. I innstillingen sier de:

«Komitéens flertall, alle unntatt medlemmene fra FrP og H, viser til Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg. I den forbindelse ble fylkeskommunene oppfordret til å starte regionalt planarbeid for vind- og

¹¹ De presiserte også at kommunene etter den nye loven ikke vil ha en plikt til å regulere, men kan regulere anlegg for produksjon av elektrisk kraft dersom kommunen selv ønsker dette.

småkraftanlegg. I de tilfeller der slike planer foreligger, skal disse tillegges stor vekt i forbindelse med den videre konsekvens- og konsesjonsbehandling. Flertallet vil også understreke vertskommunenes rolle som en viktig part og sentral høringsinstans i dette arbeidet. Flertallet mener at vertskommunenes vurderinger må tillegges stor vekt av konsesjonsmyndighetene» (Innst. O. nr. 57 (2007-2008) s. 13)

Vi ser med andre ord en dualitet ved at både regionale planer og vurderinger fra vertskommunene skal tillegges stor vekt i forbindelse med den videre konsekvens- og konsesjonsbehandling. Forarbeidene sier altså at regionale planer for vindkraft skal tillegges *stor vekt*, men også at vertskommunen skal tillegges stor vekt.

Stortingets intensjon med regionale planer for vindkraft var altså at de skal tillegges stor vekt i konsesjonsbehandlingen. Dette representerer et tydelig signal til konsesjonsmyndigheten. Når det samme sies om vektlegging av kommunale planer, oppstår imidlertid en uklarhet fra Stortingets side i tilfellene der kommunale og regionale planer ikke er i samsvar med hverandre. Hvem skal da tillegges størst vekt? Denne uklarheten kan bidra til å svekke effekten av Stortingets intensjon om å få utarbeidet regionale planer for vindkraft og deretter følge disse. Denne dualiteten tilsier også at kommunen skal få større gjennomslag for sitt syn under utarbeidelse av regional plan.

Vi ser også at det brede flertallet som sto bak uttalelsen i komitéinnstillingen, ikke omfatter de to nåværende regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet. Vektingen mellom regionale og lokale myndigheter vil trolig være ulik sett fra deres perspektiv, der lokalnivået ofte får sterkere gjennomslag enn regionalnivået. Det er likevel grunn til å trekke fram hva flertallet mente da gjeldende ordning med ettsporsmodell ble utformet.

Det er betydelig uklarhet knyttet til hva som har vært og er nasjonale myndigheters intensjoner med regionale planer for vindkraft. Det følger for det første av at lovens vilkår «legges til grunn» ikke angir klart hvilken vekt regionale planer skal ha i konsesjonsmyndighetens saksbehandling og dels av at vektingen mellom regionale og kommunale vurderinger i de tilfellene det er motstrid ikke er klarlagt. Den åpne lovreguleringen gir rom for skjønn, og skjønnsutøvelsen kan også endres over tid med skiftende politisk ledelse.

Samtidig er ikke dette skjønnnet helt uten føringer. I Meld. St. 6 (2018-2019) punkt 15. 3 sier OED at fylkeskommunene «skal involveres sterkere i konsesjonsmyndighetenes behandling» i vindkraftsaker ved at NVE «skal» konsultere fylkeskommunene. Videre viser departementet til pbl. § 8-2 om at regional plan skal legges til grunn, og uttaler at NVE «skal vektlegge fylkeskommunal planlegging» i konsesjonsbehandlingen av vindkraft. Vi finner ikke intensjoner om at konsesjonsmyndigheten skal være bundet av regionale planer for vindkraft, men de skal legges til grunn og vektlegges.

Konsesjonssystemet har fire elementer: Melding, konsesjon og detaljplan og miljø- og transportplan (MTA), hvor de to siste normalt sammenfaller i prosess.

MTA beskriver hvordan utbygger sikrer at tiltaket blir bygd og driftet i henhold til konsesjon og at samtlige vilkår som er fastsatt oppfylles. Nedenfor belyser vi hvordan regionale planer har virket inn på konsesjonsbehandlingen.

3 Hvordan innvirker regional plan på konsesjonsbehandlingen?

Etter pbl (2008) har regionale planer (RP), i tillegg til å være et regionalt styringsvirkemiddel, et svært viktig samordningsformål (NOU 2001:7; 2003:14, Ot.prp. nr. 32). En regional plan skal «legges til grunn» av alle forvaltningsnivåene, både regionale organer og kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, jf. pbl. § 8-2. Et gyldig planvedtak skaper derfor forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre planen. Grunnlaget for at planen skal virke som samordningsmekanisme, er at planprosessen har hatt med alle relevante myndighetsorgan (også statlige) og kommet frem til et omforent forslag i en prosess hvor mange ulike hensyn og interesser er veid mot hverandre (både lokale, regionale og nasjonale). Dermed er også et viktig formål med regional planlegging at nasjonal politikk skal tilpasses regionale forhold på en måte som sikrer at nasjonale interesser er ivarettatt.

I denne «omforeningen» av hensyn og interesser kan fylkeskommunene ha ulike tilnærminger, mellom ytterpunktene å nøytralt sammenfatte ulike aktørers interesser på en måte som speiler dem, til å gi en sterk, regional strategisk retning for utviklingen, som kan være i strid med enkelte aktørers interesser. Vi skal i det videre se på erfaringene fra ulike regionale planprosesser, og se på intensjonene ved planene, på hvilken måte planene har omforent de ulike aktørenes interesser og hensyn, og hvilken rolle de regionale planene har spilt i konsesjonsbehandlingen i NVE og klagebehandlingen i OED.

3.1 Intensjonen i seks eksisterende regionale planer for vindkraft

Det er laget seks regionale planer for vindkraft, noe som innebærer at hele 13 av 19 fylker totalt har unnlatt å ta et slikt planleggingsinitiativ. Først ute var Rogaland (2007), deretter fulgte Nordland (2009), Sør-Trøndelag (2010), Sogn og Fjordane (2011), Østfold (2012) og til slutt Finnmark (2013).¹² Fraværet skyldes delvis at planer står svakt som politikkverktøy i mange fylker, men også at mange fylker anså vindkraft som uaktuelt av tekniske og økonomiske årsaker. Det blåser for eksempel generelt mindre i innlandet enn på kysten, mens andre steder er det ikke kapasitet i overføringsnett. Vår gjennomgang av de eksisterende regionale planene viser at fylkene hadde noe forskjellig intensjon med å igangsette arbeidet. De tre viktigste beveggrunnene var: (i) behov for arealdisponering

¹² Det eksisterer i tillegg en fylkesdelplan for vindkraft i Hordaland fra 2001 som vi mener ikke er relevant for sammenligning.

under stort eksisterende utbyggingspress, (ii) ønske om å industrialisering og (iii) ønske om beskyttelse av særskilte områder.

Alle ønsket de å identifisere mest egnede områder for vindkraft på land. Men noen, som Østfold, tok utgangspunkt i områder de ønsket å unnta fra utbygging. Andre, som Nordland og Sør-Trøndelag, tok utgangspunkt i eksisterende konsesjonssøknader for å identifisere de teknisk sett best egnede områdene. Beveggrunnen for fylkeskommunene var nettopp å gjøre konsesjonsprosessen mer effektiv for å få kunne realisere utbygging.

Finmark vektla ønsket om å bli en ledende region for energi, både fossil og fornybar, uten at det går på bekostning av andre viktige verdier. Sør-Trøndelag refererer seinere også til en inngått avtale om salg av strøm fra vindkraft til aluminiumsprodusent og derfor muligheten til å skape et «grønt industrieventyr». Nordland har også fokusert på potensiell industrireise basert på fornybar vindenergi som kan ha et konkurransefortrinn ved innføring av CO₂-avgifter.

Kommunenes involvering og innflytelse er forskjellig i de seks eksisterende regionale planene. Siden Nordland og Sør-Trøndelag valgte å ta utgangspunkt i konkrete prosjekter, var det lettere å konsultere kommunene for å avklare om de ønsket prosjektet velkommen eller ikke. Dette medførte at undersøkelsene begrenset seg til kun en del av fylkets areal. Kunnskapsgrunnlaget som ble samlet inn tok imidlertid for seg hele fylket og gjorde det i noen grad mulig å vurdere nye prosjekter andre steder i fylket ved revisjonen av handlingsprogrammet i 2014.

RP i Rogaland, og til dels Sogn og Fjordane, vurderte derimot alt areal i fylket som ikke var direkte uegnet på grunn av bebyggelse, vern, osv. på fritt grunnlag som om de hadde frie tøyler til å definere optimal regional fordeling ut ifra gitte kriterier. De anbefalte dermed områder kommuner og NVE anså som lite ønskelige, og ekskluderte områder som disse foretrakk.

3.2 Rogaland, intensjon og erfaring med regionale planer og konsesjoner

3.2.1 Forhistorie og formål

Mye vind og god nettilgang i Rogaland gjorde at utbyggere tidlig signaliserte interesse for å bygge vindkraftverk i dette fylket. Rogaland FK så selv et behov for å styre utbygging til områder med minst skadevirkninger og størst økonomiske ringvirkninger lokalt. Rogalands fylkesordfører og Fylkesmannen i Rogaland tok initiativ til å lage regionale planer for vindkraft overfor Storting og Regjering. Førstnevnte skriver innledningsvis i RP «...utbygging... må vurderes i en større og helhetlig sammenheng for hvert enkelt fylke. Jeg er glad for at regjeringen har gitt sin tilslutning til dette.» (RFK, 2009). At akkurat Rogaland var først ute, skyldes også at de har en lang tradisjon med å lage, samt følge, regionale planer i forhold til andre fylker. De gjennomførte blant annet en arealplan for leting etter mineraler i 2005. Denne benyttet GIS-verktøy og ble dermed en metodisk forløper for vindplanen noen år seinere. Videre tilsa erfaring at en regional plan

faktisk ville bli fulgt. Den såkalte Jær-planen¹³ for langsiktig byutvikling på Jæren har i praksis blitt førende for alle omliggende kommuner til Stavanger. Det skyldes imidlertid at KMD, som behandler fylkets innsigelser til kommunal arealplan, som regel tar denne til følge ved nettopp å henvise til Jær-planen. Det viser at «trusselpunktet»,¹⁴ dvs. hvordan regjeringen til syvende og sist vurderer enkeltsaker, utgjør den reelle makten, framfor både fylkeskommune og kommune.

Fylkesutvalget i Rogaland vedtok formell oppstart av planarbeidet i august 2005. I arbeidet ble Fylkesrådmannen bistått av en prosjektgruppe bestående av sine representanter for regionplaner og kultur, miljø og landbruk hos Fylkesmannen, påvirkede kommuner, NVE og NHO (vedlegg 10.4). Samtidig ble det dannet en bred og stor referansegruppe som inkluderte både berørte interesseorganisasjoner, privat næringsliv og offentlige enheter. Det ble avholdt to møter hvor deltagerne kunne kommentere og korrigere det pågående arbeidet før et utkast ble sendt på åpen høring. Planen ble vedtatt av fylkestinget i september 2007 og endelig godkjent med mange merknader av Miljøverndepartementet januar 2009.

3.2.2 Interaksjon i prosessgruppen

En prosjektgruppe er formelt kun et rådgivende organ siden fylkestinget fritt kan vedta regional planer. Men, konsensus om fremlagt utkast vil ofte medføre at representerte institusjoner føler seg mer bundet til innholdet.

Deltagere opplyser at prosessen i Rogaland var relativt god. Representantene møtte og deltok aktivt. Det gjelder også de to representantene fra NVE. Det ble valgt å bruke GIS-verktøy for å kartlegge og identifisere de mest aktuelle områdene for utbygging. De er uklart om de tilgjengelige kartene for vind og nett kunne legges direkte inn i GIS eller om disse hensynene ble vurdert parallelt for å definere ja-, nei- og nesten-områder.

Det kom til uenighet i den sammensatte prosjektgruppen. Det var særlig arealbruken i Bjerkreim kommune som skapte konflikt. Disse ønsket å konsentrere utbygging i det vestre fjellmassivet i kommunen, heretter Bjerkreimklyngen, fordi overføringsnettene som går gjennom området har god kapasitet, mye vind og arealet ga liten alternativ nytte uansett. Det blir mest brukt av lokale bønder som sauebeite og få benytter det til friluftsmål. De tilhørende nye veiene ville derimot lette saueholdet og dermed opprettholdelsen av lynchene. Lokalbefolkningen både i Bjerkreim kommune og omliggende kommuner foretrekker enten de villere fjellene med mer vegetasjon lenger øst eller strendene på kysten som turområder. Kommunen satte seg tidlig et mål om å bli ledende kunnskapssenter for vindkraft i Norge med håp om at dette skulle gi gode utviklingsmuligheter seinere. Både de og NVE ønsket konsentrasjon av vindkraft til akkurat det utvalgte massivet fordi her blåser det mest, og ikke minst

¹³ Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren, vedtatt 2000, som fra 2013 het Regionalplan for Jæren 2013-2040.

¹⁴ Trusselpunkt i spillteori tilsvarer «ex-post»-vurderinger i planleggingslitteraturen. Desentraliserte beslutningstagere må ta hensyn til hvordan påfølgende reelle beslutningstagere utenfor prosjektgruppen vil forholde seg til innholdet i planene.

er det lite behov for nytt overføringsnett, siden hovedlinjen med ledig kapasitet går gjennom dette området.

Representantene for fylkeskommune og fylkesmann på sin side la mye sterkere vekt på naturmangfoldet. Det var kjent at ørn, falk og andre rovfugl trakk over Bjerkreimmassivet, flere hubroreir var identifisert og undersøkelser påviste rødlistede planter på disse såkalte lynchheiene som nå i praksis er redusert til gressbeitemarket. Naturmangfold er til dels nasjonale målsettinger som er fundert i internasjonale avtaler. Vi observerer med andre ord at fylkeskommunen og fylkesmannen, som statens representant for nettopp slike nasjonale avveininger, var villig til å jobbe for å få igjennom sitt syn mot vertskommunens oppfatning, som ikke nødvendigvis er like villige til å ofre sine preferanser for å oppnå nasjonale målsettinger.

Representantene for Bjerkreim og NVE i arbeidsgruppen karakteriserer nå den interne arbeidsprosessen som «svært topptung». Det hevdes at deres uttalte innvendinger i liten grad ble vektlagt. Videre hevdes det at arbeidsgruppen ikke fikk presentert endelig utvalg av ja-, nei og nesten-områder før planen ble vedtatt av Fylkestinget. Oversikt over prosessgjennomføringen i den regionale planen indikerer på den annen side at planforslaget ble behandlet av prosjekt- og referansegruppen og at planforslaget var på høring før fylkestinget vedtok planen (s. 13, RFK 2009).

Som nevnt, forelå det flere søknader om konsesjon i kommunen på dette tidspunktet. Bjerkreim kommune oppfattet at videre motstand mot prioriteringene internt i prosjektgruppen ville medføre at regional plan ble forsinket, og at denne forsinkelsen ville i seg selv gjøre det vanskeligere å få vedtak i de innsendte konsesjonssakene kommunen gjerne ville ha godkjent. NVE på sin side mener de annonserte allerede den gang at de ikke regnet regional plan som bindende ved lov i konsesjonsbehandlingen, og at de derfor delvis ville se bort ifra denne i sin behandling av konsesjonssøknader.

Regional plan ble vedtatt av fylkestinget i 2007. Miljøverndepartementet godkjente så den regionale planen med merknader i 2009. NVE ga så konsesjon i angitte nei-områder som Moi-fjellet og Gravdal. Det ble da fremmet innsigelser fra Fylkesmannen i Rogaland, og klager fra friluftsansjoner, som medførte at saken måtte behandles i OED. Men, Rogaland fylkeskommune valgte å ikke sende noen innsigelse. Dette oppfattes av aktørene og offentligheten som at de gikk mot sin egen regionale plan. Dagens fylkesordfører sier dette skyldes politiske prioriteringer, og det er normalt at dette skjer for planvedtak.

Fylkeskommunen endte opp med å legge særlig vekt på at Bjerkreim kommune ønsket utbyggingene, selv om akkurat disse arealene var definert som nei-områder i regional plan. Det hevdes at det var utslagsgivende at Høyres representanter i Bjerkreim kommunestyre truet med utmeldelse av partiet hvis Rogaland Høyre støttet en slik innsigelse fra fylket. Fraværet av innsigelse fra Rogaland fylkeskommune undergravet trolig den regionale planens betydning. NVE sier det trolig ville vært langt vanskeligere for OED å sette prioriteringene i RP til side, for i stedet å vektlegge kommunens ønske om utbygging, hvis fylkeskommunen selv hadde sendt en innsigelse. I Stortingskomiteen gir i sin

behandling av pbl 2008 ingen indikasjon på hvordan motstridende syn hos kommune og regional plan skal vektlegges.

I ettertid har det vist seg at regionplanen for vindkraft i Rogaland i liten grad har gitt retning for konsesjonsbehandlingen av vindkraftsaker. Fylkeskommunen har selv regnet ut at 70 prosent av konsesjonene er gitt i definerte nei-områder. Vindbransjen understøtter inntrykket av at det var lite vind i de utpekte ja-områder, mens det blåser langt friskere i de definerte nei-områdene, slik både NVE og Bjerkreim kommune hevder. Selskapene søkte dermed konsesjon i sistnevnte i stedet for førstnevnte. Det ble satt et måltall på 3 TWh vindkraft for Rogaland. Bransjens motstand mot å bygge i de utpekte ja-områdene kan ha satt NVE i et dilemma, hvor de måtte akseptere at selskapene bygget i nei-områder for å sikre området bidrag til å nå den nasjonale målsettingen innen rimelig tid. Dette har vi imidlertid ikke fått dokumentert. Mye kan tyde på at denne tankegangen ga selskapene, og kommunen, ekstra stor forhandlingsmakt. Både NVE og OED har i klagesakene/ innsigelsessakene, henvist til oppnåelse for nasjonale målsettinger om ny vindkraft som en viktig beveggrunn til å gi konsesjoner i Rogaland.

Det har skapt stor frustrasjon hos planmyndigheten i Rogaland fylkeskommune at deres regionale plan for vindkraft ikke har blitt førende for NVE sine beslutninger om gi konsesjon til nye vindkraftanlegg. De mener selv at de har hatt tilgang til gode vindmålinger og brukt denne informasjonen aktivt til å peke ut mulige utbyggingsområder, samt at disse ville være store nok til å dekke fylkesandel av den nasjonale målsettingen. Vi, forfattere av rapporten, konstaterer en forskjell i oppfatning uten å vurdere riktigheten av utsagnene fra noen av partene på dette punktet.

Fylkesmannsembetet uttaler at Rogaland er særs flinke til å lage og følge planer for jordvern, byutvikling, osv. Når NVE gir konsesjon i LNF-områder uten å forholde til føringene for arealdisponering i den regionale planen, medfører det at de «drar proppen ut av hele systemet» slik en informant beskrev effekten. Informanter fra fylkeskommunen mener også at tilsidesettingen er besynderlig all den tid regional plan faktisk ble godkjent av Miljøverndepartementet. Miljøverndepartementet hadde på den tid godkjenningsmyndighet for regional plan, og dermed ansvar for å koordinere med andre relevante departementer, som OED. Hvis regjeringen som kollegium ikke står inne for godkjenningen, som gir forventninger om at det nasjonale nivået aksepterer og vil følge planens anbefalinger, mener flere at den ikke burde blitt godkjent. De henviser videre til at Stortingets intensjon med forenkling i 2008 var at NVE sin konsesjonsprosess fullt ut skulle erstatte normal planprosess i regi av kommunene, men at kvaliteten på langt nær er like god. Sakene blir ikke like god utredet, planene er mindre detaljerte og NVE har mindre evne/vilje til å justere planene etter innspill fra andre i høringsprosesser. Særlig graden av detaljer i MTA er langt dårligere en normal pbl-behandling. Ordføreren i Bjerkreim kommune gir et eksempel på dette. De ønsket å etablere et lite pukkverk i kommunen, men det tok uendelig mye tid og ressurser å lage en meget detaljert plan som var akseptabel for fylkeskommunen. MTA for vindkraftsaker ga derimot kun omtrentlige angivelser for plassering og utførelse av veier, m.m. Maskinførerne er dermed friere til å

bestemme utførelsen av hele anlegget.¹⁵ Fylkesmannsembetet mener også at dårlig planlegging og endring underveis i prosjektet medfører ad-hoc løsninger utenfor selve anleggsområdet. Et eksempel er utbedring av tilførselsveier for å kunne frakte større rotor for vindmøller med spesialtransport fra havn. Ofte løses dette ved at kommunen hastebehandler søknad om disse utbedringene og at det dermed ikke er tid til å planlegge inngrepet ordentlig slik de ville gjort ved normal saksgang.

Etter vår vurdering tok Rogaland fylkeskommune en sterk regionalpolitisk rolle i utformingen av den regionale vindkraftplanen. De gav en strategisk retning (jfr. modellen om den regionale samfunnsutviklerrollen), snarere enn kun å samordne ulike offentlige myndigheters interesser. NVEs representanter reagerte på den valgte strategien, men de fylkeskommunale aktørene opplevde heller ikke NVE som å være villig til å komme dem i møte. I etterkant ble den regionale planen i mange tilfeller tilsidesatt i konsesjonsbehandlingen i NVE. Den regionale planen i Rogaland ble utformet midt i en brytningstid ved overgang fra to- til ettspross-prosedyr i 2008. Stortinget hadde klart signalisert et ønske om flernivå-koordinering gjennom regionale planer som skulle få ditto innflytelse. Hvorfor valgte NVE likevel ikke å følge signalene i regional plan, og hvorfor valgte Rogaland fylkesting å vedta en regional plan som ikke hadde støtte fra NVE eller den viktigste vertskommunen? Det kan være mange grunner. For det første NVEs holdning til hva det innebærer at regionale planer skal legges til grunn for offentlige myndigheters virksomhet, som pbl (2008) § 8-2 krever. Her fraviker NVE og OEDs forståelse av virkningen av regional plan de fleste andre aktørers forståelse (fylkeskommunen, fylkesmannen, kommuner, andre statlige myndigheter). For det andre prosessen, hvor aktørene ikke kom til enighet. For det tredje et sterkt politisk press for fornybar energi, som ga utbyggerne forhandlingsmakt. Kun områder med sterk vind var aktuelt for dem. For det fjerde, kan det se ut til at fylkestinget selv bidro til å svekke virkningen av egen plan, ved at de valgte å ikke sende innsigelse mot de konsesjoner NVE innvilget i nei-områder som følge av splid mellom kommune og fylkespartiet til Høyre. NVE-representanten i prosjektgruppen uttalte at det ville blitt langt vanskeligere for OED å sette til side regional plan hvis fylkestinget hadde sendt innsigelser.

3.3 Konkrete prosjekter med innsigelser fra fylket basert på forarbeider nedfelt i regional plan

3.3.1.1 Moi-Laksessvelafjell, OED trekker konsesjon

Det var relativt liten konkurranse mellom utbyggerne i den tidlige fasen. Vi observerer at det såkalte Bjerkreim-klyngen bestod av flere uavhengige utbyggere som delte arealet mellom seg i selvstendige søknader, selv om disse til sammen utgjør et stort sammenhengende anlegg i dette fjellmassivet. Shell WindEnergy sendte en formell melding til NVE i juni 2005 om utbygging av et

¹⁵ «Målsette snitt- og planteikningar for dei ulike terrenginngrepa eller designmanual /handbok i terrengbehandling. For mindre anlegg er det hensiktsmessig med målsette snitt- og planteikningar av hovud- og hjelpeanlegg. For større anlegg er det hensiktsmessig med ein designmanual/ei handbok i terrengbehandling som skildrar prinsipielle løysingar for dei ulike terrenginngrepa og korleis terrenginngrepa skal tilpassast landskapsformene i planområdet.» http://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016_01.pdf

anlegg i Moi-Laksesselafjellet området lengst mot nord i dette fjellmassivet etter inngått avtale med grunneiere og mottatte positive signaler fra Bjerkreim kommune. Skissert størrelse var 140-180 MW effekt fordelt på 57 turbiner med 3 MW kapasitet. NVE offentliggjorde og sendte meldingen til åpen høring umiddelbart, samt innkalte til folkemøte samme måned. Rogaland fylkeskommune og fylkesmannen i Rogaland skriver i sine høringsuttalelser at Moi-fjellet er et regionalt viktig friluftsområde, og utbygging vil true både rødlistede arter og spesielt rovfugl. Basert på disse innspillene fastsetter NVE et utredningsprogram for konsekvensutredning (KU) i november samme år.

Det var særlig hensynet til stasjonær og trekkende rovfugl, dvs. ørn og falk, som blir et stridsspørsmål for dette området og til slutt avgjorde saken. Når Shell sendte inn full konsesjonssøknad med KU to år seinere, i juni 2007, opplyste de at Moi-fjellet riktignok ligger i et rovfugl trekk, men at forskerne hadde liten eksakt kunnskap om antall, når og hvordan fuglene faktisk flyr over dette området. Dermed kunne det ikke påvises at vindmøllene ville være til hinder for dem. De hadde uansett igangsatt telling av rovfugl som eventuelt kunne gjøre det mulig å realisere avbøtende tiltak. Likevel nevner konsekvensutredningen spesifikt «...gode termikkforhold og ledevinder langsmed høydedrag, og det gir gode betingelser for termikkbaserte rovfugl». Til tross for dette nevnes ikke rovfugl spesifikt i delkapitlet om konsekvenser (Shell, 2007).

Konsesjonssøknaden ble sendt ut til en bred høringsrunde før NVE gav konsesjon i desember 2009. Fylkesmannen mente KU gav en forenklet framstilling og «konsekvenser for hubro og rovfugl er tonet ned i vurderingene» (NVE, 2009). Høringsinnspillene henviser ofte til at Moi-fjellet er definert som nei-område både pga. landskapsvern og ikke minst rovfugl-trekk i den regional planen for Rogaland. Prosessene med regional plan og konsesjonsgiving sammenfaller i tid. Fylkeskommunen vedtok RP og Shell sendte inn konsesjonssøknad i 2007, og avgjørelsen falt etter at MD hadde godkjent RP to år seinere i 2009. Fakta og vurderinger i RP er med andre ord kjent. NVE skriver i sin redegjørelsen for å gi konsesjon at de har vektlagt den særdeles høye middelvindhastigheten på 9,1 m/s i Moi-fjellet, men nevner ikke rovfugl-trekk spesifikt her, utenom å understreke at «avbøtende tiltak kan redusere de negative virkningene for fugl».

NVE ga konsesjon til flere områder i Bjerkreim-klyngen samtidig. Fylkesmannen fremmet innsigelse og flere interesseforeninger for natur, deriblant DNT, påklaget vedtaket om å gi konsesjon i flere delområder, blant annet Moi-fjellet. Disse, sammen med NVE sine kommentarer, ble oversendt OED i september 2010. NVE understreker igjen at kunnskapsgrunnlaget er for beskjedent til å fastsette virkningene av vindkraft på fugl. Etter deres vurdering framkommer det ikke ny informasjon i innsigelsene til konsesjonen som ikke allerede er tatt hensyn til. Men OED bruker så nesten to år i sin behandling før de konkluderer juli 2012 at «Moi-fjellet er i en særstilling når det gjelder topografi» (OED, 2012). De henviser til at antall fugl i rovfugl-tellinger varierer over tid. I undersøkelsen fra 2011 er ikke tettheten spesielt stor. Derimot legger de større vekt på 2004-2007 tellingen med betydelig flere observasjoner. De vektlegger også sterk termikkoppdrift og oppvinder som ble påvist i en tilleggsutredning i 2009. OED velger dermed å trekke konsesjonen for Moi-fjellet som eneste av sju vindparker med innsigelse.

3.3.1.2 Gravdal, Bjerkreim, konsesjon videreført

Fred. Olsen Renewables AS meldte tilsvarende inn et anlegg på 120 MW effekt for Gravdal delen litt lenger sør i Bjerkreimmassivet, allerede i desember 2003. Denne ble tildelt konsesjon samtidig med Moi-fjellet (NVE, 2009). De samme interesseorganisasjonene og Fylkesmannen valgte også her å sende innsigelse. Denne grunngis i vern av inngrepsfritt naturområde (INON), rødlistet flora (Klokkesøte), verneverdig kystlynghei og ikke minst trekk for større rovfugl og forekomst av Hubro. OED velger imidlertid ikke å trekke konsesjonen for Gravdalområdet. De angir det som utslagsgivende at hubroen trolig hekker utenfor det angitte området selv om den er observert innenfor, og at rovfugltellingene ikke har påvist en særlig tetthet av trekkende rovfugl inn i planområdet (OED, 2012).

3.3.1.3 Måkaknuten, MTA videreført

Konsesjonshaver måtte innlevere en Miljø-, transport og arealplan (MTA-plan) som beskrev den aktuelle utbyggingen. Denne ble sendt til begrenset høring til utvalgte offentlige institusjoner og interesseorganisasjoner med klage- og innsigelsesrett. NVE fremsetter så eventuelle krav om endring for at en justert MTA skal bli godkjent. I Rogaland gikk det omtrent 10 år fra melding til utbygging ble aktuelt. Først med reduserte utbyggingskostnader og økte strømpriser ble anleggene ansett som lønnsomme. Utbyggerne ønsket derfor å montere de moderne, og betydelig høyere, vindmøllene på 190 meter til vingspiss enn de 120 meter høye som ble forespeilet i konsesjonssøknaden, uten å redusere antallet. NVE godkjenner i ny MTA av april 2018 derfor en 50% økning i installert samlet kapasitet, i forhold til opprinnelig konsesjon, dvs. fra 66 til 99 MW. Det betyr at både høyden og ikke minst sveipearealet til turbinbladene var betraktelig større, med potensielt større fare for rovfugl. Det kom imidlertid ingen innsigelser på denne MTA-søknaden før høringsfristens utløp.

Dette ga stor økning i produksjonen. Men så viser seg at utbygger har mindre nettkapasitet til rådighet enn prosjektert. De utarbeider derfor en ny MTA hvor antall turbiner reduseres fra 24 til 22. Videre må de justere trasé for adkomstvei til området, internveier og anlegge en ny servicevei mellom to turbinpunkter. Dette medfører revidering og ny justert MTA som så godkjennes i desember 2018. Da reagerer Rogaland fylkeskommune. De innklager NVE for at saksbehandling av disse store endringene «ikke oppfyller prosesskravene til konsekvensutredninger og offentlig høring». De mente at foreliggende data om rovfugl ikke er tilstrekkelig for å konkludere med at endringene kun vil gi marginale endringer i kollisjonsrisiko og virkninger for rovfugl. Videre mener de også at sumvirkningen endres, dvs. den sammenlagte effekten av å bygge flere anlegg i Bjerkreim-klyngen øker. Deres standpunkt var at disse virkningene ikke var kartlagt i MTA søknaden, og at NVE sin aksept dermed ikke var gyldig.

OED påpeker i sin avgjørelse at innsigelsene fra blant annet fylkeskommunen i praksis ikke retter seg mot det nedskalerte anlegget godkjent i desember 2018, men mot den opprinnelige annonserte MTA fra april 2018, som ikke møtte motstand. De mener derfor at innsigelsesfristen er utløpt. Likevel har OED forespurt mer dokumentasjon om rovfugl-spørsmålet for å vurdere om utvidelsen

av effekt og omplassering av vindmøller er akseptabelt. Departementets konklusjon er at potensiell kollisjonsrisiko for rovfugl kun er på individnivå, dvs. at selve bestanden ikke vil bli påvirket i særlig grad. De skriver også at sumvirkningen ivaretar forvaltningsmålet på en akseptabel måte og at klagen derfor ikke tas til følge.

3.3.2 Lokale inntekter

Kommunene mottar i dag eiendomsskatt for næringseiendom (tidligere benevnt «Verker og bruk»), på 0,7 prosent av anslått verdi. Denne er nå vedtatt senket til 0,5 prosent. Den anslåtte verdien er i utgangspunktet investeringskostnad, men anleggets verdi takseres på nytt i seinere år. Erfaringene så langt viser at verdien halveres i løpet av en tiårs periode. Norge har innførte spesielt gunstige avskrivingsregler for vindkraftinvesteringer i 2015 med full avskrivning over fem år, men dette gjelder kun for utregning av selskapsskatten og ikke eiendomsskatten.

Effekten ved utbygging på den lokale økonomien har vist seg å være begrenset til oppdragsvirksomhet for lokale entreprenører i utbyggingsfasen, og noen få ansatte til å drifte anleggene når de først er ferdigstilt. Kommunene mottar eiendomsskatt, eventuelt betaling/finansiering av aktiviteter gjennom frivillige avtaler, for en beskjeden sum. I våre tilfeller ligger disse kommunale inntektene på 3-10 millioner kroner i året, og utgjør dermed kun en brøkdel av det årlige totalbudsjettet i størrelsesorden 1 – 1,5 milliarder kroner. Grunneiere mottar rundt 50 000 kr pr vindmølle på sin eiendom i årlig støtte. Noen store summer blir heller ikke dette. Høyeste enkeltutbetaling anslått er 0,5 million kr. i året.

3.4 Nordland, intensjon regionale planer og innvirkning på konsesjonsgiving

3.4.1.1 Forhistorie og formål

Nordland er et ledende kraftfylke i Norge, og det ønsker det også å være i framtida. Fylkeskommunen har uttalt at i et klimaperspektiv er det viktig at Nordland yter sitt bidrag til å nå nasjonale mål om ny produksjon av fornybar energi. Vindkraft vil stå sentralt i denne utviklingen.

Regional plan om vindkraft i Nordland – arealmessige vurderinger ble vedtatt av Nordland fylkesting 30.11.2009 (FT sak 155/09). I planens innledning heter det: «Planen skal styrke grunnlaget for en helhetlig vurdering av søknader om konsesjon for vindkraftverk, og gjøre denne prosessen mer effektiv og forutsigbar til fordel for tiltakshavere og berørte samfunnsinteresser. Den regionale planen er viktig for å få et regionalpolitisk grep for de mange etableringene som det nå foreligger søknader for» (Nordland FT, 2009).

Den regionale planen er ikke juridisk bindende, men den er en plan som viser i hvilken grad vindkraftverk får konsekvenser for andre arealbruksinteresser. Planen var ment å gi et tydelig signal til utbyggere om hvilke geografiske områder hvor det – ut fra regionalpolitiske hensyn – er ønsket eller ikke ønsket at vindkraftverk etableres (ibid. 23).

3.4.2 Arbeidet med den regionale planen, og NVEs involvering

Med bakgrunn i søknader og ønsker om etablering av vindkraftverk som begynte å melde seg, vedtok Nordland Fylkesting i 2005 å starte opp arbeidet med en fylkesdelplan for etablering av vindmøller. Målet for den regionale planen ble vedtatt (FT-sak 07/05):

- a) Arbeidet skal munne ut i en vurdering av hvilke arealer som ut fra regionale hensyn ikke er egnet for etablering av vindmøller. Ut fra foreliggende kunnskap skal det om mulig også prioriteres områder på gitte betingelser hvor det ut fra spesielle hensyn kan tillates etableringer.
- b) Vedtatt plan skal være en samordning av interesser knyttet til etableringen av vindmøller.
- c) I arbeidet skal følgende interesser vektlegges: Vindressursene, kraftledningskapasiteten, kulturminner, reindrift, landskap, reiseliv, samt naturressurser, friluftsliv og miljø.

Høsten 2006 fulgte Fylkesrådet opp dette ved å fatte beslutning om organisering, finansiering og opplegg for planarbeidet (FR-sak 141/06). Det var en bredt sammensatt prosjektgruppe som var med å utarbeide planen: Fylkesmannen i Nordland, KS, NHO Reiseliv, Norges vassdrags- og energidirektorat, Reindriftsforvaltningen, Vindkraftutbyggerne i Nordland,¹⁶ Nordland fylkeskommune – enhet for plan og miljø og Kulturminner i Nordland. Nordland fylkeskommune var sekretær for arbeidet.

Arbeidet var således basert på samarbeid mellom mange ulike aktører og interessegrupper, og var ment å bidra til utforming av en regional politikk for samordning av energi-, nærings- og miljøinteresser, samt en bedre gjensidig forståelse for de ulike interessene knyttet til utvikling av ny energi (ibid. 23).

Planprogrammet ble sendt på høring våren 2007, og i den forbindelse ble det arrangert et åpent møte i Bodø 14. mai 2007.¹⁷ Seminaret samlet 35 deltakere, der blant annet representanter fra kraftbransjen, offentlig forvaltning og kommunene var til stede. Fylkesrådet fastsatte planprogrammet 28. august 2007.¹⁸ Basert på de mottatte høringsuttalelsene ble det også presisert hvilke temaer som skulle utredes, og metoden for dette.

Delutredninger for samtlige tema i den regionale planen ble utarbeidet i perioden 2007- juni 2009, og som en del av dette arbeidet ble det i februar 2009 arrangert et «Klima- og energiseminar» i Bodø. I alt var det 85 deltakere til stede på dette seminaret.

Alle former for produksjon og overføring av energi vil få konsekvenser for miljø, og kan være i konflikt med andre interesser. Dette innebærer at en må gjennomføre konsekvensutredninger for å få kartlagt og vurdert både positive og

¹⁶ Fra 2007.

¹⁷ En av grunnene til at planprogrammet ikke ble sendt på høring tidligere, var at man ventet på bebudede retningslinjer for planlegging av vindkraftverk fra Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet.

¹⁸ Samtidig ble arbeidet samkjørt med nasjonale retningslinjer og veileder som ble publisert etter at planprogrammet var sendt på høring.

negative effekter. Samtidig må det være et mål at de negative konsekvensene må være minst mulig. Den regionale planen av 2009 ga en overordnet prioritering av mulige vindkraftverk ut fra hvor store konsekvenser de ulike prosjektene var vurdert å ha mht. miljø- og samfunnskonsekvenser. Dette ble konkretisert i et handlingsprogram for planen (se vedlegg 10.6)

Fylkestinget i Nordland ba samtidig Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) om i hovedsak å prioritere konsesjonsbehandlingen av de vindkraftprosjektene i Nordland som gir antatt minst konsekvens for miljø- og samfunnsinteresser.

Planen ga klare føringer for regional politikk, og var ment å være sentral i vurderingsgrunnlaget ved behandlingen av enkeltprosjekter. Fylkeskommunen forventet at utbyggere, kommuner og regionale- og statlige myndigheter ville legge planen til grunn i sin videre satsing på vindkraft. Nedenfor vil vi se nærmere på konsesjonsbehandlingen av to saker, Sørfjord i Tysfjord og Kalvatnan i Bindal.

Representanter for Nordland fylkeskommune sier at kontakten og dialogen med NVE var god i forbindelse med utarbeidelse av den regionale planen. Det var også god kontakt og dialog med de ulike tiltakshavere og interessegrupperinger.

Fylkeskommunens representant framhever at medvirkning og samarbeid i planprosessen er avgjørende. Blant annet for å få legitimitet, eierskap og forutsigbarhet i det videre arbeidet. Man ser på regional plan som sentral for utarbeidelse av regional politikk innenfor vindkraftfeltet. Samtidig må regional plan også betraktes som et fleksibelt verktøy (Roald, 2019).

I 2014 oppdaterte Nordland fylkeskommune sin prioriteringsliste og vurdering av vindkraftverk i fylket (se vedlegg 10.5).

3.4.3 Konkrete konsesjonssaker med innsigelser

3.4.3.1 Kalvatnan vindkraftverk stoppet

Fred. Olsen Renewables AS (FORAS) søkte i oktober 2011 både om tillatelse for å bygge og drive Kalvatnan vindkraftverk med inntil 225 MW installert effekt og tilhørende 132 kV nettilknytning i Bindal og Namsskogan kommuner, Nordland og Nord-Trøndelag fylker. Tiltakshaver har utarbeidet konsekvensutredning for tiltaket i henhold til plan- og bygningsloven og utredningsprogram ble fastsatt av NVE 7.7.2009.

Vindkraftverket er planlagt i tre delområder med en samlet størrelse på cirka 40 km². Det omsøkte hovedalternativet består av 72 vindturbiner á 3 MW med en samlet installert effekt på 216 MW. Tiltakshaver legger til grunn at Kalvatnan vindkraftverk kan gi en produksjon på ca. 625 GWh.

31. mars 2014. NVE gir konsesjon til å bygge og drive Kalvatnan vindkraftverk med tilhørende infrastruktur i Bindal og Namsskogan kommuner. Det ble gitt konsesjon til et anlegg med samlet installert effekt på inntil 225 MW tilsvarende en årlig produksjon på om lag 600 GWh. I konsesjonen fastsatte NVE en rekke vilkår knyttet til reindrift, kulturminner, iskast, naturmangfold og utarbeidelse av miljø-, transport- og anleggsplan. NVE vektla at planområdet for Kalvatnan

vindkraftverk har meget gode vindressurser og at vindkraftverket er lokalisert i områder som allerede er berørt av tekniske inngrep ved utbygging av vannkraft, veier og kraftledninger.

28. april 2014 sendte Forum for natur og friluftsliv i Nordland (FNF)¹⁹ klage på NVEs konsesjonsvedtak. FNFs begrunnelse for klagen var at Kalvvatnan vindkraftverk med sine 72 vindturbiner, bygg, kraftlinjer og veinett vil endre landskapet fra å fremstå som et relativt inngrepsfritt naturområde for reindrift og friluftsliv til et industriområde. De påpekte også at flere høringsparter er negative til prosjektet, og at adkomstvei fra vest var spesielt konfliktfylt. Det kom også utfyllende kommentarer fra Naturvernforbundet, Tovengruppen i Åarjel-Njaarke reinbeitedistrikt og Voengelh-Njaarke reinbeitedistrikt. Riksantikvaren, Sametinget, Områdestyrene i Nord-Trøndelag og Nordland og fylkesmannen i Nordland fremmet innsigelser til prosjektet.

NVE fant ikke at klagen eller innsigelsene ga grunnlag for å endre eller omgjøre vedtaket, og saken ble derfor i brev av 19. desember 2014 oversendt Olje- og energidepartementet for sluttbehandling.

Saken ble behandlet i departementet. 17. juni 2015 arrangerte departementet klagebefaring i området, og i forbindelse med dette ble det også avholdt et åpent møte på rådhuset i Terråk. Det ble også gjennomført et møte med Fred. Olsen Energy 6.11.2015. Departementet avholdt konsultasjon med de berørte reinbeitedistriktene Voengelh-Njaarke og Åarjel-Njarke 12.01.2016. Tilstede var også representanter fra Sametinget, Norske reindriftssamers landsforbund (NRL), Landbruks- og matdepartementet og Naturvernforbundet. Departementet konsulterte Sametinget den 25.10.2016. Samt møte med ordføreren i Bindal 22.01.2016.

25. august 2016 avholdt departementet møte med representanter for ungdommen i Voengelh-Njaarke. Tilstede var også representanter fra Norske samers riksforbund (NSR), Natur- og ungdom og Naturvernforbundet. I tillegg mottok departementet brev og innspill fra Sør-Helgeland regionråd.

11. november 2016 vedtok OED at NVEs vedtak av 31. mars 2014 omgjøres. Det gis ikke konsesjon til Kalvvatnan vindkraftverk. I departementets begrunnelse heter det:

«Departementet skal bemerke at ved konsesjonsbehandling av søknader om vindkraft legges en total avveining av fordeler og ulemper til grunn for vurderingen. Reindrift er imidlertid i en særstilling. Departementet viser til redegjørelsen ... der det fremgår at SP Art. 27 slår fast at den enkelte reindriftsutøver ikke kan nektes retten til å drive med reindrift. Selv om det innenfor folkeretten gjelder et proporsjonalitetsprinsipp, oppstiller folkeretten en absolutt grense for hvilke tiltak som kan tillates. Der det er berettiget tvil om et tiltak kan gjennomføres innenfor folkerettens materielle urfolksvern, kan ikke den ordinære samfunnsmessige

¹⁹ Forum for Natur og Friluftsliv i Nordland, FNF Nordland, er et nettverk for 14 natur- og friluftslivsorganisasjoner i Nordland, med til sammen over 20 000 medlemskap. FNF Nordland arbeider for å sette friluftslivet og dets behov på dagsorden og øke bevisstheten om helse og livskvalitet samt viktigheten av å ta vare på naturen og miljøet rundt oss.

avveining legges til grunn for om konsesjon skal gis. Konsekvensene av folkeretten kan dermed føre til at det ikke kan gis konsesjon til et tiltak som ellers har en positiv nåverdi i samfunnsøkonomisk forstand.

Departementet viser til «... at de to distriktene ... allerede er preget av en rekke kraft- og infrastrukturinngrep som gir tap og driftsutfordringer, og som må antas å være en medvirkende årsak til at distriktene sliter med å få flokkene opp imot de tillatte reindriftstallene. ... Departementet viser videre til betydningen reindriften i dette området har for opprettholdelse og videreføring av den sårbare sørsamiske kulturen og språket. Etter dette har departementet kommet til at det ikke er grunnlag for å gi konsesjon til Kalvvatnan vindkraftverk. Departementet finner det ikke nødvendig å gjøre en nærmere vurdering av øvrige klagegrunner.»

I september 2018 kom en ny aktør på banen. Prosjektutvikleren for selskapet Norsk Vind Energi AS uttalte at de var interessert i å komme i kontakt med både kommune og rettighetshavere i området, for å finne ut om det i områder i og rundt Bindal kan være aktuelt å utrede vindkraftprosjekt.

3.4.3.2 Sørfjord vindkraftverk videreført

Sørfjord vindkraftverk i Tysfjord. Det ble søkt om konsesjon til å etablere mellom 25 og 37 turbiner med en samlet installert effekt på inntil 110 MW. Sørfjord vindkraftverk er planlagt samlokalisert med eksisterende vannkraftverk Sørfjord I og II, og ligger i nærhet til 420 kV sentralnettet Ofoten-Kobbelv.

14. oktober 2011 søkte Nordkraft Vind AS om anleggskonsesjon og ekspropriasjonstillatelse for etablering av et vindkraftverk i Sørfjorden, Tysfjord kommune.

20. desember 2012 vedtok NVE å gi Nordkraft konsesjon til å bygge og drive vindkraftanlegget med en installert effekt på 90 MW. Etter NVEs vurdering er de samlede fordelene ved vindkraftverket større enn ulempene. NVE satte en rekke vilkår til konsesjonen, herunder at grottesystemet Salthølene og området Tverrelvhalsen skal trekkes ut av planområdet.

16. januar 2013 påklaget Samebyen Unna Tjerusj (Sörkaitum) NVEs vedtak. Samtidig fremmet sametinget innsigelse med begrunnelse av at de samlede virkningene for reindriften ved begge tiltakene ikke var utredet. I etterkant ble det gjennomført en tilleggsutredning om de samlede virkningene for reindriften. Sametinget bekreftet imidlertid overfor NVE at innsigelsen stod ved lag. I brev av 31.01.2013 til OED ber Sametinget om at det gjennomføres konsultasjon i saken.

20. mars 2013: NVE vurderte klagen, men fant at det ikke framkom nye opplysninger som ga grunnlag for å endre vedtaket. Saken ble derfor oversendt Olje- og energidepartementet for endelig avgjørelse. 26. februar 2015: OED gjennomførte konsultasjonsmøte med Unna Tjerusj.

6. november 2015: OED konkluderte med at klagen ikke tas til følge. NVEs vedtak av 20. desember stadfestes. Samtidig fastsatte OED ytterligere vilkår knyttet til reindrift og avgrensning av planområdet, og NVE ble bedt om å utarbeide nye konsesjonsdokumenter.

23.6.2016: NVE har i vedtak overført konsesjonen fra Nordkraft Vind AS til Sørfjord Vindpark AS. 20.12.2016: NVE har i vedtak godkjent endret trasé for ny 132 kV kraftlinje og plassering av transformatorstasjon i planområdet. 24.4.2017: NVE har i vedtak godkjent å øke den installerte effekten i vindkraftverket fra 90 MW til 100 MW.

16.5.2017: NVE godkjente MTA- og detaljplan for adkomstveien til Sørfjord vindkraftverk. Bygging av ny adkomstvei og opprustning av eksisterende anleggsvei ble igangsatt 29.5.2017. 23.10.2017: NVE godkjente detaljplan og MTA for bygging av 1,7 km adkomstvei 12. januar 2018: NVE mottok detaljplan og miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) for Sørfjord vindkraftverk.

3.5 Regional plan for villrein stoppet Hovatn-utbyggingen i Aust-Agder

3.5.1 Forhistorie

Det planlagte Hovatn Aust vindkraftverk med tilhørende nett-tilknytning er lokalisert på fjellformasjonene Gnuldrehei-Stavtjørnhei og Reiskæven-Rosstejørfjelli, øst for Hovatn i Bygland kommune, Aust-Agder fylke.

Hovatn Aust Vindkraft AS (HAV/tiltakshaver) søkte 31. oktober 2014 om konsesjon for å bygge, eie og drive Hovatn Aust vindkraftverk med inntil 130 MW installert effekt og tilhørende 132 kV nettilknytning fram til eksisterende regionalnett. Det ble søkt om konsesjon i medhold av energiloven § 3-1. Tiltakshaver hadde utarbeidet konsekvensutredning for tiltaket i medhold av plan- og bygningsloven og utredningsprogram fastsatt av NVE 18.06.12.

I søknaden var det lagt til grunn en utbyggingsløsning med til sammen 37 vindturbiner á 3,3 MW (122 MW), men tiltaket ble omsøkt med en samlet installert effekt på inntil 130 MW. Årlig energiproduksjon fra anlegget var i søknaden estimert til 360 GWh per år. Det omsøkte vindkraftanlegget omfatter blant annet turbiner, transformatorstasjon, adkomstveier, kabler og internveier i anlegget. Vindkraftverket planlegges på to delområder, som til sammen dekker et areal på 9,1 km². Planområdet ligger på mellom 900-950 moh.

Det var planlagt en adkomstvei til det søndre og en til det nordre planområdet, begge via avkjørsler fra den private Hovassvegen. Adkomstveiene til det søndre og nordre planområdet vil ha en samlet lengde på 4,7 km. Internveiene vil ha en samlet lengde på ca. 31 km. Det ble planlagt å etablere en transformatorstasjon med tilhørende koblingsanlegg, bryterfelt og øvrige tekniske installasjoner i det søndre planområdet. Kraftproduksjonen er tenkt overført fra nordre til søndre planområdet via en ca. 4,2 km lang 33 kV kraftledning og videre via en 2,7 km lang 132 kV kraftledning fra transformatorstasjonen og fram til eksisterende 132 kV regionalnett sør for Hovassdammen.

3.5.2 NVEs vurdering i konsesjonsbehandlingen

23. juni 2016 ga NVE Hovatn Aust Vindkraft AS konsesjon i medhold av energiloven § 3-1 til å bygge og drive Hovatn Aust vindkraftverk med tilhørende nettilknytning.

Etter Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) sin vurdering utgjør konsesjonssøknaden med konsekvensutredninger, innkomne merknader, møter og befarung et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å avgjøre om Hovatn Aust vindkraftverk med tilhørende nettilknytning skal meddeles konsesjon og eventuelt på hvilke vilkår.

Etter NVEs vurdering er de samlede fordelene ved etablering av Hovatn Aust vindkraftverk med tilhørende nettilknytning større enn ulempene tiltaket medfører. Det gis konsesjon til en installert effekt på 120 MW, og nødvendige tiltak i sentralnettet omsøkes før anlegget settes i drift. NVE vil også gi Hovatn Aust Vindkraft AS konsesjon til en 4,2 km 33 kV kraftledning for overføring av kraft mellom det nordre og søndre planområdet og en 2,7 km 132 kV kraftledning fra transformatorstasjonen i planområdet og frem til eksisterende 132 kV regionalnett sør for Hovassdammen.

NVE har lagt vekt på at det er gode vindforhold i planområdet. Hovatn Aust vindkraftverk vil bidra til at Norge kan oppfylle fornybarmålene og vil kunne produsere ca. 380 GWh ved en full utbygging. De viktigste negative virkningene av tiltaket er etter NVEs vurdering knyttet til virkninger for landskap og naturmiljøet, herunder fugl og villrein. NVE konstaterer at Bygland kommune er positive til prosjektet, og Aust-Agder fylkeskommune mener det må legges stor vekt på Bygland kommunes syn i saken.

3.5.3 Klager og innsigelser

NVEs vedtak ble påklaget av bl.a. følgende organisasjoner: Forum for natur og friluftsliv Agder (FNF), Villreinnemnda for Setesdalområdet (Villreinnemnda), Norges Miljøvernforbund og Naturvernforbundet i Vest-Agder (NVF). I tillegg sendte en rekke andre personer og organisasjoner inn klage.

Fylkesmannen i Aust-Agder fremmet, på bakgrunn av konflikt med villrein, innsigelse mot at det gis konsesjon. Fylkesmannen mente at vindkraftverket ville gi negative virkninger for villreinen og dens bruk av arealene ved Hovatn, og da særlig bruken av kalvingsområdene nordøst for den planlagte utbyggingen. Det ble vist til at tilnærmet hele planområdet ligger innenfor Nasjonalt Villreinområde i Heiplanen. Heiplanen, eller Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei, avklarer hensyn til villrein gjennom bruk av hensynssoner. Planen gjelder for fem fylkeskommuner, og ble til etter at Miljøverndepartementet i 2007 tok initiativ til å få utarbeidet regionale planer for en helhetlig forvaltning av de viktigste villreinområdene i Norge. Gjennom Bern-konvensjonen har Norge påtatt seg en forpliktelse til å ta vare på villreinen, og Heiplanen er et ledd i dette arbeidet.²⁰ Fylkesmannen mente at planene om vindkraftverket ikke er forenlige med nasjonale mål om sikring av villreinens leveområder, avgrenset i planen.

²⁰ <https://www.telemark.no/Media/Files/Utmark/Heiplandokument-per-12.06.2014>

Fylkesmannen var også uenig i avgrensningen av influensområdet, og mente at en utbygging ville påvirke reinen i et mye større område.

Aust-Agder fylkeskommune fremmet innsigelse til vindkraftverket på grunn av planene om å bruke den kommunale veien gjennom Åraksbø som adkomstvei. NVE endret på forslaget til adkomstvei, og departementet la seinere til grunn at grunnlaget for denne innsigelsen bortfalt.

I brev av 19. september 2016 kommenterte HAV klagene.

NVE fant ikke grunnlag for å endre vedtaket, og sendte ved brev av 28. oktober 2016 saken over til Olje- og energidepartementet (OED) til endelig behandling.

3.5.4 OEDs vurdering

30. mai 2017 gjennomførte OED klagebefaring i området. Det ble i forbindelse med befaringen avholdt møte hvor blant annet HAV, kommunen, fylkeskommunen, fylkesmannen og representanter for klagerne var til stede. I forbindelse med klagebehandlingen avholdt departementet møter med hhv. representanter for klagepartene og Bygland kommune. Foruten de nevnte møtene, mottok departementet i etterkant av NVEs oversendelse av klagesaken ytterligere uttalelser fra grunneiere og motstandere av tiltaket.

Etter Energiloven § 3-1, jf. § 1-2, skal departementet foreta en samlet vurdering og avveining av fordelene og ulempene tiltaket vil medføre. Hovatn Aust vindkraftverk vil gi et tilskudd av fornybar energi på inntil 360 GWh årlig produksjon fra et teknisk/økonomisk godt vindkraftprosjekt. Utbyggingen vil gi noen arbeidsplasser og ha positive lokale ringvirkninger i Bygland kommune. Departementet har lagt vekt på at kommunen er positiv til etablering av vindkraftverket.

Departementet legger samtidig stor vekt på at planområdet til vindkraftverket ligger innenfor Nasjonalt Villreinområde i Heiplanen. Innenfor dette området skal villreinens interesser tillegges stor vekt i all arealforvaltning og saksbehandling. Vindkraftverket innebærer en type arealutnyttelse som medfører fragmentering av arealet avsatt til nasjonalt villreinområde, og representerer en type inngrep som de regionale planene skulle motvirke. Departementet viser til at fragmentering gjennom enkelttiltak samlet sett er en av de aller største utfordringene når det gjelder helhetlig og langsiktig forvaltning av villreinens leveområder. Departementet har i den forbindelse lagt vekt på at Fylkesmannen har innsigelse mot prosjektet på grunn av de negative virkningene for villreinen og dens bruk av arealene ved Hovatn. Det er i tillegg lagt noe vekt på at tiltaket kan føre til forringelse av naturmangfold gjennom de potensielle negative virkningene for hubro.

Etter en helhetsvurdering av alle fordeler og ulemper har departementet kommet til at de samlede skader og ulemper overskrider fordelene med etablering av Hovatn Aust vindkraftverk. Grunnlaget for å gi konsesjon er dermed ikke tilstede.

I vedtak av 19. januar 2018 tar OED klagene og innsigelsen til følge, og NVEs vedtak om konsesjon til Hovatn Aust vindkraftverk omgjøres. Søknadene om konsesjon, ekspropriasjon og forhåndstiltredelse avslås også. Departementets

avgjørelse kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum.

3.6 Oppsummert

I gjennomgangen av planprosessene i Rogaland og Nordland har vi sett at de to fylkeskommunene har hatt ulike tilnærminger til hvordan de forskjellige hensyn og interessene skulle omforenes i en plan. Nordland fylkeskommune har i stor grad tatt utgangspunkt i eksisterende prosjekt og prosjektsøknader, og aggregert disse. Her tok fylkeskommunen en mer beskjeden koordineringsrolle, men gav likevel retningsgivende signaler. Den regionale planen gav en overordnet prioritering av mulige vindkraftverk ut fra hvor store konsekvenser de ulike prosjektene var vurdert å ha mht. miljø- og samfunnskonsekvenser. Aktørene opplevde at planprosessen var god.

Rogaland fylkeskommune har i større grad ønsket å gi en sterk, regional, strategisk retning for utviklingen – også når denne ikke ble støttet av sentrale aktører. Her beskriver NVE, OED og enkelte kommuner prosessen som «hard», og at alle de nasjonale interessene for energiproduksjon ikke kom til å bli ivaretatt. Denne planen hadde derfor en dårligere forankring hos NVE og OED, enn planen i Nordland.

Til tross for at de regionale planene har hatt ulik forankring i NVE, OED og i enkelte kommuner, så viser eksemplene fra konsesjons- og klagebehandlingen at *ingen* av de to planene har hatt særlig stor virkning på konsesjonsgivingen. Gjennomgangen vi har gjort av ulike saker (klager og innsigelser) får tydelig frem at forholdet mellom regionale planer for vindkraft og konsesjonssystemet er uavklart, og trenger å presiseres for å skape større forutsigbarhet. For det første fremstår vurderingene i NVEs konsesjonsbehandling og i OEDs klagebehandling som lite prinsipielle når det gjelder hvilken rolle og vekt regionale planer skal ha i vurderingene deres. For det andre er det i liten grad nedfelt som formelt prinsipp at kommuners interesser skal veie tungt, selv om dette prinsippet står sterkt i NVEs praksis. For det tredje, dersom de regionale planene vises til, så er det kunnskapsgrunlaget planen representerer for ulike natur- og friluftshensyn som trekkes inn, ikke hva som er viktige prinsipper og retninger i planen. For det tredje fremstår det som svært uforutsigbart hvor tungt ulike natur- og friluftshensyn vektet fra sak til sak – fordi dette i liten grad gjøres rede for. Vektingen gjemmes ofte bak en generell formulering om at konsesjonsmyndighetene har gjort en helhetlig vurdering. Til sammen vil denne mangelen på prinsipper og prosedyrer for vekting skape uforutsigbarhet for fremtidig arbeid med å rullere de regionale planene for vindkraft. Derfor er det særlig viktig å nedfelle prinsipper for vekting av hensyn som ivaretar Stortingets intensjon om både å vektlegge regionale planer og å vektlegge kommunenes interesser.

Vår gjennomgang viser også at NVE som konsesjonsmyndighet utøver sitt eget skjønn og så korrigerer praksis når OED som overordnet departement sender styringssignal gjennom avgjørelser på innsigelsessaker. Stortinget sender dermed styringssignal for vindkraft gjennom komitéuttalelser ved ny plan og

bygningslov i 2008, nå oppdatert gjennom stortingsmelding i 2016. NVE opplyser at de har få generelle føringer og instruksjoner, men at OED i praksis gir disse gjennom vedtak i innsigelsessaker. Siden omtrent 90 prosent av alle vindkraftsaker går gjennom en slik dobbel saksbehandling, får dermed NVE i praksis mange instruksjoner gjennom avgjørelsene i disse sakene.

4 Forholdet mellom nasjonal ramme og regionale planer

Hvor stor grad av sammenfall er det så mellom de utvalgte områdene som vurderes som egnet for vindkraft i regionale planer – og den nasjonal rammen som NVE har utarbeidet? Hvor store er i så fall forskjellene, og hvordan kan det forklares? Vi vil først identifisere forskjeller i utpekte områder i regionale planer og nasjonal ramme, og deretter diskutere årsakene. Til slutt vil vi se nærmere på hvilken rolle fylkeskommunene og de regionale planene har spilt i NVEs utvelgelse av egnede områder.

4.1 Lite overlapp i egnede områder utpekt i nasjonal ramme og i de seks regionale planene

OED bestilte nasjonal ramme for vindkraft fra NVE hvor formålet er å peke ut områder av landet som er «mest egnet» for utbygging av vindkraft (OED, 2017). De skulle definere større områder med utgangspunkt i vindressurser og nettkapasitet, og avstemming mot andre viktige miljø- og samfunnshensyn. NVE lanserte sitt forslag 1 april i år som peker ut 13 store «mest egnede» områder for vindkraft i Norge med til sammen 16.000 km² til rådighet med potensiale for samlet produksjon på 550 TWh (NVE, 2019). OED har satt høringsfrist til 1. oktober.

OED ga NVE en føring om å velge ut forholdsvis *store arealer* som analyseområder i nasjonal ramme for vindkraft. KLD ga et oppdrag til Miljødirektoratet og Riksantikvaren om å peke på områder som ikke burde inngå i rammen, samt å samarbeide tett med NVE. De mest egnede dekker i dag 29.000 km², men 13.000 km² av disse er ekskludert, begrunnet i harde og myke restriksjoner, og dermed står man igjen med totalt 16.000 km² utbyggbart areal. Selv dette har likevel en kapasitet til å romme prosjekter som gir anslåtte 550 TWh elektrisitet i året, eller fire ganger mer enn dagens kraftproduksjon i Norge.

Tilnærmingene i regionale planer er derimot å peke ut forholdsvis *mindre områder* som mulig utbyggbare, dvs. en reell anbefaling om arealbruk mer enn å angi områder hvor utbyggere kan konsentrere seg. Likevel finner vi en del overlapp, her presentert for hver av de seks regionale planene:

Finnmark: Regional plan for Finnmark beskriver i tekst to relativt store potensielle områder. Det første er Porsangerhalvøya og Hammerfest Kvalsund-området mot sentralnetts trafo i Skaidi (FFK, 2013). Dette overlapper nesten fullstendig med inkludert analyseområde Vest-Finnmark i nasjonal ramme. Den regionale planen anbefaler også utredninger i Nordkinnhalvøya og vestre deler av Varangerhalvøya inn mot sentralnetts trafo i Varangerbotn. Dette overlapper delvis med «nesten-området» Øst-Finnmark i nasjonal ramme. Her skal det nå bygges nytt nett og det øker dermed sannsynligheten for at dette området

inkluderes i nasjonal ramme etter revidering som følge av pågående høringsrunde.

Østfold: Regional plan for Østfold pekte ut åtte relativt små «mulig egnede» områder for vindkraft. Av disse ligger de tre «8 Brenne SV», «7 Syverstad Ø» og «6 Rokkefjella» innenfor områdene som er utpekt i nasjonal ramme «55 Østfold» med 549 km² areal totalt, (se kart s. 115 i ØFK (2012)). Fire områder langsmed svenskegrensen er ikke regnet med. Det området som er inkludert i nasjonal ramme inkluderer dermed deler av det skogkledde villmarksområdet Fjella som ansees som særs verdifullt friluftsområde i regional plan. Fylkeskommunen ønsker å legge vindmøllene der det allerede er intervensjoner i dag, for eksempel langs E6.

Rogaland: Den regionale planen for Rogaland har vurdert et stort antall delområder, både i sør og på Haugalandet nord for Boknafjorden. De anbefalte «Ja-sonene» ligger sentralt i Bjerkreim, samt Eigersundområdet og Sogndal, i førstnevnte, men kun to mindre områder på Haugalandet. Nasjonal ramme har valgt å ta hensyn til sumvirkninger for allerede vedtatte konsesjoner ved å utelate nesten hele den søndre delen av fylket. De inkluderte den østre delen av Bjerkreim og Sirdal i NR «52 Vest-Agder og Rogaland». Hele dette området er i den regionale planen definert som nei-områder, bl.a. pga. stor friluftsliv-verdi. Nasjonal ramme definerer området «51 Sunnhordaland og Haugalandet» som å dekke mesteparten av Haugaland. Derfor er begge ja-områder inkludert, men også det resterende areal som i regional plan har blitt vurdert som nei-områder (se kart s.172-173 i RFK (2009)).

Sør-Trøndelag: Den regionale planen peker ut to områder som spesielt interessante, «I. Strekingen Kvenndalsfjellet og Bessakerfjellet på Fosen» og «II. Indre Snillfjord», se s. 12 i STFK (2008b). Etter høring ble ytterligere tre områder innlemmet, dvs. Heim i nærheten av sistnevnte og Storheia og Blåheia i forbindelse med førstnevnte. Nasjonal ramme har vektlagt sumvirkninger for særlig reindrift når de har utelatt hele Fosen-området. Nasjonal ramme definerer «46 Grenseområde mellom Trøndelag og Møre» som et utvalgt område. Dette er på 2500 km² og inkluderer både Snillfjord og Heim. Nasjonal ramme inkluderer videre «47 Indre Sør-Trøndelag», som den regionale planen fraråder i sin helhet.

Sogn og Fjordane: Denne regionale planen klassifiserer relativt små delområder i ytre sone langsmed kysten, etter konfliktnivå med andre interesser, se kart med oppsummering s. 70 i SFFK (2011). I tråd med høy konfliktvurdering i ytre kystsoner i regional plan har nasjonal ramme først og fremst pekt ut utvalgte områder som ligger litt lenger inn i landet. I alt ligger tre av analyseområdene i nasjonal ramme i dette fylket. Både «50 Nordhordaland og Gulen» og NR «49 Sundfjord og Sogn» ekskluderer de aller ytterste områdene av kysten i tråd med regional plan som gir disse høyeste konfliktvurdering. Nasjonal ramme starter så inkluderingen av områder der regional plan finner middels eller lite konfliktvurdering, men fortsetter et godt stykke lenger øst opp på fjellet enn det regional plan har vurdert. I tillegg er et lite område av fylket inkludert i nasjonal rammes område «48 Sunnmøre og Nordfjord». Her utelates imidlertid Stadtlandet, klassifisert med stort konfliktnivå i regional plan.

Nordland: Generelt har nasjonal ramme ekskludert de ytterste delene av hele kysten pga. stor konflikt med bl.a. hensynet til fugleliv. De høyereliggende områdene lenger inne i Nordland som egner seg for vind er områder med samisk reindrift i dag. Videre er nettkapasiteten i Nordland dårlig. Nasjonal ramme har derfor valg å se bort fra disse områdene i sin helhet. Regional plan for Nordland vurderte i praksis søkte konsesjoner og identifiserte dermed ikke passende arealer. De angir fire søkte prosjekter med «antatt minst konsekvens», hvorav ingen er inkludert i nasjonal ramme. Nasjonal ramme sitt område «45 Namdal» inkluderer en sørlig flik av Nordland i Bindal kommune, men der er fjellområdet hvor prosjekt Kalvatnan ligger utelatt, et prosjekt som regional plan angir vil ha «antatt middels konsekvens». Dette prosjektet søkte i sin tid og fikk avslått konsesjon.

Oppsummert ser vi av denne gjennomgangen at det er stor diskrepans mellom de utvalgte områdene i nasjonal ramme og de utvalgte områdene i de regionale planene. Hvordan kan dette forklares? For å si mer om det må vi gå inn i NVEs vurderinger.

4.2 Grunnlaget for vurderinger

Hva har så vært grunnlaget for NVEs utvelgelse av egnede områder? OED og KLD ga som sagt NVE en føring om å velge ut forholdsvis *store arealer* som analyseområder i nasjonal ramme for vindkraft. OED sier at nasjonal ramme kun vil være et faglig verktøy, men ga samtidig føring om at utvelgelsen skulle medføre at «det ble betydelig lettere å få konsesjon innenfor enn utenfor». Begge deler tilsier at NVE vil benytte nasjonal ramme som et reelt planleggingsverktøy. Det kan arte seg i praksis ved at NVE raskt vurderer meldinger av anlegg som ligger utenfor og lettere konkluderer med å gi søkerne et signal om at konsesjon neppe innfris. Deretter kan de uformelt oppfordre dem til å trekke meldingen uten å utarbeide en konsesjonssøknad. Slik sparer begge parter unødvendig arbeid, og ikke minst unngår man unødvendig mobilisering mot anlegget og dermed konflikt lokalt for anlegg som likevel ikke vil bli oppført.²¹

Selve prosessen med å utforme utkastet til nasjonal ramme, var å definere områder som uegnede gjennom tre etapper. Til slutt ble de gjenværende områdene vurdert opp mot hverandre, for å finne de «best egnede» områdene. Utsilingen skjedde i følgende rekkefølge:

- (i) *Harde eksklusjoner:* Områder som alle parter finner innlysende at ikke egner seg for utbygging av vindkraft ifølge eksisterende kartlagt informasjon. Det er i praksis Nasjonalparker, bebyggelse eller områder hvor vindstyrken er under antatt kommersiell utnyttbart minimumsnivå på 6 m/s (se liste i vedlegg 10.1.1).
- (ii) *Myke eksklusjoner:* Andre arealer med ikke lovpålagte samfunnsmessige interesser ble ekskludert. 1 av gitte 22 nasjonalt kartlagte kriterier blir

²¹ OED har nå varslet at det vil komme en bestemmelse som medfører at NVE kan avvise prosjekter allerede med bakgrunn i melding, dvs. før konsesjonssøknad.

særs skadelidende ved utbygging, dvs. fugleområder, sikrede friluftsområder, etc. (se liste i vedlegg 10.1.2).

NVE ekskluderte dermed 2/3 av Norges areal i disse to stegene. Det resterende 1/3 arealet ble inndelt i 43 analyseområder hvor NVE foretok en nærmere og som regel skjønnsmessig vurdering.

- (i) *Tematiske eksklusjoner*: Det eksisterer ikke noe nasjonalt kartgrunnlag for de 13 temaene som naturmangfold, friluftsliv, reiseliv, reindrift, etc. (se liste i vedlegg 10.1.3). I denne avgrensingen leverte analyseansvarlig enhet inn forslag til eksklusjon ut ifra en vurdering av effekten på enkelte av disse temaene. NVE vurderte til slutt hvorvidt forslaget skulle tas til følge eller ikke. Delegerte «villige» enheter var instruert om å vurdere områder som er nasjonalt eller regionalt viktige, men ikke ta hensyn til de områder som eventuelt bare er viktige for kommunen. Miljødirektoratet og Riksantikvaren anbefalte så en ytterligere eksklusjon av 92.000 km hvor NVE aksepterte 90 prosent av disse forslagene.²²
- (ii) *Utpeking analyseområder*: En stor andel av eksisterende 43 analyseområder kan dermed være klassifisert som ikke-utbyggingsbare etter de tre overstående eksklusjonsrundene. NVE rangerte så analyseområdene etter teknisk-økonomisk lønnsomhet mht. vindstyrke, utbyggingskostnader, nettilgang, etc. med en subjektiv karakter. Deretter vurderte de konfliktpotensial for de temaer som ikke var behandlet av MD og Riksantikvaren i runde (iii). De tok da først for seg det mest lønnsomme prosjektet, og konkluderte deretter midlertidig om vedkommende analyseområde skulle ekskluderes eller inkluderes. Så gikk de videre til det neste-mest lønnsomme analyseområdet, inntil de satt igjen med 13 områder som skilte seg klart ut som «mest egnede». NVE mener selv at det er stort skille mellom disse og de neste 8 «mulig egnede» områdene og deretter de resterende «mindre egnede». De endelige «mest egnede» analyseområdene kan være delvis sammensatt av flere av de 43 angitte analyseområdene før utvalgelsesprosessen startet.

NVE sin beskrivelse av denne metoden for utforming av nasjonal ramme er relativt transparent, men det er likevel visse uklarheter i framstillingen av selve utvalgsmetoden. Vi vil her diskutere implikasjoner av disse uklarhetene.

Uklarheter i framstillingen av selve utvalgsmetoden vil kunne bli avgjørende i de konkrete konsesjonssakene. Et eksempel er hvordan områder med «høy lønnsomhet – høy konflikt» ble vurdert opp mot områder med «middels lønnsomhet – middels konflikt». Det er også uklart hvordan NVE har vektet areal med forskjellige lønnsomhet innenfor et analyseområde for å konkludere med en gitt indeksverdi.

²² Etatene har lagt vekt på at miljøverdiene skal være på et geografisk nivå som er egnet for rammen, og tar dermed ikke stilling til forhold som krever detaljert lokalkunnskap og/eller komplekse lokale avveier. Det innebærer for eksempel at de ikke har vektlagt kommunenes egen arealplanlegging i forhold til friluftsliv.

Det framlagte forslag til nasjonal ramme for vindkraft unnlater også å vurdere politisk viktige tema. NVE, og indirekte politikerne, må da vurdere disse ad-hoc for eventuelt seinere konkret konsesjonsøknader. Et slikt tema er antall arbeidsplasser. Vindkraft som basis for industrireisning ble implisitt vurdert gjennom nettkapasitet på en statisk måte. Et eksempel er «nesten-området» Øst-Finnmark hvor det foreligger planer om hydrogenproduksjon. Statnett har nettopp offentliggjort at de nå ønsker å øke nettkapasiteten i området slik at denne regionen kan bli oppradert til «mest egnet». På den annen side tilkjente NVE alle samiske reindriftsområder stor betydning, og dermed ekskludering, siden Fylkesmannen med ansvar for dette temaet ikke ville vurdere viktigheten av slike reinbeiter på en gradert skala. For analyseområdene Namdalen og Vest-Finnmark er det inkludert reinbeiter, hvor NVE nettopp påregnet økt forbruksvekst ved industrialisering hvor elektrifisering av gassproduksjonen på Melkøya er et konkret realiserbart prosjekt. Den varslede utbyggingen av nettkapasitet i Øst-Finnmark muliggjør slik industrialisering og dermed en sannsynlighet for at hensynet til reindrift blir satt til side som i Vest-Finnmarktilfellet. Dette impliserer at nasjonal ramme er villig til å sette til side viktige konflikthensyn når det foreligger konkrete utbyggingsplaner. Nasjonal ramme kan dermed defineres som en «konfliktavers» statisk plan som først tar en reell vurdering av konfliktfylte områder når prosjekter med samfunnsmessig stor viktighet lanseres der.

Potensialet for å skape nye arbeidsplasser er særlig stort for «isolert kraft» i regioner uten nettkapasitet for eksport til et større konsummarked, for eksempel Nordland. Private utbyggere har for eksempel varslet interesse for å lage en bilbatterifabrikk i Mo i Rana (DN, 2019). For dem er det trolig optimalt å kombinere eksisterende industriell og befolkningsmessig infrastruktur i denne tradisjonsrike industrikommunen med utbygging av vindkraft på omkringende fjellområder. Det hevdes at en slikt satsing fordrer kun bygging av korte overføringslinjer siden de har mulighet til å kombinere med eksisterende vannkraft når vinden ikke blåser. I mer isolerte steder som Finnmark er det også mulig å se for seg en kombinert utbygging av vann og vindkraft for slik industrialisering.

Nasjonal ramme står dermed «i fare» for å bli mangelfullt beslutningsgrunnlag for konsesjonsgiving siden kunnskapsgrunnlag er begrenset til noen, men ikke alle, viktige tema. Men når samfunnsviktige utbygginger lanseres kan selv «harde eksklusjoner» i nasjonal ramme være irrelevant hvis utbygger pålegges å kompensere skadene. Andre steder i verden kan utbyggere få adgang til vernede områder hvis de kompenserer ved å tilbakeføre minst et like stort og naturviktig areal et annet sted, også kalt «økologisk kompensasjon». Et eksempel for myke eksklusjoner er oppkjøp av hytter/boliger. For bedriften vil det være en rimelig løsning å kjøpe og ganske enkelt rive nærliggende hus for å frigjøre arealet fra nasjonal ramme. I Norge vil særlig det siste utvelgelsestrinnet, hvor samiske reindriftsinteresser har fått avgjørende innflytelse, være utsatt. Aktiviteten utgjør livsgrunnlaget for et minimalt antall personer i forhold til hvor mange arbeidsplasser en ny industrialisering vil skape. En milliardinvestering har kapasitet til å gi den enkelte reieneieren økonomisk kompensasjon for å legge ned

driften.²³ Det blir imidlertid betydelig vanskeligere å komme til enighet med samiske miljø som mener aktiv reindrift er en forutsetning for å opprettholde samisk kultur og identitet.

NVE, instruert av regjeringen, har også rett til å utøve stort skjønn innenfor internasjonale avtaler, for eksempel rødlistede arter og rovfugl, hvis utbygginger er særs viktige for samfunnsutviklingen, og sikkerhet tilsier så. Men det er en forholdsvis god grunn til at offentlige planer nærmest pr definisjon er statiske, og dermed lett endres på markedsaktørenes forespørsel. Det vil for eksempel skape unødvendig konflikt å båndlegge arealer med stor alternativ verdi til industrielle formål hvis næringslivet likevel ikke finner det lønnsomt å bygge ut akkurat der, jf. eksklusjonen av samiske reindriftsområder.

Nasjonal ramme er også statisk i forhold til teknologi, markedsforhold og reguleringer. Alt areal med lavere vindhastighet enn 6 m/s ble ekskludert i første runde, deretter defakto innført en nedre grense på 6,8 m/s ved den endelige utvelgelsen av analyseområde.²⁴ Men utviklingen mot enda høyere vindmøller vil kunne gjøre det lønnsomt å bygg ut en mye større andel av Norges landareal i nært forestående framtid. Vi forventer at det blir økonomisk lønnsomt å bygge tu en stor andel av innlandet med vindkraft, og den relative fordel for værutsatte kyststrøk reduseres. Den dynamiske utviklingen i sektoren er kun delvis behandlet i nasjonal ramme. Videre er heller ikke komplementær utnyttelse av arealene vurdert. Tilhørende veibygging reduserer kostnadene for annen utnyttelse av arealet som dermed kan bli attraktivt både for den enkelte og samfunnet. Det vil være mulig å bygge hytter og hus, anlegge alpinbakker som også utnyttes på sommertid av downhill / terrengsykkel, osv. Ved å ekspandere i områder som ikke lenger er uforstyrret natur som følge av vindkraft, kan vi dermed hindre reduksjon av INON-områder som alternativt ville blitt brukt til disse aktivitetene andre steder. Det er en kvalitativ forskjell på at eksisterende hytteeiere blir påtvunget vindmøller i nabolaget og at selv folk velger å bygge i nærheten av eksisterende vindmøller.

Miljødirektoratet opplyser at mulighet for tilbakeføring etter 25 år ikke har inngått i deres vurdering av areal som bør utelates fra nasjonal ramme. Det inngår også kun i meget begrenset grad i dagens konsesjonsvurdering. Men så vidt vi har fått brakt på det rene, innebærer tilbakeføringskravet i dag kun at selve vindmøllen med fundament skal demonteres og oppstillingsplass såes til når konsesjonen utløper etter 25 år. Det er trolig aldri framsatt noe betingelse om at også veiene skal restaureres til natur. Ifølge Miljødirektoratet er dagens erfaring at veier i Norge aldri tilbakeføres til natur. De opprettholdes når de først er bygget. Fraværet av slikt krav får stor betydning for både valg av sted og dimensjonering av vei. Ved sprengning på fjell, særlig i steil kystnatur, vil det være

²³ Etter kontroversen rundt Alta-utbyggingen har norske politikere valgt å gi samene som gruppe stor innflytelse over «sine» arealer. Men, denne politikken er til dels selvvalgt og kan omgjøres. Urfolk-konvensjonen i ILO tilsier kun konsultasjonsrett, FN's erklæring om urfolksrettigheter forlanger derimot også deres aksept for inngrep. Førstnevnte er «hard law» hvor myndighetene kan bli dømt i den internasjonale folkerettsdomstolen for brudd, mens sistnevnte kun er «soft law» uten reelle sanksjonsrettigheter, dvs. mer en målsetting enn et krav. Urfolksrettigheter kan med andre ord ikke hindre regjeringen fra å gi konsesjon for vindkraft hvor hen de måtte ønske over hele landet, selv om prosjekter i praksis skrinlegges av hensyn til samenes ønsker og interesser.

²⁴ Vinden blir mer stabil i høyere luftlag, og dermed kan lengden på rotorene øke og hver vindmølle dermed produsere mer energi.

privatøkonomisk tilnærmet uoverkommelig å restaurere, jf. erfaringen med tilbakeføring av forsvarrets skytefelt på Hjerkin. Utbygger ville trolig blitt tvunget til å velge andre lokaliteter, samt veitraséer som er billigere å restaurere. Slik vil inngrepene bli mer skånsomme i naturen.

I et påfølgende kapittel vil vi vise at andre typer fornybar energi kan medføre at vi kan «ta oss råd» til å fjerne dagens anlegg, og dermed at vi allerede nå må planlegge for tilbakeføring av områdene. I dag veier andre hensyn tyngre, for eksempel nærhet til bebyggelse og beskyttelse av dyrket mark som ligger på områder hvor også vindkraft krever få inngrep. Disse ulempene vil framstå som mer akseptable, gitt en reell tidsramme på 25 år, enn hvis anlegget blir stående evig.

4.3 Fylkeskommunens og de regionale planenes rolle i utarbeidelsen av nasjonal ramme

Hvordan ble fylkeskommunene trukket inn i arbeidet med nasjonal ramme, og hvordan ble de regionale planene brukt som grunnlag i NVEs vurderinger med å utarbeide nasjonal ramme?

NVE ekskluderte 2/3 av Norges areal i de to første stegene, gjennom harde eksklusjoner og myke eksklusjoner. I følge informanten fra NVE rådførte de seg ikke direkte med fylkeskommunene i denne utslingsprosessen. De tok heller ikke direkte hensyn til de regionale planene.

Etter ekskluderingen av områder, ble de gjenværende områdene delt inn i 43 enheter og analysert. Heller ikke i analysen av disse enhetene var de regionale planene, eller fylkeskommunenes interesser, med i vurderingene. I henhold til informanten fra NVE, var vurderingene basert på det kunnskapsgrunnlaget som NVE hadde og som de allerede delvis hadde publisert med tema rapporter og delvis holdt på med. Så satte de ut analyser av miljø og natur temaene til Miljødirektoratet og Riksantikvaren. Der hadde de satt det videre til fylkesmannen i de forskjellige fylkene og fylkeskommunen for kulturminner. I tillegg satte NVE ut forsvarsanalysene til Forsvaret, men i dialog med dem. Reindriftnalysene ble satt ut til fylkesmannsembetene i Trøndelag og nordover. Fylkeskommunene ble altså kun trukket inn i arbeidet som kulturminnemyndighet, ikke som en regional planmyndighet, eller som en regionalpolitisk aktør som hadde gitt retning for temaet gjennom den regionale planen.

Fylkeskommunene ble ikke trukket inn i vurderingen av næringsutvikling, som for eksempel knyttet til konsekvenser for reiselivet. Her forsøkte NVE å trekke inn NHO Reiseliv, men det var vanskelig for NHO Reiseliv å komme med et omforent innspill fra alle sine medlemsbedrifter. NVE fikk imidlertid innspill fra dem om noen kriterier for hva som burde vektlegges. Dette ser ut til å ha hatt stor innvirkning på utpekingen av områder i nasjonal ramme. NVEs informant sier de også hadde vurdert andre ting. Det er flere områder som de unnlot å peke ut på grunn av kombinasjon reiseliv, økonomi, nett, osv. Noen områder i Valdres og Hallingdal er slike tilfeller hvor det ble lagt vekt på reiselivsnæringen. Fylkeskommunenes kompetanse på nærings- og samfunnsutvikling er ikke blitt

trukket mer aktivt med i arbeidet med reiselivstemaet. Dette hadde i større grad kunne gitt en innspill til nasjonal ramme ut fra et mer helhetlig nærings- og samsfunnutviklingsperspektiv.

NVE sendte imidlertid ut forslag til analyseområder til alle relevante myndigheter, som fylkesmannsembetene, fylkeskommunene og kommunene for å få faglige innspill. Det NVE her ønsket innspill på var mer generelle temaer som var viktig å ta hensyn til. Vår informant i NVE opplyser at de ikke ønsket detaljerte opplysninger og innspill fra de regionale planene. De ønsker derimot å sjekke om det var viktige forhold de hittil ikke hadde tatt hensyn til i analysene. Var det noe de ikke har fanget opp som absolutt burde vært med i analysene? NVE fikk gjennom dette innspill fra alle fylkeskommunene, slik de husker det, men opplevde at det ikke kom inn ny informasjon. Det som kom derfra ble, etter deres mening, fanget opp i Miljødirektoratet sine analyser som baserte seg på innspill fra fylkesmannsmbetet i angjeldende region.

NVE hadde dermed fått inn en stor mengde informasjon, som skulle belyse konsekvenser for ulike hensyn, som igjen skulle veies mot hverandre. I avsnittet ovenfor fremgår det hvordan de gikk frem når det veide ulike forhold og hensyn mot hverandre i vurderingene av områdene som skulle velges ut. Spilte så de regionale planene en rolle i denne veiingen og vurderingen av områder? Informanten fra NVE opplyser at de regionale planene ligger i alle analyseskjemaene gjengitt i forslaget til nasjonal ramme og at de har lagt vekt på den faglige informasjonen som ligger der. Denne har i stor grad vært vurdert av Miljødirektoratet, uten at vi har overprøvd de vurderingene der. Når det har vært friluftslivsvurderinger i den regionale planen, så har de hørt på Miljødirektoratet sin vurdering i stedet for den regionale planen. På spørsmålet om de regionale planene har blitt sett på som en variabel i seg selv, eller om det bare er kunnskapsgrunlaget derfra som er blitt brukt (for eksempel i KLD sin vurdering), forteller informantene at det er noe midt imellom. I de regionale planene er det gjort faglige vurderinger av bl.a. konfliktpotensialet. NVE har i liten grad fraveket disse anbefalingene, for eksempel ikke ekskludert mer enn det Riksantikvaren selv har ekskludert.

Hvordan har NVE så forholdt seg til de områdene som fylkeskommunene har vurdert som egnede områder i de eksisterende regionale planene, i arbeidet med nasjonal ramme? NVE vurderer generelt de regionale planene som å ha et helt annet detaljnivå enn de er på i den nasjonale rammen. Informanten mener at nesten all informasjon som ligger der er mye mer detaljert og bør heller brukes på en måte i etterkant av at de har pekt ut veldig store områder. Likevel går det frem at de enkelte steder har forholdt seg til de regionale planenes vurderinger av områder. For eksempel viser de til den regionale planen i Rogaland. I forslaget til nasjonal ramme ligger det nå inne et utpekt område i heiene innenfor Jæren (Dalane). Basert på konfliktvurderingene i den regionale planen, og innspillene som kom fra området, skriver NVE at det også kan være et mulig alternativ å ta bort dette området. De har også sett hen til områder som har vært utpekt i andre regionale planer, og her nevnes områdene i Vest-Finnmark og Sogn og Fjordane. For Sogn og Fjordane uttaler informanten fra NVE at store deler av områder NVE har pekt ut, også var de som kom ut med minst konfliktpotensial i den regionale

planen der. Det fremstår imidlertid som noe vilkårlig når de regionale planene trer inn som en vurderingsfaktor – og når de ikke gjør det. Der de har vært vurdert, har de blitt brukt som kunnskapsgrunnlag og medfortolker av et kunnskapsgrunnlag, ikke som en faktor som gir regionalpolitisk retning for utviklingen.

Det relativt stort avviket mellom de utvalgte områdene i de regionale planene og de foreslåtte områdene i nasjonal ramme, er likevel en klar indikasjon på at utpekingen av områder i de regionale planene *ikke* i seg selv har blitt tillagt stor vekt. NVEs informant opplyser at de ikke har gått inn og lagt tung vekt på de regionale planene i selve utpekingen. De har vurdert alternative avgrensninger og pekt ut dem på kart. Ved å identifisere hvor den regionale planen peker ut store konflikter, har de også vurdert en alternativ avgrensning. Men de regionale planen er til dels forskjellige. Når eksempelvis regional plan for Østfold har utpekt små områder spredt utover fylket har det vært vanskelig å ta hensyn til dette detaljnivået når NVE har fastsatt et større sammenhengende analyseområde.

Oppsummert ser vi altså at de regionale planene ikke har blitt tillagt stor vekt i utpekingen av områder i nasjonal ramme. Det fremstår som noe vilkårlig i hvilken sammenheng de eventuelt trekkes inn, og gis vekt. Årsaken er at utpekingen i det arealet som gjenstod, etter harde og myke eksklusjoner som jo følger klare kriterier, i siste instans bærer preg av en skjønnsmessig vurdering – uten helt klare veiings-kriterier. NVEs metodikk har vært å sammenstille all informasjon, dvs. nett, vind, rovfugl, synlighet, etc. og så skjønnsmessig vekte disse opp mot hverandre uten å vise til mange konkrete vektemekanismer, eller bruke konkrete tall i en matematisk sammenstilling. Prosessen blir da lite gjennomiktig og berørte kan dermed lett oppfatte utvelgelsen som vilkårlig og derfor uakseptabel. Et eksempel hvorvidt hensynet til framvekst av reiseliv og reindrift i trinn (iv). Førstnevnte er oppgitt som viktig noen steder, men ikke andre steder. Både NHO Reiseliv og Fylkesmannen med ansvar for reindrift ble forespurt om å foreta en prioritering, men disse nektet imidlertid å vurdere i praksis enkelt-medlemmer opp mot hverandre. NVE foretok likevel denne vurderingen ved å peke ut «mest egnede» områder på et trolig veldig spinkelt kunnskapsgrunnlag.

Et kriterium som kunne vært vurdert, er anslag på befolkningens betalingsvillighet for å unngå inngrepet. Dette kunne gjøres forholdsvis enkelt ved å forespørre et representativt utvalg og så multiplisere med befolkningens størrelse. Denne «kostnaden» målt i pengeverdi kunne dermed legges direkte til produksjonskostnad for å få et konkret mål på samfunnsøkonomisk lønnsomhet av prosjektet. NVE mener en slik framgangsmåte også vil være partiell siden mange dimensjoner av ønskelighet er utelatt.

Det er viktig å fremheve at NVE ikke inviterte det politiske nivået hverken i kommune eller fylkeskommune til å vurdere mulighet for utbygging i sitt område. Det har kun hatt en politisk medvirkning i denne prosessen med å utarbeide nasjonal ramme for vindkraft gjennom behandlingen av energimeldingen hvor regjeringen initierte selve prosessen. Produktet er derfor hovedsakelig et resultat av NVE, samt Miljødirektoratet og Riksantikvarens, eget skjønn. Vi har derfor en spenning mellom sentralstyrt fagmyndighetstilnærming og legitimitet gjennom

demokratisk medvirking i selve utarbeidelsen, noe som kan få betydning for hvilken formell status nasjonal ramme vil få i etterkant.

5 Hvor viktig blir regional plan for konsesjonsbehandlingen, i lys av nasjonal ramme og markedsutvikling?

Dette kapitlet omtaler samfunnsutvikling som kan påvirke viktigheten av å lage en regionalplan for vindkraft. Jo sterkere press for utbygging av vindkraft, jo viktigere blir det for fylkeskommunene å utforme regionale planer.

5.1 Regionreformen og de nye fylkeskommunenes rolle

Intensjonen med regionreformen har vært å legge til rette for positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, ut fra regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer (KMD 2018, Meld St. 6. 2018-2019). Det har også vært å legge til rette for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergrepene initiativer. Idéen med å slå sammen de 19 fylkeskommunene til elleve større fylkeskommuner har blant annet vært å bedre mulighet til å være likeverdige partnere i samarbeid med statlige aktører, som bedre vil kunne fremme innbyggernes og næringslivets interesser overfor nasjonale myndigheter.²⁵

For å oppnå disse intensjonene foreslo Hagen-utvalget (KMD 2018) at en rekke oppgaver burde desentraliseres fra nasjonalt nivå til regionalt nivå. Blant disse var konsesjonsmyndigheten for vindkraftanlegg. Argumentene til Hagen-utvalget (KMD 2018) er at en overføring av myndighet på dette området vil styrke koblingen til lokale og regionale forhold utover det enkelte søknadsområdet, og at utbygging kan ses i et større samfunnsutviklingsperspektiv, blant annet knyttet til arealbruk og næringsutvikling. Utvalget mener også at fylkeskommunene bør ta en mer aktiv rolle ved å utarbeide regionale planer for bærekraftig utnyttning av naturressurser, hvor statlige aktører er dypt involvert, og at planene dermed må tillegges stor vekt i konsesjonsbehandlingen.

I Meld. St. 6 (2018-2019) sier regjeringen at de velger å ikke følge Hagen-utvalget på dette punktet. Det står likevel at: «Fylkeskommunene skal involveres sterkere i konsesjonsmyndighetenes behandling av små vannkraftverk og vindkraft ved at NVE skal konsultere fylkeskommunene. I henhold til plan- og bygningsloven § 8-2 skal regional plan legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. NVE skal vektlegge fylkeskommunal planlegging i konsesjonsbehandlingen av små vannkraftverk og vindkraft» (ibid. s. 95).

Hvilken rolle ser NVE og OED for seg at fylkeskommunene og regionale planer skal ha fremover, innenfor et konsesjonssystem som nå blir innrammet av en nasjonal ramme? NVEs informant vurderer den nasjonale rammen som å være helt overordnet, og at rammen ikke er et verktøy for å peke ut regionale

²⁵ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/id2477186/>

prioriteringer, og dermed mener informanten det der finnes rom for at regionale planer kan prioritering mer detaljert innenfor det mulige området.

Også for NVE er det uklart hva som ligger i Stortingsmeldingens føringer om at fylkeskommunene skal involveres sterkere i konsesjonsmyndighetenes saksbehandling og at NVE skal vektlegge fylkeskommunal planlegging. Informanten fra NVE medgir at de er usikre på hvordan det skal tolkes. Det betyr jo at det skal vektlegges, det sier ikke noe om hvordan og hvor mye det skal vektlegges. Som konsesjonsmyndighet så får de mange av de politiske føringene gjennom klagebehandlingen. Ofte har det vært sånn at det er føringer fra tidligere klagebehandlinger, i tillegg til da konkrete føringer, som bidrar til hvordan de vurderer og vektlegger sine saker, opplyser informanten.

Et alternativ som NVE kommer med i forslaget til regional ramme, er at det er fylkeskommunene, med sine regionale rammer, som peker ut de mest egnede områdene innenfor sine grenser, basert på grunnlagsmaterialet NVE har samlet inn. Uansett hvilke operasjonaliserte føringer som kommer om hvordan NVE skal forholde seg til det regionale folkevalgte nivået, så vil de regionale planenes prosess og utforming kunne ha noe å si for hvilken innvirkning de får på konsesjonsbehandlingen. Informanten fra NVE mener at nye regionale vindkraftplaner vil ha et større potensial for å gi retning, fordi de i større grad vil bygge på et felles kunnskapsgrunnlag. Han mener også at de bør bli likere i formen, og bruke samme type metode for at de lettere skal kunne ta dem inn i konsesjonsbehandlingen.

Oppsummert kan vi derfor si at Meld. St. 6 (2018-2019), som sier at regionreformen innebærer å involvere fylkeskommunene mer i konsesjonsbehandlingen og vektlegge regionale planer, ikke vil få noen effekt for konsesjonsbehandlingen dersom den ikke følges opp av mer operasjonaliserte styringssignaler fra OED til NVE. Om dette skjer, vil de regionale planene bli viktigere, og da blir det viktig at de er rullert slik at de tar opp i seg det nye kunnskapsgrunnlaget. I en slik situasjon kan det virke som det også vil bli stilt strengere krav til standardisering av metodebruk og form, men også involveringsprosedyrer og praksis, for å gi planene større legitimitet.

Spørsmålet er videre hvorvidt de utpekte områdene fra nasjonal ramme skal danne utgangspunkt for planene – hvor de regionale planene utgjør en mer presis utvelgelse innenfor de relativt vide områdene. Eller om de regionale planene også kan utfordre grensene for de utpekte områdene i den nasjonale rammen, ved at de regionale planene er mer detaljerte og vil kunne bygge på mer detaljert kunnskap.

5.2 Internasjonale avtaler og nasjonale mål for klima – hvordan vil de virke inn på konsesjonsbehandlingen?

Norge er tilsluttet flere delvis overlappende klimaavtaler og målsettinger. Hvorvidt disse er absolutt bindende avhenger til dels av regjeringens ønske og iver etter å

oppfylle målsettingen. Granavoll-erklæringen viser at den sittende regjeringen har ambisiøse mål som gjenspeiler intensjonen i FNs Parisavtale fra 2015 om å tilstrebe kun en temperaturøkning på 1.5 grader celsius i forhold til førindustriell tid. Norge skal redusere utslipp innen EU ikke-kvotepiktig sektor med 45 prosent i 2030 i forhold til 2005. Herunder skal transportsektoren redusere sine utslipp med 50 prosent. EU kvotepiktig sektor skal redusere med 40 prosent i samme tidsrom, men realiseringen vil være forskjellig siden hvert land står fritt til å kjøpe de begrensede utslippskvotene. Videre skal Norge være et lavutslippssamfunn innen 2050 hvor klimagassene er redusert med 90-95 prosent.

Umiddelbart er det likevel de parallelle føringene i EUs fornybarhetsdirektivet (RED) viktigere for Norge ved at de setter umiddelbare krav i henhold til andel fornybar energi. Det framforhandlede kravet for Norge på 67 prosent måles opp mot netto innenlandsk sluttforbruk på 209 TWh (se vedlegg 10.4)

Norsk gjennomsnittlig produksjon er i dag 142 TWh (146 vannkraft, fire vind og to sol/annet). Siden mesteparten av norsk strømproduksjon forbrukes hjemme, impliserer dette at kravet med andel fornybar energi i konsumet er oppfylt. Hittil har imidlertid NVE henvist til RED-forpliktelsene som et avgjørende argument for å gi konsesjon til nye vindkraftverk. OED understreker nå at dette nasjonale målet ikke lenger utgjør en viktig beveggrunn for å bygge nye vindkraftverk. Det er med andre ord ikke nødvendig å øke norsk fornybar kraftproduksjon for å oppfylle nasjonale målsettinger.

Det er også et reelt skille mellom konsum og produksjon som er underkommunisert til offentligheten. «Selvforsyning» er ofte blitt brukt som argument av politikere, byråkrater og ikke minst utbyggere for å få aksept for nye vindkraftverk blant innbyggerne, for eksempel å gi nok strøm til å dekke kommunen/fylket sine egne husstander. EU stiller intet krav om hvor fornybar energi skal produseres, kun hvor stor andel slik energi skal utgjøre av det totale konsumet. Selv om noe slikt formelt krav ikke eksisterer, kan likevel folk føle en moralsk forpliktelse til å ta sin del av «byrden» i form av å ofre norsk natur i videre utbygginger hvis det er for å hjelpe andre land til å nå sine klimaforpliktelser.²⁶

Men målsettingen for Norge kan endres i nær fremtid. EU har nettopp vedtatt et revidert fornybarhetsdirektiv (RED2). Norge er nå i prosess med å avklare hvorvidt RED2 er juridisk bindende for Norge under EØS avtalen. Hvis ja, eller regjeringen likevel velger å følge RED2 uansett, må det framforhandles en ny avtale om andel fornybar energi som kan bli langt høyere enn dagen målsetting. En utregning bestilt av interesseforeningen for vindkraft i Norge, NORWEA, konkluderer med Norge kan/bør bli avkrevet en økning til 88 prosent fornybar energi gitt vårt inntektsnivået og indikatorer for mulighet til å produsere slik fornybar energi her til lands (Thema, 2019). I slike forhandlingene vil trolig EU også ta hensyn til hvor mye fornybar energi vi eksporterer direkte via nettet eller indirekte gjennom energibaserte industrivarer. I forrige runde ble kravet redusert

²⁶ Strøm som selges innenfor et nett, dvs. føres inn i en ende og tas ut i en annen ende, utgjør måloppnåelsen overfor de nasjonale målsettinger. Dette lar seg ikke påvirke av salg og kjøp av såkalte opprinnelsessertifikater, som i praksis er at individer/selskaper selvvalgt belønner produsenter av fornybar energi for å få «god samvittighet» som de så ofte velger å inkludere i sitt egen karbonregnskap overfor offentligheten.

fra 71 prosent til 67 prosent fordi vi lovet å bygge to nye overføringslinjer for strøm til kontinentet. Med mer vindkraft kan vi fylle enda flere overføringslinjer eller produsere hydrogen, ammoniakk, metaller og andre industrivarer til verdensmarkedet. Ved å redusere utslippene i utlandet får vi en bonus ved lavere krav om CO2 reduksjon i norsk energikonsum.

Slik omforming av natur av elektrisk kraft kan imidlertid bli en god inntektskilde for aktørene etter hvert som både kraftkrevende industri og konsum blir påtvunget å betale for klimagassutslipp. Tradisjonelt har norsk fossekraft blitt omformet til verdifulle produkter som aluminium, kunstgjødsel, osv. fordi det ikke var mulig å sende energien ut gjennom overføringslinjer. Tilsvarende ser industrien for seg at slike geografisk isolerte kraftverk uten tilstrekkelig overføringskapasitet i Norge kan bli økonomisk konkurransedyktige når potensielle konkurrenter enten må betale for CO2 utslippskvoter ved bruk av fossil energi eller må ty til dyrere kilder for fornybar energi, jf. planlagt batterifabrikk i Mo i Rana eller hydrogen på kysten av Finnmarksvidda. Videre vil flere planlagte oversjøiske overføringslinjer kunne øke eksporten av strøm betraktelig. Dette betyr i praksis at etterspørselen etter norsk vindenergi er tilnærmet ubegrenset og vil være økonomisk lønnsomt over store deler av landet gitt tilgang til distribusjonsnett.

5.3 Marked og teknologi

5.3.1 Konkurransen

I praksis er det ett interaktivt energimarked i Europa, og til dels verden, gjennom eksport av varer fra kraftkrevende industri. Både energi og fysiske varer kan overføres fra et land til et annet. Konkurransen til norsk vindkraft avhenger av hvor billig andre klarer å produsere sin fornybare energi. I nasjonal ramme hevder NVE at de beste landbaserte vindkraftanleggene kan produsere for 27 øre/KWh eksklusiv overføringskostnad. Enn så lenge er vindkraft på havet langt dyrere. Danmark monterer vindmøller på bunnen et stykke fra kystlinjen. Et eksisterende eksempel er Horns Rev 3 i Nordsjøen Bunnfast som koster 76 øre med dagens vekslingskurs, men prisen faller raskt. Kriegers Flak i Østersjøen vil stå ferdig i 2021 med anslått produksjonskostnad på 48 norske øre/KWh.²⁷ Det synes rimelig å anta at naturkostnaden er langt lavere for bunnfast i Danmark enn landbasert i Norge. Hvis vi i framtiden priser inn naturtapet, og teknologien utvikler seg i dansk favør, kan norsk vindkraft bli utkonkurrert.

Konkurransen internt i Norge kan også hardne til. Dagens angitte «mest egnede» områder i nasjonal ramme ligger hovedsakelig i kystnære strøk. Som tidligere nevnt, kan ny teknologi som gjør stadig høyere og større vindmøller mulig, og ditto svakere vind økonomisk lønnsomt, medføre at innlandet bli foretrukket ut ifra et nasjonalt optimeringsperspektiv fordi nye anlegg fordrer færre meter ny vei for hver vindmølle og dessuten vil selve inngrepet være mindre omfattende, samt lettere å tilbakeføre, hvis anlegget engang i framtiden skal demonteres.

²⁷ Dette er kun indikasjoner på lønnsomhet siden undertegnede ikke har forsøkt å beregne totalkostnader hverken i Norge eller utlandet

Et annet viktig element i konkurransen for vindkraft er mulighet for samkjøring med annen fornybar energi som kan lagres. Vannkraft i Norge gjør at også «isolert» vindkraft, dvs. uten tilstrekkelig overføringsnett, kan benyttes i lokal industriproduksjon for eksport av varer til verdensmarkedet. Siden vann kan lagres i magasiner og kraften tas ut når vinden ikke blåser, vil denne komplementariteten medføre at vannkraft vil stige i verdi når vi bygger ut mer vindkraft.

Dette gir også større fluktuasjoner i vannkraftproduksjon, dvs. enten full tapping eller ingen tapping ettersom vinden blåser eller ei. Vannføring i elv nedstrøms vil dermed variere mer over tid. Krav om minstevannføring i elvene nedstrøms reduserer denne fleksibiliteten og kan dermed sette en øvre grense for volum utbyggbar vindenergi.

5.3.2 CO2 utslipp blir dyrere

Internasjonale avtaler som Parisavtalen fra 2015 vil potensielt medføre at all virksomhet over hele verden vil bli nødt til å betale for utslipp av klimagasser. Norske produsenter basert på fornybar energi vil da få et konkurransefortrinn, som igjen medfører en betydelig vekst i etterspørselen etter vindkraft.

5.4 Endring skatteregime i Norge

Skattesystemet bestemmer hvor mye utbygger må betale til det offentlige, evt. motta i subsidier, og ditto gir det tilsvarende inntekter for det offentlige. Nivå for skattlegging påvirker attraktivitet for begge sider. Norge innførte særs gunstig ordning med fem års linear avskrivning av hele investeringsbeløpet, det vil si at i praksis vil utbygger dermed betale minimalt med selskapsskatt i denne perioden.

De betaler i dag kun eiendomsskatt på 0,5 prosent av verdien på anlegget, satt ned fra 0,7 prosent som tidligere gjaldt for den daværende skattekategori «verker og bruk». Kommuner uten eiendomsskatt har ofte framforhandlet avtaler om «frivillig» bidrag til kommunen ved implisitt eller eksplisitt å true med å uttale seg mot en eventuell konsesjon eller innføre eiendomsskatt. Som tidligere vist har NVE i praksis gitt kommunene vetorett, og det er derfor avgjørende for utbyggerne å holde seg inne med kommunen. Slik kommunal maktutøvelse skaper nå problemer for utbyggerne siden investeringene ofte er finansiert av internasjonale fond og multinasjonale selskaper kjøper strømmen. Disse frykter at slikt frikjøp fra kommunale innsigelser vil definere selskapet som korrumpert og/eller umoralsk.

Det har medført at vindkraftselskapene og deres interesseorganisasjon NORWEA nå argumenter for at utbyggerne skal betale skatt til vertskommunene. Kommunenes «krav» blir da en klart definert rettighet og dermed slipper utbyggerne og finansieringskildene fri fra korrupsjonsmistanken. Like viktig er at skatt til kommunene vil gjøre dem mer velvillig innstilt til utbygging. I praksis har disse fått lite igjen for arealavståelsen, jf. diskusjon i kapittel 3.5. Mange av våre informanter sier at de «har ofret nok og vil ikke ha flere» i sin kommune.

Denne stemningsbølgen kan fort snu hvis det innføres nye skatter som tilfaller kommune og fylke. Finansdepartementet har nedsatt et ekspertutvalg til å

vurdere beskatning av vannkraft med leveranse 1. oktober 2019, ledet av tidligere NVE direktør Per Sanderud (FIN, 2018). Sanderud-utvalget har underveis i arbeidet inkludert beskatning av vindkraft med uttalt begrunnelse at skatteinnretningen er ment å være næringsnøytral (Europower, 2018). OED instruerer: «Videre kan utvalget se på om forskjell i beskatning mellom vannkraftnæringen og andre næringer skaper uheldige vridninger» (FIN, 2018). Ressursrenten i vannkraftkraftproduksjon beskattes i dag på to måter:

Grunnrenteskatt: Beskatning av renprofitt som tilfaller staten. For vannkraft vil skattesatsen for 2019 være 37 prosent. Grunnrenteskatten beregnes på grunnlag av produksjon time for time, multiplisert med spottprisen, med fradrag av driftskostnader og avskrivninger.

Naturressursskatt: Brutto inntektsskatt som tilfaller kommuner og fylkeskommuner. Den beregnes av kraftverkets gjennomsnittlige produksjon de siste syv årene. Skattesatsen er 1,3 øre per kWh. Av dette tilfaller 1,1 øre kommunen, og 0,2 øre fylkeskommunen. Naturressursskatten er overskuddsuavhengig, og kan utlignes krone for krone mot ordinær inntektsskatt, det vil si kraftselskapets skattbare inntekt reduseres tilsvarende naturressursskatten.

Sanderudutvalget har ikke offentliggjort noen vurdering av hvilke type skatt eller skattetrykk som de anbefaler for vindkraftsektoren, kun et prinsipp om næringsnøytralitet som innebærer at vindkraft og vannkraft skal stå overfor de samme betingelsene slik at det ikke er skattesystemet som vrir næringslivet mot en eller annen krafttype. Vi kan dermed forvente at det nye skattesystemet for vindkraft vil gi samme utslag for produsentene som det vannkraftsektoren opplever i dag.

Men fordelingen mellom stat og kommune/fylke er en politisk beslutning med uavklart utfall. Den prosentvise grunnrenteskatten for vindkraft kan like gjerne tilfalle kommune og fylkeskommune som stat i framtiden. Det er også viktig å merke seg at Naturressursskatten som tilfaller kommune/fylke er fastlagt i nominell monetær størrelse. Siden staten har prosentvis beskatning stiger derimot inntektene når generell inflasjon også driver opp prisen på elektrisitet. Kommunen og fylkes relative andel synker derfor hvert år. Beregninger viser at disse inntektene til fylke/kommune har økt svakt fra 1,3 til 1,6 milliarder i tidsrommet 1997-2017, mens statens inntekter økte fra marginale 0,3 til hele 6,4 milliarder i samme tidsrom (Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra Samarbeidende kraftfylker, gjengitt i Thema (2018)).

Denne vridningen fra kommunale/fylkeskommunale til statlige skatteinntekter viser at lokal rett til egne naturressursene står stadig svakere. En forklaring kan være at økte rammetilskuddet fra stat til kommune er blitt en viktigere finansieringskilde.

5.5 Andre argumenter for sterk statlig styring av konsesjonsbehandlingen

I dette underkapitlet presenterer vi tre mulige beveggrunner for at staten vil kunne ønske å styre vindsektoren for å oppnå en høyere konsentrasjon i utbyggingen og dermed flere områder uten inngrep, høyere offentlige inntekter og skape flere arbeidsplasser.

5.5.1 Regional konsentrasjon i påvente av revidert nasjonal ramme

Teknologisk utvikling har redusert produksjonskostnadene for vindkraft sterkt på kort tid. Dette forskyver også konkurranseforholdet mellom de forskjellige typer vindkraft. Selv om teknologien er mye lik uavhengig av plassering, så kan vi dele inn etter monteringsteknikk og vindstyrke og rangere etter fallende produksjonskostnad på følgende vis: (i) flytende vindkraft til havs (ii) bunnfast vindkraft til havs (iii) landfast innland med lite vind og (iv) landfast kyst med mye vind. Men differansen i produksjonskostnader kan endre seg fort, og samfunnsøkonomisk optimalt sted for utbygging vil dermed kunne skifte i nært forestående framtid, særlig hvis også naturprisen innkostnadsberegningen. Det er også uvisst i dag hvor mye vindkraft Norge vil trenge for å nå nasjonale målsettinger, eller finne privatøkonomisk lønnsomt å bygge ut ifra et næringsperspektiv. Det kan være avgjørende å ta hensyn til denne grunnleggende usikkerheten om framtiden når vi deler ut konsesjoner i dag.

Det kan dermed være optimalt å konsentrere dagens utbygging i kun noen av de 13 utvalgte «mest egnede» analyseområdene i Nasjonal ramme for vindkraft (forkortet NR) for å minimere naturinngrepene. Slik kan vi hindre stor spredning hvis NR i framtiden revideres, dvs. nye «mest egnede» tas inn og gamle tas ut. Her et tilfeldig numerisk eksempel for å illustrere virkningen. Et totalt fremtidig behov for fornybar energi på 30 TWh kan dekkes av 2000 vindmøller. La oss anta at vi kan bygge 400 på fem år. Da kan vi enten fylle opp 2 av de 13 «mest egnede» områdene med 200 vindmøller hver, eller fordele omtrent 30 på hver av dem. I 2025 er vindmøllene blitt enda større, og forskjeller i vindstyrke mellom kyst og innland betyr mindre. Det synes naturlig å anta at den erfarte teknologiske utviklingen som hittil har redusert betydningen av forskjell i vind mellom kyst og innland vil fortsette. I så tilfelle vil andre faktorer (lettere tilbakeføring) medføre at innlandsstrøk vil kunne bli mer foretrukket i framtiden. NVE varsler allerede i dag at nasjonal ramme vil kunne revideres i framtiden. Det er derfor naturlig å ta hensyn til en forventet revisjon allerede i dag når nye konsesjoner deles ut.

Gitt avtagende marginal betalingsvillighet for å hindre oppføring av en vindmølle innenfor et analyseområde (står det først en vindmølle der, så synker ulempen pr vindmølle for de neste som blir montert samme sted.), vil konsentrasjon i to soner gi betraktelig høyere nytte enn å spre dem tynt utover alle 13. Vi vil i første omgang da kun trenge to detaljerte regionale planer, og dermed unngå å legge et storarbeide ned i slik planlegging for områder som etter en stund viser seg ikke vil bli benyttet likevel. Slik unngår man både ressursbruk og ikke minst unødvendig konflikt.

Både aktørene i næringen og vår informant i miljødirektoratet uttaler at naturinngrep pr vindmølle (marginal naturkostnad) reduseres når utbyggingsvolum på et gitt areal øker.

5.5.2 Blokker på auksjon hindrer priskonkurranse mellom kommuner/grunneiere

Når regjeringen uttaler at nasjonal ramme for vindkraft skal «legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge» (OED, 2017), mener de trolig «privatøkonomisk lønnsom». Dette må tolkes i lys av det faktum at vindkraft var underskuddforetak inntil få år siden. Subsidieordningen «grønne» sertifikater for vindkraft for leveranser til det felles svensk-norske strømmarkedet var nødvendig for at en utbygging skulle bli lønnsom. Som følge av lavere produksjonskostnader og høyere elektrisitetspriser gir vindkraft nå derimot en ressursrente.

En alternativ målsetting for regjeringen er da å maksimere inntekter fra vindkraft for det offentlige, eventuelt inkludert grunneiere i tillegg til bedriftene, ved å beskatte denne ressursrenten. Regjeringen kan også velge å styre markedet aktivt. En alternativ og komplementær tilnærming er å utstede et mindre antall konsesjoner enn det utbyggerne etterspør, og deretter auksjonere ut disse til høystbydende. Det er i tilfelle private grunneiere, evt. representert ved utbyggerne, som må tilby staten penger for å kunne bygge prosjekter i auksjonerte områder. I dag skjer det motsatte. Et lite antall interesserte utbyggere kan fritt velge mellom et stor antall interesserte grunneiere/kommuner. Sistnevnte har derfor liten makt til å forhandle fram større økonomiske kompensasjoner siden førstnevnte lett kan finne alternative utbyggingsområder andre steder.

Organiseringen av oljeutvinning i Nordsjøen er en klar parallell. Den norske stat maksimerer avkastningen ved å lyse ut få blokker om gangen. Ved gitte betingelser er det derfor flere interesserte utbyggere enn det finnes lisenser. En økning i antall utlyste blokker vil medføre at det blir færre til å konkurrere om hver lisens, sågar medføre ubenyttede lisenser, og prisen presses dermed ned. Det er normalt å auksjonere ut slike lisenser til å utvinne naturressurser. Høystbydende får tilslaget. Det gir en direkte negativ relasjon mellom oppnådd betaling og antall lisenser utlyst.

Det innvendes ofte at grunnen på land er i privat eie, mens havbunnen tilhører staten. Dette har trolig liten praktisk betydning all den tid enhver utnyttelse krever konsesjon. Det er med andre ord dermed selve konsesjonen som har verdi. Et stykke land uten konsesjon er tilnærmet verdiløs jf. holmer og skjær innenfor 100 meters kystsonen med utbyggingsforbud hvor allemannsretten videre hindrer enhver form for privatisering av bruken. Ved privat auksjonering av tillatelser kan ressursrenten beskattes slik at merverdien ved utbygging tilfaller det offentlige i stedet for den private grunneieren.

5.5.3 Fødselshjelp for annen industri

I dag har Norge mer enn 67 prosent fornybar energi i konsumet. De nasjonale målsettinger for å oppfylle eksisterende internasjonale forpliktelser er dermed

oppfylt. Men, vindkraft kan bli en profitabel næring i Norge nettopp fordi andre land må oppfylle sine klimaforpliktelser.

Med utgangspunkt i eksisterende oljeserviceindustri og gode vindforhold til havs har Norge et godt utgangspunkt for utbygging av flytende vindkraft. Det vil trolig forandre offentlig subsidiering siden kostnadene i dag ligger godt over markedsprisen for strøm, men dette kan trolig forsvares ut ifra «infant industry»-argumentet, dvs. subsidier skaper en konkurransedyktig industri som igjen gir nok arbeid og skatteinntekter på et seinere tidspunkt til å forsvare slike offentlige utgifter nå.

NVE gjennomførte en strategisk konsekvensutredning for havvind (NVE, 2012). De har nå foreslått to potensielle områder hvor aktørene kan søke konsesjon, dvs. bunnfast utbygging på 40-70 meter dyp på Sørliche Nordsjø I (eller II) og flytende på 220-280 meters dyp på Utsira – Nord feltet. Strømmen fra begge felter kan brukes til elektrifiseringen av oljeplattformer som dermed utgjør et helt spesifikt marked med uklar betalingsvillighet. Hvis strømmen fra den bunnfaste utbyggingen skal ilandføres, for så å eksporteres til Danmark, vil dette trolig være langt dyrere enn at danskene bygger ut mer bunnfast selv. Siden Norge trolig ikke kan bli konkurransedyktig på bunnfast vindkraft bortfaller også «infant industry»-argumentet. Det er derfor uklart hvilke beveggrunner som gjør at den norske stat via det miljøfondet Enova vil subsidiere en slik bunnfast utbygging.

Derimot kan landbasert «isolert» vindkraft være basis for lokal industrialisering. Når kraften ikke kan selges til markedspris som følge av manglende kapasitet på overføringsnett, vil lav pris gi nærliggende kraftkrevende industri et konkurransefortrinn på verdensmarkedet. God tilgang på komplementær vannkraft, som kan brukes når det ikke blåser, gjør industrialisering mulig. Vi må skape arbeidsplasser nettopp langs kysten hvis Norge skal redusere oljeaktiviteten i framtiden som følge av klimatiltak. En slik strukturell omlegging uten å tilby alternative arbeidsplasser vil være vanskelig å gjennomføre i et demokrati.

Tilgang til billig fornybar energi kan potensielt være utslagsgivende for plassering av industrien. Det er institusjonelt og politisk krevende å drive i utviklingsland som ellers gir gode rammebetingelser, og det er derfor fristende å flytte hjem. Dette vil særlig være aktuelt hvis små marginer bestemmer plassering av store industriforetak, for eksempel hvorvidt Norsk Hydro flytter aluminiumsmelteverk fra Brasil til Finnmark eller ikke.

Både «infant industry»-argumentet og industrialisering vil kunne få overveldende politisk betydning i framtiden hvis norske politikere ønsker å avvikle norsk oljeindustri som del av klimakampen. Første tiltak vil være å avvikle Leterefusjonsordningen²⁸ som ble innført for å hjelpe nye selskaper å etablere aktivitet. Arbeiderpartiets representant i Stortingets Energi- og miljøkomite «åpner

²⁸ Etablerte selskaper med inntekter vil kunne trekke fra utgifter til leting før beskatning umiddelbart, mens nye selskaper ville måtte vente inntil inntektene fra eventuelle oljefunn ville komme mange år seinere. Derfor kan selskapene nå kreve direkte utbetalinger fra staten som tilsvarer dette skattefradraget allerede påfølgende år, dvs. i et tenkt tilfelle hvor letevirksomheten koster selskapet 1 milliard, vil de få utbetalte 300 millioner fra staten. Netto lete-kostnad er dermed kun 700 millioner.

allerede nå for å diskutere ordningen».²⁹ Et slikt bortfall vil trolig momentant medføre en nedgang i oljerelaterte investeringer med ditto økning i arbeidsledigheten, spesielt på Vestlandet. Der kan utvikling av vindkraftindustrien være et avbøtende tiltak som reduserer omstillingskostnaden og dermed gjør avvikling av norsk oljeindustri politisk mulig, dvs. blokkert via stemmeseddelen til affekterte regioner. Det vil da også bli politisk akseptabelt å gå på tvers av etablerte kriterier i områdevalg i nasjonal ramme.

Lagringsbar vannkraft er komplementær til vindkraft som må forbrukes i øyeblikket den produseres. Siden Norge har store mengder vannkraft, vil nytten av vindkraft være særlig stor i forhold til andre land hvor det fort kan bli overskudd på strøm når det blåser sterkt. Det medfører at vi kan bygge ut industrikapasitet for maksimal vind siden vi kan fylle på med vannkraft når det ikke blåser. Dette gir oss et konkurransefortrinn framfor andre land med mye vindenergi som ikke har tilsvarende kapasitet på lagringsbar, fornybar energi. En begrensning for å bruke vannkraft som «batteri» når det ikke blåser er behovet for en minsteføring av vann i elvene på nedsiden av kraftverkene. Det er derfor uklart hvor fleksibel denne vannkraften egentlig er. Det finnes imidlertid noen anlegg med 100 prosent fleksibilitet siden turbinen ligger ved havnivå og vannet dermed går rett i havet, dvs. elven er allerede tørrlagt som i Sira-Kvina vassdraget.

²⁹ <https://www.dn.no/politikk/ap-apner-for-a-diskutere-oljebransjens-gullordning/2-1-526719>

6 Identifiserte utfordringer ved dagens system og praksis

6.1 Bruk av regionale planer i konsesjonsprosessen (inkludert klagesaksbehandling): aktører tolker lovens begrep om å «legge til grunn» ulikt

Studien viser, som tidligere forskning også har pekt på (Hanssen og Hofstad 2017, Hanssen, Hofstad og Higdem 2018) at de ulike aktørene har forskjellig forståelse av hva kravet i pbl (2008) om at regionale planer skal ligge til grunn for offentlige myndigheters virksomhet innebærer. Lovens omtale av virkningen av regionale planer er: «Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen» (§ 8-2). Statlige aktører som NVE og OED oppfatter at «legges til grunn» innebærer en plikt til å kjenne til, men at de i liten grad trenger å følge anbefalingene i regionale planer. Fylkeskommuner og fylkesmannsembeter mener at konsesjonsmyndigheter i stor grad skal følge anbefalingene i regionale planer, og kun avvike unntaksvis. Denne siste fortolkningen finner vi igjen hos mange andre statlige aktører. Innjord (2010) finner at denne tolkningen samsvarer i størst grad med de juridiske lovforklningene.

Også Stortingets intensjoner ved å gi NVE myndighet over alle beslutninger i konsesjonssaker (også arealbeslutninger) tolkes ulikt. Departementet sier i forarbeidet at «Både i behandlingen av småkraft og vindkraft skal konsesjonsmyndigheten vektlegge de regionale planene ved sin behandling av søknader» (Ot.prp nr. 32 2007-2008 s. 41). Som tidligere vist sier stortingskomiteen at både regionale planer og vertskommunens vurderinger tillegges stor vekt. I NVEs konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg, og vedtak om MTA-plan, kan det virke som at Stortingets intensjon ofte settes til side. Mens kommunene i praksis ser ut til å ha fått uformell vetorett, settes ofte anbefalingene i regional plan til side.

I vurderingene er det noe vilkårlig hvorvidt regionale planer trekkes inn som faktorer i vurderingen, og der de eventuelt trekkes inn, veier de sjelden tungt. I enkelte fylker, som Rogaland, er 70 prosent av konsesjonene gitt i strid med den retningsgivingen som er nedfelt i den regionale vindkraftplanen. En representant for NVE sier at det blir vanskelig å lage en felles metode for hvordan man legger vekt på regionale planer. Det har vært mest oppmerksomhet rundt Rogaland der NVE har gitt konsesjon til en god del områder som er utenfor planen. Men de har også gitt en god del konsesjoner til områder som er innenfor regional plan fordi kommunen har vært positiv til utbygging i de sakene.

Heller ikke i OEDs klagebehandling tillegges regionale planer stor vekt (med unntak av Heiplanen i Agder), selv om den objektive informasjonen som der forekommer brukes som en del av kunnskapsgrunnlaget. Det at det finnes en

regional plan, som gir noen retninger for utbygging, tillegges ikke selvstendig vekt i vurderingene. Men hensyn som er ivaretatt i planen (villrein, uberørt natur, naturmangfold) brukes av og til som begrunnelser som tillegges vekt. Selv om departementet sier at både kommunale og regionale planer er relevant grunnlagsmateriale i en sak, så er de også klare på at det er kommunen som veier tungt – ikke den regionale planen. OED har vurdert at de som er nærmest til å si noe om hva lokalbefolkningen mener om vindkraftprosjekt, er kommunen, som er det folkevalgte organ i det området. Så kommunens syn på vindkraftprosjekter og har stor betydning i konsesjonsbehandlingen. Det er ganske lenge siden at departementet har sagt ja til et prosjekt der kommunen var klart imot, opplyser vår kilde i OED. Den regionale planen er ikke avgjørende: NVE opplyser også at det formelt sett, hvis det er et nei-område i fylkesplanen, så går det inn som et moment i nei-retning. Det har en viss vekt i den retning. Og så tar de også med i vurderingen alle ting som tas med i den ene eller andre retningen. Noe automatisk veto er det ikke.

Departementets avgjørelser gjennom klageordning til konsesjonsbehandling varierer etter sittende regjering, og mellom (til dels like) saker under samme regjering. Dette gir uforutsigbarhet for partene.

I fylkeskommunene (og til dels i kommunene) forventes det derimot at den regionale planen skal tillegges vekt i konsesjonsbehandlingen i NVE og i OEDs klagebehandling. En fylkesordfører uttrykker at noe av det mest utfordrende har vært at NVE ikke forholder seg til den regionale planen for vindkraft som de har utformet. Vedkommende oppfattet ikke at NVE i noen særlig grad har forholdt seg til at det var gjort et regionalt arbeid for å prøve å rydde og prioritere. Fylkesordføreren refererte til at det ble uttrykt med jevne mellomrom at de har et statlig organ som ikke forholder seg til det regionale arbeidet.

Uenigheten mellom aktørene går altså på hva det innebærer at ulike myndighetsaktører skal legge regionale planer til grunn for sin virksomhet, her i NVEs konsesjonsbehandling. Her har vi identifisert svært store forskjeller mellom NVE på én side, og fylkeskommunene og fylkesmannen på den annen side, i holdningen til hva § 8-2 i pbl (2008) innebærer.

6.2 Reelle forhandlinger forplikter ved gjennomføring

Forarbeidene til plan- og bygningsloven uttrykte store forventninger til samordning i den regionale planprosessen (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). I tillegg til å være et uttrykk for fylkestingets regionale politikk, skal planen også ta opp i seg – og ivareta – lokale og nasjonale mål. Nasjonale mål og interesser skal tilpasses regionale og lokale forhold. Premisset for at regionale planprosesser skal ivareta formålet om reell samordning, er dermed å sikre reell medvirkning fra kommuner og statlige aktører, og gjennom prosessen sikre et *omforent resultat* alle kan stille seg bak (ex-ante samordning, jfr. Hanssen og Hofstad 2017), for å sikre eierskap og lojalitet til planen i egen saksbehandling i etterkant (ex-post samordning).

Lovens intensjon med regionale planer (også for vindkraft) er dermed avhengig av at arbeidet med en regional plan er en bred og reell samarbeidsprosess, hvor interesser er omforent (ikke stemt ned). Tanken er at det ikke skal være mulig for en myndighet å «stille seg utenfor» planleggingen, for så i neste omgang å hevde at planen ikke kan gjelde for den.

Dette stiller imidlertid store krav til fylkeskommunenes evne til å sjonglere rollene som «regissører» og tilrettelegger av prosess, med lydhørhet overfor alle «veto-makter» (statlige og kommunale aktører), samtidig som de skal være regionale politiske retningsgivere. Det stiller også store krav til samarbeidsarenaene man bygger opp rundt utforming og implementering av disse planene med handlingsprogram. Dette peker mot at KS, som utviklingsaktør, må arbeide med fylkeskommunene om å videreutvikle disse rollene og denne kompetansen.

En forutsetning for at den regionale planleggingen skal ivareta sin samordningsfunksjon, er at kommunene kjenner seg igjen i beskrivelsen av situasjonen og oppgaven, slik at de regionale planene behandler spørsmål som er viktige for dem. Kommunene må trekkes aktivt med, spesielt i oppstartfasen, for at de skal få eierskap til planen. I henhold til Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 99 er regionale planer forventet å «følge opp de mål og retningslinjer som gis fra sentralt hold». Dermed blir deltakelsen fra statlige aktører viktig, for å sikre at regionale planer i tilstrekkelig grad ivaretar nasjonale mål. I en av de regionale planene i studien observerer vi at en av de statlige aktørene opplevde at deres interesser og hensyn ikke ble godt nok ivaretatt. I følge informantene bidro dette til å svekke NVEs eierskap til planen, og det svekket også forpliktelsen til å legge planen til grunn for sin virksomhet (konsesjonsbehandling). Flere informanter mente at de regionale planene ikke nødvendigvis hadde vært tilstrekkelig gode i å omforene aktørenes interesser/hensyn og forankre resultatet hos dem, særlig kommunene. Ei heller hadde de oversatt nasjonale hensyn i en regional kontekst slik at de ivaretas på en god måte. Her har OED særlig pekt på det de mener var en for svak vekting av gode vindforhold/produksjonsforhold (særlig Rogaland). Det store fortolkningsrommet av hva § 8-2 innebærer, som studien vår avdekker, viser dermed et behov for avklaring og standardisering av hvordan statlige aktører forholder seg til regionale planer.

6.3 Økt omfang av vindkraftutbygging fører til økt misnøye med manglende regional og kommunal innflytelse på konsesjonsavgjørelsene og detalj/MTA-planen

I innledningen henviser vi til nærhetsprinsippet som tilsier at oppgaver bør legges til det nivået som er nærmest innbyggerne som blir berørt. Myndighetsfordelingen mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i vindkraftsaker bygger på en avveining mellom nærhetsprinsippet og hensynet til statlig styring. Gjeldende myndighetsfordeling i vindkraftsaker ble etablert i 2008.

Prinsippet er blitt forsterket det siste året, ved å ha fått en lovmessig forankring i kommuneloven av 2018 § 2-2, som angir prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret.³⁰

Subsidiaritetsprinsippet er også kommet til uttrykk i Grunnloven § 49 andre ledd om rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Etter pbl (2008) er det kommunene som er den primære arealmyndigheten, og har myndighet til å beslutte juridisk bindende arealplaner innenfor sitt område. I konsesjonssaker er det gjort et unntak, ved at NVE er blitt gitt myndighet til å vedta arealplanene for anleggene (MTA-planene). Mange av de intervjuede aktørene opplever dette som et system som i økende grad utfordrer kommunenes selvbestemmelse, fordi vindkraftanlegg har så store arealkonsekvenser i nærmiljøet. Spørsmålet er derfor om omfanget av vindkraftutbygging tilsier en ny vurdering av hvilket myndighetsnivå som best kan avstemme ulike hensyn mot hverandre i vurderinger, også når det gjelder MTA-planene.

6.4 utfordringer med ettsporsmodellen – hvor konsesjonsbehandling og arealplan (MTA) holdes utenfor pbl (2008)

Da man gikk fra en tosporsmodell til en ettsporsmodell for vindkraft, med endringene av pbl (2008), endret prosedyrene seg for planen som avklarer arealbruk, dvs. både Detaljplan og Miljø-, transport- og anleggsplanen» (MTA), der NVE avklarer og vedtar arealbruk. Det at MTA-planer ikke i samme grad må oppfylle prosedyrekravene i pbl (2008), som de tidligere planene gjorde, bidrar sterkt til svekket tillit til hele konsesjonssystemet hos mange lokale og regionale aktører.

MTA utformes nå ved at utbygger først lager den eksakte tekniske spesifiseringen av anlegget når de søker tillatelse til å starte byggingen ved å sende inn en Miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) til NVE. Denne sendes kun ut i en begrenset høringsrunde til offentlige etater, fylke, kommuner mfl. Siden det kan gå flere år mellom konsesjons- og MTA søknad har utbyggerne ofte valgt en annen teknologi enn opprinnelig angitt, dvs. høyere, større vindmøller med større rotorblader som igjen fordrer en annen plassering innenfor angitt konsesjonsområde. NVE, og klageinstans OED, betrakter likevel at slike endringer ikke fordrer ny konsesjonssøknad (og dermed nye utredninger). Den tekniske spesifiseringen i en MTA kan også være forholdsvis lite presis og gi mye rom for skjønn i gjennomføringen for utbygger. Et eksempel er angitt mulighetsområde for veitrasé med opptil 80 meters bredde der maskinfører dermed har stor frihet til å velge utforming selv. Det er også NVE som har ansvar for å følge opp at utbygger overholder MTA.

Det at MTA-planene ikke har samme krav til høring, når de endres, har ført til at kommuner og befolkning opplever at den reelle utbyggingen er annerledes enn det de ble forelagt i høringsrunden. Dette svekker tilliten til ettsporsmodellen. Det

³⁰ Hoveddelen av loven trer i kraft høsten 2019, ved konstituering av nye kommunestyre.

er behov for å gjenreise tilliten til hele konsesjonssystemet som inkluderer både konsesjon, MTA og ad-hoc tiltak utenfor omsøkt areal. Dette bør primært gjøres ved å stille samme prosedyrekrav til kunnskapsinnhenting, medvirkning/åpenhet gjennom høringer og forutsigbarhet ved mer presise arealavklaringer som man har i planleggingssystemet etter pbl (2008).

6.5 Regional plan – befinner seg i spenningsfeltet mellom fylkeskommunens rolle som regionalpolitisk aktør og samordner

Dybdestudiet av de to casene, de regionale vindkraftplanen i Rogaland og Nordland, har illustrert hvordan regionale planer etter plan- og bygningsloven kan brukes som instrument for fylkeskommunens flerdimensjonale rolle som regional samfunnsutvikler. I Ot.prp. nr. 84 S (2016-2017) s.11, Meld. St. 22 (2015–2016) «Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver», er det særlig følgende dimensjoner som trekkes frem: å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen (regionalpolitikk), mobilisere ulike aktører med ressurser og samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk (se vedlegg 10.11).

Studiet av de to planene viser også hvordan de ulike dimensjonene står i et spenningsforhold til hverandre, og i ulik grad vektlegges av fylkeskommunene i deres arbeid med å lede planprosessene og utforme det endelige dokumentet som skal vedtas av fylkestinget.

I den regionale vindkraftplanen i Rogaland kan det se ut til at fylkeskommunens rolle som en regionalpolitisk aktør, som skal gi en strategisk retning for samfunnsutviklingen i fylket, var den mest fremtredende. Dette bidro til at flere aktører (NVE, enkelte kommuner) opplevde at fylkeskommunen i mindre grad opptrådte i rollen som samordner, og at deres innspill ikke ble gjenspeilet i det endelige resultatet.

I den regionale vindkraftplanen i Nordland var situasjonen omvendt. Her tyder vår studie på at fylkeskommunen inntok en mer samordnende rolle, og ønsket å koordinere prosjekter og initiativ som allerede var kommet opp. Her ble fylkeskommunens rolle som retningsgiver, gjennom utøvelse av regionalpolitikk, tonet ned. De fleste aktørene opplevde at planprosessen var god, og at deres innspill ble gjenspeilet, og de kunne derfor stå for resultatet.

De to planprosessene viser dermed at det ikke er likegyldig hvordan fylkeskommunen spiller ut de mange dimensjonene ved rollen sin i planprosessene. Forventingene i plan- og bygningsloven er at regionale planer skal være et instrument både for den retningsgivende (regionalpolitiske) og den samordnende rollen som fylkeskommunene har. Slik sett gir ikke lovforarbeidet oss noe svar når disse to rollene står i spenn.

Det er derfor en utviklingsoppgave i fylkeskommunene selv, eventuelt med bistand fra KS, å finne balansen mellom disse ytterpunktene. Hvordan planprosessen organiseres, hvor dyp forankring man etterstreber fra kommunene, hvordan man klarer å involvere statlige aktører som NVE, FM,

hvilken holdning de fylkeskommunale prosesslederne og fylkespolitikerne har til de andre aktørene, er alle faktorer som fylkeskommunene må ha et bevisst forhold til. Dersom regionale planer skal få en sterkere innvirkning på konsesjonsbehandlingen, er spørsmålet om det bør stilles mer prosesskrav til hvordan fylkeskommunene involverer og forankrer de substansielle elementene i planen hos de ulike eksterne aktørene.

Et annet viktig aspekt er fylkespolitikernes rolle. Riktignok vedtar de regionale planer ofte utarbeidet av en konsensussøkende administrasjon, men når konkrete prosjekter lanseres avdekkes ofte politiske konflikter som medfører at politikere «går imot» tidligere beslutninger. Det skjedde implisitt i Rogaland da fylkeskommunen valgte å ikke sende innsigelse mot konsesjon som stred mot regional plan for vindkraft.

7 Mulige institusjonelle endringer for økt innflytelse til fylkeskommunene

7.1 Argumenter for økt fordeling av beslutningsmyndighet, basert på nærhetsprinsippet.

Vår gjennomgang av Stortingets intensjon med regionale vindkraftplaner, og gjennomgangen av vindkraftsaker, har pekt på en rekke problemområder/utfordringer som bør arbeides med. I henhold til Stortingets intensjoner med regionale vindkraftplaner og intensjonen med regionreformen (Meld. St. 6, 2018-2019), som spesielt retter seg mot konsesjonssystemet for vindkraftutbygginger, er det etter vårt syn nødvendig å styrke fylkeskommunenes rolle i vindkraftsaker. Det er flere argumenter for dette.

For det første har befolkningen i regionen (unntatt angjeldende kommune) i dag liten innflytelse over beslutningen, med hensyn til hvor mye anlegget påvirker dem gjennom konsekvenser for næringsutvikling, friluftsliv, miljø- og naturhensyn m.m. For det andre, så er konsekvensene av vindkraftutbygging ofte kommuneovergripende, noe som tilsier større samordning mellom ulike kommuners interesser, regionale interesser og statlige interesser. Dette tilsier et større behov for å styrke samordningsmekanismene som det fylkeskommunale nivået besitter, først og fremst gjennom det formelle samordningsinstrumentet *regional plan*. Dette er også i tråd med en av regionreformens intensjoner, som er å styrke fylkeskommunens rolle som tilrettelegger for samordning mellom forskjellige nivåer og sektormyndigheter (Meld. St. 6, 2018-2019).

Nærhetsprinsippet³¹ handler om at oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne som blir berørt, for å sikre løsninger som er godt tilpasset lokale forhold og god forankring hos dem som blir berørt. Dette kan ofte tilsi at myndigheten bør ligge hos kommunene. Men dersom innbyggere på tvers av kommunegrenser blir berørt, kan det tilsi at en enkelt kommune ikke bør ha vedtaksmyndigheten, men snarere fylkeskommunen – fordi den favner alle de berørte innbyggerne innenfor sitt elektorat.

I vindkraftsaker tilsier nærhetsprinsippet at kommunene bør ha en avgjørende rolle, i og med at realkonsekvensene vil bli størst for kommunens innbyggere. Det er derfor gode argumenter for at kommunen bør ha stor innflytelse over konsesjon og MTA.

I de siste årene har subsidiaritetsprinsippet blitt styrket i lovverket, som vi tidligere har vært inne på, gjennom å komme til uttrykk i Grunnloven § 49 andre ledd, om rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Subsidiaritetsprinsippet har også fått en lovmessig forankring i kommuneloven av 2018 § 2-2, som angir prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det

³¹ Subsidiaritetsprinsippet

kommunale og fylkeskommunale selvstyret.³² Bestemmelsen sier at dette selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, og at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Selv om disse overordnede bestemmelsene i seg selv, ikke setter bindende skranker for myndighetsfordeling, representerer de argumenter for at kommunene formelt bør tildeles en tyngre formell rolle enn det de er gitt i dagens konsesjonsbehandling.

På den annen side kan vindkraftutbygging berøre også regionale interesser. Vindkraftsaker har svært ofte effekter som går på tvers av kommunegrenser, fordi det berører friluftsområder og naturverdier som brukes av langt flere. Det er derfor sterke argumenter for at det forvaltningsnivået som mest effektivt og legitimt kan avveie hensyn mot hverandre (som gjelder alle berørte), er det regionale nivået (fylkeskommunen). Samtidig er det også sterke statlige interesser i vindkraftsaker. Det tilsier at prosessene rundt vindkraftutbygging bør involvere *flere aktører på en sterkere måte* enn det dagens konsesjonsbehandlingssystem (inkludert MTA) legger til rette for.

Regional planlegging er en modell som i større grad kan sikre at kommuneoverskridende og tverrsektorielle interesser blir tilgodesett, og som legger til rette for at ulike forvaltningsnivåer deltar aktivt. Her vil også kommunenes planlegging spille inn – som viktige faktorer i utformingen av regionale planer. I tillegg bidrar fylkestingets vedtaksmyndighet til at innbyggere som er berørt, også er representert når vedtaket treffes. Mye tilsier derfor at det regionale nivået bør styrkes i vindkraftforvaltningen, helst gjennom at regional plan får større betydning.

Som Hagen-utvalget (KMD 2018) presiserer, så er et av de viktigste argumentene for å desentralisere oppgaver fra statlig nivå til regionalt folkevalgt nivå, å øke den politiske helhetstenkningen. Det har de siste årene skjedd en betydelig vekst og oppdeling i den statlige forvaltningen, særlig i direktoratene og direktoratsliknende enheter, noe som har gitt sektorisert forvaltning med lavere grad av samordning enn ønskelig. I regionreformen argumenterer Hagen-utvalget for at fylkeskommunene har egenskaper som gjør dem egnet til å møte slike sektoroverskridende utfordringer på en bedre måte, dette gjelder særlig for å avveie ulike hensyn i areal- og transportutvikling, byvekst, reduksjon av klimagasser og klimatilpasning, kystsoneforvaltning og natur- og ressursbasert næringsutvikling (KMD 2018: 43). Utvalget mener en overføring av myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til utbygging av småkraft og vindkraft til fylkeskommunene, vil styrke koblingen til lokale og regionale forhold utover det enkelte søknadsområdet. Utbygging av småkraft og vindkraft vil kunne settes i et større utviklingsperspektiv, knyttet til blant annet arealbruk, utbygging og næringsutvikling. Fylkeskommunene vil kunne styrke dialogen med, og involveringen av, kommunene ved vurdering av konsesjonsspørsmålet. En overføring av beslutningsmyndighet i spørsmålet om utbygging av småkraft og vindkraft, vil gi fylkeskommunene som regionalt politisk nivå, muligheten for å vurdere å sette enkeltsaker inn i en større geografisk og regional

³² Hoveddelen av loven trer i kraft høsten 2019, ved konstituering av nye kommunestyrer.

utviklingskontekst, og legger til rette for regionale perspektiver og prioriteringer, samt kobling av oppgaveområdet opp mot øvrige samfunnsutvikleroppgaver. Overføring av konsesjonsmyndighet på småkraft og vindkraft gir rom for vurdering av enkeltsaker ikke bare i relasjon til andre kraftsøknader, men også annen aktivitet og mål for utviklingen i bestemte områder (KMD 2018 s. 113-114). Forsterket og mer forpliktende regional planlegging ses som et relevant alternativ til overføring av konsesjonsmyndighet, ved at fylkeskommunens politiske helhetlige vurderinger i større grad kan legge rammer for konsesjonsbehandlingen.

Også effektivitetsargumenter ligger til grunn for å styrke rollen til regionale planer i vindkraftsaker. I Hagen-utvalgets rapport (KMD 2018) vises det til uttalelser fra kraftfylkene om at en generell styrking av regionale planer, gjennom involvering fra statlige aktører, kan bidra til å synliggjøre eventuelle motstridende interesser på et tidlig stadium og dermed sikre mer effektiv hensynsavklaring og raskere konsesjonsprosess.

Studien finner at det er mye som tyder på at Stortingets intensjon har vært å tillegge fylkeskommunen, og de regionale planene, mer vekt i konsesjonsbeslutninger enn dagens praksis gir dem. I henhold til Meld. St. 6 (2018-2019) om overføring av nye oppgaver til det folkevalgte regionale nivået, er regjeringens intensjon når det gjelder vindkraft at «Fylkeskommunene skal involveres sterkere i konsesjonsmyndighetenes behandling av små vannkraftverk og vindkraft ved at NVE skal konsultere fylkeskommunene» (s. 95). Videre gjentas ordlyden i pbl (2008) § 8-2, og det presiseres at «NVE skal vektlegge fylkeskommunal planlegging i konsesjonsbehandling av små vannkraftverk og vindkraft» (Meld. St. 6, 2018-2019, s. 95). Dagens regjering gjentar dermed stortingskomiteens intensjon, slik den kom til uttrykk ved behandlingen av pbl (2008). Studien avdekker også at NVE treffer vedtak hvor hverken regionale planer eller regional behandling i forbindelse med de enkelte konsesjonssakene veier tungt. For å få til den praksisendringen regjeringen gir uttrykk for at de ønsker (Meld. St. 6, 2018-2019), må det derfor institusjonelle endringer til.

Stortingets intensjon har også vært at kommunenes interesser skal tillegges stor vekt. Ulike institusjonelle endringer må diskuteres ut fra hvor de ligger i skjæringspunktet mellom statlig styring og et sterkere subsidiaritetsprinsipp. Vi argumenterer derfor med at det er behov for å gjøre institusjonelle endringer i konsesjonssystemet for vindkraft og for hvordan MTA-planene besluttet, for å sikre tilstrekkelig legitimitet. De institusjonelle endringene bør forene behovet for en statlig styring som ivaretar oppnåelsen av nasjonale og internasjonale (EU)-mål, samtidig som de i større grad endrer myndighetsfordelingen i henhold til nærhetsprinsippet. Nærhetsprinsippet vil på dette området tilsi at både det folkevalgte nivået på regionalt og lokalt nivå, får mer å si for konsesjonsbeslutninger og MTA-beslutninger.

Siden vår empiriske studie finner at regionale planer ikke tillegges stor vekt, og intensjonen både til Stortinget og dagens regjering er at de skal tillegges vekt, vil vi spesielt diskutere hvorvidt forslagene potensielt innebærer en tyngre vektlegging av regionale planer og det regionale folkevalgte nivået. Ut fra en slik

tankegang vil vi rangere de ulike forslagene langs en akse som går fra sterk statlig styring til et sterkt nærhetsprinsipp (se vedlegg 10.9) og diskutere dem kort ut fra hva som kan være fordeler og ulemper med forslagene. Vi legger alternativene fram i en rekkefølge i henhold til økning i fylkeskommunenes innflytelse, endog ikke nødvendigvis den kommunale innflytelsen.

7.2 Utforme og rullere regionale planer for vindkraft

I dagens konsesjonssystem for vindkraft styrer NVE alle deler av prosessen. De behandler melding, konsesjonssøknad og MTA-søknad, men åpner for å motta innspill fra både offentlige instanser og publikum gjennom åpne høringer. Fylkeskommunene og kommunene kan også komme med innsigelser mot både konsesjon og MTA. Dermed løftes behandlingen til OED. Det er dermed en formell avstand i denne prosessen, og våre informanter mener til dels at NVE ikke tar tilstrekkelig hensyn til høringsinnspill.

Planprosesser, etter pbl (2008), er ment å være *den primære felles arenaen* hvor fylkeskommuner, kommuner og sektormyndigheter møtes, brynes mot hverandre, avveier hensyn og prioriterer (Winge 2018, Hanssen og Aarsæther 2008). Berørte statlige enheter har både rett og plikt til å delta i utarbeidelsen av slike planer. En regional planprosess er derfor en eksisterende arena hvor fylkeskommunen, kommuner og NVE kan komme i god dialog. Man kan derfor se for seg at alle de elleve nye fylkeskommunene utarbeider egne regionale vindkraftplaner, eventuelt rullerer sine eksisterende, for å oppdatere dem med ny kunnskap (eventuelt nye fylkesinndelinger). Det må imidlertid avklares hva en regional plan for vindkraft skal befatte seg med, altså hvilke hensyn og interesser den regionale planen for vindkraft skal avveie mot hverandre (naturmangfold, friluftsliv, næringsutvikling og innovasjon, folkehelse, areal og transport, infrastrukturinvesteringer, etc.), og ikke minst hvilken status den skal ha.

Dersom regionale planer skal få en sterkere innvirkning på konsesjonsbehandlingen, er et annet spørsmål om det bør stilles mer prosesskrav til hvordan fylkeskommunene involverer og forankrer de substansielle elementene i planen hos de ulike eksterne aktørene (kommuner og statlige myndigheter).

Fordeler:

Fordelene ved å fortsette å arbeide frem/oppdatere regionale vindkraftplaner er mange. For det første er det et kjent instrument for aktørene, og det er ofte etablert samarbeidspraksiser. Som tidligere vist har NVE for eksempel deltatt i prosjektgruppen til alle de seks eksisterende regionale planer for vind. For det andre kan regionale planprosesser, dersom de blir arrangert og tilrettelagt på en god måte, være arenaer for gjensidig læring og forståelse, samt innhenting av lokalkunnskap og regionale vurderinger. Gjennom felles diskusjon kan det være lettere å komme til en felles forståelse om optimalt volum og plassering i en region, som også NVE er med på, en forståelse som kan ligge til grunn for NVE sine beslutninger i seinere konsesjonsprosesser.

En slik prosess rundt regional planlegging vil også medføre at fylkeskommunen selv får en mer gjennomtenkt og velbegrunnet vurdering angående volum/plassering, som også ivaretar NVEs interesser, og dermed større gjennomslagskraft overfor NVE. For det tredje kan slike planprosesser dermed føre til at ikke bare fylkeskommunen som samordner, men også som regionalpolitisk aktør, kan tre tydeligere frem og få gjennomslag for en forståelse som NVE bærer med seg inn i sine konsesjonsbeslutninger. Dette avhenger imidlertid av at fylkeskommunen balanserer sine roller som samordner og regionalpolitisk aktør på en gjennomtenkt og klok måte. Studiene av de regionale vindkraftplanene i Rogaland og Nordland viser ulike strategier, hvor den ønskelige balanse, etter vår vurdering, ligger et sted imellom. For det fjerde er det grunn til å forvente at de regionale planene blir viktigere og viktigere som samordningsarena fremover, på grunn at det økende antallet søknader, og det økende omfanget av lokal motstand. For å sikre en større aksept og legitimitet til den nasjonale vindkraftpolitikken, er det grunn til å tro at regjeringen ønsker bedre, mer gjennomsiktede, og en mer desentralisert beslutningsstruktur. I tillegg er realiseringen av en nasjonal vindkraftpolitikk avhengig av markedsaktører. En for stor folkelig motstand kan svekke markedsaktørenes ønske om å investere i området, av frykt for å miste omdømme (som aktører som jobber for bærekraftig utvikling). NVE uttaler selv at de anser regional aksept for utbygginger som avgjørende ved en eventuell storstilt utbygging av vindkraft i Norge.

Ulemper:

Det er likevel flere argumenter for at fylkeskommunene ikke skal gå i gang med omfattende prosesser for å utforme/rullere regionale vindkraftplaner. For det første viser studien at dagens praksis i NVE og OED i liten grad vektlegger intensjon i pbl – om at planene skal «legges til grunn» for andre offentlige aktørers virksomhet (her konsesjonsbehandling og klagebehandling), eller Stortingets intensjon om at regionale planer for vindkraft skal tillegges vekt i konsesjonsbehandlingen (Innst. O. nr. 57, 2007-2008). Det er per i dag ikke noen indikasjon fra NVE eller OED om at denne praksisen skal endres. Dette innebærer at man risikerer at det gjennomføres omfattende planprosesser, uten at dette vil gi forventet innvirkning på konsesjonsbehandlingen. Om praksis ikke endres, kan det stilles spørsmålstegn ved om en slik offentlig tid- og ressursbruk kan rettferdiggjøres. På disse møtearenaer stiller representanter fra kommuner, fylkeskommuner, statlige sektormyndigheter, og eventuelt sivilsamfunn og miljøorganisasjoner. I tillegg bruker fylkeskommunen som planlegger, sine kompetansemiljøer til å utforme det endelige dokumentet.

Ett siste viktig spørsmål er hvordan hele planinstituttets legitimitet påvirkes av at det kan stilles spørsmål ved hvorvidt statlige myndigheter, her NVE og OED, følger intensjonene i plan- og bygningsloven eller Stortingets intensjon når det gjelder de regionale planene for vindkraft. Planer er, som en del av lokaldemokratiet og regionaldemokratiet instrumenter, avhengig av tillit og legitimitet. Om ikke praksis i NVE og OED endres, risikerer man ved å lage nye/rullere eksisterende regionale vindkraftplaner, å underminere legitimiteten til regionale planer som styrings- og samordningsinstrument.

7.3 Gjeninnføre nasjonal godkjenning av regional plan ved lov

Et annet forslag er å gjeninnføre formell statlig godkjenning av regionale planer. Tidligere måtte regionale planer (fylkesplanen) legges frem for regjeringen til godkjenning. Plan- og bygningsloven § 8-1 gir regjeringen myndighet til å pålegge fylkeskommunen å utarbeide regional plan for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder, og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold, organisering og om planen skal godkjennes av Kongen. De fleste regionale planer har etter pbl (2008) ikke lenger krav om nasjonal godkjenning, og trenger kun vedtas av fylkestinget. Enkelte planer har fremdeles krav om nasjonal godkjenning. Det følger av vannforskriften § 29 at vannforvaltningsplanene skal godkjennes av Kongen. Ifølge retningslinjene for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg (MD og OED, 2007) skal regionale planer vedtatt i fylkestinget godkjennes ved kongelig resolusjon eller av Miljøverndepartementet. Dette ble imidlertid endret da man tok bort godkjenningsregler for regionale planer generelt.

Forslaget om å gjeninnføre en slik godkjenningsordning, for vindkraftplaner spesielt, eller regionale planer generelt, kan synes paradoksalt. Det er flere argumenter for og mot.

Fordeler:

Det viktigste argumentet for å gjeninnføre nasjonal godkjenning av regional plan (om vindkraft, evt. generelt) er at en godkjenningsordning vil innebære at det departementet som er ansvarlig vil måtte ta en koordineringsrolle nasjonalt. En slik ordning innebærer at planen også måtte bli forelagt andre departementer for godkjenning. For det andre, kan en slik ordning også påvirke forhandlingene internt i arbeidsgruppen som utformer den regionale planen. Alle parter, også de fra statlig myndigheter, vil da vite at sluttresultatet også skal godkjennes av regjeringen, og man kan dermed anta at den vil oppfattes som mer forpliktende. Dermed blir selve prosessen med å utforme planen viktigere.

For det tredje kan en slik ordning føre til en praksisendring for hvordan statlige myndigheter arbeider for å oppnå et omforent planresultat. I den første generasjonen regionale planer for vindkraft, mente mange av de regionale aktørene at NVE alltid forbeholdt seg retten til å gjøre sine vurderinger, uavhengig av den regionale planen. Denne innstillingen kommer også frem i merknadene til den nasjonale godkjenningen av mange av planene. Dersom en nasjonal godkjenning skal fungere som en mekanisme for å forplikte også statlige aktører, kan det ikke ligge inne slike merknader i godkjenningen. Godkjenningen bør være et uforbeholdent godkjent-stempel, som forplikter statlige aktører til å legge den til grunn.

Ulemper:

Det er flere argumenter mot å gjeninnføre godkjenningsordning. For det første gir det statlige myndigheter, ved departementene, en formell

godkjenningsmyndighet over regionale planer. Dette vil innebære en styrket mulighet for statlig styring, og dermed en begrensning av regionaldemokratisk autonomi. Flere tar til orde for at det gir fylkeskommunene mer selvstyre når de regionale planene ikke krever nasjonal godkjenning (Baldersheim et al, 2019). For det andre kan det føre til en praksis hvor statlige sektormyndigheter i større grad vil overprøve de beslutninger og vurderinger som ligger i regional plan.

7.4 Fellesføringer fra departementer

Det neste forslaget er å innføre «Fellesføringer» for å styrke regional plan som samordner av statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser i vindkraft. Dette er gjort for de regionale vannforvaltningsplanene.³³ Direktoratgruppen av relevante direktorat for vannforvaltning har utarbeidet «fellesføringer» i en felles rammeplan til underordnede statlige sektormyndigheter. Her gis en mer detaljert og tidfestet oversikt, over hva som er forventet av dem i arbeidet med å rullere de regionale vannforvaltningsplanene frem mot 2021. Denne gir føringer som er felles for alle regionale statlige sektormyndigheter, for hvordan de skal opptre i det regionale planarbeidet. Fellesføringer, liknende det som er innført i vannforvaltningen, gir ingen endring i myndighetsfordelingen.

Fordeler:

Et første argument er at fellesføringer ikke er en systemendring, men snarere en presisering av dagens regelverk. Innholdsmessig er det likt det som står i § 8-3 og § 8-2 i pbl (2008) og i vannforskriften. Det som presiseres i fellesføringene er en tydeliggjøring av statlige sektormyndigheters rett og plikt til å delta i regionalt planarbeid, bringe inn relevant kunnskap i planprosessen, og kvalitetssikre kunnskap, samt «et særlig ansvar for å vurdere konsekvensene og påse at oppdateringen som angår eget ansvarsområde ligger innenfor nasjonale føringer». Det oppfordres likevel til at den enkelte sektormyndighet også skal følge opp gjennom en egen, intern fremdriftsplan som sikrer at egne aktiviteter og ressurser planlegges. De understreker også at statlige sektormyndigheter også har ansvar for å treffe vedtak om gjennomføring av tiltak for å følge opp planene i etterkant (altså sikre samordning «ex post»).

Et annet argument er at slike fellesføringer er viktig for å få opp bevisstheten rundt pbl (2008) i departement som ikke tradisjonelt har vært så bevisst på sine roller og forpliktelser etter pbl. Fellesføringer kan dermed bidra til å sikre forankring av regionale vindkraftplaner i tre relevante departement: OED, KLD og KMD, slik at Stortingets intensjoner med regionale planer (og regionale planer for vindkraft spesielt) bedre ivaretas. Dette kan igjen føre til at planene blir fulgt. For det tredje kan forslaget styrke fylkeskommunens stilling ved at direktoratet og statens representanter blir sterkere instruert om å delta aktivt, og dermed også inngå i reelle forhandlinger om utfallet av planprosessene. Flere av informantene mener at prosessene rundt utformingen av de regionale planene for vindkraft kunne vært bedre, for å sikre samordning «ex ante» og samordning «ex post». Den samme innvendingen har vært fremmet av statlige og kommunale aktører i

³³ I KLD sin utsending 19.3.2019 «Nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene»

regionale vannforvaltningsplanprosesser (Hanssen et al 2016, Hovik og Hanssen 2016).

Ulemper:

Spørsmålet er om det er tilstrekkelig å lage fellesføringer som ikke har noen formell juridisk status. Selv om det er mye som kan tyde på at en slik presisering av krav fra overordnet sektormyndighet til underliggende sektormyndighet (gjennom linjen) kan være en nødvendig forutsetning, er det mye som tyder på at fellesføringer må kombineres med sterkere sanksjonsmekanismer. Fellesføringer er nylig innført i forbindelse med vannforvaltningsplaner, så det er per i dag få erfaringer å hente inn for å si noe om de virker.

7.5 Skjerpet begrunnelsesplikt: Lovpålagt å grunngi avvik fra regional og kommunal plan ved konsesjonstildeling

Et forslag som kan styrke nærhetsprinsippet er å innføre en lovfestet plikt til å begrunne avvik fra regional plan og kommunale planer ved konsesjonstildelingen, for eksempel i energiloven § 2-2. Bestemmelsen kan også gis i pbl. § 8-2, men det vil trolig gi best systematikk med en slik særbestemmelse i den mest spesifikke loven, med en henvisning dit fra pbl. § 8-2. Det samme bør gjelde avvik fra vertskommunens egen arealplan (kommuneplanens arealdel). Regelen kommer i tillegg til den alminnelige plikten til å begrunne forvaltningsvedtak, men vil utgjøre en *skjerpet* begrunnelsesplikt.

Dette er en form for styring som gjerne tas i bruk der lovgiver ikke ønsker å ta stilling til hva konkrete vedtak bør gå ut på i forkant, men der det samtidig er ansett som viktig å ha en viss kontroll på den interesseavveiningen som skal gjøres. Naturmangfoldloven § 48 siste ledd gir et eksempel:

«Søknad om dispensasjon etter første ledd skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene. I dispensasjon etter første ledd skal begrunnelsen for vedtaket vise hvordan forvaltningsmyndigheten har vurdert virkningene som dispensasjonen kan få for verneverdiene, og hvilken vekt det er lagt på dette.»

Vi finner en lignende bestemmelse i forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje og fjerde setning, slik den gjelder etter lovendring i 2017:

«Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret.»

Formålet med innføring av skjerpet begrunnelsesplikt her var å bidra til større bevissthet om, og bedre etterlevelse av, bestemmelsen om å legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av fritt skjønn. I tillegg var det forutsatt at kravet om å redegjøre for vektleggingen av hensynet til det kommunale selvstyret, å gjøre det enklere å etterprøve denne vektleggingen (Prop. 64 (2016-2017) s. 41).

En ny bestemmelse i energiloven kan ha følgende ordlyd: «*Dersom konsesjonsvedtaket fraviker en regional plan, jf. pbl. kap. 8, skal begrunnelsen for dette framgå av vedtaket.*» Her kan man også legge inn samme krav om man fraviker kommunalplanen. En forutsetning her er at plikten til å legge til grunn en foreliggende regional plan allerede ligger der, med hjemmel i plan- og bygningsloven § 8-2.

Fordeler:

Det viktigste argumentet for en lovpålagt plikt til å grunngi avvik fra regional og kommunal plan i konsesjonsvedtaket (og klagevedtaket), er å sikre at konsesjonsmyndigheten legger stor vekt på både kommunale og fylkeskommunale skjønnsvurderinger. Forslaget innebærer ikke en formell endring i myndighetsfordelingen, kun en skjerping av begrunnelsesplikten, som igjen kan øke bevisstheten om regionale planer og kommunale planer som gjelder for området. Konsesjonsmyndighetene vil da måtte vurdere konsesjonssøknaden opp mot føringene i den relevante regionale planen, og kommunale arealplaner, og begrunne avvik. En større bevissthet om hva de regionale planer og kommunale planer innholdsmessig sier om området, vil trolig i praksis føre til sterkere vektlegging av dem. For det tredje vil oppfyllelsen av begrunnelsesplikten kunne overprøves av OED i en klagesak, og eventuelt også vurderes av Sivilombudsmannen. Det samme gjelder for en sak for domstolene, dersom det skulle bli aktuelt. For det fjerde er dette et krav som ikke nødvendigvis vil medføre økt arbeidsmengde for NVE. I intervjuer med representanter for NVE går det frem at de er bevisste på hva som står i regional plan, og har et bevisst forhold til hvorfor de ikke følger regionale planer. NVE plikter også å være med i utarbeidelsen av regionale planer, og vil som deltaker i prosessen være godt informert om hva som ligger i planen.

Ulemper:

Et argument mot en skjerpet begrunnelsesplikt, er at avvik fra regional plan i prinsippet kan tilgodese både statlige og kommunale interesser. I noen tilfeller ser vi også at staten fraviker regional plan nettopp for å prioritere hensynet til en enkelt kommune. Da vil en skjerpet begrunnelsesplikt i praksis kunne svekke kommunens posisjon.

7.6 Regional plan definerer «mest egnede» områder innenfor de utvalgte områdene i nasjonal ramme

Nasjonal ramme lanserer under kapittel «60.3 Mulige alternativer til NVEs forslag om utpeking av de mest egnede områdene» at denne identifisering kan skje regionalt (NVE, 2019, s. 220). Hvis regionale planer følger en mal som tar hensyn til nødvendige tema, «kan fylket eventuelt vurdere de mest egnede områdene basert på vårt grunnlagsmateriale og regional kunnskap». Dette alternativet er ikke videre utredet. Et annet alternativ er at fylkeskommunene vurderer ønskeligheten av utbygging i de utpekte «mest egnede» områdene i nasjonal ramme. En slik løsning vil kunne gi en ytterligere innsnevring av de 16.000 km² med ikke-ekskluderte områder og dermed utgjøre en slags forhåndskonsesjonsprosess.

Fordeler:

Hvis NVE og sentrale myndigheter først har gjennomført harde og myke eksklusjoner, kan en regional plan med aktiv deltagelse fra NVE vurdere vind- og nettkapasitet opp mot andre hensyn (som siste steg i prosessen gjengitt i kapittel 4.2 i denne rapporten). Et argument for en slik løsning er derfor at det å bruke regionale planer til å detaljere de utpekte områdene i regional ramme for vindkraft kan styrke fylkeskommunenes innflytelse, men også kommunal innflytelse, på den senere konsesjonsbehandlingen. Regionale planer for vindkraft må forholde seg til kommunenes kommuneplaner (arealdel). I tillegg vurderer NVE selv at en slik tilnærming kan gi sterkere lokal og regional forankring, og mer detaljert områdeangivelse vil gi sterkere regional og lokal styring av hvor man tillater vindkraftanlegg (gjennom konsesjonsbehandling og MTA). Dette kan igjen bidra til en større grad av måloppnåelse, ved at man i større grad unngår folkelig motstand. Intervjuer med NVE og OED viser at de anser økt forankring lokalt som avgjørende hvis det blir stor utbygging av vindkraft i framtiden, for eksempel etter økt krav om fornybar energi fra EU, jf. diskusjon under kapittel 2.3 i denne rapporten.

Ulemper:

Et argument mot en slik ordning, som NVE selv fremfører, er at regionale planprosesser vil ta for lang tid i forhold til det umiddelbart eksisterende behovet for økt styring av søkere til områder. Et annet motargument er at en slik framgangsmåte vil innebære utpeking av mindre, men langt flere, områder rundt i landet. Dette er dermed ikke i overensstemmelse med OED sin oppdragsbeskrivelse til NVE, om å identifisere et begrenset antall relativt store områder. Et tredje motargument er at en slik regional «operasjonalisering» av de utvalgte områdene i nasjonal ramme, ikke nødvendigvis vil gi økt innflytelse for fylkeskommunene på konsesjonsbehandlingen. Dette vil avhenge av om en slik mer detaljert regional plan vil få reell innflytelse i NVE sin konsesjonsbehandling. Forslaget må derfor kombineres med en avklaring av regionale planers status i konsesjonsbehandlingen. I dag mener NVE at de ikke er bundet av disse og gir

heller ikke prioriteringene der avgjørende innvirkning på deres konsesjonsbeslutning. I en slik uavklart situasjon vil det kunne argumenteres for at det er unødvendig ressursbruk å operasjonalisere nasjonal rammes utvalgte områder i mer detaljerte områder nedfelt i regionale planer.

7.7 Fylkeskommuner og kommuner har formell vetorett, mulig kombinert med auksjon

Fremover vil kontinuerlige tekniske forbedringer trolig gjøre vindkraft profitabel over mesteparten av landet. Isolert sett kan dette medføre at mange vil ønske å bygge ut, og auksjoner på et begrenset antall områder/prosjekter vil kunne medføre at de mest samfunnsøkonomiske prosjekter realiseres og ressursrenten overføres til det offentlige, jf. diskusjon i delkapittel 5.4.2. Rent praktisk kan dette skje ved at kommunene og/eller fylkeskommunene³⁴ signaliserer hvorvidt de ønsker utbygging og hvilke arealer de selv stiller til rådighet. Det innebærer at kommune, og eventuelt fylkeskommune, får en beskyttelse mot statlig overstyring av arealplaner i lovverket. Dette gir kommunen/fylkeskommunen vetorett mot utbygging, men ingen rett til å bygge ut. Inntektene fra auksjonen kan imidlertid deles mellom alle «villige» kommuner/fylker hvor det riktignok virker rimelig at vertskommuner får en større andel. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten kan deretter vurderes av NVE eller i forhold til regionale planer, hvoretter NVE så auksjonerer ut de mest lønnsomme for å dekke det politisk ønskede utbyggingsvolum.

Fordeler:

Forslaget innebærer en endring av myndighetsfordelingen mellom stat, regionalt nivå og kommunalt nivå, i henhold til nærhetsprinsippet. Det vil styrke fylkeskommunale og kommunale planer som regional – og lokalpolitiske styringsinstrument. Et annet argument er at en reduksjon av tilbudet til utbyggere kan øke selskapenes betalingsvillighet. Hittil har det vært større tilbud enn etterspørsel, og selskapene har dermed kunnet presse prisen både til grunneier og avtaler med kommunene ned, med trussel om og heller gjøre en avtale med andre villige grunneiere/kommuner. I en optimal verden hvor bindende avtaler grunneiere/kommuner imellom er mulig, ville de selv koordinert en auksjon for deretter å fordele inntektene.

Ulemper:

En auksjonsordning fordrer en viss grad av koordinering. Det kan derfor være i kommunene/fylkeskommunenes interesse å overlate beslutningsmakten til staten, representert ved NVE for en koordineringsrolle hvis en slik auksjonsordning innføres. En klar parallell er hvordan statlig konsesjonsordning for fossekraft presset investorer til å betale langt mer for fallrettighetene, enn det de betalte i et fritt marked på 1800 tallet (Firdaposten, 2019).

³⁴ Det kan også være en fordel om grunneiere signaliserer villighet slik at budgivere på forhånd vet hvor stort areal som kan bygges ut. Hvorvidt disse har lovmessig rett til andeler av betalingen for konsesjon må avklares.

7.8 Delvis desentralisert modell, inkludert flernivå-avtale for gjennomføring: NVE er konsesjonsmyndighet for vindkraft, regionale planer legger sterke premiss og kommunene vedtar MTA

En alternativ ordning er at ulike forvaltningsnivåer har forvaltningsansvar og beslutningsmakt i forskjellige deler av prosessen i vindkraftsaker. I forslaget i vedlegg 10.10 tar vi utgangspunkt i ulike elementer i en vindkraftprosess, der en utbygging konkretiseres før den kan iverksettes.

Denne prosessen gir flere ulike forvaltningsnivåer vedtaksmyndighet i vindkraftsakene. Den tar utgangspunkt i at nasjonal ramme for vindkraft vil foreligge. Så skal fylkestingene vedta regionale planer. Dette vil igjen legge rammen for konsesjonsvedtak, som NVE skal treffe. Til slutt kommer MTA-vedtak, som skal skje som kommunalt vedtak om reguleringsplan. De ulike nivåene har altså ansvar for forskjellige deler av prosessen. Samtidig vil de alminnelige reglene om høringer, og rett og plikt til å medvirke, gjelde.

Samordningen mellom nivåene kan styrkes ytterligere ved at det innføres en plikt til å utarbeide en flernivå-avtale for gjennomføring av den regionale planen. Slike avtaler er allerede innført på andre områder; som byvekstavtaler. En slik flernivå-avtale for vindkraft vil kunne sette en mer operativ ramme for det etterfølgende arbeidet med konsesjon, herunder den innledende meldingen, og også for MTA-avgjørelsene. I tillegg kan kommunen sørge for at det også blir inngått en *tilbakeføringsavtale* i forbindelse med vedtak av reguleringsplan for MTA.

Fordeler:

Dette forslaget innebærer en reell desentralisering, gjennom å gi kommunene tilbake den myndighet de hadde over arealplanen for anlegget (detaljplan og MTA) før 2008. Gevinsten kan være bedre forankrede, og mer informerte vedtak. Vedtakene vil også bli mer transparente enn de er i dag, hvor det ikke fremkommer tydelig hvordan NVEs veiing av hensyn har foregått. Lokal og regional medvirkning kan bli sterkere, og særlig kommunenes eierskap til prosessene vil styrkes. Dette kan gi prosessene bedre legitimitet, som igjen kan føre til større støtte i befolkningen, og på sikt styrke gjennomføringen av vindkraftpolitikken.

Ulemper:

Denne modellen forutsetter at det finnes oppdaterte regionale planer eller kommunal plan, som kan legge premisser i konsesjonsbehandlingen. Å utforme slike planer er en omfattende prosess. Modellen risikerer også til en viss grad noe dobbeltbehandling, blant annet når det gjelder regional plan, konsesjon og MTA, men vil på den måten også bli mer transparente. Desentralisert modell:

Fylkeskommunen får konsesjonsmyndighet og kommunene vedtar detaljplan/MTA.

Det forslaget som i størst grad representerer en desentralisering av formell beslutningsmyndighet, er forslaget om å overføre konsesjonsbehandlingen og -myndigheten til fylkeskommunen. Hagen-utvalget (KMD 2018) foreslo at fylkeskommunene får myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til utbygging av vannkraft på 1–10 MW og vindkraft over 1 MW/ fem turbiner (som i dag ligger til NVE og OED som klageinstans). Utvalget forutsetter at fylkeskommunen kan benytte NVE i saksbehandlingen. Forslaget innebærer en formell myndighetsoverføring fra statlig nivå til fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

Fordeler:

Denne desentraliserte modellen vil være mest i tråd med nærhetsprinsippet, og styrke både fylkeskommuners og kommuners autonomi og oppgaveportefølje. Argumentene til Hagen-utvalget (KMD 2018) er at en overføring av myndighet på dette området vil styrke koblingen til lokale og regionale forhold utover det enkelte søknadsområdet, og at utbygging kan ses i et større samfunnsutviklingsperspektiv, blant annet knyttet til arealbruk og næringsutvikling. Utvalget mener også at fylkeskommunene bør ta en mer aktiv rolle ved å utarbeide regionale planer for bærekraftig utnyttning av naturressurser, hvor statlige aktører og kommuner er dypt involvert. Vi tar imidlertid til orde for at subsidiaritetsprinsippet bør styrkes ytterligere, ved å innføre en ny tosporsmodell hvor kommunene får tilbake myndigheten til å lage arealplaner for anleggene (dagens detaljplan/MTA), mens fylkeskommunene sitter med myndighet til å treffe vedtak om konsesjon.

Kommunenes posisjon vil her være å bidra inn i det regionale planarbeidet, for å sikre at deres interesser blir ivaretatt, samtidig som de styrkes ved å ha hånd om arealplaner (MTA) for anleggene. Mulige interessekonflikter mellom myndighetsnivåene vil i stor grad måtte løses under den regionale planprosessen.

Ulemper:

Både nasjonale, regionale og lokale hensyn berøres av vindkraftutbygging. Denne desentraliserte modellen innebærer at statlig styring blir mer hands-off, og dermed kan mulighetene for å ivareta viktige nasjonale hensyn svekkes. Behovet OED og NVE har for nasjonal styring av energisektoren og mulighet til å ivareta nasjonal energipolitikk, kan likevel ivaretas gjennom ulike styringsvirkemidler. For eksempel gjennom å være med å utarbeide de regionale planene og sørge for at statlige interesser blir ivaretatt her. Dersom konsesjonsmyndigheten flyttes til fylkeskommunene, og det fortsatt er et miljø som arbeider med nasjonal energipolitikk i statsforvaltningen, vil NVE og evt. andre organer «tvinges» til å gå inn med større tyngde i den fylkeskommunale saksbehandlingen og slik bidra til at sakene blir opplyst også med grunnlag i statlig energipolitikk, betraktninger om nettkapasitet og andre tekniske forhold mv.

8 Konklusjoner

KS ønsket å få belyst tre hovedtemaer gjennom studien:

- Hva er de viktigste statlige og regionale intensjonene med regionale planer for vindkraft, og hvordan har konsesjonsprosessen tatt hensyn til disse hittil?
- Identifisere forskjell i utpekte områder i regionale planer og nasjonal ramme, og forklare årsak til forskjell i utvelgelse
- Identifisere og drøfte forutsetninger som må oppfylles for at regional plan skal fungere etter intensjonen.

Studien viser at det var Stortingets intensjon at NVE i sin konsesjonsbehandling for vindkraft skulle legge stor vekt på både regionale planer og vertskommunens vurdering. Vår analyse av to regionale planer viser at de har ganske ulik innretning. I den ene har fylkeskommunen tatt en tydelig regionalpolitisk, retningsgivende rolle, men har ikke klart å skape et omforent resultat. I den andre har fylkeskommunen operert mest som en samordner. Ingen av planene har imidlertid hatt særlig stor innvirkning på konsesjonsbehandlingen. Gjennomgangen vi har gjort av ulike saker (klager og innsigelser) får tydelig frem at forholdet mellom regionale planer for vindkraft og systemet er uavklart, og trenger å presiseres for å skape større forutsigbarhet.

Det er stor diskrepans mellom de utvalgte områdene i nasjonal ramme og de utvalgte områdene i de regionale planene. Føringerne for nasjonal ramme var imidlertid å peke ut forholdsvis store områder for seinere detaljvurdering under framtidig konsesjonsbehandling, mens regional plan identifiserte og utredet mindre områder med flere detaljer. Analyseområdene i nasjonal ramme omfatter derfor mer areal. En del av dette er også anbefalt i regionale planer. Men der hvor vi allerede har fått mange utbygginger i områder omfattet av regional plan, er disse nærmest i sin helhet ekskludert som følge av sumvirkningene.

Intensjonen med regionale planer er at de skal være uttrykk for en felles, omforent vilje, og at den så skal «legges til grunn» for beslutningene som tas av de samme myndighetene som har bidratt i utformingen av planen. Det at den skal legges til grunn innebærer en viss virkning på styringen. Studien har vist at aktørene har ulik forståelse av hva «legges til grunn» innebærer, og at konsesjonsmyndigheten ikke oppfatter at regional plan skal ha stor innvirkning på konsesjonsbeslutninger. Verken NVE eller OED oppfatter at planen medfører noen plikt til å tillegge innholdet stor vekt.

Dersom planen skal ha innvirkning i dagens situasjon, innebærer dette en praksisendring hos NVE og OED. Det er få indikasjoner på at det vil skje. Vi viser flere ulike modeller for institusjonelle endringer som alle vil styrke nærhetsprinsippet, i større eller mindre grad. Vi har vist at noen endringer kan skje uten at myndighetsfordelingen endres, for eksempel ved at fylkeskommunene selv bruker regionale planer for vindkraft mer aktivt. Men vi har også pekt på at det kan gjøres mer dyptgripende endringer, ved en omfordeling

av beslutningsmyndighet, for eksempel der fylkeskommunene får konsesjonsmyndigheten og kommunene vedtar MTA.

8.1 Utdyping av de ulike temaene som er blitt diskutert

8.1.1 Fylkeskommunen står svakt overfor sektormyndighet og kommunale vurderinger

Kun seks av 19 fylker har utarbeidet regionale planer for vindkraft. Våre informanter mener dette skyldes at NVE og OED alene har full beslutningsmakt over alle deler av konsesjonsprosessen for vindkraft og i praksis velger å se bort fra anbefalingene i de regionale planene. Nyten av en relativt ressurskrevende prosess med å utarbeide slike regionale planer står derfor ikke i forhold til den lille innflytelsen de regionale planene i praksis har hatt. Dette inntrykket forsterkes av at ingen av de seks fylkene har valgt å oppdatere de eksisterende regionale planene i henhold til standard fireårig rullering av planer.

Erfaringene fra gjennomgangen av de to planprosessene, og etterfølgende konsesjonsbehandling, viser at kvaliteten på kunnskapsgrunnlag, planprosess og planresultat virker inn på (statlige) aktørers holdning til planen. I Rogaland så vi at en konflikt mellom fylkeskommunen og fylkesmannsembetet på den ene siden, og NVE og den viktigste vertskommunen Bjerkreim på den andre siden, under utarbeidelsen av regional plan. Denne uenigheten medførte at to sistnevnte i praksis ikke stod inne for planens anbefalinger som deler fylket inn i ja- og nei-områder. NVE, og særlig Bjerkreim kommune, signaliserte derfor umiddelbart at de ikke ville følge planen.

Forarbeidene til plan- og bygningsloven uttrykker at konsesjonsmyndigheten skal ta hensyn til både regionale planer og kommunenes vurderinger. NVE, og OED, mener at loven ikke pålegger dem å følge dette, og at de som sektormyndighet står fritt i sine vurderinger i konsesjonsbeslutningene. Samtidig forteller informanter om at regjeringen har uttrykt politisk ønske om å gi kommunen vetorett mot utbygging, men ingen rett til å bygge ut hvis NVE ikke finner prosjektet samfunnsøkonomisk lønnsomt. NVE anslår at de implisitt og eksplisitt har avslått 60 prosent av alle foreslåtte prosjekter.

Rogaland fylkeskommune har anslått at 70 prosent av konsesjonene for vindkraft er gitt i områder den regionale planen har frarådet. Vår studie av tilsvarende plan for Nordland viser at fylkeskommunen har fått relativt stor innflytelse ved å innta en mindre styrende rolle i utarbeidelsen av den regionale planen. De oppnådde god kommunikasjon med NVE og kommunene i en smidig tillempingsrolle for disses interesser. Den seinere konsesjonsgivingen er stort sett i overenstemmelse med den regionale planen med unntak av Sleneset, inkludert i regional plan mot NVE sin vilje på grunn av stor hubroforekomst, og Kalvvatnan som OED seinere avviste etter innsigelser fra reindriftsnæringen, mot kommune, fylke og NVE sine anbefaling og ønske.

De to tilfellene illustrerer godt dilemmaet fylkeskommunen står overfor. Siden det eksisterer et vidt rom for fortolkning av hva § 8-2 i pbl (2008) innebærer, så har

kommuner og statlige aktører som NVE muligheter til å fravike de regionale planenes føringer. Dermed vil gjennomføringen av prosessen få en større betydning for hvordan planen følges opp. Om fylkeskommunen tar en sterk regionalpolitisk rolle (gir klar strategisk retning), kan effekten av de regionale avveininger være at statlige og kommunale aktører, som ikke opplever å få sin vilje gjennom, nekter å følge planen. Hvis de derimot er villige til å sette til side viktige regionale hensyn i dette arbeidet, blir planen lettere akseptert av deltakerne. Dette kan gi en plan som har større innvirkning på konsesjonsprosessene, som vindkraftplanen i Nordland. Faren er at en regional plan som kun samordner andre aktørers interesser, ikke i tilstrekkelig grad gir regionalpolitisk retning. Selv om fylkeskommunene bør ha rom for selv å velge hvor tungt de vektlegger de ulike rollene sine (særlig rollen som regionalpolitisk retningsgiver og samordner), er det behov for en overordnet avklaring av hvilken virkning planen skal ha for statlige og kommunale aktører.

8.1.2 Et økende konfliktnivå i vindkraftsaker skyldes også manglende krav til prosess

Informantene i denne studien får også frem at det økende konfliktnivået man ser rundt vindkraft det siste året, også kan tilskrives manglende krav til konsesjon/MTA-prosessene. NVE innvilget tidlig en rekke konsesjoner hvor utbyggere først lang tid seinere har valgt å bygge ut. Disse opprinnelige konsesjonene ble gitt for en gitt mengde installert effekt. I etterkant har det skjedd stor utvikling i teknologien, og utbyggerne foretrekker nå en mer moderne teknologi. Dette innebærer ofte større vindmøller, og disse ruver mer i terrenget og krever endringer i plasseringen innenfor det relativt store konsesjonsgitte området. Kritikere hevder derfor at den opprinnelige konsekvensutredningen (KU) nærmest er irrelevant, selv om NVE hevder de forlanger at KU oppdateres med ny informasjon før de aksepterer igangsettelse gjennom detaljplan og MTA plan. Uenighet om hvorvidt oppdatert kunnskapsmateriale er «godt nok» har øke konfliktnivået i vindkraftsakene.

Konsekvensutredning fordrer synlighetskart for installasjonene. Som følge av teknologisk endring på gjennomføringstidspunktet, ønsker konsesjonshaver ofte å montere høyere vindmøller med betydelig større effekt. Dette har uten unntak også ført til færre vindmøller innenfor konsesjonsrammen, selv om NVE i flere tilfeller har akseptert en økning i effekt i MTA. NVE krever da revidering av synlighetskartet, uten at vi kjenner til tilfeller hvor endret synlighet har medført at utbygger må søke på nytt eller fått avslag.

Ifølge NVE har endring i møllehøyde liten betydning for inntrykket på nært hold, men de kan få fjernvirkninger. Det kan se ut til at NVE i praksis tar lite hensyn til «fjernvirkninger» i sine vurderinger. Samtidig er det nettopp her de store menneskemengder blir berørt, for eksempel knyttet til friluftstinteresser, jf. informant i DNT, om lite friluftbruk av Bjerkreimmassivet i Rogaland.

Et annet konfliktema er tilbakeføring av området. Graden av sprenging inngår i NVE sin vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men hvor lett området kan tilbakeføres vurderes imidlertid ikke separat som et eget moment, bekrefter NVE. Kravet om «tilbakeføring» er at eier må skaffe tilveie bankgaranti som sikrer

at det er penger til å ta ned og frakte ut selve vindmøllen, fjerne betongfundamenter og gjøre arealet grønt. Dette vil være langt fra nok til å gjenskape områder slik de engang var før inngrepet. For anlegg på fjell er dette i praksis umulig. Selskapene sprenger ofte vekk selve fjelltoppen for å lage den 1-2 mål store monteringsplassen for heisekranen som skal sette opp vindmøllene. Anleggsveiene fordrer store mengder masse, siden veien ofte heves langt over et ujevnt bakkenivå og svinger i stigende terreng ofte krever store skjæringer. I teorien kan «alt» restaureres, jf. Forsvarets opprydding av skytefeltet på Hjerkin, men det vil kreve enorme ressurser som selskapene i dag ikke er pålagt å garantere. En av våre informanter i NVE presiserer at det finnes mange slike områder hvor vindkraftutbygging medfører mindre omfattende inngrep og dermed lettere tilbakeføring. I sitt eget vårseminar om vindkraft valgte de å presentere Roan-anlegget på fjell i Fosen og et anlegg på ra-skiftet i Trysil som jo viser spennvidden. Strengere prosesskrav om også å vurdere tilbakeføring separat, kan tenkes å føre til en større oppmerksomhet hos konsesjonsmyndighet rundt kvaliteter og hensyn som er fremhevet i regionale og lokale planer.

8.2 Tre hovedspørsmålene oppsummert

Studien har belyst følgende spørsmål:

- Hva er de viktigste statlige og regionale intensjonene med regionale planer for vindkraft, og hvordan har konsesjonsprosessen tatt hensyn til disse hittil?
- Identifisere forskjell i utpekte områder i regionale planer og nasjonal ramme, og forklare årsak til forskjell i utvelgelse.
- Identifisere og drøfte forutsetninger som må oppfylles for at regional plan skal fungere etter intensjonen.

Nedenfor vil vi kort oppsummere hva studien fant.

8.2.1 Dobbel intensjon, hvor regional plan står svakest

Studien viser at de ulike aktørene har forskjellig forståelse av hva som er intensjonen med de regionale vindkraftplanene. Dette gjelder pbls (2008) § 8-2 om at «Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen», Statlige aktører som NVE og OED oppfatter at «legges til grunn» innebærer en plikt til å kjenne til, men at de i liten grad trenger å følge anbefalingene, i regionale planer. Fylkeskommuner og fylkesmannsembeter mener at konsesjonsmyndigheter i stor grad skal følge anbefalingene i regionale planer, og kun avvike unntaksvis.

Det er også ulik forståelse mellom aktørene rundt Stortingets intensjoner ved å gi NVE myndighet over alle beslutninger i konsesjonssaker (også arealbeslutninger). Departementet sier i forarbeidet at «Både i behandlingen av småkraft og vindkraft skal konsesjonsmyndigheten vektlegge de regionale planene ved sin behandling av søknader» (Ot.prp. nr. 32 2007-2008 s. 41). Som tidligere vist uttalte stortingskomitéen at både regionale planer og vertskommunens vurderinger tillegges stor vekt.

Studien finner at i NVEs konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg, og vedtak om MTA-plan, kan det virke som at Stortingets intensjon om også å vektlegge regional plan ofte settes til side. Mens kommunene i praksis ser ut til å ha fått uformell vetorett, settes ofte anbefalingene i regional plan til side. I vurderingene er det noe vilkårlig hvorvidt regionale planer trekkes inn som faktorer i vurderingen, og der de eventuelt trekkes inn, veier de sjelden tungt. I enkelte fylker, som Rogaland, er 70 prosent av konsesjonene gitt i strid med den retningsgivingen som er nedfelt i den regionale vindkraftplanen. En representant for NVE sier at det blir vanskelig å lage en felles metode for hvordan man legger vekt på regionale planer. Det har vært mest oppmerksomhet rundt Rogaland der NVE har gitt konsesjon til en god del områder som er utenfor planen. Men de har også gitt en god del konsesjoner til områder som er innenfor regional plan, fordi kommunen har vært positiv til utbygging i de sakene. Heller ikke i OEDs klagebehandling tillegges regionale planer stor vekt (med unntak av Heiplanen i Agder), selv om den objektive informasjonen som der forekommer brukes som en del av kunnskapsgrunnlaget.

Studien viser likevel at prosessen rundt utformingen av regionale planer spiller noe inn på hvordan den får innvirkning på konsesjonsbehandlingen. Den regionale vindkraftplanen i Rogaland ble utarbeidet av en fylkeskommune som tok en klar regionalpolitisk rolle, hvor NVE og en enkeltkommune ikke sa seg enige i resultatet. Siden loven gir et fortolkningsrom for hvilken virkning den regionale planen skal ha for andre myndigheters virksomhet (pbl §8-2), kan mangelen på enighet i denne planprosessen bidra til å forklare den høye prosentandelen (70 prosent) konsesjonssaker hvor NVE gjør vedtak i strid med regional plan. I Nordland tok fylkeskommunen en mer samordnende rolle, og tonet ned sin regionalpolitiske rolle. Her var aktørene mer fornøyd med prosess og resultat, og NVE har i stor grad ikke gjort vedtak i strid med planen. Unntaket er to anlegg fylket inkluderte mot NVE sine signaler om dårlig samfunnsøkonomisk lønnsomhet og rikt naturmangfold ved eksistens av tett hubrobestand. NVE avviste konsesjonssøknadene i disse områdene.

NVE har myndighet over alle delene av utbyggingsprosessen fra melding, konsesjon og igangsettelsen ved godkjenning av miljø-, transport og arealplan (MTA). Da Stortinget vedtok denne forskyvingen av formell makt ved å fjerne normal arealplanprosess underlagt kommune i nye pbl i 2008, ble det også understreket at NVE som konsesjonsmyndighet skulle ta hensyn til kommunenes standpunkt så vel som den regionale planen. Den rådende politiske oppfatningen i regjeringen har i praksis medført at kommunene har fått vetorett mot utbygginger, mens fylkenes ønsker materialisert i regionale planer er mer tilsidesatt. Vi konkluderer dermed med at Stortingets opprinnelige intensjon for vektlegging av kommunale planer og vurderinger er fulgt, men ikke deres intensjon for regionale planer.

8.2.2 Utpekte områder i regionale planer er lite overlappende med områder i nasjonal ramme

Det finnes seks regionale planer for vindkraft i Norge. Dette innebærer at 16 fylker ikke har vurdert optimal plassering av vindkraft, og at de utpekte «mest egnede» analyseområdene her heller ikke er vurdert. NVE har imidlertid også

utpekt slike områder i de seks fylkene hvor det finnes en regional plan. Føringerne for nasjonal ramme var imidlertid å peke ut forholdsvis store områder for seinere detaljvurdering under framtidig konsesjonsbehandling, mens regional plan identifiserte og utredet mindre områder med flere detaljer. Analyseområdene i nasjonal ramme omfatter derfor mer areal. En del av dette er også anbefalt i regionale planer. Men der hvor vi allerede har fått mange utbygginger i områder omfattet av regional plan, er disse nærmest i sin helhet ekskludert som følge av sumvirkningene. Staten ønsker ikke flere vindmøller siden den antar at skadevirkningene for hver ny enhet blir høyere.

8.2.3 Institusjonell endring – nødvendig for at regional plan skal gi større innvirkning på konsesjonsbehandlingen?

Studien har også identifisert og drøftet forutsetninger som må oppfylles for at regional plan skal fungere etter intensjonen. Her viser vi ulike forslag til endringer som kan gjøres, som varierer etter i hvor stor grad de styrker nærhetsprinsippet.

I tillegg avdekker studien at institusjonell endring er viktig for å redusere konfliktnivået i vindkraftutbygginger, fordi noe av konflikten også bunner i manglende prosesskrav.

Som diskutert innledningsvis tilsier nærhetsprinsippet at beslutningsmyndighet må legges på hensiktsmessig nivå, etter prinsippet om at den legges på det nivået som er nærmest de som berøres. De nasjonale målene om økt produksjon av fornybar energi har hittil hatt avgjørende betydning for å la NVE som statlig aktør ha beslutningsmakten. Nå produseres det imidlertid mer fornybar energi enn Norge er forpliktet til overfor EU. OED sier derfor at argumentet for utbygging nå ikke lenger er gyldig. Dette er et argument for at man nå skal vurdere myndighetsfordelingen igjen, og diskutere hvorvidt fylkeskommunen, og til dels kommunene, kan få større innflytelse over konsesjonsprosessen enn det de har i dag.

Det kan også bli politisk og økonomisk vanskelig å beholde et rent sentralstyrt system hvis befolkningen ikke oppfatter dette som legitimt. Økt misnøye kan bidra til å svekke styringspartiene, og den nasjonalt vedtatte energipolitikken. Etter vår vurdering er det nødvendig å få en mer transparent gjennomføring av prosjektene: helt fra konsesjonsbehandling (og hvilken vektlegging av hensyn som er valgt her), detaljplan og til MTA. I tillegg er det nødvendig med mer eksplisitte nasjonale føringer som sikrer en sterkere vektlegging av lokalbefolkningens meninger, interesser og hensyn.

En annen effekt er at økt lokal misnøye kan undergrave økonomien i sektoren. Den gode lønnsomheten i sektoren skyldes at produsentene kan selge vindkraft til internasjonale selskaper på langtidskontrakter med avtalt pris mange år framover. Slike kontrakter gir sikre, forutsigbare kontantstrømmer, jf. penger på bankkonto, som igjen gjør det attraktivt for internasjonale fond med lavt avkastningskrav å kjøpe eksisterende anlegg eller bygge ut nye. Norsk næringsliv er gjerne mer risikovillige og krever ditto høyere avkastning. Derfor observerer vi at norske selskaper foretrekker å avhende anleggene til utlendinger.

Selskaper som Google og Facebook, eller for den saks skyld tyske kommuner, ønsker nettopp vår fornybare vindenergi fordi den har et plettfritt bærekraftig image. Ordføreren i Bjerkreim fikk viktig besøk før kontraktsinngåelse og rapporterer: «Han [direktør] fra Facebook ville vite om det hadde vært uro/motstand mot etablering av Bjerkreim Vindpark. Hele tiden fra første søknad og gjennom hele prosessen frem til endelig konsesjon, og beslutning om byggestart. Facebook ville ikke gå inn i områder der det var noen form for konflikter».

Sterk motstand gir et inntrykk av statlig overgrep mot lokalbefolkningen. Hvis lokale aktivister i tillegg henviser til uopprettelige skader på natur og utrydningstruede dyrearter, vil dårlig publisitet kunne skremme vekk kunder som hovedsakelig betaler for varens «gode omdømme». Når disse langsiktige strømkundene forsvinner, risikerer vi at finansieringen faller bort og dermed at utviklingen av en fremtidig viktig sektor i det grønne skiftet stopper opp.

Det er derfor avgjørende å finne institusjonelle systemer som sikrer konsensusløsninger med størst mulig aksept i befolkningen. Vindkraftkonsesjonssystemet må derfor i mye større grad nennsomt tilpasses det ordinære flernivå-demokratiet, og i større grad forholde seg til plansystemet etter pbl (2008), fordi planer er ment å være viktige samordningsinstrument. For legitimiteten til konsesjonssystemet hos befolkningen, er det avgjørende at deres stemme har blitt hørt (ikke nødvendigvis får gjennomslag) i transparente og demokratiske prosesser, for å akseptere og respektere et utfall som eventuelt går mot deres preferanser.

I tillegg kan skattlegging av ressursrenten for utdeling til kommuner og fylker trolig øke populariteten hos mange.

9 Referanser

- Baldersheim, Kurt Houlberg, Anders Lidström, Eva-Marin Hlynsdottir, Pekka Kettunen (2019) Local autonomy in the Nordic countries, University of Agder rapport, oppdrag for KS
- Hanssen, G.S og H. Hofstad (2017) «Regional planlegging som flernivå-koordinering», *Kart&plan* 77 (21–39)
- Hanssen, Gro Sandkjær, Hege Hofstad og Ulla Higdem (2018) «Regional plan», Kapittel 8 i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red.) (2018a) *Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget 119-139
- Inderberg, T.H.J.; H. Rognstad og I-L. Saglie (2019) “Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practise”, *Energy Research & Social Science*, forthcoming
- KMD (2018) *Regionreformen - Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Rapport fra ekspertutvalg (Hagen-utvalget).
- MD/OED (2007) «Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg», Miljøverndepartementet / Olje- og energidepartementet, Retningslinjer
- Solbakken, Arve (2019) «Vindkraftspekulasjon og bondefangeri», *Firdaposten* 17 april
- Innst. O. nr. 57 (2007-2008) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner. Melding til Stortinget | Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NINA (2011) «Strategisk konsekvensutredning for landbasert vindkraft – En evaluering av regionale planer for vindkraft», Rapport fra norsk institutt for naturforvaltning
- NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.
- NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets utredning med lovforslag. NVE (2009) Syv vindkraftverk i området Høg-Jæren/Dalane og Bjerkreim transformatorstasjon – Bakgrunn for vedtak», datert 16.12.2009
- NVE (2017) *Forslag til Nasjonal ramme for vindkraft*, datert 01.04.2019, NVE
- OED (2017) *Bestilling – Nasjonal ramme for vindkraft*, oppdragsbrev til NVE datert 09.02.2017, OED
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen OED (2012) *7 klager i Rogaland. Bjerkreim*,

Time, Hå og Gjesdal kommuner. Klager på NVEs konsesjonsvedtak, OED 5. juli pbl. 2008. Lov 27. juni 2008 planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

RFK (2009) «Fylkesdelplan for vindkraft i Rogaland – ytre del», Rogaland Fylkeskommune

Shell (2007) Moi-Laksesvelafjell vindpark – Konsesjonssøknad med konsekvensutredning, Shell WindEnergy 28 juni 2007.

STFK (2008b) «Fylkesdelplan for vindkraft i Sør-Trøndelag – Del 2 retningslinjer», Sør-Trøndelag fylkeskommune

Thema (2018) Fylkeskommunale inntekter fra vannkraft – oppdatering, konsulentrapport for Samarbeidende kraftfylker

Thema (2019) Norsk fornybarhetsmål for 2030 – Thema notat 2019-01, rapport bestilt av NORWEA

Winge, Nikolai (2013) *Kampen om arealene – Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, Universitetsforlaget

ØFK (2012) *Vindkraft i Østfold – Regional plan vedtatt av fylkestinget 25 oktober 2012.*

10 Vedlegg

10.1 Metode for definisjon av Nasjonal ramme

10.1.1 Harde eksklusjoner

- Middelvind under 6,0 m/s i 120 meter høyde
- Innsjøer med areal over 10 km²
- Isbreer
- Byer og tettsteder
- Avinors flyplasser
- Nasjonalparker, landskapsvernområder og andre verneområder over 3 km²

10.1.2 Myke eksklusjoner

- Important Bird Areas (IBA)
- Nasjonale villreinområder med randsoner
- Statlig sikrede friluftsområder
- Referanseområde for kystlynghei
- Helhetlig kulturlandskap med nasjonal eller vesentlig regional interesse (KULA-områder)
- Fredede kulturminner
- Buffersone rundt verdensarvområde
- Tentative verdensarvområder
- Verneområder under 3 km²
- Foreslåtte verneområder
- Innsjøer under 10 km²
- Buffersone rundt drikkevannskilder
- Arealer som ligger under 1 km fra tettsteder
- Områder med minst tre støyfølsomme bygninger per km²
- Byggerestriksjonsarealer (BRA-arealer) rundt Avinor flyplasser
- Buffersone på 500 meter fra Avinors radarer
- Buffersone på 5 km fra MET værradarer
- Fuglesone på 2 km fra sendemastene i det digitale bakkenettet for TV-signaler
- Forsvarets skytefelt
- Internasjonalt og nasjonalt viktige mineralforekomster
- Arealer med kompleks topografi
- Skredutsatte arealer (jord-, flom- og steinskred)

10.1.3 Tematiske områder

- Nettkapasitet (NVE)
- Produksjonskostnader for vindkraft (NVE)
- Naturmangfold og friluftsliv (MD)
- Landskap (MD og Riksantikvaren)
- Kulturminner og –miljøer (Riksantikvaren)
- Reindrift (Fylkesmannsembetenes reindriftsavdelinger)
- Forsvarets interesser (forsvarsbygg)
- Reiseliv (NVE)
- Elektronisk kommunikasjon (NVE)

- Sivil luftfart (NVE)
- Værradarer (NVE)
- Nabovirkninger (NVE)
- Andre interesser (NVE)

10.2 KS-Vind referansegruppe

- KS: Halvard Læg Reid (rådgiver), Berit Aarsnes (spesialrådgiver), Therese Håkonsen Karlseng (spesialrådgiver) og Henning Berby (fagleder)
- NVE: Erlend Bjerkestrand, seniorrådgiver
- OED: Tollef Taksdal, underdirektør
- KMD: Harald Noreik, seniorrådgiver
- Kraftfylka: Niklas Kalvø Tessem, daglig leder
- Landssammenslutninga av norske vindkraftkommuner (LNVK): Thomas Bjørndal, daglig leder
- Lindås kommune: Astrid Aarhus Byrknes, ordfører
- Frøya kommune: Nils Jørgen Karlsen, næringsrådgiver
- Vest-Agder fylkeskommune: Kristin Uleberg, fagleder
- Nordland fylkeskommune: Håkon Roald, rådgiver
- MD: Snorre Stener, senior rådgiver,
- NIBR-Oslomet: Arne Tesli, forsker; Henrik Wiig, forsker, Gro Hanssen, forsker

10.3 Intervjuer

- Klaus Vogstad, vindkraft analytiker, Wind farm designs AS,
- Håkon Roald og Geir Davidsen, Nordland FK.
- Erlend Bjerkestrand, NVE, leder av arbeidet med NR-Vind
- Astrid Aarhus Byrknes, Lindås kommune, ordfører,
- Knut Petter Torgersen, fylkesråd økonomi og Thomas Norvoll, fylkesrådsleder, Rogaland FK
- Solveig Ege Tengesdal (Krf), Fylkesordfører, Rogaland FK
- Anne Katrine Lycke, Stavanger Turistforening,
- May Britt Jensen, Fylkesmiljøvernsjef / Planansvarlig leder, Kristian Austbø, seksjonsleder Naturekseksjonen og Cathrine Stabel Ertevåg, saksbehandlinger Naturekseksjon; Fylkesmannen i Rogaland, Lagårdsveien 44, Stavanger;
- Christine Haver, Regionplansjef og Steiner Eldøy, seniorkonsulent; Rogaland FK
- Reinert Kverneland, ordfører Time kommune
- Odd Stangeland, ordfører Egersund kommune, Egersund
- Torbjørn Ognedal, ordfører Bjerkreim og befaring Bjerkreim-klyngen med anleggsansvarlige
- Henrik Lindhjelm, miljøforsker, Menon,
- Tollef Taksdal og Nina Hirsch, OED
- Kristin Uleberg, Vest-Agder FK,
- Olav Friestad, tidl. Rådmann i Bjerkreim kommune, repr. i Rogaland RP prosjektgruppe
- Øyvind Isachsen, direktør og Andreas Thon Aasheim, rådgiver, NORWEA
- Arne Olsen, direktør avdeling for konsesjon, NVE

- Lars Christian Sæther – Leder for Seksjon for ressurser, areal og miljø i Avdeling for Ressurs, areal og miljø, OED
- Snorre Stener, rådgiver Miljødirektoratet

10.4 Strømproduksjon i Norge

	TWh
Samlet norsk energiforbruk	305
Forbruk norsk olje og gass sokkel	-47
Innenlandsk energiforbruk	258
Prosessering av råstoff, lage energi	-49
Netto innenlands sluttforbruk av energi	209

Tabell 1: Årlig norsk energiforbruk fra alle kilder/sektorer omregnet til elektrisitet målt i TWh (OED, 2016)

10.5 Nordland prosjektprioriteringer for regional plan

I Fylkestingets vedtak av *Regional plan om vindkraft i Nordland – arealmessige vurderinger*, (FT sak 155/09) ble følgende prioriteringsliste vedtatt:

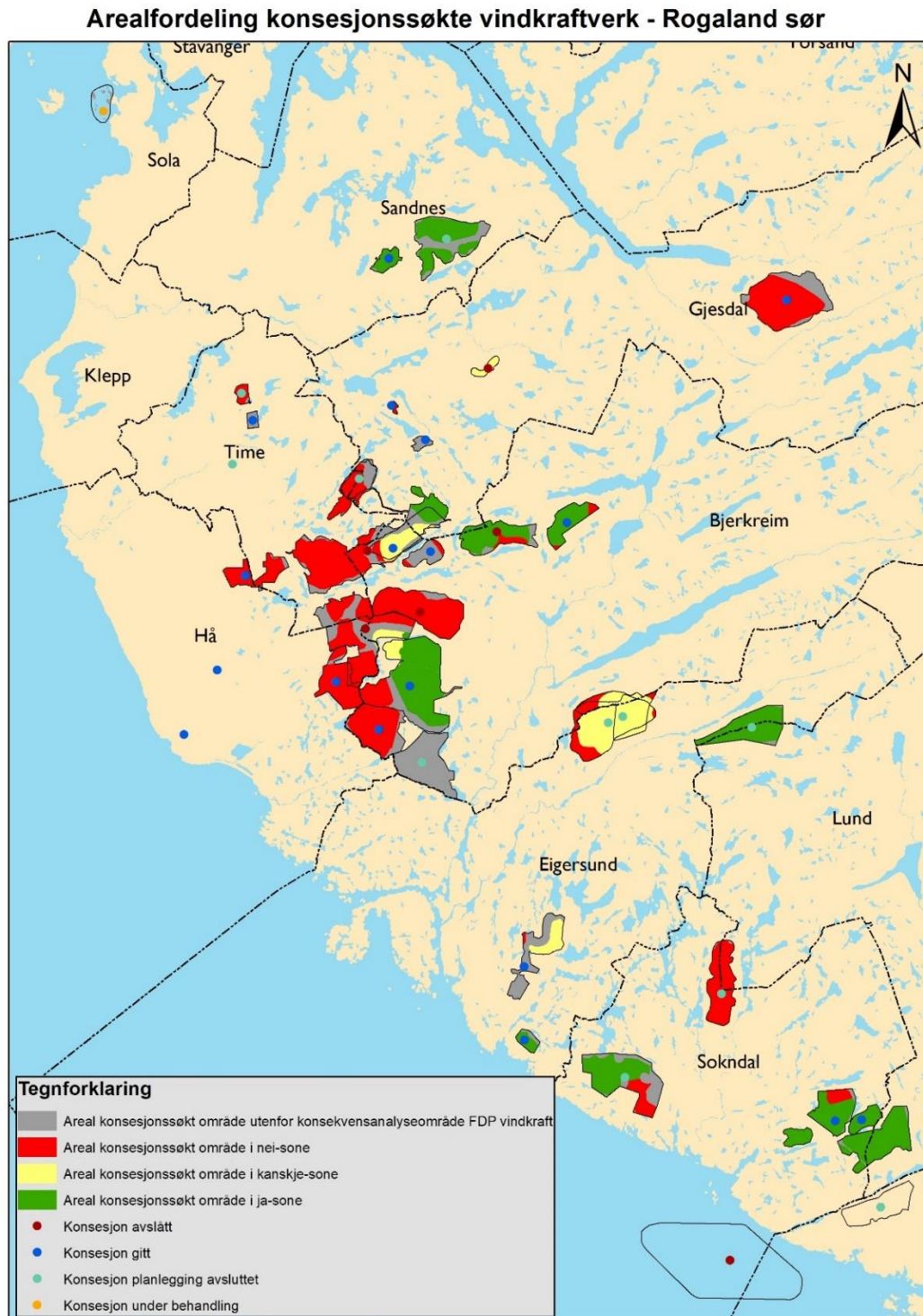
Kategori	Prosjekt	Kommune	Maksimal installert effekt (MW)
1 – Antatt minst konsekvens for miljø – og samfunnsinteresser	Kovfjellet	Vefsn	57 MW
	Sjonfjellet	Rana og Nesna	360 / 428 MW
	Skavdalsheia	Andøy	40 MW
	Sørfjord	Tysfjord	80 MW
	Ånstadblåheia	Sortland	50 MW
2 - Antatt middels konsekvens for miljø – og samfunnsinteresser	Kalvvatnan	Bindal	225 MW
	Kvalhovudet	Rødøy	33 MW
	Mosjøen	Vefsn	300 MW
	Seiskallåfjellet	Rødøy	147 MW
3 – Antatt størst konsekvens for miljø- og samfunnsinteresser	Gimsoya	Vågan	40 MW
	Sjonfjellet – Langset	Nesna	ca 10 MW
	Skogvatnet	Tysfjord	80 MW
	Stortuva	Vefsn	69 MW
	Straumøya	Bodø	25 MW

Tabell 2: Handlingsprogram for planen. Kilde: Nordland fylkeskommune. Regional plan om vindkraft i Nordland 2009-2021 (s. 14).

Kategori	Prosjekt	Kommune	Maksimal installert effekt (MW)
1 – Antatt minst konsekvens for miljø – og samfunnsinteresser	Helligvær	Bodo	18,5 MW
	Kovfjellet	Vefsn	57 MW
	Sjonfjellet	Rana og Nesna	360 / 428 MW
2 - Antatt middels konsekvens for miljø – og samfunnsinteresser	Kvalhovudet	Rødøy	33 MW
	Seiskallåfjellet	Rødøy	147 MW
	Øyfjellet	Vefsn	1000 MW
3 – Antatt størst konsekvens for miljø- og samfunnsinteresser	Gimsoya	Vågan	40 MW
	Sjonfjellet – Langset	Nesna	ca 10 MW
	Stortuva	Vefsn	69 MW

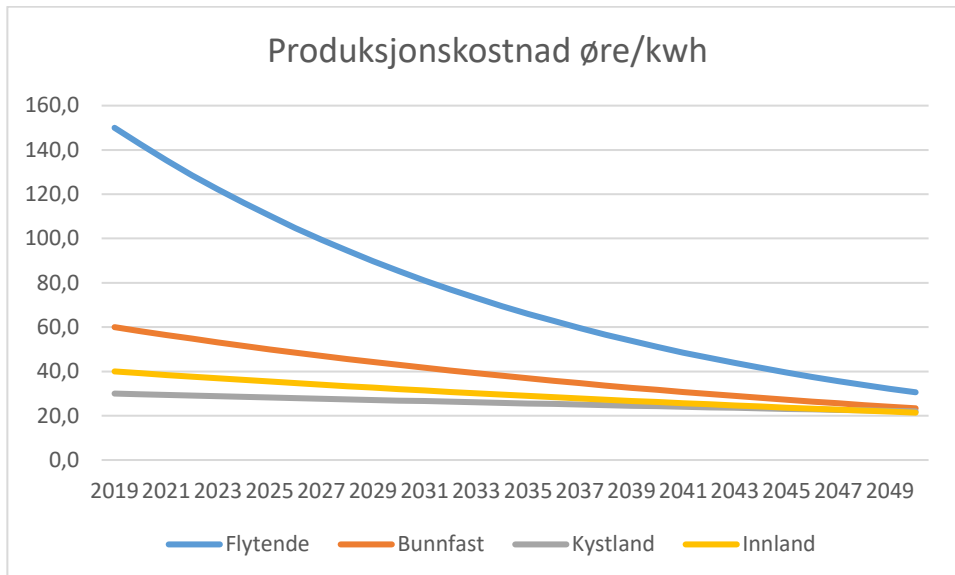
Tabell 3: Oppdatert prioriteringsliste og vurdering av vindkraftverk i Nordland, 2014.

10.6 Konesjonsområder Rogaland



Kart 1: Røde områder med blå prikk er nei-soner i RP som hvor det likevel er blitt gitt konesjon for utbygging av vindkraft i Rogaland. En gjennomgang av fylkeskommunen viser at 70 prosent av konesjongitt område ligger i slike nei-soner.

10.7 Framskriving produksjonskostnad forskjellige teknologier



Figur 1: Ekspert «ballpark figure» på utvikling i de produksjonskostnad i de fire teknologien over tid.

10.8 Rammepan 2019-2021

Rammepan 2019 – 2021 (versjon 10.01.2019)

	2019		2020		2021	
	VÅR	HØST	VÅR	HØST	VÅR	HØST
Oppfølging av godkjent plan 2016-2021						<p>Rapportering av status for måloppnåelse og oppdaterte planer til ESA</p> <p>Innen utgangen av mars 2022</p>
Sektormyndigheter	<p>Delta i høringen innen sine respektive ansvarsområder</p>	<p>Kvalitetssikre påvirkninger, miljømål og unntak, og oppdatere tiltak i Vann-Nett (inkl. nye tiltak)</p>	<p>Bidra til forberedelse av forslag til oppdatert forvaltningsplan og tiltaksprogram, og sikre forankring i eget departement</p>	<p>Delta i høringen innen sine respektive ansvarsområder</p> <p>1. oktober – 31. des. 2020</p>	<p>Bidra til ferdigstilling i vannregioner, forberede gjennomgang i direktoratsgruppen og sikre forankring i og bistå eget departement.</p> <p>1. juli – 30. september 2021</p>	<p>Bidra til gjennomgang i direktoratsgruppen, og sikre forankring i og bistå eget departement.</p> <p>1. juli – 30. september 2021</p>
Vannregionmyndighet	<p>Høring av:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planprogram 2. Hovedutfordringer <p>1. april – 30. juni 2019</p>	<p>Oppsummer høring, ferdigstille plandokumenter.</p> <p>Innen 1. januar 2020</p>	<p>Forberede høring av:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Forvaltningsplan 2. Tiltaksprogram <p>Innen 1. juli 2020</p>	<p>Høring av forslag til oppdatert:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Forvaltningsplan 2. Tiltaksprogram <p>1. oktober – 31. des. 2020</p>	<p>Oppsummer høring, ferdigstille forvaltningsplan og tiltaksprogram.</p> <p>Vedtatt i Fylkesting, sende til Miljødirektoratet.</p> <p>Innen 1. juli 2021</p>	
Fylkesmannen (som miljøfaglig ansvarlig og rådgiver)	<p>Sikre det kunnskaps-faglige bidraget i "Planprogram" og "hovedutfordringer" og delta i høring.</p> <p>Frist: 1. juli 2019</p>	<p>Revidere overvåkingsprogram i vannregionen</p> <p>Frist: 31. desember 2019</p> <p>Nye overvåkingsdata skal være registrert i Vannmiljøregisteret</p> <p>Frist: 31. desember 2019</p>	<p>Sikre det kunnskaps-faglige bidraget i oppdatert forvaltningsplan og tiltaksprogram</p> <p>Frist: 1. juli 2020</p>	<p>Delta i høringen av oppdatert forvaltningsplan og tiltaksprogram</p> <p>1. oktober – 31. desember 2020</p> <p>Gjennomføre overvåkingsprogram i vannregionen</p> <p>Frist: 31. desember 2020</p>	<p>Gjennomføre overvåkingsprogram i vannregionen</p> <p>Frist: 31. desember 2021</p>	
Miljødirektoratet som koordinerende/DG	<p>Lage maler for:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Forvaltningsplan 2. Tiltaksprogram <p>Innen 1. juli 2019</p>					<p>Gjennomgå planene i samarbeid med direktoratsgruppen, og gi tilrådning til KLD</p> <p>1. juli – 30. september 2021</p>
KLD/deep. gruppe	<p>Utarbeide nasjonale føringer</p>					<p>Departementsgodkjenning</p> <p>Innen 31. desember 2021</p> <p>Rapporteres til ESA Innen utgangen av mars 2022</p>

*Frister for innspill til planprosesser settes før høringsfristen grunnet politisk behandling av høringsdokumentene i fylkesting/utvalg.

- I tillegg er følgende løpende arbeid viktig: Gjennomføring av tiltak i vedtatt tiltaksprogram. Oppdatering av kunnskapsgrunnlaget (overvåking, problemkartlegging, oppdatering av vann-nett)

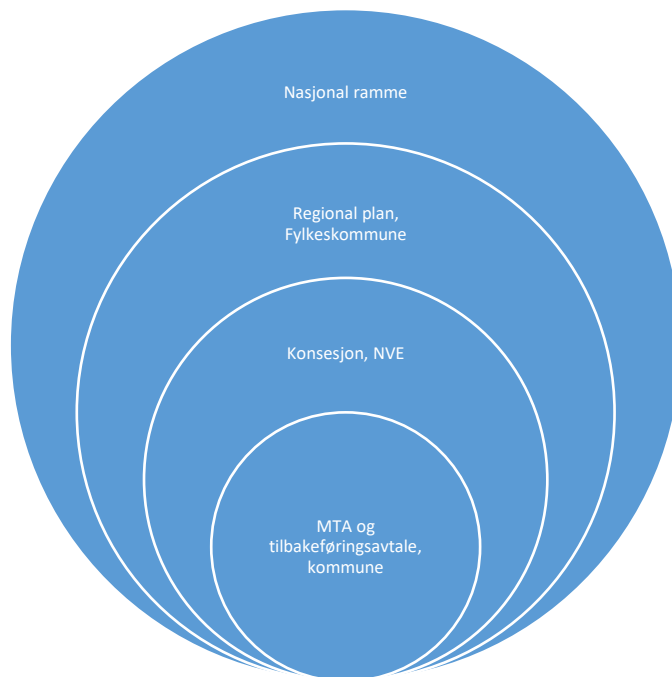
Tabell 4: Rammeplan utarbeidet av direktoratsgruppen – til sine underordnede ledd <http://www.vannportalen.no/plandokumenter/planperioden-2022---2027/>

10.9 Institusjonelle endringer rangert etter effekt



Figur 2: Forslag til institusjonelle endringer i konsesjonsordning for vindkraft, rangert fra svakt til sterkt.

10.10 Steg i konsesjonsprosess med tilhørende myndighet



Figur 3: Steg i prosess med tilhørende myndighet

10.11 Fylkeskommunens roller

Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler har flere dimensjoner. Fra Meld. St. 22 (2015–2016), s. 20.

Gi strategisk retning til samfunnsutvikling	<ul style="list-style-type: none">– Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer– Etablere felles mål– Prioritere og velge strategisk retning for utviklingen – ut fra regionale og lokale forhold– Forankre hos alle relevante aktører– Bruke samfunns- og arealplanlegging som verktøy
Mobilisere ulike aktører med ressurser	<ul style="list-style-type: none">– Mobilisere aktører med ressurser – privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn– Etablere mobiliserende (plan)prosesser– Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møteplasser– Fungere som nettverksnode, fasilitere og lede samarbeid/arenaer– Ha insentivordninger som stimulerer til samarbeid
Samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk	<ul style="list-style-type: none">– Samordne og forplikte ulike sektormyndigheter– Samordne egne sektorer og planer– Benytte regional plan til å gi retning for og samordne offentlige aktører– Fungere som bindeledd mellom forvaltningsnivåer– Veilede

Figur 3.1 Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerrollen og hva det innebærer for utøvelsen av rollen (Hofstad og Hanssen 2015)