

Olje- og energidepartementet  
Saksbehandler: Mari Andrea Moland

Vår ref.:

115.3 njir

Deres ref.:

Dato:

02.10.14

### **Innspill til forslag om endring i energilovforskriften**

Vi viser til høringsbrev datert 24.06.2014 med forslag til endringer i energilovforskriften og forslag til "Veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg", og takker for forlengelse av høringsfristen.

Den Norske Turistforening skal arbeide for et enkelt, aktivt, allsidig og naturvennlig friluftsliv og for sikring av friluftslivets natur- og kulturgrunnlag. Vårt innspill til endringer i energilovforskriften er knyttet til behovet for å ivareta allmenne interesser og friluftslivinteresser.

I henhold til energiloven § 1-2 skal det sikres at «produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte», og det skal mellom annet tas hensyn til «allmenne interesser» som blir berørt. Friluftslivinteresser vil være ett av flere hensyn som faller inn under energilovens ordlyd om «allmenne interesser».

Forslaget som er lagt frem vil også gjelde teknologi som vil kunne benyttes i urbaniserte områder i tilknytning til næringsbygg og offentlige bygg. I tillegg vil forslaget også kunne benyttes i samband med lokalisering av vindkraftanlegg til områder for industri etter kommuneplanens arealdel. Forslaget gjelder ulike vindkraftteknologier fra mikrovindkraft til vindturbiner opp mot 1 MW – ulike konfigurasjoner av vindkraftteknologi vil ha ulike miljømessige virkninger. I tillegg vil det være forskjell mellom situasjoner hvor konfigurasjonen er utformet med tanke på nettilknytning, og situasjoner som faller inn under landbruksbegrepet. Våre innspill gjelder potensielle konsekvenser for allmenne interesser, landskap, friluftsliv og naturverdier.

Friluftsliv skal gi oss gode naturopplevelser. Det er omgivelsene våre – altså landskapet – som gir naturopplevelse. Landskapet er ikke bare noe vi betrakter. Vi lever våre liv i landskapet. Det norske landskapet er i rask endring. Vi har tidligere tatt til orde for å utvikle en nasjonal landskapsstrategi i tråd med Den europeiske landskapskonvensjonen, og unngå en bit-for-bit nedbygging av landskapet uten en overordnet strategisk tilnærming.

Vi vil påpeke at det i deler av landet allerede har blitt tildelt svært mange storskala vindkraftkonsesjoner. For eksempel er det på Vestlandet for tiden et stort trykk på utbygging av landbaserte vindkraftanlegg. Til tross for at det er gitt konsesjoner til tre ganger mer enn det som er fornybarmålet innen 2020, så blir presset for å få tildelt nye konsesjoner ført

videre. Kommunal saksbehandling av vindkraftanlegg må samordnes og koordineres med den energiplanlegging som utføres av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Det vil derfor være viktig at det utarbeides en offentlig metodikk for sumvirkningsvurderinger og gode rutiner for samordning mellom kommunalt nivå og NVE. Vi viser til at avtalen mellom Norge og Sverige om et felles elsertifikatmarked framhever at «hensynet til andre allmenne interesser og natur- og miljøforhold skal ivaretas gjennom tillatelsene til de enkelte utbyggingene».

En overføring av avgjørelsesmyndighet i spørsmål om småskala vindkraftanlegg vil gi kommunene økt myndighet på et avgrenset område innen energiplanleggingen (< 1 MW). En god overordnet kartlegging av viktige landskaps-, friluftsliv- og naturverdier på lokalt nivå er derfor avgjørende, dersom denne ordningen skal realiseres.

Overføring av myndighet på dette forvaltningsområdet fordrer imidlertid at kommunale myndigheter har tilstrekkelig med faglige ressurser og kompetanse innen energiplanleggingsspørsmål. Kommunene skal ikke bare sikre en effektiv saksbehandling og forutsigbarhet for søkerne, men må også sikre at borgerne og interesseorganisasjoner har reell mulighet til medvirkning i planprosessene hvor allmenne hensyn berøres. Vi er derfor opptatt av at allmenne interesser blir ivaretatt på en god måte gjennom planprosess og muligheter for medvirkning, dersom endringsforslaget realiseres. I tillegg vil det være viktig at det for energianlegg benyttes en rettslig regulering som gjør at det er adgang til å stille tilstrekkelig med vilkår i forhold til driftsvarighet, ansvarsforhold knyttet til eventuell demontering av vindkraftanlegg etter endt brukstid (gjennomsnittlig levetid for vindturbiner: 20 år), miljøvennlig håndtering av vindkraftanlegg etter endt brukstid og i forhold til avbøtende tiltak med hensyn til allmenne interesser. Vi må forvente at tilsvarende virkemidler til å stille vilkår i form av anleggskonsesjon etter energiloven også kan tilpasses gjennom kommunale tillatelser for vindkraftanlegg etter plan- og bygningsloven.

### **Innspill til de foreslåtte endringene:**

- 1) Vi vil be Olje- og energidepartementet (OED) se på mulighetene som kommunene har til å stille vilkår i samband med vindkraftanlegg etter henholdsvis reguleringsplan, dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og byggesaksbehandling. Vi mener kommunene må ha mulighet til å stille vilkår til vindkraftanlegg etter plan- og bygningsloven. Muligheten til å stille vilkår må være lik den adgangen man har i anleggskonsesjon etter energiloven.
- 2) Vi vil be OED gjøre en nærmere vurdering av ivaretagelse av allmenne hensyn og medvirkningsadgang under plan- og bygningsloven i forhold til etablering av vindkraftanlegg. Kretsen av hvem som kan medvirke i samband med vindkraftverk etablering vil variere etter plannivå og i byggesaksbehandling – dette bør gå klart frem av veilederen. Rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28 bør også omtales i forhold til de ulike plantypene og ved byggesaksbehandling.
- 3) Vi vil be OED klargjøre landbruksbegrepet og vilkåret om «vesentlig forsyner gården med egen energi» og hvilke kvantitativt mål som skal legges til grunn. I kommunal praksis har det blitt lagt til grunn et krav om mer enn 70 % av energiforsyning går til gårdsdriften.
- 4) Vi registrerer at i domstolspraksis har støygrenser vært et tema ved behandling av vindkraftanlegg, f.eks. i Rt. 1991 s. 1281 og Rt. 2011 s. 780. Vi vil be OED klargjøre praksis på feltet og også ta med Klifs retningsgivende grenser for industristøy ved natt-, kveld- og dagsituasjon i forhold til bolighus. Under «Friluftsliv og ferdsel» er det relevant å ta med at retningslinje T-1442/ 2012 legger vekt på følgende for stille områder/rekreasjonsområder:



«Ulike former for friluftsliv er viktig for så godt som hele den norske befolkningen. Omtrent 90 % av befolkningen utøver friluftsliv en eller flere ganger i året og stillhet og ro er blant de viktigste kvalitetene for friluftsliv. Dette er dokumentert blant annet gjennom spørreundersøkelser der rundt 90 % av de spurte svarer at det å ”oppleve naturens stillhet og fred” og å ”komme ut i frisk natur, vekk fra støy og forurensning” er en viktig grunn for å gå tur. Fysisk aktivitet er blant våre aller viktigste helsefremmende faktorer». Anbefalte grenseverdi for stille områder utenfor by/ tettsted er  $L_{den}$  40 dB etter retningslinje T-1442/2012.

5) Vi vil be OED klargjøre hvilke omfang og type vindturbinteknologi og konfigurasjon (antall vindturbiner) som vil falle inn under «større bygge- og anleggstiltak», jf. plan- og bygningsloven § 12-1. Dette er viktig for å sikre en effektiv, forutsigbar, helhetlig og mest mulig lik saksbehandling på kommunalt nivå. Det er en fordel at dette blir drøftet, og at grensen mot hva som regnes som «mindre bygge- og anleggstiltak» og «små tiltak» blir trukket opp med konkrete eksempler.

6) I den kommunale veilederen bør det gå klart fram at prinsippene i naturmangfoldloven §§8-12 skal legges til grunn ved utøving av offentlig myndighet. I tillegg er det viktig at vurderingen av disse prinsippene skal gå fram av den endelige avgjørelsen i samband med vindkraftanlegg.

8) I vedlegg 1 vil det også være relevant å ta med grannelova og forurensningsloven.

9) Veilederen bør også ta for seg forholdet til lokale energiutredninger etter energiutredningsforskriften, og regionale og kommunale klima- og energiplaner.

10) Sumvirkningsvurderinger etter naturmangfoldloven § 10: Vi vil vise til at det i enkelte deler av landet allerede er et høyt trykk med konsesjonstildelinger innen storskala vindkraft. For eksempel har Rogaland fylke 27,8 % av landets tildelte konsesjoner innen vindkraft. Det eksisterer foreløpig ikke en offentlig anbefalt metodikk for sumvirkningsvurderinger. Vi håper OED kan ta i dette slik at man for pressområder kan se vindkraftetablering under ett, og på en slik måte at man så langt som mulig forsøker å dempe konflikter knyttet til allmenne interesser. Departementet skriver i høringsnotatet: «Selve turbinfundamentet og veien til oppstillingsplassen krever som oftest begrensede arealinngrep. Typisk krever fundamentet et areal på under ett mål. For å unngå vaketap må normalt avstanden mellom turbinene være om lag 300 – 600 meter. Et vindkraftanlegg på fem vindturbiner vil derfor berøre relativt store arealer».

11) Vi viser til «Nasjonal strategi for et aktivt friluftsliv» (T-1535/2013). I den nasjonale strategien signaliseres følgende målsetning: «Stimulere til kartlegging og verdsetting av friluftslivsområdene i alle landets kommuner, med målsetning om at flest mulig av landets kommuner har kartlagt og verdsatt sine viktigste friluftsområder innen 2018». Under avsnittet «Friluftsliv og ferdsel» i forslag til kommunal veileder bør M98:2013 «Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder» fra Miljødirektoratet (2014) nevnes.

12) Vi ber OED gjøre nærmere rede for om vindkraftanlegg etter dette forslaget vil måtte vurderes etter forskriften om konsekvensutredninger §§ 3 og 4. Vi vil her vise til ESAs brev til Miljøverndepartementet, 10.07.2013, som tar opp forholdet til prosjekter og tiltak som nevnes i Annex II i direktiv 2011/92/EU. I samme brev påpeker også ESA forhold av betydning i samband med fortolkning av «cumulation criteria» etter Annex III i direktiv 2011/92/EU, se vedlegg III i forskrift om konsekvensutredninger: «Når flere utbyggingstiltak

i et område samlet kan få vesentlige virkninger skal tiltakets kumulative karakter i forhold til andre gjennomførte og planlagte tiltak i utbyggingstiltakets influensområde vurderes».

### Vindkraftanlegg 1 MW

Etter energiloven § 3-1 annet avsnitt kan OED fra og med 1. juli 2013 fastsette i forskrift hvor høy spenning et anlegg skal ha, eller hvilken installert effekt et anlegg skal ha før det er omfattet av konsesjonsplikten. Departementet har tidligere foreslått å delegere avgjørelsesmyndighet til kommunene på dette feltet, slik at de kunne behandle vindkraftverk med en installert effekt på inntil 500 kW og med en begrensning på to vindturbiner innenfor hvert prosjekt.

Forslaget som nå er på høring er mer omfattende. I endringsforslaget til energilovforskriften (FOR-2010-06-25-987) foreslås det nå å knytte konsesjonsplikt til anlegg med en installert effekt på over 1 MW. I tillegg foreslås det å delegere myndighet til kommunene, slik at de kan fatte avgjørelser i saker gjeldende vindkraftverk med en installert effekt på inntil 1 MW etter plan- og bygningsloven. Departementet foreslår å begrense antallet vindturbiner til maksimalt fem innenfor hvert prosjekt. Det er kommunene selv som har ansvaret for å ta hensyn til miljø, natur, landskap, kulturminner og friluftsliv. Overføring av myndighet på dette forvaltningsområdet fordrer derfor at kommunale myndigheter har tilstrekkelig med faglige ressurser og kompetanse innen energiplanleggingsspørsmål. Forskriftsendringene gjelder landbasert vindkraft. Departementet vektlegger at det bare er testanlegg i sjøområdet kan behandles etter dette forslaget.

Endringsforslaget vil åpne opp for en rekke ulike typer vindturbineteknologi, som hver for seg vil kunne ha ulike miljøvirkninger. I praksis har kommunene vært i stand til å behandle småskala vindkraft ut fra eksisterende ordlyd i energilovforskrifta § 3-1 men med visse skranker (konsesjonsplikt for elektrisk anlegg ”med spenning over 1000 volt vekselstrøm/1500 volt likestrøm”). En endring av vilkåret for konsesjonsfritak knyttet til installert effekt vil åpne opp for annen teknologi utover små vindturbiner 4-5 kW, ”gårdsvindmøller” på for eksempel 45 kW, og antallet vindturbiner samlet på et areal. Departementet bør derfor klargjøre de miljømessige virkningene av valg av turbineteknologi, arealbruk og konfigurasjon av vindkraftanlegg (antallet vindturbiner).

Teknologi	Installert effekt	Rotordiameter (m)	Tårnhøyde (m)
WindEn	45 kW	14,6	18-36
Vestas V25 (vindturbin)	200 kW @ 33 m/s	25	28,5
Vestas V39 (vindturbin)	500 kW @ 16 m/s	39	40
Enercon E-48	800 kW	48	50 / 55 / 60 / 76
Enercon E-53	800 kW	52,9	60 / 73
Enercon E-44	900 kW	44	45 / 55

Tabell 1 Eksempel på vindturbineteknologi som vil falle utenfor konsesjonsplikten etter forslag om endringer i energilovforskriften



### **Gjeldende retningslinjer for vindkraft (T-1458 / 2007)**

Utforming av retningslinjer er viktig for å sikre en helhetlige og langsiktige vurdering, og hensynet til en mest mulig lik saksbehandling. I gjeldende retningslinje for vindkraftverk (T-1458/ 2007) behandles mindre vindkraftverk og kommunal saksbehandling i kapittel 7:

«Lokalt kan enkeltturbiner og mindre vindkraftanlegg ha positive sider knyttet til energiforsyning og næringsutvikling. I nasjonal og regional sammenheng er slike anlegg av mindre betydning energimessig enn store vindkraftanlegg. Hensynet til ønsket om lavest mulig miljø- og samfunnskostnader per kWh tilsier generelt en prioritering av større utbygginger konsentrert til avgrensede områder fremfor spredt utbygging av mindre anlegg. Det vises i denne sammenheng til erfaringene fra Danmark hvor det er innført en støtteordning for å fremme at eldre, mindre effektive vindturbiner blir byttet ut med nyere, mer effektive turbiner. Formålet er å oppnå en bedre anvendelse av landskapsressursene. I tillegg vil støy også kunne være mer fremtredende ved enkeltturbiner og småskalaanlegg ettersom de ofte plasseres nærmere bebygde områder og fordi små turbiner kan støye mer enn store turbiner på grunn av høyere turtall», s. 39.

Det er svært viktig at retningslinjer er oppdaterte og i tråd med gjeldende lovgivning. Vi håper derfor at departementet vil vurdere å revidere retningslinjene i T-1458 / 2007 slik at de er i tråd med plan- og bygningsloven (LOV-2008-06-27-71) og naturmangfoldloven (LOV-2009-06-19-100). En eventuell endelig veileder for kommunal saksbehandling av vindkraftverk vil også medføre behov for en oppdatering av T-1458/ 2007.

### **Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (T-1497/ 2011)**

I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging blir det vist til:

- ”fylkeskommuner og kommuner legger til rette for økt produksjon av fornybar energi, herunder også bioenergi, uten at viktig naturmangfold eller store landskapsverdier går tapt”. (vår understrekning)
- ”fylkeskommuner i regioner med potensial for utbygging av vindkraft og små vannkraftverk avklarer om det skal utarbeides regionale planer i tråd med nasjonale retningslinjer. Regionale planer som utarbeides bidrar til å styrke beslutningsgrunnlaget for konsesjonsbehandlingen. Planer for små vannkraftverk sees i sammenheng med regionale vannforvaltningsplaner”. (vår understrekning)

Så langt har det blitt utarbeidet 7 regionale planer for vindkraft. På kommunalt nivå er det langt færre eksempler på at kommuner har utarbeidet tematiske vindkraftplaner. Innhered samkommune, Nord-Trøndelag fylke, er en av de få kommunene som så langt har utarbeidet tematiske vindkraftplaner (2007). I Time kommune, Rogaland fylke, er det imidlertid utarbeidet egne retningslinjer for etablering av småskala vindkraftanlegg etter plan- og bygningsloven (2013).

Fnr	Fylke	Regional plan for vindkraft	År
1	Østfold	Vindkraft i Østfold - Regional plan - vedtatt i fylkestinget 25. oktober 2012	2012
2	Akershus	Ikke foreløpig	
3	Oslo	Ikke foreløpig	
4	Hedmark	Ikke foreløpig	
5	Oppland	Ikke foreløpig	
6	Buskerud	Ikke foreløpig	
7	Vestfold	Ikke foreløpig	
8	Telemark	Ikke foreløpig	
9	Aust-Agder	Ikke foreløpig	
10	Vest-Agder	Ikke foreløpig	
11	Rogaland	Fylkesdelplan for vindkraft i Rogaland - ytre del	2007
12	Hordaland	Fylkesdelplan for vindkraft i Hordaland 2000-2012 (gjeld eit utval kystkommunar)	2002
14	Sogn- og Fjordane	Regional plan for vindkraft - Vedteken av fylkestinget 8. juni 2011 (sak 33/11)	2011
15	Møre og Romsdal	Ikke foreløpig	
16	Sør-Trøndelag	Fylkesdelplan vindkraft Sør-Trøndelag vedtatt 16.12.2008	2008
17	Nord-Trøndelag	Ikke foreløpig	
18	Nordland	Regional plan om vindkraft i Nordland - arealmessige vurderinger - vedtatt av Fylkestinget i Nordland 31.11.2009 (FT sak 155/09)	2009
19	Troms	Ikke foreløpig	
20	Finnmark	Regional vindkraftplan for Finnmark 2013-2025	2013

Tabell 2 Oversikt over regionale planer for vindkraft

I gjeldende veileder for vindkraftverk (T-1458/ 2007) presiseres det: «Der det foreligger regionale planer med retningslinjer for etablering av vindkraftanlegg vil disse være retningsgivende for de kommunale vurderingene», s. 40. I utkast til ny kommunal veileder for vindkraftanlegg får regional plan virkning for kommunale vurderinger i den grad den omtaler og har retningslinjer gjeldende «mindre vindkraftanlegg». En innvending til dette vil være i forhold til sumvirkningvurderinger og i områder som er preget av storskala vindkraftanlegg. Under slike omstendigheter vil relevansen av overordnede konfliktvurderinger i forhold til natur-, landskap- og friluftslivverdier i retningslinjer også måtte legges til grunn i de kommunale vurderingene. Et annet forhold er at nasjonale føringer vil måtte legges til grunn der det ikke foreligger regional plan, eller regional plan ikke dekker et tema som er omtalt i nasjonal føringer. Nasjonale føringer vil også ha virkning i forhold til kommunal saksbehandling av vindkraftanlegg.

### **Naturmangfoldloven**

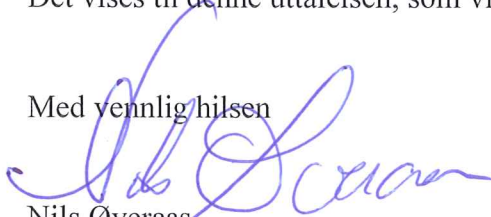
Naturmangfoldloven gjelder også ved kommunale avgjørelser om vindkraftanlegg, jf. naturmangfoldloven § 7. Departementet påpeker i høringsnotatet: ”Departementet ser det som viktig å ivareta hensynet til samlet belastning av flere utbygginger i et område. Større anlegg (>1 MW) vil bli behandlet av NVE som har særlig kompetanse på miljøvirkninger og samlet belastning av vindkraftanlegg”. I den kommunale veilederen bør det gå klart fram at prinsippene i naturmangfoldloven §§8-12 skal legges til grunn ved utøving av offentlig myndighet. I tillegg er det viktig at vurderingen av disse prinsippene skal gå fram av den endelige avgjørelsen i samband med vindkraftanlegg, jf. naturmangfoldloven § 7. I henhold til naturmangfoldloven § 10 vil en vurdering av ”samla belastning” medføre at man tar hensyn til eksisterende inngrep som er fullførte, vedtatte, planlagte og omsøkte inngrep i forhold til økosystem og naturmangfold. Av forarbeidene til naturmangfoldloven går det også

frem at påvirkning av estetisk karakter også er relevant som del av vurderingen etter naturmangfoldloven § 10.


**Uttalelse fra WWF, Naturvernforbundet, SABIMA og Norsk Friluftsliv**

Det vises til denne uttalelsen, som vi støtter.

Med vennlig hilsen



Nils Øveraas  
generalsekretær



Nicolas J.I. Rodriguez  
naturvernansvarlig