



OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Vår ref.: 201904931-19
Deres ref.: 19/511-

Lillehammer, 27. september 2019

**Høringssvar fra Oppland fylkeskommune: Forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land.
Deres ref.: 19/511-.**

Viser til høringsbrev datert 01.04.19.

Saken ble behandlet av Fylkesutvalget i Oppland i møte 24.09.19. Vedlagt ligger saksprotokoll med vedtak fra møtet, samt saksframlegget med tilhørende vedlegg.

Med hilsen

Wibeke Børresen Gropen
Teamleder plan og miljø

Mari Olsen
Rådgiver vann- og fiskeforvaltning

Etter våre rutiner er dette brevet godkjent og sendt uten underskrift.

Postadresse:
Postboks 988
2626 LILLEHAMMER
Org. nr: 961382335

Besøksadresse:
Kirkegt. 76, Lillehammer
Bankkonto: 2000 09 50018
E-post: postmottak@oppland.org

Saksbehandler:
Mari Olsen
Telefon: 612 89 191
E-post: Mari.Olsen@oppland.org

Kopi til: ETNEDAL KOMMUNE, Kyrkjevegen 10, 2890 ETNEDAL
LILLEHAMMER KOMMUNE, Postboks 986, 2626 LILLEHAMMER
RIKSANTIKVAREN, Postboks 1483 Vika, 0116 OSLO
DOVRE KOMMUNE, Kongsvegen 4, 2662 DOVRE
GJØVIK KOMMUNE, Postboks 630, 2810 GJØVIK
ØYSTRE SLIDRE KOMMUNE, Bygdinvegen 1989, 2940 HEGGENES
LESJA KOMMUNE, 2665 LESJA
LOM KOMMUNE, Sognefjellsvegen 6, 2686 LOM
NORD-FRON KOMMUNE, Nedregata 50, 2640 VINSTRA
RINGEBU KOMMUNE, Hanstadgata 4, 2630 RINGEBU
SEL KOMMUNE, Botten Hansens gate 9, 2670 OTTA
SKJÅK KOMMUNE, Moavegen 30, 2690 SKJÅK
SØR-FRON KOMMUNE, Kommunevegen 1, 2647 SØR-FRON
VÅGÅ KOMMUNE, Edvard Storms veg 2, 2680 VÅGÅ
FORUM FOR NATUR OG FRILUFTSLIV OPPLAND, Postboks 368, 2602 LILLEHAMMER
GAUSDAL KOMMUNE, Vestringsvegen 8, 2651 ØSTRE GAUSDAL
GRAN KOMMUNE, Rådhusvegen 39, 2770 JAREN
JEVNAKER KOMMUNE, Kirkegata 6, 3520 JEVNAKER
LUNNER KOMMUNE, Sandsvegen 1, 2740 ROA
NORD-AURDAL KOMMUNE, Postboks 143, 2901 FAGERNES
NORDRE LAND KOMMUNE, Postboks 173, 2882 DOKKA
SØNDRE LAND KOMMUNE, Hovsbakken 1, 2860 HOV
SØR-AURDAL KOMMUNE, Tingvollbakkin 15, 2930 BAGN
VANG KOMMUNE, Tyinvegen 5161, 2975 VANG I VALDRES
VESTRE SLIDRE KOMMUNE, Slidrevegen 16, 2966 SLIDRE
VESTRE TOTEN KOMMUNE, Postboks 84, 2831 RAUFOSS
ØSTRE TOTEN KOMMUNE, Postboks 24, 2851 LENA
ØYER KOMMUNE, Kongsvegen 325, 2636 ØYER

Vedlegg: Saksframlegg_Forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land.pdf
Saksprotokoll_Vedtak FU, 24092019, Sak 75_19.pdf
3. Kart sør med KULA.pdf
4. Kart nord kulturminner og verneområder.pdf
2. Oppland fylkeskommunes uttalelse til NVE sin høring.pdf



Arkivsak-dok. 201904931-16
Saksbehandler Mari Olsen

Saksgang
Fylkesutvalget

Møtedato
24.09.2019

UTTALELSE TIL OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET SIN HØRING AV NASJONAL RAMME FOR VINDKRAFT PÅ LAND

Forslag til

VEDTAK

1. Fylkesutvalget mener det er positivt at det er utarbeidet et oppdatert kunnskapsgrunnlag, som kan brukes i fremtidige vurderinger av om det skal gis konsesjon til vindkraftutbygging.
2. Fylkesutvalget mener samtidig det er utfordrende at forslaget til nasjonal ramme ikke inneholder tilstrekkelige utredninger knyttet til klima- og miljøeffektene av arealbruksendringer og naturinngrep, samt at det mangler en klar kobling til fremtidige produksjonsmål for vindkraft. På grunn av dette stiller Fylkesutvalget spørsmål ved om det faktisk er behov for en nasjonal ramme.
3. Fylkesutvalget mener det er viktig at lokale meninger og synspunkter tillegges stor vekt i vindkraftsaker og at prosjektene forankres i lokalsamfunnet, og at det sikres gode prosesser mellom utbygger, kommune og andre lokale interesser.

Rasmus Olav Vigrestad
Fylkesrådmann

Hjalmar Nørstebø-Solbjør
Ass. fylkesrådmann

Vedlegg:

1. Forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land
2. Oppland fylkeskommunes uttalelse til NVE sin høring
3. Kart sør med KULA
4. Kart nord med kulturminner og verneområder

SAKSFRAMLEGG

Olje- og energidepartementet (OED) ga i brev datert 09.02.17 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i oppdrag å lede arbeidet med å lage forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land. NVEs faglige forslag foreligger nå i rapportens form, og OED har lagt rapporten ut på høring med frist 01.10.19. Departementet ønsker innspill til NVEs forslag til nasjonal ramme, og til om det bør fastsettes en nasjonal ramme for vindkraft i Norge.

Bakgrunn

Bakgrunnen for arbeidet

OED skriver i oppdragsbrevet til NVE at bakgrunnen for arbeidet er at regjeringen ønsker å legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge, slik det er redegjort for i energimeldingen (Meld. St. 25 (2015-2016)). I energimeldingen heter det også blant annet at "*Olje- og energidepartementet vil utarbeide en nasjonal ramme for konsesjonsbehandling av vindkraft på land*". Erfaring tilsier at det er behov for å i noe sterkere grad styre hvor det søkes om konsesjon framover, blant annet fordi samfunnet har brukt store ressurser på lite realistiske vindkraftsaker. Norge har gode vindressurser, og vindkraften har en produksjonsprofil som er godt tilpasset det norske forbruket over året.

Formålet med nasjonal ramme

Nasjonal ramme skal definere større områder der det kan ligge til rette for utbygging av vindkraft på land. Områdene skal velges ut med utgangspunkt i vindressurser og eksisterende og planlagt nettkapasitet, samtidig som det avstemmes mot viktige miljø- og samfunnshensyn. Formålet er å bidra til større forutsigbarhet om hvor vindkraft kan realiseres, legge til rette for en mer effektiv konsesjonsprosess, og bidra til at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt når det søkes om konsesjon. Konsesjonsbehandlingen skal fortsatt være gjeldende for enkeltprosjekter, men det skal i utgangspunktet være vanskeligere å få konsesjon i et område som ikke inngår i nasjonal ramme.

Organisering av arbeidet

Arbeidet har vært organisert som et prosjekt på tvers av avdelingene i NVE. NVE skriver i forslaget at nasjonal ramme er et nytt styringsverktøy, og at de derfor har måttet utvikle metodene som er benyttet underveis i gjennomføringen av oppdraget. For å oppdatere kunnskapsgrunnlaget om virkningene av vindkraft har NVE samarbeidet tett med en rekke fagmiljøer og nasjonale etater. Særlig omfattende har samarbeidet vært med Miljødirektoratet og Riksantikvaren. Det har vært lagt vekt på å ha en åpen prosess, og det har blitt publisert flere grunnlagsrapporter og kart underveis i arbeidet. Alle kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter har hatt muligheten til å komme med faglige innspill om viktige regionale interesser. NVE har holdt en åpen informasjonsdag der det ble informert om bakgrunn, status og metode, og OED har holdt regionale innspillsmøter.

NVE sin høringsrunde

Som nevnt ønsket NVE innspill om viktige regionale interesser, med mål om å fange opp tilstrekkelig informasjon for gjennomføring av arealanalysene. Det ble da presisert at NVE var ute etter faglig informasjon av overordnet karakter, og at det først var under OEDs høring at det var mulighet for å gi politiske innspill og generelle synspunkter på den nasjonale rammen. Oppland fylkeskommune ga

sine faglige, administrative innspill om regionale interesser i brev av 19.10.18 (se vedlegg 2). På dette stadiet hadde Oppland fylke tre aktuelle geografiske områder inne i forslaget, og det ble gitt innspill med utgangspunkt i disse på temaene inngrep i naturområder, friluftsliv og friluftsområder, reiseliv og opplevelsesnæringer, destinasjoner, villrein og kulturminner/kulturmiljøer. Det ble også signalisert at Oppland fylkeskommune ønsket en tett dialog med NVE i en tidlig fase av arbeidet, på grunn av de store arealene som hadde blitt valgt ut i fylket.

Åtte kommuner i Oppland uttalte seg til NVE sin høring (Lom, Nord-Aurdal, Øystre Slidre, Sel, Sør-Aurdal, Sør-Fron, Vang og Vestre Slidre). Høringsuttalelsene kan finnes her:

<https://www.nve.no/nasjonal-ramme-for-vindkraft/innspill/>

Ingen kommuner i Oppland har pr. 12.09.19 uttalt seg til OED sin høring av forslaget.

Høringsuttalelsene kan finnes her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nves-forslag-til-en-nasjonal-ramme-for-vindkraft-pa-land/id2639213/>

Innhold i forslaget til nasjonal ramme for vindkraft på land

Generelt

NVEs forslag til nasjonal ramme for vindkraft skal være et faglig råd til OED. Den nasjonale rammen skal ikke være en overordnet form for konsesjonsbehandling, men heller ikke begrenses til en ressurskartlegging som viser hvor det kan være potensial for vindkraft. NVEs forslag til utpekte områder skal ikke forstås som en plan for hvor det skal bygges vindkraft i framtiden, men et råd fra NVE om hvilke områder det kan være mest hensiktsmessig å vurdere ved eventuell utvikling av nye vindkraftprosjekter. Fordi forslaget er et faglig råd er det heller ikke tatt hensyn til politiske planer og vedtak. Det faglige grunnlaget i slike planer har imidlertid blitt vurdert, for eksempel regionale planene for vindkraft der dette finnes.

Innhold

Den nasjonale rammen er todelt, der den ene delen utgjør kunnskapsgrunnlaget og den andre delen kartgrunnlaget. I tillegg inneholder rammen flere kapitler som eksempelvis tar for seg hvordan rammen har blitt utarbeidet, generelt om vindkraft i Norge og metode for utpeking av områder.

Del 1 er et oppdatert kunnskapsgrunnlag om hvordan landbasert vindkraft kan påvirke miljø- og samfunnsinteresser. Kunnskapsgrunnlaget består av 21 temarapporter med oppdatert faglig kunnskap, og vurderinger av hvordan fagkunnskapen bør anvendes i vindkraftsaker. Følgende temarapporter har blitt utarbeidet (alle ligger i sin helhet på NVE sine hjemmesider:

<https://www.nve.no/nasjonal-ramme-for-vindkraft/oppdatert-kunnskapsgrunnlag/>):

Temarapportene er basert på gjennomgang av norske og internasjonale forskningsartikler og annen litteratur, erfaringer fra tidligere konsesjonsbehandling av vindkraftsaker og erfaringer fra vindkraftverk i drift. NVE mener at temarapportene bør oppdateres når det foreligger ny, vesentlig kunnskap på fagområdet.

MILJØDIREKTORATET	RIKSANTIKVAREN	NVE
Fugl Flaggermus Villrein Annet dyreliv Naturtyper Landskap (sammen med Riksantikvaren) Friluftsliv Sammenhengende naturområder	Landskap (sammen med Miljødirektoratet) Kulturminner og –miljøer	Reindrift Reiseliv Iskast Nabovirkninger Drikkevann Næringsutvikling Forsvaret Værradarer Sivil luftfart Elektronisk kommunikasjon Andre tema Klimaavtrykk og livssyklusanalyser

Figur 1: Oversikt over temarapporter som er utarbeidet i forbindelse med oppdatering av kunnskapsgrunnlaget.

Del 2 er et kart med de 13 områdene som NVE mener er mest egnet for ny vindkraftutbygging i Norge. Områdene er spredt utover landet, og berører alle fylker med unntak av Oslo, Akershus, Oppland og Troms. Områdene kan utforskes nærmere i NVE sin kartløsning (<https://temakart.nve.no/link/?link=nasjonalramme>), og presenteres også direkte i forslaget til den nasjonale rammen.

Utvelgelsesprosessen

I utvelgelsesprosessen har NVE brukt «eksklusjon» som metodisk begrep, for å finne områder som kunne analyseres nærmere. Første steg i prosessen var «harde eksklusjoner». Målet her var å ekskludere arealer som alle var enige om at er uaktuelle for vindkraft, og et viktig premiss for valget av harde eksklusjonskriterier var at de skulle være udiskutable. Andre steg var «myke eksklusjoner». Målet her var å ekskludere arealer hvor vindkraft ikke nødvendigvis er helt uaktuelt, men hvor vindkraftutbygging vil medføre virkninger for én enkeltinteresse i den grad at arealene åpenbart ikke er blant de mest egnede områdene. Hele listen over kriteriene som inngikk i harde og myke eksklusjoner kan sees i vedlegg 1, side 95. De arealene man etter dette satt igjen med ble gjenstand for tematiske analyser (fullstendig liste på side 102 i vedlegg 1), hvor resultatet til slutt ble 13 utpekte områder.

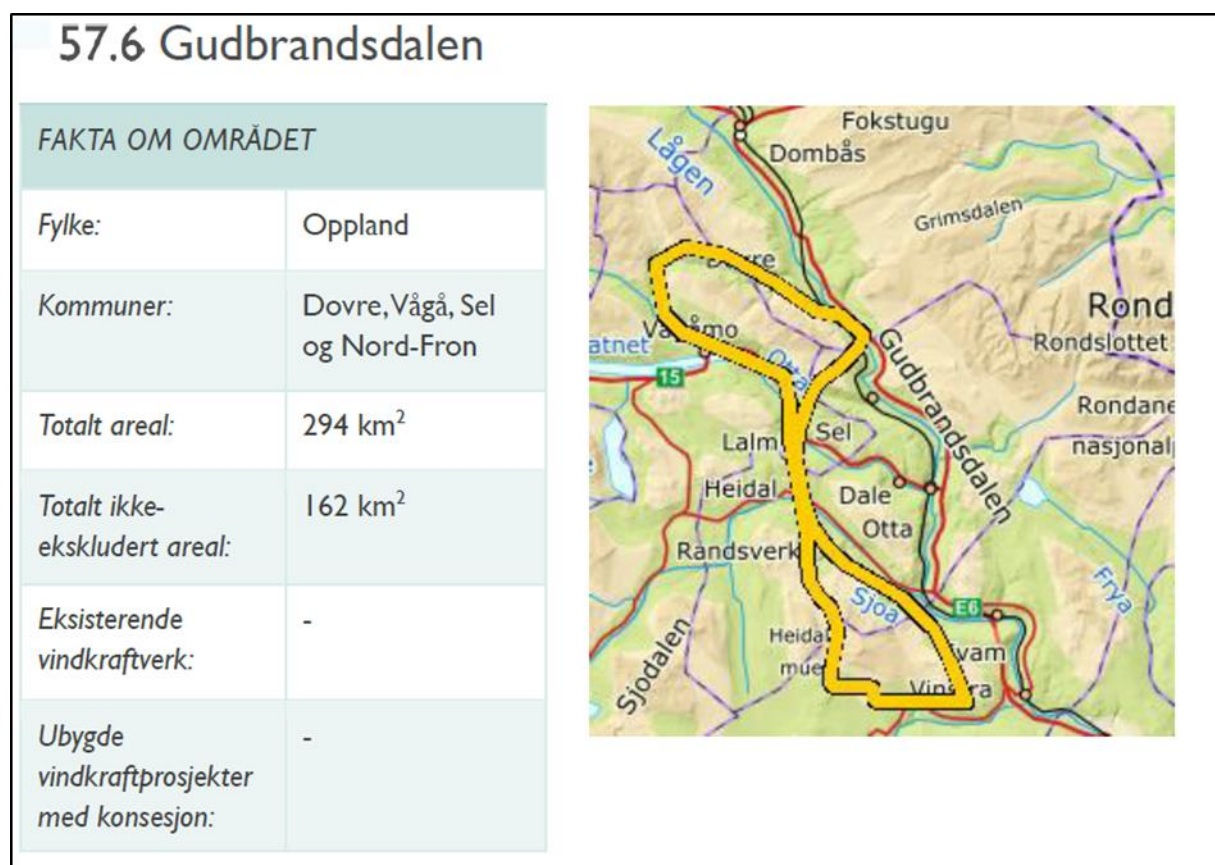
Oppland fylke

Oppland har ingen utpekte områder i forslaget til nasjonal ramme, da de tre områdene som ble presentert i NVE sin høringsrunde har blitt tatt ut. Disse områdene er i stor grad i konflikt med enten verneområder, viktige kulturlandskap og/eller viktige kulturminner og kulturmiljøer, og er derav ekskludert enten gjennom harde eller myke eksklusjoner (figur 3). Oppland har derimot et område i kapittelet «Områder som nesten ble utpekt» (figur 2). Dette kapittelet inneholder 8 områder, og er de som var nærmest grensen for mest egnede områder. Denne lista blir presentert for å øke graden av etterprøvnbarhet, for å tydeliggjøre bakgrunnen for at grensen mellom mest egnet og mindre egnet

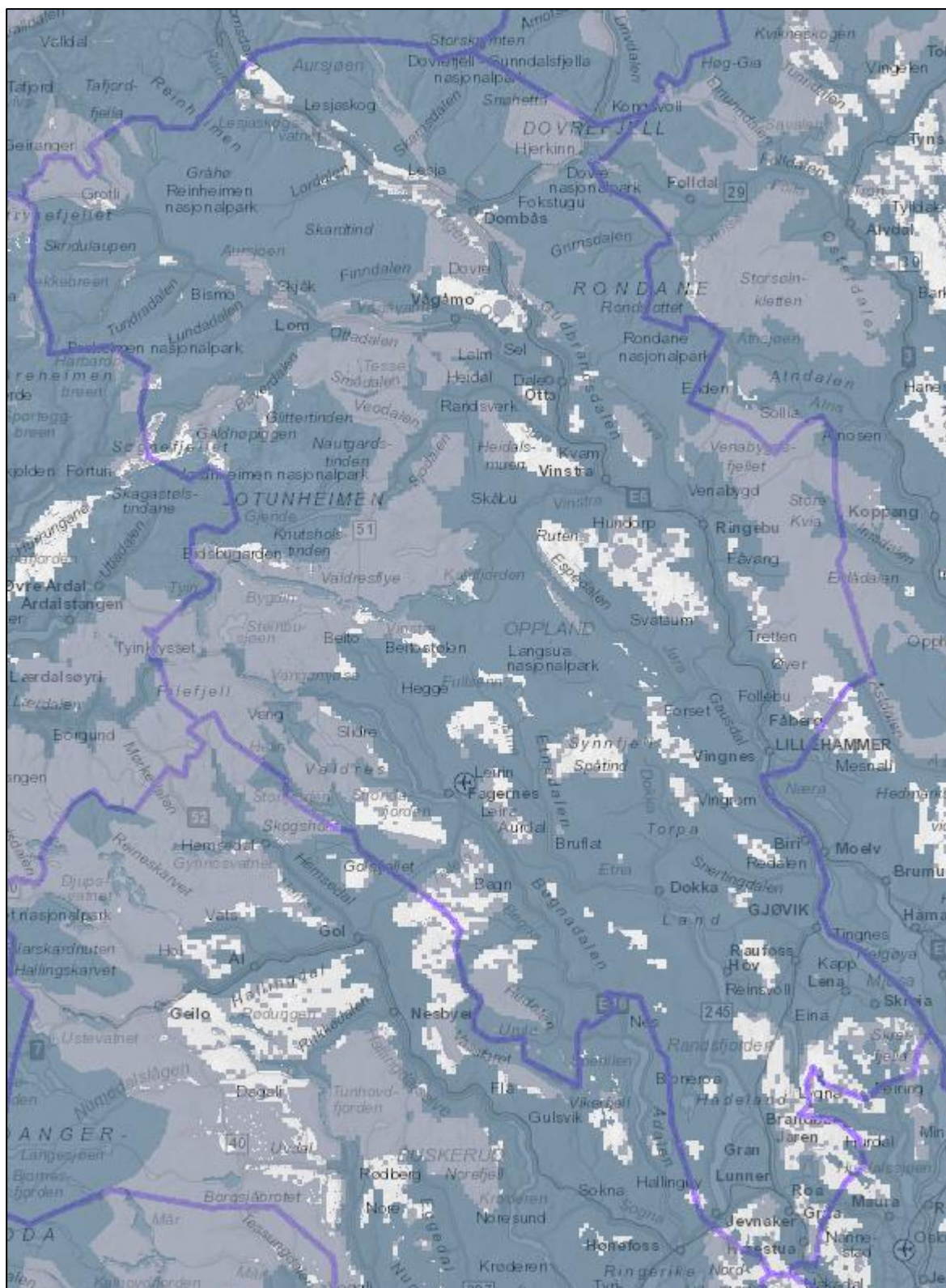
er satt der den er gjort, og for å synliggjøre hvilke områder NVE anbefaler å peke ut dersom det er ønskelig å øke omfanget av områder eller eventuelt å bytte ut enkelte områder. Opplands område «57.6 Gudbrandsdalen» ligger i kommunene Dovre, Vågå, Sel og Nord-Fron, og har et totalt areal på 294 km² (i praksis 162 km², som er tallet for ikke-ekskludert areal). Området inngår i ett av områdene som tidligere lå inne som aktuelt, og som Oppland fylkeskommune derav uttalte seg til når det var mulighet til å komme med faglige innspill (vedlegg 2, område 8). Følgende står om området i forslaget til nasjonal ramme:

«*Beskrivelse:* Dette området består av to separate fjellpartier vest for Gudbrandsdalen. Forbindelsen mellom fjellpartiene består egentlig av ekskludert areal. Området er lite, men de aktuelle arealene har gode produksjonsforhold. Det er lite kapasitet i transmisjonsnettet på kort sikt, men kapasiteten kan bli bedre på lengre sikt. Eventuelle vindkraftverk i området kan påvirke blant annet friluftsliv».

«*Hvorfor er ikke dette området pekt ut?:* Området er relativt lite, og dermed finnes det ikke mange muligheter for aktuelle vindkraftverk. Siden området heller ikke er av de aller beste med tanke på produksjonsforhold og nettkapasitet, har det kommet under grensen for de mest egnede om rådene for vindkraft».



Figur 2: Utklipp fra den nasjonale rammen, over området i Oppland som ligger i kapittelet «Områder som nesten ble utpekt».



Figur 3: Utklipp fra NVEs kartdatabase, som viser Oppland fylke. Mesteparten av fylkets arealer er ekskludert, enten gjennom harde eksklusjoner (mørkegrå arealer) eller myke eksklusjoner (lysegrå arealer).

Fylkesrådmannens vurdering

Generelt

Klimagassutslipp er en av vår tids største miljøutfordringer, og fornybar energi er avgjørende for å løse klimautfordringen verden står ovenfor. Satsing på utslippsfri fornybar energi er viktig i et næringsutviklingsperspektiv, og også i samfunnsutviklingen der vi må finne bærekraftige måter for å møte kravene i og videreutvikle vårt moderne samfunn. Skal målet om å begrense den globale temperaturøkningen til 1,5 grader nås kreves det en stor omlegging av energiforsyningen globalt, og her har også Norge et ansvar for å bidra til å øke den globale andelen fornybar kraft.

Fornybar energiproduksjon har imidlertid både positive og negative virkninger for miljø og lokalsamfunn. Når det kommer til vindkraft er dette anlegg som er både arealkrevende og svært dominerende i landskapet, og som fører til store terrenginngrep både i anleggsfasen og permanent. Fylkesrådmannen ser at vindkraftverk reiser store utfordringer når det gjelder landskapet, og det er spesielt den visuelle virkningen av møllene som er dominerende, både nær- og fjernvirkning. Vindmøllenes dimensjon og parkenes lokalisering og plassering i landskapet gjør at de som regel er synlige i et stort omland, og påvirker og endrer opplevelseskvalitetene i et område. Dette har konsekvenser både for blant annet reiseliv, friluftsliv og kulturminner/-miljøer, og det er viktig å se sammenhengen mellom disse og konsekvensene som en helhet.

Oppland har store naturressurser og flotte natur- og kulturverdier, som er en viktig kvalitet for de som bor i og besøker fylket. På landsbasis har Oppland størst andel vernet areal med 7 nasjonalparker, og ca. 56 % av fylkets areal ligger mer enn 900 meter over havet. Fylkesrådmannen kjenner til at lettere tilgjengelighet ved utbygging av adkomstveier til vindkraftverk kan øke friluftslivsferdselen (Faggrunnlag-Friluftsliv MD Rapport M-1308 2019). Samtidig vil området endre karakter slik at det blir mindre attraktivt for de som søker relativt urørte området med lite tilrettelegging. Det vil også være negative konsekvenser for friluftslivsutøvelsen, ved at mange opplever inngrepene som en forringelse av områdenes aktivitet. Det gjelder ikke bare ved store tekniske inngrep, men også mindre tekniske inngrep kan ha konsekvenser for friluftsliv, både i form av landskapsvirkning og ved å hindre/reducere ferdselsmuligheter (Meld. St 18 Friluftsliv). Områder med god tilrettelegging og fjellområder med veier finnes det mye av i fylket, og tilbudet til den type friluftsliv er godt dekket. Fylkesrådmannen mener derfor at argumentet om lettere tilgjengelighet bør tillegges mindre vekt.

Fylkesrådmannen ser også at etablering av vindkraft kan komme i konflikt med kulturminner/-miljøer. Riksantikvaren har i sin analyse av områders egnethet lagt vekt på at åpne landskap med stor grad av urørt preg er mer sårbare for den visuelle påvirkningen fra vindkraftverk, enn for eksempel landskap hvor det har skjedd flere og større inngrep og endringer over tid. Videre er det også vektlagt sumvirkningene av tiltak, og tatt hensyn til at vindkraftutbygging i noen områder kan være svært negativt fordi tålegrensen allerede er nådd. Kraftledninger, atkomstveier og transformatorstasjoner må også vurderes som en del av vindparkene. Dette er inngrep som samlet kan bli store og derfor medføre stort sannsynlighet for direkte konflikt med fredete kulturminner og at store sammenhengende kulturmiljø går tapt.

Mål om økt andel fornybar kraft

Fornybardirektivet

Nåværende fornybardirektiv (2009/28/EF) ble vedtatt i EU desember 2008, og innlemmet i EØS-avtalen 19.12.11. Fornybardirektivet er dermed retningsgivende for norsk energipolitikk, og det er gjennom direktivet skapt en forventning til en generelt styrket politikk for å fremme kraftproduksjon fra fornybar energi. Målet for Norge er å produsere mer fornybar energi slik at den utgjør 67,5 % i 2020 mot i underkant av 60 % i 2005.

Regional planstrategi 2016–2020: Mulighetenes Oppland i ei grønn framtid

I den gjeldende regionale planstrategien kommer det tydelig fram at Oppland skal være ledende på vegen mot ei grønn framtid. Fylket har naturgitte forutsetninger for å bidra til en raskere overgang til et klimanøytralt samfunn, og samtidig som Oppland skal være klimanøytralt innen 2025 skal vi også i større grad bidra til å løse utfordringene Norge står ovenfor.

Regional plan for klima og energi for Oppland 2013–2024

Den regionale planen peker på at fornybar energi er et viktig bidrag til å løse klimautfordringene. Hovedmålet for klimapolitikken i Oppland er at fylket skal bidra til at de nasjonale utslippene av klimagasser blir redusert med 30 % innen 2020 i forhold til nivået i 1990, og et mål i handlingsprogrammet er å øke andelen med fornybar energi med 700 GWh innen 2024. Vindkraft har ikke et stort fokus i denne planen, men det diskuteres noe rundt det under hovedutfordringer med å nå sistnevnte mål. Vindkraftforholdene er gode enkelte steder i fylket, men store deler av de mest vindutsatte områdene er vernet. Dette gjør at det er svært få, om noen steder, som egner seg for å anlegge større vindparker i Oppland. Dessuten er god infrastruktur i form av veger og tilgjengelig nett i nærheten med kapasitet til å ta imot produksjonen viktig, for å redusere inngrepenes størrelse og kostnadsnivået. Vindkraft er derav ikke nevnt som et delmål i handlingsprogrammet for å øke andelen fornybar energi.

Potensialet i vannkraft vs. vindkraft

Norsk energiproduksjon var i 2018 på totalt 2 394 TWh, der olje og gass utgjorde 93 %. Elektrisitetsproduksjonen utgjorde 143 TWh. Samme år importerte Norge 8,3 TWh elektrisk kraft, og eksporterte 18,5 TWh. I normalår er Norge med andre ord selvforsynt med elektrisk kraft, og eksporterer mer enn vi importerer. Gjennom energibørsen NordPool er norsk elektrisitetsproduksjon en integrert del av et internasjonalt strømmarked, og strøm som ikke anvendes i Norge kommer andre til gode. I et klimaperspektiv er norsk strømproduksjon en viktig energikilde for omlegging av energiproduksjonen på kontinentet, og dette er også ett av argumentene for å øke norsk produksjon av fornybar elektrisk kraft.

Det er i dag et stort omfang på utbyggingsprosjekter i Norge. Tabell 1 viser prosjekter under utbygging og godkjente prosjekter som ennå ikke har hatt byggestart. Gitt realisering av alle godkjente prosjekter vil det resultere i 23,3 TWh ny fornybar energi. Prosjekter som følger av nasjonal ramme for vindkraft vil komme i tillegg.

Tabell 1. Status utbyggingsprosjekter i Norge. Tall fra NVE.

	Under bygging Antall/GWh	Gitt tillatelse, ikke bygd, antall/GWh	Sum, antall/GWh
Små vannkraftverk	49/673 GWh	351/2 884 GWh	400/3 558 GWh
Større vannkraftverk	8/954 GWh	14/1 001 GWh	22/1 995 GWh
Opprusting og utvidelse	11/654 GWh	54/931 GWh	65/1 585 GWh
Vindkraft	21/8 571 GWh	29/7 619 GWh	50/16 190 GWh
SUM			537/ 23 328 GWh

De siste 20 årene har omtrent halvparten av norsk vannkraftproduksjon gjennomgått en eller annen form for opprusting (tiltak som ikke krever at man utnytter mer vann eller et nytt fall) og utvidelse. NVE har registrert over 200 opprustings- og utvidelsesprosjekter i denne perioden. Disse prosjektene har bidratt med en samlet produksjonsøkning på ca. 4,5 TWh. NVEs beregninger antyder at samlet potensial for opprusting og utvidelse utgjør 5-6 TWh. Et eksempel kan være å bytte ut komponenter når kraftverket nærmer seg forventet levetid, redusere friksjonstap i vannveien eller modernisere og automatisere kraftverk. Slike tiltak øker den totale virkningsgraden, reduserer driftsutgiftene og forbedrer driftssikkerheten, samtidig som de medfører lite naturinngrep. Hvis det skiftes maskin- og elektrotekniske komponenter i alle kraftverk som ikke allerede har gjennomgått slike tiltak de siste 20 årene, kan det alene øke produksjonen med maksimalt 3,4 TWh. Disse tallene viser at det er begrenset hvor mye man kan øke kraftproduksjonen i et vannkraftverk, uten å overføre mer vann eller øke fallhøyden.

Fylkesrådmannen ser at vindkraft vs. vannkraft har vært en del av debatten i media den siste tiden knyttet til de pågående vindkraftprosjektene i Norge, og det ble publisert en studie fra NTNU i 2017¹ som har fått noe oppmerksomhet. Konklusjonen i denne sier at opprusting og utvidelse av norske vannkraftverk kan gi like mye strøm som all planlagt vindkraft på land, og hensyntatt alderen på eksisterende kraftverk i dag viser studien at 15 til 20 % produksjonsøkning (20-30 TWh) fortsatt kan hentes ut av det eksisterende vannkraftsystemet. Grunnen til at denne konklusjonen er så ulik den som kan trekkes fra NVE sine tall er ikke åpenbart, men det kan være knyttet til hvordan begrepet *utvidelse* tolkes, og hva dette innebærer. Fylkesrådmannen ser det ikke som hensiktsmessig å gå nærmere inn på dette her, men mener det er et viktig tema som må tas med i diskusjonen om vindkraft, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Tabell 1 viser at et stort potensial innen ny fornybar elektrisitetsproduksjon med dagens teknologi finnes i vindkraft. Det er vanskelig å se at verdens klimamål kan nås uten at det enten får konsekvenser for forvaltningen av naturressursene våre, eller at det må påvirke risikoen vi er villig til å ta for ren energi, som f.eks. aksepten for atomkraft. Samtidig vet vi at potensialet for nye store vannkraftutbygginger er begrenset på grunn av vassdragshensyn og verneplan for vassdrag. En av utfordringene med dagens produksjon av fornybar energi er mangelen på muligheter for å lagre energi. Dette gjelder både sol, vind og vann, selv om Norge er i en unik posisjon knyttet til våre reguleringsmagasiner. Man vil også framover være avhengig av en stor utveksling av kraft internasjonalt med grenseoverskridende forsyningsnett, samtidig som man forventer en stor

¹ Increased generation from upgrading and extension projects. Leif Lia, Mikal Naug Aas og Ånund Killingtveit, NTNU. The International Journal on Hydropower & Dams, 2017 (4).

teknologiutvikling knyttet til batterier og lagringskapasitet. Spørsmålet er om denne utviklingen går fort nok til at man kan nå 1,5 graders-målet. Løsningen framover vil mest sannsynlig være en energimiks som gir størst mulig fleksibilitet i produksjon og forbruk. Her vil vindkraft, både land- og havbasert, spille en viktig rolle.

Klimafotavtrykket til vindkraftutbygging

I vurdering av utslipp av klimagasser relatert til arealbruksendringer og bearbeiding av jordsmonn i forbindelse med anleggsarbeid har NVE benyttet Statens Vegvesens metode for beregning av CO₂-utslipp knyttet til arealbeslag og vegbygging (Asplan Viak 2015). Det poengteres at mengden utslipp vil variere etter graden av gjenbruk av jordmasser, lokalklima, hva slags jordtype som bearbeides og hvordan bearbeiding gjøres. De fysiske inngrepene anslås å utgjøre 2-4 % av vindkraftverkets totale planområde, og det konkluderes med at fysiske arealinngrep (og dermed utslipp relatert til bearbeiding av jordmasser ved utbygging av vindkraft) er *relativt begrenset i forhold til planområdet størrelse*. I livssyklusanalysene som er gjort inngår avtrykk fra produksjon av alle komponenter til vindturbinene, transport, installasjon, vedlikehold, nedleggelse og resirkulering. Her inngår også avtrykket fra produksjon av betong til fundamentering.

Forslaget til nasjonal ramme har blitt kritisert for å ha en betydelig mangel i kunnskapsgrunnlaget når det kommer til dette temaet. Karbon lagres i torvmyr og tundra, skog og selv lavtvoksende vegetasjon i fjellet, og ødeleggelse av landområder påvirker hvordan karbonregnskapet i disse områdene blir seende ut. Eksempelvis vil vindkraftutbygging i myrområder med torv gi store klimautslipp på grunn av karbonet som frigjøres når myra dreneres. Fylkesrådmannen mener det hadde styrket nasjonal ramme om klima- og miljøeffektene av arealbruksendringer og naturinngrep hadde blitt utredet nærmere. Momenter knyttet til dette er for eksempel 1) faren for erosjon, 2) tap av natur og arts mangfold som konsekvens av arealbruksendringer, 3) effekten av permanente sår i naturen som ikke vil kunne avbøtes med tiltak, 4) punktering/tap av myrområder og beregning av potensielle utslipp av klimagassene karbondioksid, metan og lystgass og tapt lagringskapasitet for klimagasser, 6) tap av skog, redusert opptak av klimagasser (da særlig CO₂) og 7) spredning av karbonfiber og mikroplast. Utover dette ser Fylkesrådmannen at forslaget til nasjonal ramme også har et kunnskapshull når det kommer til vindkraftens effekt på insektbestandene.

Konkrete betraktninger rundt område «57.6 Gudbrandsdalen»

Område 57.6 er ikke utpekt i forslaget til nasjonal ramme. Fylkesrådmannen mener likevel det er viktig å uttale seg konkret til det, fordi det potensielt er et område NVE anbefaler å peke ut dersom det er ønskelig å øke omfanget av områder eller eventuelt å bytte ut enkelte områder.

Reiseliv

Reiselivet er en av Opplands viktigste næringer, Gudbrandsdalen inkludert. Tall fra SSB viser også at Oppland er landets største hyttefylke, og at antallet fritidsboliger har steget jevnt siden 2007. Oppland fylkeskommunes mål er å bidra til å øke attraktiviteten til Oppland som reiselivsfylke, og legge til rette for at natur og kultur skal kunne brukes som grunnlag for å skape nye produkter og opplevelser. Som i mange andre steder er det knyttet stor aktivitet til reiselivsnæringa i område 57.6. Området er viktig som arena for friluftaktiviteter både for turister og lokalbefolkningen, det ligger

godt til rette for friluftsliv med mange merkede stier, og det er tett kobling mellom landbruk og reiseliv. Området er dessuten et gjennomfartsområde for reisende fra øst mot vest, og er synlig fra et vidt omland, blant annet fra noen av våre nasjonalparker. Mye av reiselivet i Oppland kan karakteriseres som naturbasert reiseliv, der urørt natur er en viktig del av produktet. Begreper som «opplev fantastisk natur» og «flotte naturopplevelser» brukes hyppig i markedsføringen av Gudbrandsdalen som reiselivsdestinasjon både nasjonalt og internasjonalt, nettopp fordi mange turister vektlegger dette i sitt valg av reisemål. Fylkesrådmannen mener hensynet til reiselivet og videre utvikling av fritidsboligmarkedet bør tillegges stor vekt i vurderingen av hvor vindkraft lokaliseres. Etablering av vindmølleparker er tiltak som ikke bare vil ha stor påvirkning på områdene de etableres i, men også på omkringliggende områder. Eksempelvis estimeres det at i klarvær kan vindturbiner være synlige over avstander på 40-50 kilometer, og gi en signifikant visuell påvirkning på avstander opp til 15-20 kilometer (jf. kapittel 22, side 62, i forslaget til nasjonal ramme). Av hensyn til reiselivet vurderes det derfor som svært lite ønskelig og konfliktfylt å plassere vindmøller i dette området.

Villrein

Den nordre delen av område 57.6, øst og nord for Vågåmo, er beskrevet i NINA-rapport 227 «Villreinen i Ottadalsområdet». Fangstminner og andre historiske data viser at dette fjellområdet tidligere var et viktig beiteområde for villrein, men menneskelige inngrep i nyere tid har gjort at reinen i større grad skyr området og nå bruker det svært lite. Det er derfor ikke definert som nasjonalt villreinområde, selv om det ble diskutert og var et tema underveis i prosessen med regional plan for Ottadalsområdet. Det antas likevel at området kan ha fremtidig betydning som leve- og beiteområde for villreinen, da eksisterende områder er under stort press både grunnet endret arealbruk (innskrenking, fragmentering) og klimaendringer. Fylkesrådmannen mener at det faktum at etablering av vindmøller her vil utelukke at området noen gang vil kunne bli tatt i bruk igjen av villrein, samt at området ligger tett på avgrensningen til nasjonalt villreinområde, tilsier at det ikke er ønskelig med vindmøller her. Norge har et særskilt internasjonalt ansvar i å ta vare på villreinen og forvalte både bestandene og leveområdene på en bærekraftig måte, og det er derav et hensyn som bør veie tungt i fremtidige vurderinger av hvor det skal tillates etablering av vindkraft.

Som eneste land i Europa med intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein, har Norge et internasjonalt ansvar for å ta vare på villreinen og dens leveområder. Som en oppfølging av St.meld. nr. 21 (2004–2005) «Regjerings miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand», og Innst. S. nr. 228 (2004–2005) startet i 2007 et arbeid med regionale planer etter plan- og bygningsloven for en helhetlig forvaltning av fjellområder som er spesielt viktige for villreinens fremtid i Norge. Planene skal avgrense nasjonale villreinområder og sikre en langsiktig arealforvaltning i de aktuelle fjellområdene med randområder. Disse planene legger viktige føringer for forvaltningen av villrein hvor hensynet mellom villreinens behov og andre samfunnsinteresser er avveid. (Meld. St. 18 Friluftsliv).

Vassdrag

Fylkesrådmannen kan ikke se at rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag (RPR) eller verneplan for vassdrag er nevnt i forslaget til nasjonal ramme. Dette er en svakhet, da RPR er tydelig på at verneverdiene skal hensyntas også når det gjelder andre inngrep enn vannkraftutbygging i og nær vassdragene. Konkret berører område 57.6 deler av vassdrag 002/9 Finna (verneplan IV, 1993) og 002/8 Sjoa (verneplan I, 1973). Begge er anbefalte referansevassdrag, og landskapets verdi, store

friluftsinnteresser og preg av å være lite berørt er viktige begrunnelser for vernet. RPR er også tydelig her på generelt grunnlag, der det i punkt 3a står at det må legges vekt på å gi grunnlag for å unngå inngrep som reduserer verdien for landskapsbilde, naturvern, friluftsliv, vilt, fisk, kulturminner og kulturmiljø i vernede vassdrag. Fylkesrådmannen mener det er uheldig at forslaget til nasjonal ramme ikke inneholder en drøfting av dette temaet, både generelt i form av rammens forhold til RPR, og også konkrete vurderinger innenfor hvert enkelt område. Utover dette konstaterer fylkesrådmannen at område 57.6 inkluderer to små naturreservat øst og nord for Heidalsmuen: Sagåa og Berdøla. Begge områdene er av typen elve- og bekkekløft, der formålet med fredningen er å bevare bekkekløfter med en særdeles rik og variert flora og vegetasjon, spesielt med hensyn til forekomsten av sjeldne og sårbare plantearter.

Kulturminner, kulturmiljø og landskap

En potensiell utbygging i område 57.6 vil bli synlig fra Heidal, som er ett av 13 utvalgte kulturlandskapsområdene i Oppland og trolig vil bli valgt som KULA-landskap (Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse). Det samme gjelder Murudalen, som også er foreslått som del av KULA-området Dokkfløy-Murudalen, hvor fornminner og andre kulturminner fra setring, fangst og jernvinne ligger tett. Svært mange av kulturminnene i disse områdene er ennå ikke innarbeidet i den nasjonale kulturminnebasen Askeladden og dermed tilgjengelig ennå, men er identifisert av fylkeskommunen på LIDAR. En etablering av vindmøller innenfor dette området vil derfor kunne bli visuelt synlig fra både kulturlandskaps- og KULA-områdene og verneområdene. I begge områder er det mange eldre ferdselsveger/stier som knyttet til de ulike bygdene sammen. Flere av disse har røtter tilbake i jernalder og er i liten grad kartlagt. Innenfor den søndre delen området ligger flere setre, men det foreløpig ikke registrert mange fornminner. LIDAR-data for området viser imidlertid at potensialet er stort i deler av området både for jernvinneanlegg, kullgroper og fangstminner (vedlegg 3).

Vindmøller vil bli synlig fra tettstedet Vågåmo, som i dag framstår som et viktig kulturmiljø med røtter tilbake til middelalder og jernalder (vedlegg 4). I den nordre delen av det tentative området (Blåhøe/Jetta) ligger det spor etter villreinfangst, da området historisk har vært et trekkområde for villrein. Det finnes også et større fangstanlegg som følger Jettadalen. I Skogbygdi i Vågå er det svært mange kjente spor etter jernvinne og kullgroper, og potensialet er høyt for å finne flere. Lengst vest i området, på begge sider av Slådalsvegen, i området mellom Preststulen, Borgasætri og Sisemssætri, ligger et større sammenhengende felt med minst 75 kullgroper/fangstgroper. Ut fra hva vi kan se, faller også flere freda gårdsanlegg innenfor området eller ligger tett inntil, som Hågåstad, Haugøy, Nordigard Sandbu, Gammel-Sandbu/Sandbu Søndre og Snerle. Disse har høy nasjonal verdi. På Sandbu ligger også sporene etter en stavkirke fra middelalder.

Større tiltak innenfor, eller tiltak synlige fra disse områdene, vil kunne forringe opplevelsesverdien, eller komme i direkte konflikt med verdifulle kulturminner. Vindmøllers visuelle innvirkning på opplevelsesverdien av et kulturhistorisk miljø eller landskap vil måtte vurderes i hver enkelt sak. I tillegg vil infrastruktur knyttet til vindmølleparkene kunne komme i konflikt med automatisk fredete kulturminner eller verneverdige kulturminner fra nyere tid. Da svært mange av kulturminnene først blir oppdaget ved gjennomføring av disse undersøkelsene, er det ikke mulig å gi en full oversikt over alle viktige kulturminneverdier på et så overordnet nivå. Dersom området likevel blir valgt må undersøkelsesplikten jfr. Kulturminnelovens § 9 oppfylles i henhold til Riksantikvarens retningslinjer.

Konklusjon

Fylkesrådmannen konstaterer at ingen områder i Oppland er utpekt grunnet store eksklusjonsarealer i fylket, og mener dette er positivt tatt verdiene eksklusjonene skal ivareta i betraktning. Samlet sett har NVE gjort et omfattende og grundig utredningsarbeid, og det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget som nå foreligger vil bli nyttig i fremtidige vurderinger av om det skal gis konsesjon. Samtidig kunne forslaget til nasjonal ramme blitt styrket ved å inkludere utredninger knyttet til klima- og miljøeffektene av arealbruksendringer og naturinngrep. Det er også en svakhet med forslaget til nasjonal ramme at den mangler en klar kobling til fremtidige produksjonsmål for vindkraft, ikke minst sett opp mot antatt fremtidig energibehov og potensial for annen energiproduksjon og ikke minst energisparing/-effektivisering. Det stilles derfor spørsmål ved om det er behov for en nasjonal ramme, selv om dette i større grad vil bidra til å styre utviklingen av vindkraft i landet og gjøre det mer forutsigbart. Fylkesrådmannen mener det er viktig at lokale meninger og synspunkter tillegges stor vekt i vindkraftsaker og at prosjektene forankres i lokalsamfunnet, og at det sikres gode prosesser mellom utbygger, kommune og andre lokale interesser.



SAKSPROTOKOLL

Uttalelse til Olje- og energidepartementet sin høring av nasjonal ramme for vindkraft på land

Arkivsak-dok. 201904931
Saksbehandler Mari Olsen

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Fylkesutvalget	24.09.2019	75/19

Forslag til

VEDTAK

1. Fylkesutvalget mener det er positivt at det er utarbeidet et oppdatert kunnskapsgrunnlag, som kan brukes i fremtidige vurderinger av om det skal gis konsesjon til vindkraftutbygging.
2. Fylkesutvalget mener samtidig det er utfordrende at forslaget til nasjonal ramme ikke inneholder tilstrekkelige utredninger knyttet til klima- og miljøeffektene av arealbruksendringer og naturinngrep, samt at det mangler en klar kobling til fremtidige produksjonsmål for vindkraft. På grunn av dette stiller Fylkesutvalget spørsmål ved om det faktisk er behov for en nasjonal ramme.
3. Fylkesutvalget mener det er viktig at lokale meninger og synspunkter tillegges stor vekt i vindkraftsaker og at prosjektene forankres i lokalsamfunnet, og at det sikres gode prosesser mellom utbygger, kommune og andre lokale interesser.

Fylkesutvalget har behandlet saken i møte 24.09.2019 sak 75/19

Protokoll

Halvard Klevmark (MdG) fremmet slikt forslag:

OED oppfordres til å trekke tilbake forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land fordi den ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til konsekvenser for naturmangfoldet. FNs naturpanel(IPBES) kom i vår med en rapport som viser at tap av naturmangfold er en like stor trussel som klimaendringene, og peker på arealinngrep som den viktigste årsaken til tap av naturmangfold.

Votering

Fylkesrådmannens innstilling ble satt opp mot forslag fremmet av Klevmark (MdG): Forslag fremmet av Klevmark falt med to stemmer.

Vedtak

I samsvar med fylkesrådmannens innstilling fattet fylkesutvalget slikt vedtak:

1. Fylkesutvalget mener det er positivt at det er utarbeidet et oppdatert kunnskapsgrunnlag, som kan brukes i fremtidige vurderinger av om det skal gis konsesjon til vindkraftutbygging.
2. Fylkesutvalget mener samtidig det er utfordrende at forslaget til nasjonal ramme ikke inneholder tilstrekkelige utredninger knyttet til klima- og miljøeffektene av arealbruksendringer og naturinngrep, samt at det mangler en klar kobling til fremtidige produksjonsmål for vindkraft. På grunn av dette stiller Fylkesutvalget spørsmål ved om det faktisk er behov for en nasjonal ramme.
3. Fylkesutvalget mener det er viktig at lokale meninger og synspunkter tillegges stor vekt i vindkraftsaker og at prosjektene forankres i lokalsamfunnet, og at det sikres gode prosesser mellom utbygger, kommune og andre lokale interesser.