



Saksframlegg

Saksnr.	Utval	Møtedato
064/19	Formannskapet	26.09.2019
085/19	Kommunestyret	03.10.2019

Høring - Nasjonal ramme for vindkraft

Bakgrunn for saka:

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har på oppdrag frå Olje- og energidepartementet (OED) utarbeidd eit framlegg til nasjonal ramme for vindkraft på land.

Framlegget inneheld eit samla kunnskapsgrunnlag om verknader av vindkraft på land og eit kart med framlegg til det NVE meiner er dei mest egna områda for lokalisering av ny vindkraft.

OED ynskjer innspel til NVE sitt framlegg til nasjonal ramme, og til om det bør fastsettast ei nasjonal ramme for vindkraft i Norge.

Eit av desse områda er delvis lokalisert i det som vert Stad kommune frå 2020, og omfattar Eid, Bryggja og Selje

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Innspel til framlegg til nasjonal ramme:

Eid kommune er positiv til at ein samlar eit oppdatert kunnskapsgrunnlag for vindkraft. Kommunen finn likevel at framlegget til nasjonal ramme har manglar som bør adresserast.

Sentrale manglar i nasjonal ramme er at den seier svært lite om korleis ein skal sikre at lokal kunnskap kjem fram i konsesjonsprosessen og korleis påpeikte manglar i kunnskapsgrunnlaget skal ivaretakast, spesielt i forhold til kommunane sitt høve til medverknad.

Det er bekymringsfullt at nasjonal ramme har ein struktur som i stor grad liknar ein plan. Det er difor ei bekymring at nasjonal ramme i framtida kan verte tillagt tilnærma same vekt og betydning som ein nasjonal plan.

Bør det fastsettast nasjonal ramme for vindkraft:

Spørsmålet om det bør fastsettest ei nasjonal ramme for vindkraft i Norge vert sendt til politisk handsaming utan tilråding.

Vedlegg i saka:

12.09.2019	Innspel til nasjonal plan for vindkraft.	1435021
12.09.2019	Innspel til Nasjonal rammeplan for vindkraft	1435020
17.09.2019	19/481-8 Innspel til høyring - nasjonal ramme for vindkraft	1435457
17.09.2019	Høringssvar	1435458
17.09.2019	E-post	1435459
09.09.2019	Høyring - nasjonal ramme for vindkraft	1434782
09.09.2019	AcosSvarInn.xml	1434783
17.09.2019	Orientering - Nasjonal ramme for vindkraft på land	1435460

Formannskapet 26.09.2019:

Handsaming:

Framlegg frå Sigurd Reksnes (Sp):

1. Kommunestyret tilrår ikkje ei nasjonal ramme med utvalde område for vindkraft i Eid Kommune.
2. Ny kunnskap om negativ utvikling for økosystem, naturtypar og artar, og auka bruk av areala til friluftsliv og turisme, bør leggjast til grunn for vidare forvaltning av fjell og kystområda. Det må vidare nyttast nok tid og ressursar på å skaffe eit godt kunnskapsgrunnlag for ein berekraftig bruk av areala. Utvikling av ny fornybar energi bør ikkje gå på bekostning av viktige nasjonale kulturarvverdiar og kulturhistoriske landskapskvalitetar, naturmangfald, friluftsliv og større samanhengande natur- og kulturlandskapsområde.
3. I det grøne skiftet må ein sjå på alle moglegheiter for å skaffe ny fornybar energi, inkludert energieffektivisering, oppgradering av eksisterande kraftverk og å leggje til rette for at ny teknologi skal bli konkurransedyktig. Staten må, gjennom lovgiving og måten å skattlegge på med vidare, leggje til rette for ei framtidsretta energiutvikling.
4. Eid kommune ber om at det vert gjort framlegg om naudsynte lovendringar slik at konsesjonar til vindkraft ikkje kan gjevast i strid med kommunestyrevedtak.

Det vart røysta over framlegget frå Sigurd Reksnes som vart samrøystes veteke.

F- 064/19 Vedtak:

1. Kommunestyret tilrår ikkje ei nasjonal ramme med utvalde område for vindkraft i Eid Kommune.
2. Ny kunnskap om negativ utvikling for økosystem, naturtypar og artar, og auka bruk av areala til friluftsliv og turisme, bør leggjast til grunn for vidare forvaltning av fjell og kystområda. Det må vidare nyttast nok tid og ressursar på å skaffe eit godt kunnskapsgrunnlag for ein berekraftig bruk av areala. Utvikling av ny fornybar energi bør ikkje gå på bekostning av viktige nasjonale kulturarvverdiar og kulturhistoriske landskapskvalitetar, naturmangfald, friluftsliv og større samanhengande natur- og kulturlandskapsområde.
3. I det grøne skiftet må ein sjå på alle moglegheiter for å skaffe ny fornybar energi, inkludert energieffektivisering, oppgradering av eksisterande kraftverk og å leggje til rette for at ny teknologi skal bli konkurransedyktig. Staten må, gjennom lovgiving og måten å skattlegge på med vidare, leggje til rette for ei framtidsretta energiutvikling.

4. Eid kommune ber om at det vert gjort framlegg om naudsynte lovendringar slik at konsesjonar til vindkraft ikkje kan gjevast i strid med kommunestyrevedtak.

Saksopplysningar:

Om framlegget:

NVE sitt framlegg til nasjonal ramme har som formål å levere eit fagleg råd til OED, og har ikkje mål om å vere ei overordna form for konsesjonshandsaming. På den andre sida er framlegget heller ikkje avgrensa til ei ressurskartlegging over potensiale for vindkraft.

Framlegget skal ikkje forståast som ein plan for kor det skal utbyggast vindkraft i framtida, men eit råd frå NVE om kva områder det kan vere mest hensiktsmessig å vurdere ved eventuell utvikling av nye vindkraftprosjekt. Fordi framlegget frå NVE er eit fagleg råd er det ikkje teke omsyn til politiske planar og vedtak, men det faglege grunnlaget i slike planar er vurdert.

NVE sitt framlegg til nasjonal ramme er todelt. Den eine delen av framlegget er eit oppdatert kunnskapsgrunnlag om korleis vindkraft kan påverke miljø- og samfunnsinteresser.

Kunnskapsgrunnlaget består av:

- 21 temarapporter med oppdatert fagleg kunnskap
- Vurderingar av korleis fagkunnskapen bør nyttast i vindkraftsaker

Den andre delen av NVE sitt framlegg til nasjonal ramme er eit kart med dei 13 områda som etaten meiner er mest egna for ny vindkraftutbygging i Norge.

«Kartet over de mest egnede områdene er et resultat av omfattende analyser. Disse analysene er utført på et overordnet nivå. Det følger av metodene som er anvendt at det vil vere mange steder innenfor de utpekte områdene som er lite egnet for vindkraft. Samtidig kan steder utenfor områdene vere egnet. Enkeltprosjekter må derfor vurderes konkret i en konsesjonsbehandling før det kan avgjøres om et sted er egnet for vindkraft. Kartet kan likevel brukes som et styringsverktøy for hvilke områder som vil bli prioritert framover. Det vil vere mulig å søke om konsesjon også utenfor de utvalgte områdene. Som det framgår av oppdragsbrevet fra OED, skal det imidlertid vere vanskeligere å få konsesjon i et område som ikke er pekt ut i den nasjonale rammen. NVE legger ikke opp til å gi slike saker samme prioritet».

Område i nasjonal ramme – Stad kommune:

Område 20 omfattar deler av Stad kommune:

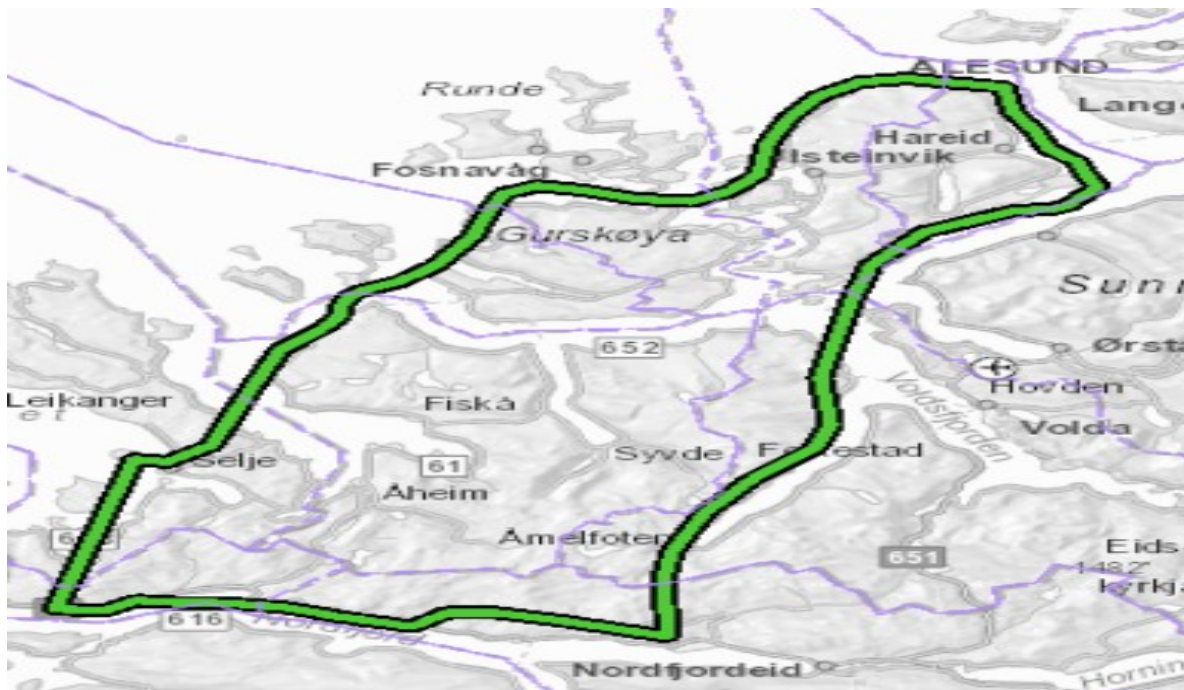


Fig.1: Områdeavgrensning

Området er vurdert som å ha gode produksjonsforhold for vindkraft. NVE vurderer at i eit kraftsystemperspektiv er området veldig godt egna for ny produksjon, samanlikna med andre område.

I det utpeikte området er det viktige miljø- og samfunnsinteresser knytt til mellom anna landskap, friluftsliv, reiseliv og kulturminner. NVE sine overordna analyser tilseier at området har eit lågare konfliktnivå enn i store delar av resten av landet.

Frå eit nasjonalt perspektiv vurderer NVE at Sunnmøre og Nordfjord framstår som eit av dei mest egna områda for ny vindkraftutbygging i Norge.

Delar av området er ekskludert for ny utbygging, og er fordelt på soner med hard eksklusjon og mjuk eksklusjon.

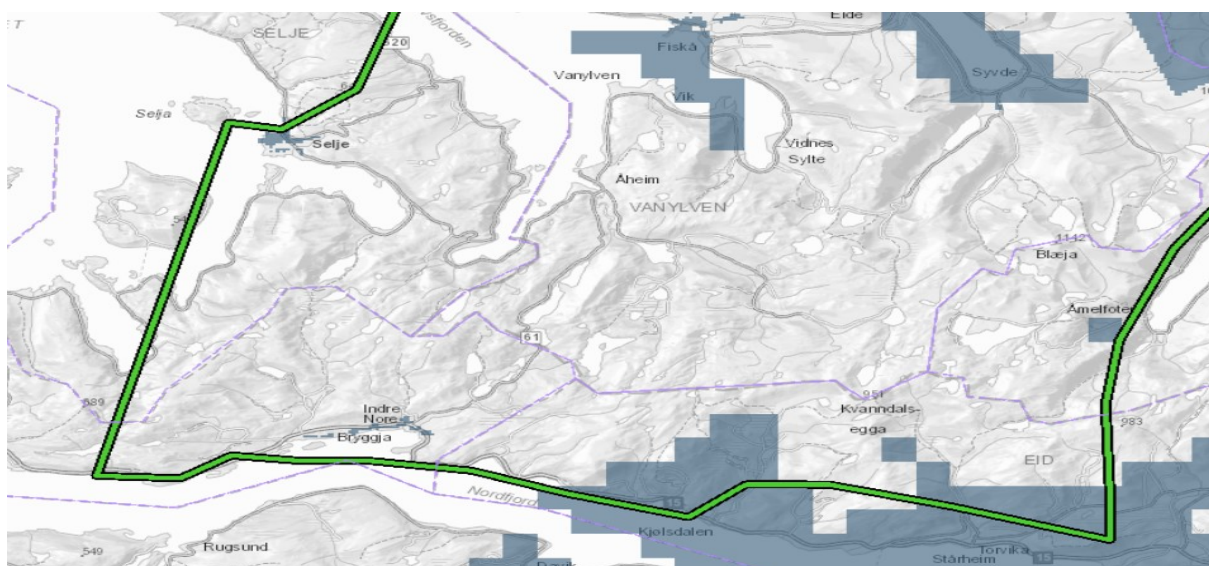


Fig.2: Harde eksklusjonssoner.

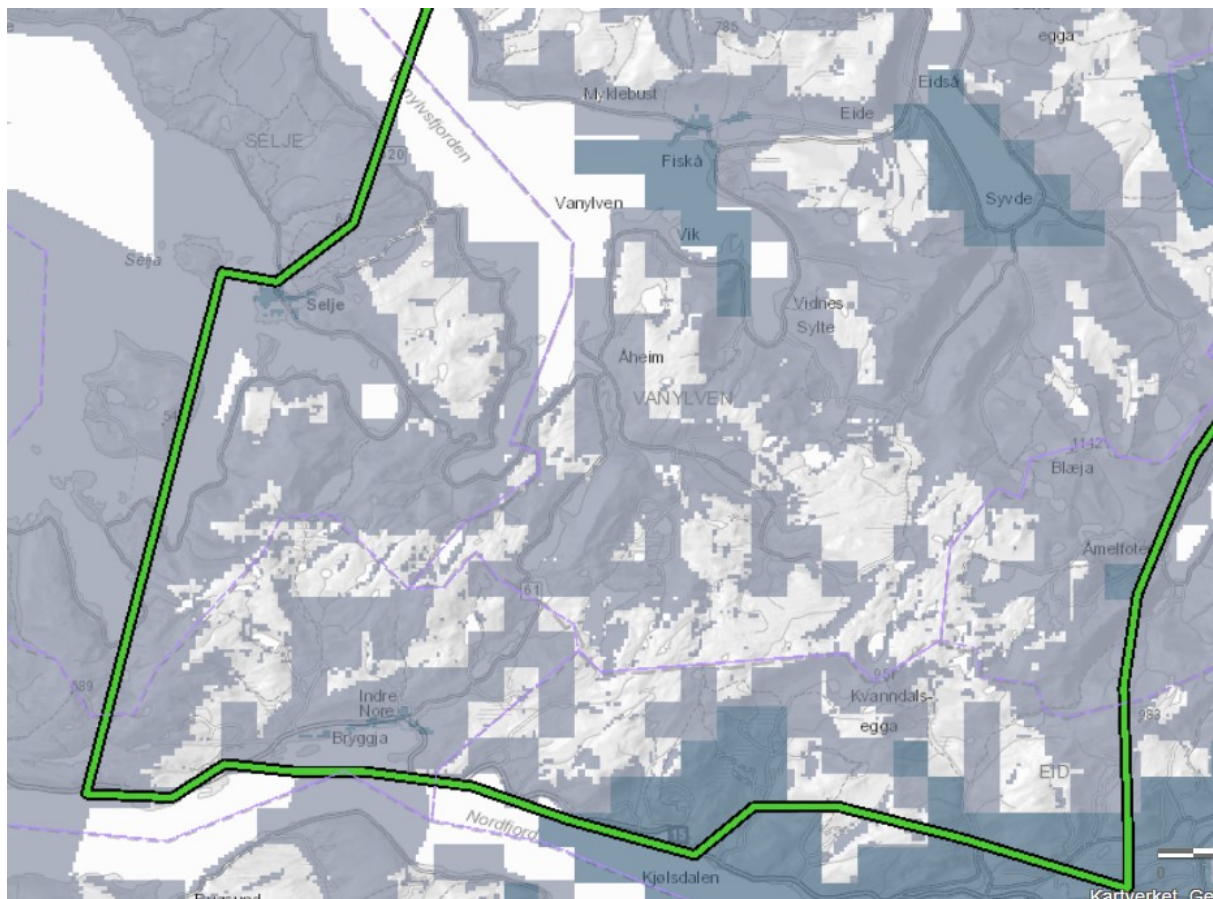


Fig. 3: Samla eksklusjonssoner

Heile område 20 er omlag 1020 km², og område som ikkje er ekskludert er på 293 km².

Harde eksklusjonar er område som er uaktuelle for vindkraft på grunn av teknisk-økonomiske tilhøve, eller på grunn av formelt arealvern etter tilsvarende bandlegging.

NVE nyttar følgjande definisjon: «*Hard eksklusjon er eksklusjon av arealer som er uaktuelle for vindkraftutbygging på grunn av teknisk-økonomiske forhold, eller på grunn av at arealene er formelt vernet eller tilsvarende.*»

Det er nytta sju kriteria for hard eksklusjon:

- Middelvind under 6.0 m/s i 120 meters høgd (relevant for Stad)
- Innsjøar med areal over 10 km²
- Isbrear
- Byar og tettstadar (relevant for Stad)
- Avinor sine flyplassar
- Nasjonalparker, landskapsvernområde og ander verneområder over 3 km²
- Verdsarvområder (UNESCO)

For omgrepet mjuk eksklusjon nyttar NVE følgjande definisjon: «*Myk eksklusjon er eksklusjon av arealer der virkningar for én enkeltinteresse i mange tilfeller tilsier at det ikke bør bygges vindkraftverk.*»

Mjuk eksklusjon er då områder kor vindkraft ikkje nødvendigvis er heilt uaktuelt, men kor

vindkraftutbygging vil medføre verknader for ein enkeltinteresse i den grad at areal openbart ikkje er blant dei mest egna områda.

Det er nytta 22 kriteria for mjuk eksklusjon:

- Important bird areas (IBA)
- Nasjonale villreinområder med randsonar
- Statleg sikra friluftslivområde **(relevant for Stad)**
- Referanseområder for kystlynghei **(relevant for Stad)**
- Heilskaplege kulturlandskap med nasjonal eller vesentleg regional interesse (KULA-områder)
- Freda kulturmiljø
- Buffersone kring verdsarvområde
- Tentative verdsarvområde
- Verneområde under 3 km²
- Føreslegne verneområde
- Innsjøar over 10 km²
- Buffersoner kring drikkevasskjelder **(relevant for Stad)**
- Areal som ligg under 1 km frå tettstader **(relevant for Stad)**
- Område med minst tre støyfølsomme bygningar per km² **(relevant for Stad)**
- Byggerestriksjonsareal rundt Avinor sine flyplassar
- Buffersone på 500 m frå Avinor sine radarar
- Buffersone på 5 km frå MET sine værradarar
- Buffersone på 2 km frå sendemaster i det digitale bakkenettet for TV-signal **(relevant for Stad)**
- Forsvaret sine skytefelt **(relevant for Stad)**
- Internasjonalt og nasjonalt viktige mineralførekomstar
- Areal med kompleks topografi **(relevant for Stad)**
- Skredutsette areal (jord-, flaum- og steinskred)

Frå det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget kan ein sjå at det i stor grad er ein gjennomgang på overordna nivå, og det kjem fram relativt lite informasjon om korleis NVE har vektlagt lokale tilhøve i mellom anna «analyseskjema for område 20». I dette skjemaet er det peika på ein del tema frå overordna nivå, og det er vist til tema som bør vurderast nærare i ein eventuell konsesjonsprosess.

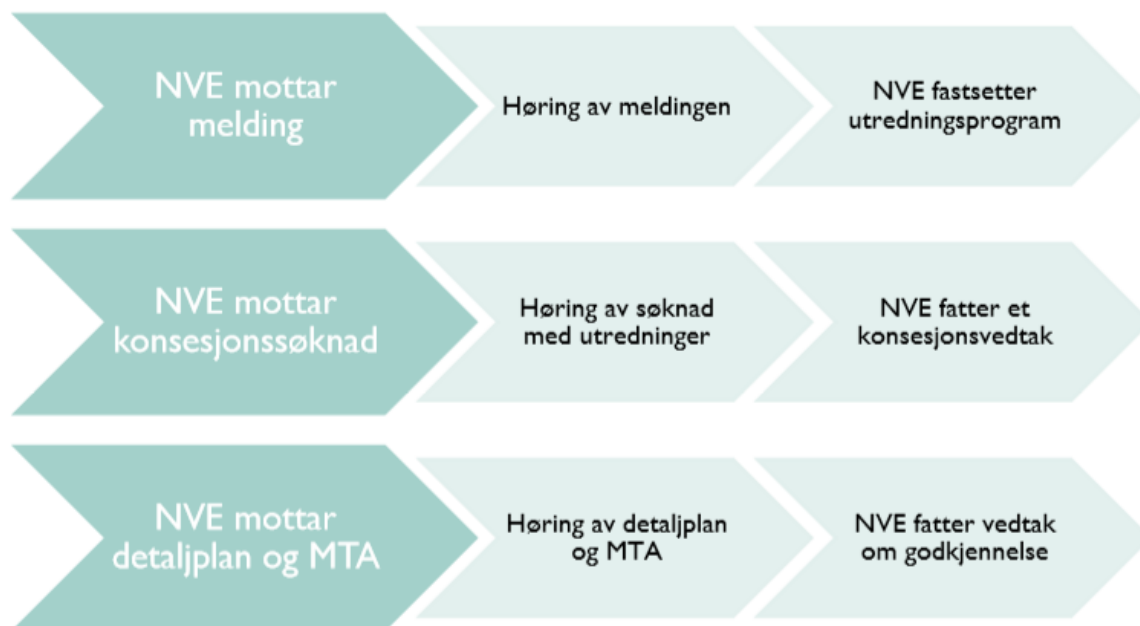
Det går heller ikkje klart fram i grunnlagsdokumentasjon korleis NVE har vektlagt konfliktpotensialet for området i forhold til det relativt høge konfliktpotensialet som ein finn kartlagt i fylkeskommunen sin regionale plan for vindkraft (2011).

Konsesjonsprosessen:

Større vindkraftanlegg med installert effekt over 1 MW eller fleire enn fem turbinar må ha konsesjon i medhald av energilova.

Prosjekt med installert effekt over 10 MW startar med melding, mens prosjekt med installert effekt under 10 MW startar med søknad.

Saksgangen er vist i figur under:



Proessen liknar ein planprosess etter plan- og bygningslova med vilkår for planprogram og konsekvensutgreiing, der ålmenta får anledning til å kome med fråsegn til innhaldet.

Dersom konsesjon vert gjeve kan vedtaket påklagast til OED. Dersom vedtak om konsesjon vert oppretthalde er vedtaket endeleg.

Ofte vil etablering av kraftanlegg vere i strid med arealføremål i kommunen sitt planverk, med mindre kommunen har stilt seg positiv under konsesjonsprosessen og lagt til rette for utbygging i arealdel eller områderegulering.

I motsett fall krev det som hovudregel dispensasjon frå arealføremålet før fysiske tiltak kan startast opp.

Forarbeida til plan- og bygningslova (Ot.prp nr. 32) slår fast at vilkåra for å gje dispensasjon alltid vil vere til stade når det ligg føre ein endeleg konsesjon etter vassressurslova, vassdragsreguleringslova og energilova.

Kommunen kan fortsatt avslå dispensasjon då det ikkje ligg føre eit rettskrav om å få dispensasjon sjølv om vilkåra er stetta.

Dersom kommunen avslår å gje dispensasjon og heller ikkje er villig til å utarbeide arealplan av eige initiativ kan Miljøverndepartementet oppmode kommunen om å gjere dette, eventuelt så kan departementet gjere dette sjølv. Når departementet sjølv utarbeidar og vedtek arealplan trer det inn i myndigheita til kommunestyret, og vedkommande kommune pliktar då å gje departementet nausynt bistand i arbeidet.

Alternativt kan OED i den enkelte saka avgjere at endeleg konsesjon til kraftproduksjonsanlegg utan vidare skal ha verknad som statleg arealplan.

Det er ikkje automatikk at konsesjon vert gjeve verknad som statleg arealplan, og følgjer som regel av utbyggaren si oppmodning eller at OED gjer dette av eige tiltak. Eit vedtak om å gje konsesjon verknad som statleg arealplan er endeleg, og kan ikkje påklagast.

Dersom kommunen vel å gje dispensasjon kan det settast vilkår til dispensasjonsvedtaket.

Litt forenkla kan ein seie at føresetnaden for slike vilkår er at dei ikkje allereie er fastsett i konsesjonsvilkåra, dessutan at vilkåra må vere sakleg relevante. Det vil seie at dei må bidra til å oppretthalde dei omsyna som ligg bak føresegnene det vert dispensert frå, og at det må gjerast ei vurdering i forhold til om vilkåra er rimelege.

Dersom kommunen set andre eller urimeleg inngripande vilkår vil ein igjen kunne risikere vedtak om statleg arealplan.

Kommunen sitt høve til medverknad vert avgrensa til å vere høyringspart i konsesjonsprosessen, og det ligg i liten grad moglegheiter for kommunen til å stogge utbygging av anlegg med gyldig konsesjon.

Dokumentasjon og verdivurdering av viktige areal, forankra i kommunen sitt vedtekne planverk vil kunne bidra til at ålmenta sine høyringsfråsegner vil kunne tilleggast stor vekt i prosessledda rundt konsesjonshandsaminga. Dersom slikt kartleggingsgrunnlag er mangelfull vil ein ofte få høyringsuttaler som er meir prega av subjektive meiningar enn faktabasert kunnskap, og det vil vere vanskeleg for NVE eller OED å legge særleg vekt på slike uttaler.

I tilfelle med dårleg lokalt kartleggingsgrunnlag vil ein ofte støtte seg på offentlege tilgjengelege data på fylke- eller statleg nivå. Dersom det ikkje kan dokumenterast tilstrekkeleg interessekonfliktnivå vil det då truleg ikkje verte krav om ytterlegare kunnskapsgrunnlag i utgreiingsprogrammet.

Nasjonale forventningar til kommunal og regional planlegging:

Plan- og bygningslova frå 2008 innførte eit lovbestemt krav om at regjeringa kvart fjerde år skal utarbeide eit dokument med *nasjonale forventningar* til regional og kommunal planlegging. Dette er altså eit dokument som speglar regjeringa sin arealpolitikk der bakgrunnen er eit ønske om å oppnå betre samhandling mellom plannivåa, og i sum betre relevans, måloppnåing og myndigheitssamordning i planlegginga.

Staten sine samla planpolitiske føringar er eit retningsgjevane grunnlag for den regionale og lokale planlegginga og forventningane vert fastsett i god tid før fylkes- og kommuneval for at dei skal kunne leggjast til grunn for nye fylkesting og kommunestyrer sitt arbeid med høvesvis regionale og kommunale planstrategiar.

I 2015 (kongelig res. 12.06.15) vart det kommunale sjølvstyret framheva i det nasjonale forventningsdokumentet. Statlege etatar skulle no tenkje seg godt om før dei fremja motsegn til kommunale planvedtak. Dette innebar mellom anna auka kommunalt ansvar for samordning av lokale, regionale og nasjonale interesser.

I 2019 kom [revidert dokument](#) (kgf.res. 14.05.19). Regjeringa styrkjer det lokale sjølvstyret i planlegginga ytterlegare. Fylkeskommunane og kommunane får auka ansvar for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser.

Heilt til sist i dette forventningsdokumentet annonserer regjeringa eit behov for å avklare om det skal utarbeidast nye statlege planretningslinjer for fjellområder. Hovudføremålet med eventuelle statlege planretningslinjer vil vere å klargjere nasjonal politikk for berekraftig utvikling i fjellområda der næringsutvikling, friluftsliv, landskap, naturmangfald, kulturminne,

landbruk, energiproduksjon m.m. er viktige tema.

Dei nye nasjonale forventningane kom altså ut nesten samstundes med at NVE presenterer høyringsutkast til nasjonal ramme for vindkraftanlegg.

Ein kan då stille spørsmål ved kor det kommunale sjølvstyret står i forhold til fjellområder, vindkraftutbygging og statleg energipolitikk.

Regjeringa signaliserer i avsnittet ovanfor at den nasjonale politikken truleg bør vidareutviklast og konkretiserast gjennom nye statlege planretningslinjer.

Framlegget til nasjonal ramme for vindkraft er som nemnd i innleiinga ikkje meint som ein plan for framtidig vindkraftutbygging, men frå fleire av høyringsfråsegnene kan ein sjå at dette oppfattast ulikt av høyringspartane.

Behovet for vindkraft:

Om lag 94 % av norsk kraftproduksjon kjem frå vasskraft, der over 90 % kjem frå store kraftverk.

Vindkraft stod i 2018 for om lag 4 % av norsk kraftproduksjon.

I normalår er norsk strømproduksjon i eit lite overskot. Det vil seie at vi produserer meir enn vi brukar, mens i tørre år er vi avhengig av import frå utlandet.

Norge er tilknytt det europeiske kraftmarknaden, og EU sine klimamål om redusert bruk av fossil brensel vil truleg føre til auka behov for straum frå fossilfrie kjelder som vind, sol og kjernekraft.

Ei slik omlegging av kraftsystema er utfordrande av ei rekke grunnar. Ein av grunnane er at vindkraft ikkje er regulierbar kraft, men styrt av produksjonsforholda. Norsk vasskraft er av fleire peika på å få ein sentral rolle i balansering av kraftsystema også i europeisk samanheng.

Forskningscenteret HydroCen har i ein publisasjon i 2018 vist at oppgradering og utviding av eksisterande vasskraft kan gje ei produksjonsauke på 23 % i snitt.

Dette føreset at ein også aukar fallhøgde eller vasstilgang, og vil i mange tilfelle også krevje naturinngrep kring eksisterande vasskraftanlegg.

Om ein ser på rein teknisk oppgradering av enkeltkomponentar i vasskraftverka er potensialet langt lågare (2-6%).

HydroCen er eit forskningscenter med over 50 nasjonale og internasjonale partnerar frå forskning, industri og forvaltning, kor NTNU er vertsinstitusjon og hovudpartner saman med NINA og SINTEF Energi.

Funna frå HydroCen er omdiskuterte, og mellom anna olje- og energiministeren har offentleg uttalt skepsis til resultatane.

Nasjonal ramme omtalar i svært liten grad samanhengen og avhengigheita mellom vindkraft og vasskraft i det norske, nordiske og europeiske kraftsystemet.

Nasjonal ramme legg til grunn at havvind i norsk samanheng er ein umoden teknologi som

enno ikkje er kommersielt nyttbar, og omtaler difor dette temaet kort.

Lokale høyringsinnspel:

Eid og Selje har bede om lokale innspel på nasjonal ramme for vindkraft gjennom lokale høyringar.

Stad SV:

I Eid kommune er det motteke fråsegn frå Stad SV.

Dei peiker på at FN sitt naturpanel har kome med ein rapport som syner at tap av urørt natur og artsmangfald representerer ein like stor trussel som klimatrusselen.

Stad SV viser til at tap av urørt natur er ein av dei største konflikttema i vindkraftutbygging, og at kunnskapsgrunnlaget for Nasjonal ramme for vindkraft er utdatert i høve landskap, natur og friluftsverdiar.

Stad SV viser også til at kommunane si moglegheit til medverknad er avgrensa i konsesjonsprosessen, og minner på at Norge har forplikta seg i internasjonale konvensjonar til å sikre lokal medverknad og lokalt sjølvstyre.

Stad SV meiner at det er behov for ein plan som sikrar verdifulle natur- og friluftsområdar frå utbygging av vindkraft, og at nasjonal ramme for vindkraft må endrast til å verte eit kart som viser kva for område vi ikkje skal ha vindkraft på land. Dette vil etter deira syn bidra til ein effektiv konsesjonsprosess, ved at ein tidleg kan seie nei til vindkraftutbygging.

Stad SV viser også til at vindkraft på land er vorte bedriftsøkonomisk lønnsam på grunn av subsidiering gjennom grøne sertifikat og manglande skattlegging. Dei meiner det er behov for skatte- og eigarskapsregime på lik linje med vasskraft.

Dei meiner nasjonal ramme ikkje er ein utbyggingsplan, men eit styringsverktøy for nye søknader, for ei næring som no er bedriftsøkonomisk lønnsam, og at i eit slikt terreng viskast skilnaden mellom styringsverktøy og utbyggingsplan ut.

Stad SV viser til NVE si vurdering av at område 20 har lågare konfliktnivå enn i store delar av landet, og finn denne utilstrekkeleg sett opp i mot den lokale motstanden ein no ser, samt vurderingane i regional plan for vindkraft.

Det vert elles vist til Stad SV sin uttale i heilskap.

Jens Tobias.

Tobias meiner det bør gjerast omfattande endringar i nasjonal ramme for å ivareteke lokalt sjølvstyre og viser mellom anna til sitt framlegg om 3 plannivå.

Han viser til at energilova sine føresegner om sakshandsaming er udemokratisk og ynsker ei endring som i hovudsak følgjer prinsippa i plan- og bygningslova om planarbeid og krav til medverknad.

Tobias konkluderer i fråsegna si med at han ikkje ynsker utbygging av vindkraftanlegg i Selje kommune og Stad kommune slik det går fram av framlegg til nasjonal rammeplan for

vindkraft på land.

Det vert elles vist til Jens Tobias sin uttale i heilskap.