

## Høring Nasjonal ramme for vindkraft

### Oppsummert

NVE har levert en nasjonal ramme for vindkraft som i stor grad svarer til mandatet og Stortingets forventninger. Det er et solid faktagrunnlag som legges frem, med gode analyser av de fleste påvirkninger vindkraft har på omgivelsene. Selv om det var en del av bestillingen, har det mange steder vært misnøye mot at NVE har utpekt enkeltområder. Noen ønsker ikke å være inkludert i rammen, mens andre vil inn. Det oppfattes blant flere kommuner og fylkeskommuner at det ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til lokale og regionale vurderinger. Derfor må prosessen videre legge stor vekt på lokal og regional forankring.

Fylkeskommunenes rolle i planlegging av vindkraft må avklares. Selv om staten utpeker enkeltområder, må det veie tungt i konsesjonsbehandlingen dersom fylkestingene kommer til andre områder, basert på en like grundig faglig vurdering. Kommuner og fylkeskommuner må få en langt større rolle tidlig i prosessen, ikke bare med innsigelsene i etterkant. Vi ber departementet se tilbake på Hagen-utvalgets rapport, som foreslo å overføre konsesjonsmyndighet til fylkeskommunene.

Folkevalgte organer på regionalt nivå kan gjøre et solid forankringsarbeid blant kommunene. De er nærmere kommunene, samhandler regelmessig med dem, og folkevalgte i fylkeskommunen er tett på kommunepolitikken. Det er også viktig å se på kompensasjonselementet. Lokalbefolkningen må se at de får noe igjen for de investeringer som gjøres i deres dyrebare natur.

Dersom det blir utpekt områder i nasjonal ramme er det viktig med forutsigbarhet for nye søknader om vindkraft utenfor de utpekte områdene. Det må gis klare føringer for hvilke forhold som må ligge til rette for at vindkraftutbygging utenfor de utpekte områdene kan bli aktuelt. Prosjekter som bidrar til at energi fra vindkraft kan brukes lokalt, for eksempel til industrianlegg, datasentre, hydrogenproduksjon eller batterifabrikker må prioriteres, også utenfor områdene fastsatt i rammen. Det må også legges opp til at nasjonal ramme kan oppdateres når det foreligger ny informasjon om nettkapasitet eller andre forhold som kan gjøre vindkraft mer aktuelt i et ekskludert område.

### Lokal og regional forankring

Lokal og regional medvirkning er svært viktig for aksept for vindkraft blant lokalbefolkningen. Danmark har kommet mye lenger i vindkraftutbyggingen. Det er derfor interessant å se dit når det gjelder lokaliseringsdebatter angående vindkraft. Også der er motstanden økende. Undersøkelser fra forskningsprosjektet *Wind2050* viser at økt motstand mot vindkraft til dels skyldes misnøye med at lokalbefolkningen er tilsidesatt i prosessen

med lokalisering og konsesjoner. Det er lite inkludering i tidlig fase, dårlig informasjon, tunge tekniske rapporter og det blir en terskel for bredere samfunnsdeltakelse eksempelvis gjennom høringssvar. Innbyggerne opplever at utbyggere får en avgjørende rolle i utforming av planer, og i tillegg sitter igjen med mesteparten av gevinsten. Det oppfattes også som lite transparent og når det settes opp fond og andre kompensasjonstiltak i lokalområdet. Resultatet blir ofte et parallelt spor til den offentlige prosessen i sosiale medier, som ofte fører med seg misinformasjon og harde debatter.

I den danske undersøkelsen settes følgende opp som viktige elementer for å bedre lokal aksept: man trenger et mer transparent system, med bedre innsyn og mindre innflytelse fra utbygger i prosessen. Det er behov for bedre dialog, innflytelse og medbestemmelse fra innbyggerne. Det etterlyses også mer involvering fra kommuner, og det ville vært en fordel om lokale myndigheter i større grad er pådrivere for prosjekter, framfor de eksterne utbyggerne. Dersom kommunene har mer eierskap til prosjektene vil det også bedre forståelsen av at innbyggerne tjener på å ha vindkraftanleggene i sitt område. Dette gjelder også det økonomiske aspektet, hvor det vil være en fordel med en stabil lokal beskatning.

Disse betraktningene er interessante når vi diskuterer kritikken som har kommet mot nasjonal ramme for vindkraft. I utgangspunktet var dette ment som et kartleggingsarbeid, som burde være nyttig for alle offentlige instanser, så vel som utbyggere og innbyggere. Det er en stor kunnskapsinnhenting som er gjort. NVE har blant annet sett på støy og lysvirkninger, påvirkning på natur og friluftsliv, kulturminner og klimaavtrykk. Likevel er det kritikk mot arbeidet, og da særlig knyttet til utpekingen av områder som faller innenfor eller utenfor rammen. Det oppleves som at NVE i liten grad har lyttet til vurderinger fra lokale og regionale myndigheter og lokale interessegrupper.

### **PBL og Konsesjonsbehandlingen**

Etter gjeldende regelverk gis konsesjon til utbygging av vindkraft av NVE med hjemmel i energiloven. Selve konsesjonsbehandlingen er frikoblet fra plan- og bygningsloven (PBL), hvor kommunen er planmyndighet. Konsesjon gis etter energiloven, og det kan bygges anlegg uavhengig av planstatus i kommunen og fylkeskommunen.

For kommunenes del begrenser dette kommunens adgang til å kunne si nei til en søknad om omregulering eller dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, når det allerede er gitt konsesjon. Denne kan overprøves av departementet og kan komme sent i prosessen. Departementet kan overprøve kommunens avgjørelse ved statlig plan eller i den enkelte sak bestemme at endelig konsesjon uten videre skal ha virkning som statlig arealplan.

Dette gjelder også for fylkeskommunene. PBL fastslår at regionale planer, fastsatt av fylkeskommunene, skal *«legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen»*.

De fylkeskommunene som til nå har laget regionale planer for vindkraft har i liten grad fått sine planer lagt til grunn for konsesjonsbehandlingen. Det er heller ikke noen særlig grad av sammenheng mellom de utvalgte områder i nasjonal ramme og de regionale planene. Det

bør det samordnes bedre mellom energiloven og PBL, så man i større grad legger PBL til grunn i når det gis konsesjoner som påvirker kommunalt og fylkeskommunalt areal.

### **Fylkeskommunenes rolle**

Det blir viktig for Olje- og energidepartementet å avklare hva slags rolle de ulike offentlige nivåene skal ha framover. Skal nasjonal ramme være avgjørende for å få konsesjon? Skal kommuner og fylkeskommuner ha en viktig rolle i vurderingen av nasjonal ramme og konsesjonene? Nasjonal ramme kommer i den sammenhengen med et interessant forslag som er verdt å ta i betraktning:

*«Dersom det hadde blitt laget regionale planer basert på rammearbeidet, kunne de regionale planmyndighetene tatt utgangspunkt i et felles kunnskapsgrunnlag om virkninger og et felles datagrunnlag om viktige interesser. Dersom det lages et godt opplegg for regionale planer, kan fylkene eventuelt vurdere de mest egnede områdene basert på vårt grunnlagsmateriale og regional kunnskap.»*

Forslaget er et positivt signal for fylkeskommunene. De kan bruke regional og lokal kunnskap til å lage gode planer for vindkraftutbygging, med grunnlag i faktagrunnlaget. Man får da en bedre demokratisk forankring, da alle interessenter vil bli hørt i en fylkeskommunal planprosess. Det avgjørende er at de regionale planene da faktisk blir fulgt.

I den sammenhengen vil vi referere til forskningsarbeidet *«intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft»*, utarbeidet av By -og regionforskningsinstituttet (NIBR), etter oppdrag fra KS. Kraftfylka satt i referansegruppen for dette forskningsarbeidet, som har sett på rollen til regionale planer i vindkraftsaker både for eksisterende prosjekter og for fremtidige planer.

Regional plan har til en viss grad fungert som et godt verktøy for flernivåkoordinering ved å inkludere sektormyndigheter, kommuner, fylker og næringsdrivende i utformingen av planene, så vel som referansegrupper hvor interesseorganisasjoner ble gitt mulighet til innspill. Likevel finner rapporten at de regionale planene har gitt fylkeskommunen beskjeden innflytelse. Det skyldes at NVE tolker *«...legge regionale planer til grunn...»* som en forpliktelse til å bli kjent med informasjonen, men ikke som lovpålegg om å følge dens anbefalinger og vurderinger. Det foreligger ingen retningslinjer eller veileder for hvordan konsesjonsmyndighet skal vekte ønsker fra fylkeskommune og kommune mot hverandre.

I de tilfeller hvor det har blitt laget regionale planer for vindkraft fremstår som noe vilkårlig i hvilken sammenheng de har blitt trukket inn i arbeidet med nasjonal ramme. Det mangler klare veiings-kriterier i utpekingen av egnede områder. NVEs metodikk har vært å sammenstille all informasjon om eksempelvis nett, vind, rovfugl og synlighet, for så å skjønnsmessig se disse i sammenheng uten å vise til mange konkrete vektingsmekanismer. Dermed kan utvelgelsen oppfattes som noe vilkårlig.

## Regionreformen

St.Meld. 6 (2018-2019) slo fast at regionreformen innebærer å involvere fylkeskommunene mer i konsesjonsbehandlingen og vektlegge regionale planer i større grad. Dette må følges opp av klarere styringssignaler fra OED til NVE. Da kan de regionale planene bli viktigere, og de kan oppdateres med det nye kunnskapsgrunnlaget. Det kan i den sammenhengen stilles strengere krav til standardisering av metodebruk, form og involvering i de regionale planene, slik at de får styrket legitimitet.

Konsekvensene av vindkraftutbygging er 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.

Rapporten fra NIBR peker på flere grader av regional involvering som kan øke regional plans innflytelse på vindkraftplanleggingen. Her presenteres de kort:

- **Gjeninnføre nasjonal godkjenning av regionale planer**  
En nasjonal godkjenning av regionale planer vil binde konsesjonene mer til planer staten har godkjent.
- **Utarbeide regionale planer i henhold til dagens konsesjonssystem**  
Det utarbeides nye planer, men konsesjonssystemet endres ikke.
- **Innføre «Fellesføringer» for å styrke regional plan**  
Brukes ved regionale vannplaner. Fylkeskommunen koordinerer sektorinteresser.
- **NVE kan bli avkrevd å grunngi hvorfor regionale planer ikke ble fulgt.**  
Dersom NVE må grunngi hvorfor regionale planer ikke følges, blir terskelen høyere for å eventuelt avvise disse.
- **Mulig å gi kommune og fylkeskommune beslutningsmakt innenfor de 13 utpekte områdene**  
Departementet beholder de 13 utpekte områdene, men det utarbeides en mer detaljert og bindende regional plan for disse områdene.
- **Mulig å gi kommune og fylkeskommune en form for vetorett, kombinert med auksjon på arealer**  
I denne varianten lages det en regional plan hvor kommunesektoren peker ut de mest egnede områdene i sitt distrikt. Deretter auksjoneres det ut konsesjoner i disse områdene, hvor staten setter kriteriene.
- **Overføre konsesjonsmyndighet til fylkeskommunen**  
Dette er Hagen-utvalgets forslag, som Kraftfylka er tilhenger av. Under redegjøres det nærmere

## **Hagen-utvalget**

Hagen-utvalget leverte 1. februar 2018 sin rapport om oppgaveflytting fra staten til fylkeskommunene. De vurderte regionale myndigheters rolle i konsesjonsbehandlingen av vindkraft, og mente den burde flyttes over i sin helhet. Selve konsesjonsbehandlingen ble foreslått utført med bistand fra NVE. Dette ble ikke fulgt opp av regjeringen, som nøyde seg med å stadfeste at *«NVE skal konsultere fylkeskommunene og vektlegge fylkeskommunal planlegging i konsesjonsbehandlingen til utbygging av vannkraft på 1–10 MW og vindkraft over 1 MW/5 turbiner.»* Dette skulle de også gjøre tidligere, så det er ikke snakk om noe vesentlig endring.

Hovedargumentene som Hagen-utvalget brukte var at en overføring av myndighet på vindkraft vil styrke koblingen til lokale og regionale forhold utover det enkelte søknadsområdet, og at utbygging kan ses i et større samfunnsutviklingsperspektiv. Vindkraft representerer inngrep med potensielt større konsekvenser for andre verdier og hensyn. Dermed er det avgjørende å se ulike søknader i en større regional kontekst, også i relasjon til andre sektoroppgaver som ligger til fylkeskommunene, som infrastruktur og næringsutvikling.

Det er et godt prinsipp i offentlig forvaltning at beslutninger bør tas av de som kjenner de lokale og regionale forholdene, og som blir mest påvirket av beslutningene. Flere fylkeskommuner tar derfor til orde for en slik overføring, med en prinsipiell tilnærming til at staten på regionalt nivå må ta seg av kontroll og tilsynsutgaver, heller enn utviklingsoppgaver.

Det er derfor naturlig at fylkeskommunene får ansvaret for konsesjonsbehandling av vindkraft. Dette vil gjøre arbeidet med regionale planer langt mer forutsigbart, da fylkeskommunene selv kan utarbeide og følge opp regionale planer med sin konsesjonsbehandling. Dette gir bedre forutsigbarhet for partene, da det gir større sikkerhet for at man kan forholde seg til planene som er lagt for bruk og vern av naturressurser. Det gir også innbyggerne større nærhet til de ofte konfliktfylte konsesjonssakene som vil bli behandlet i fylkestingene.

Kommunene må beholde en lokal kontroll over prosessen, ved at plan- og bygningsloven også skal gjelde for vindkraftsaker. Prosesser og avgjørelser som i dag gjøres i miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) og detaljplan må behandles etter plan- og bygningsloven, ikke energiloven som i dag. Så lenge fylkeskommunene er navet i beslutningsprosessene og det trekkes inn vurderinger fra staten og kommunene, vil dette sikre forsvarlig saksbehandling i tråd med nasjonale retningslinjer.

## **Kraftskatteutvalget og vindkraft**

Skattepolitikken i kraftsektoren ble vurdert av et eget utvalg, som kom med sin innstilling 30. september i år, det såkalte Sanderud-utvalget. Likevel er det naturlig å nevne lokal og regional kompensasjon fra vindkraft, siden det har stor betydning for lokal aksept.

Vindkraftprodusenter betaler i dag kun normal overskuddsskatt av sin profitt. Utover det betaler produsentene ikke grunnrenteskatt, naturressursskatt eller konsesjonskraft- og avgifter. Dermed får de en stor konkurransefordel foran vannkraftprodusenter. Dette er også en av grunnene til at mange utenlandske pensjonsfond velger å investere i norsk vindkraft. Det er lett tilgjengelig, med jevn avkastning og relativt liten skatt i forhold til andre energiinvesteringer. Lokale og regionale myndigheter får i utgangspunktet lite. De steder der det er eiendomsskatt blir det en liten inntekt til kommunene, men ellers baserer den lokale kompensasjonen seg i stor grad på utbyggeravtaler, som for eksempel idrettshaller eller lignende.

Dette gir utbyggerne mye makt, og setter lokalpolitikere i vanskelig situasjon. Det er derfor langt mer hensiktsmessig å ha en fast skattesats som går til kommuner og fylkeskommuner. På den måten blir det forutsigbart for folkevalgte hva de får, og makt flyttes fra utbygger over til folkevalgte organ.

### **Konklusjoner**

Det er mange elementer i den nasjonale rammen som er positivt. Spesielt gjelder dette kunnskapsdelen knyttet til blant annet kartlegging av nabovirkninger, støy, visuell påvirkning og effekter for naturen. Det mest kontroversielle med rammen er utpekingen av 13 enkeltområder. Lokale og regionale myndigheter har uttrykt at de ikke har blitt inkludert nok i arbeidet med utpekingen.

Faktagrunnlaget som nå foreligger kan brukes til å lage lokale og regionale vindkraftplaner. Fylkeskommunene kan fungere som et nav med koordinering av sektorinteresser og vurderinger fra staten og kommuner, og lage helhetlige regionale planer for vindkraftutbygging. Denne må i neste omgang være bindende for konsesjonsvedtak, som kan gjøres av fylkeskommunen. Det sikrer en helhetlig og demokratisk prosess.

Dersom det skal legges ned et større regionalt planarbeid må det få stor vekt i statlig behandling i et senere steg. Plan- og bygningslovens bestemmelser må bli mer førende for konsesjonsbehandlingen av vindkraftsaker.

For å sikre at fornybarregionene får sin rettmessige kompensasjon for naturinngrepene bør man innføre en forutsigbar økonomisk kompensasjon. Det er viktig for lokal og regional aksept.

*Niklas Kalvø Tessem*

*Daglig leder Kraftfylka*