



SAKSBEHANDLER
Ingrid Smedstad

VÅR REF.
16/02409-53

DERES REF.
19/511-

ARK. Forvaltningsarkivet 2006-2019
867.0

INNVALGSTELEFON

DERES DATO

VÅR DATO
01.10.2019

TELEFAKS
+47 22 94 04 04
postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Høring - Forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land

Riksantikvaren viser til brev fra Olje og energidepartementet 01.04.2019 og oversender med dette vår høringsuttalelse til NVEs *Forslag til nasjonal ramme for vindkraft*.

Vi viser også til våre faglige innspill til Nasjonal ramme for vindkraft på land, eksklusjonsrunde 3 og vurderinger av analyseområdene i oversendelse til NVE 01.02.2019. Disse står fortsatt ved lag, og vi har ikke funnet grunn til å gjenta de detaljerte beskrivelsene og begrunnelsene for eksklusjon av viktige kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser i høringsuttalelsen. Vi har imidlertid kommentert de tilfellene hvor NVE har valgt en annen avgrensning av eksklusjonen enn foreslått av Riksantikvaren, eller hvor vi har andre bemerkninger til de utvalgte områdene.

OEDS oppdrag til NVE har vært å utarbeide et forslag til nasjonal ramme for vindkraft. Forslaget skulle inneholde et oppdatert kunnskapsgrunnlag for landbasert vindkraftutbygging. Riksantikvaren ble bedt av KLD om å bidra inn i dette arbeidet, og har vært ansvarlig for *Temarapport om kulturminner og kulturmiljøer, mai 2018 (Revidert mars 2019)* og *Faggrunnlag-Landskap. Underlagsdokument til nasjonal ramme for vindkraft*. Sistnevnte er utarbeidet i samarbeid med Miljødirektoratet (Rapport M-1312/2019). De to temarapportene er ment som grunnlag for utvelgelse av områder som kan inngå i nasjonal ramme for vindkraft. Rapportene vil også være viktige for det videre arbeidet med kulturminner, kulturmiljøer og landskap og vindkraft.

Riksantikvaren anser at en overordnet, nasjonal ramme for vindkraft er verdifull i arbeidet med landbasert vindkraft.

Enkelt saker må fortsatt underlegges konsesjonsbehandling basert på et solid kunnskapsgrunnlag og grundige prosesser.

Det er behov for å utvikle kunnskapsgrunnlaget med hensyn til hvilke konsekvenser vindkraftanlegg har for kulturminner, kulturmiljøer og landskap.

Generelle kommentarer

Riksantikvaren har som del av vårt samfunnsoppdrag å sikre at mangfoldet av kulturminner, kulturmiljøer og det kulturhistoriske innholdet i landskapet forvaltes og tas vare på som bruksressurser og som grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping.

Vindkraftverk er omfattende anlegg som fører til store fysiske inngrep i landskapet. Vindturbiner og nødvendig infrastruktur endrer den visuelle opplevelsen av et landskap, både innenfor og utenfor selve området for vindkraftverket. Vindturbiner er store konstruksjoner, og de er godt synlige over store avstander og hørbare for folk som bor eller ferdes i nærområdet, nesten uansett hvor de plasseres. Ved etablering av et vindkraftverk vil et landskap kunne endre karakter og bli sterkt preget av vindkraftanlegget.

Kulturminner, kulturmiljøer og landskap utgjøre viktige deler av nasjonal, regional og lokal identitet. En god forvaltning av de naturgitte og menneskeskapte omgivelsene er en forutsetning for å ivareta den kulturarven som landskapet og dets innhold representerer.

OED ønsker i høringen innspill til NVEs forslag til nasjonal ramme og til om det bør fastsettes en nasjonal ramme for vindkraft. Riksantikvaren ser det som positivt at det er blitt gjennomført et omfattende arbeid for å vurdere hvilke områder som kan være egnet til vindkraftutbygging. En overordnet, nasjonal ramme vil være verdifull som et styringsdokument for framtidig lokalisering av utbyggingsområder. Dette vil kunne gi forutsigbarhet både for utbyggere, kommuner og beslutningstagere.

Som NVE peker på, vil mange delområder innenfor NVEs utpekte områder ikke være egnet for vindkraft. Hvor sterkt man legger opp til å utnytte et område til utbygging vil kunne ha stor betydning for konsekvensgraden av tiltakene. Riksantikvaren vil derfor også presisere at det er helt avgjørende at enkeltprosjekter vurderes konkret gjennom en konsesjonsbehandling med tilhørende konsekvensutredning. Samtidig understreker vi behovet for et forbedret faglig kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt for vurderinger ved framtidig vindkraftutbygging.

Riksantikvaren har hatt et godt samarbeid med NVE i utarbeidelsen av nasjonal ramme. Vi vil likevel påpeke at vi savner at rapporten er tydeligere når det gjelder den betydningen kulturminner, kulturmiljøer og landskap har som en del av det totale miljøet. NVE viser for eksempel til en rekke internasjonale miljøavtaler. Riksantikvaren savner i den sammenheng henvisning til internasjonale konvensjoner som ikke bare omhandler naturverdier, men også bærekraftig forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer som miljøverdier. Disse konvensjonene avspeiler Norges internasjonale forpliktelser på hele miljøfeltet og legger entydige føringer også for tiltak som av landbasert vindkraftutbygging (jf. rapporten s. 4).

Nasjonal ramme må følges av grundig konsesjonsbehandling

NVE presiserer at forslagene til de mest egnede områdene er vist på et overordnet nivå, og at det vil være mange steder innenfor de utpekte områdene som er lite egnet for vindkraft. Enkeltprosjekter må vurderes konkret i en konsesjonsbehandling med tilhørende konsekvensutredning. Riksantikvaren vil understreke betydningen av at dette blir reelle og grundige prosesser. Det bør ikke legges opp til forenklede konsesjonsprosesser sammenliknet med dagens.

NVE anbefaler at reetablering og utvidelse av eksisterende vindkraftverk bør kunne behandles uavhengig av nasjonal ramme (jf. side 213). Riksantikvaren kan langt på vei si seg enig i dette synspunktet da arealet allerede preget av inngrep. Samtidig kan det ikke være noen automatikk i at det gis fornyet konsesjon. Eldre anlegg kan ha blitt besluttet bygget ut på et annet kunnskaps-grunnlag og på helt andre vilkår enn det dagens forvaltningspraksis legger til grunn. Det vil derfor være nødvendig med nye vurderinger av alle typer tiltak, både reetableringer/ fornyelse av konsesjoner og utvidelser.

Vi vil presisere at våre innspill til eksklusjonsrunde 3 som danner grunnlag for forslaget til nasjonal ramme, ikke innebærer at de øvrige arealene innenfor analyseområdene er uproblematisk for utbygging av vindkraft. Våre innspill gir et overordnet bilde av områder hvor vi per i dag vet at det finnes kulturminner, kulturmiljøer og landskap av nasjonal og vesentlig regional kulturminneinteresse innenfor de 43 analyseområdene. Dette er områder hvor Riksantikvaren mener at det ikke bør bygges vindkraftverk.

Riksantikvaren er myndighet for kulturminnefaglige vurderinger

I forslaget til nasjonal ramme for landbasert vindkraft framkommer det enkelte områder hvor ulike interesser står mot hverandre, og hvor NVE velger å ikke ta Riksantikvarens forslag til avgrensning av myke eksklusjoner til følge.

NVE grunngir sine valg når det gjelder kulturminner og kulturmiljøer på en måte som Riksantikvaren finner det nødvendig å kommentere. I kapittel 19.3 redegjør NVE eksempelvis for sin vektlegging i konsesjonsbehandlingen: «NVE mener at direkte virkning for kulturminner og kulturmiljøer i all hovedsak kan unngås gjennom tilpasninger i plassering og utformingen av det enkelte vindkraftverk.» Videre leser vi samme sted i forbindelse med «formelt vern», at NVE vil «gjøre konkrete vurderinger av om direkte virkninger for det fredete kulturminnet/-miljøet kan unngås gjennom tilpasninger i prosjektet.»

Videre kan vi lese under kapittel 38.14 *Konkrete eksklusjonsforslag fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren*: «NVE har gjort konkrete vurderinger av hvert enkelt eksklusjonsforslag. Våre vurderinger av forslagene er basert på kapitlene om NVEs vektlegging i del C av denne rapporten. Noen av eksklusjonsforslagene er ikke tatt til følge av NVE. Bakgrunnen for dette er at NVE i noen tilfeller mener det ikke er faglig grunnlag for å legge så mye vekt på de aktuelle interessene at det gir grunnlag for eksklusjon i områder med svært gode teknisk-økonomiske forutsetninger».

Slik Riksantikvaren leser dette, oppfatter vi at NVE legger til grunn egne *kulturminnefaglige vurderinger* av kulturminnenes verdi og betydning. Vi understreker at det er RA som er kulturminnemyndighet og skal ivareta de faglige vurderingene på dette feltet, ikke NVE. Vi er derfor kritisk til at NVE tolker eller overprøver våre kulturminnefaglige vurderinger.

Om Riksantikvarens vurderinger - kunnskapsbehov

Riksantikvaren har vært nødt til å basere sine innspill på eksisterende kunnskapsoversikter over fagområdene kulturminner, kulturmiljøer og landskap samt på relevant og tilgjengelig datamateriale. Dette er av varierende kvalitet og kvantitet. Vi mener likevel at dette materialet har gitt godt nok grunnlag for innspill til en nasjonal ramme som er på et så vidt overordnet nivå som det det her er snakk om.

Vindkraftutbygging foregår gjerne i fjell- og utmarksområder. Her er det sjelden foretatt registreringer av automatisk fredete kulturminnene og nyere tids kulturminner er heller ikke systematisk kartlagt. Områdene har gjennom lang tid vært brukt både til bosetning og ulike former for aktiviteter og ressursutnyttelse. Følgelig er det stor sannsynlighet for at det finnes svært mange kulturminner og godt bevarte kulturmiljøer i disse områdene. Manglende kjennskap til forekomsten av kulturminner i noen av analyseområdene, gjør at vårt vurderingsgrunnlag når det gjelder mulige konsekvenser for kulturminner relativt begrenset.

Når det gjelder konsekvenser av vindkraftutbygging for kulturminner, kulturmiljøer og landskap, har vi foreløpig et spinkelt grunnlagsmateriale å bygge på siden det ikke har vært foretatt systematisk evaluering av hvilken innvirkning etablering av vindkraftverk har hatt på

kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Det gjelder både de fysiske konsekvensene og den visuelle virkningen av anleggene på opplevelsen av kulturminner, kulturmiljø og landskap.

NVE kan slutte seg til Riksantikvarens behov for styrking av kunnskapsgrunnlaget, men uttaler samtidig at en prioritering av kunnskapsinnhenting må ses i sammenheng med kunnskapsbehovet for andre tema (jf. side 56).

Behov for evaluering av virkninger av vindkraftanlegg

Vindkraftutbygging har foregått i Norge siden slutten av 1990-tallet. Det er likevel her i landet foretatt svært få og begrensede undersøkelser av konsekvensene av eksisterende landbaserte vindkraftanlegg for kulturminne- og landskapsinteresser. Vi har ingen systematisert oversikt over konsekvensene av vindkraftutbygging over tid. For å kunne forvalte kulturminneinteressene på en bærekraftig måte i forbindelse med landbasert vindkraftutbygging i fremtiden, trengs det en *evaluering* av tidligere utbyggingsprosjekter. Det vil også være nødvendig å følge pågående og kommende utbygging over tid, for å etablere et godt kunnskapsgrunnlag. Dette behovet er også kommentert i NVEs forslag i forbindelse med vurdering av virkninger for miljø- og samfunnsinteresser (del C).

En solid kunnskapsbase og et godt erfaringsgrunnlag er en forutsetning for å kunne etablere nye og bærekraftige vindkraftanlegg. Riksantikvaren har påpekt dette behovet tidligere. Det samme behovet er synliggjort i forbindelse med virkninger av vindkraft for landskap og friluftsliv. Etter Riksantikvarens syn må kunnskapsinnhenting og evalueringer gis høy prioritet for *alle* disse områdene som må sees i sammenheng i forbindelse med vindkraftutbygging, slik også NVE foreslår (jf. side 90).

Nivå

Den nasjonale rammen er basert på at innspillene skal være på et overordnet nivå, *over* for eksempel forekomster av «fredete enkeltkulturminner». For Riksantikvaren er det viktig å presisere at et kulturminne aldri kan forstås uavhengig av sin kontekst og følgelig vil det alltid være nødvendig å se det i sammenheng med landskap og omgivelser. Samtidig er det viktig å ha et overblikk på nasjonalt plan når vurdering av hvilke områder som skal ekskluderes, velges ut. Vi viser her til at vi har brukt rundskriv T-2/16 som rettesnor for hvilket nivå innspillene skal være på.

I eksklusjonsrunde 3 spilte RA inn totalt 107 områder som vi mener det er uakseptabelt å ta inn i den nasjonale rammen av hensyn til kulturminner og kulturmiljøer. I tillegg kommer 54 landskapsområder som er spilt inn sammen med Miljødirektoratet. Alle våre innspill til eksklusjonsrunder 3 gjelder fortsatt.

Påvirkning på kulturminner, kulturmiljøer og landskap

Et vindkraftverk består av mange ulike former for arealbruk (jf. kap. 5.2). Tiltaket består av vindturbiner, anleggsveier og adkomstveier, kranoppstillingsplass, arealer for lager og massedeponi, kabelgrøfter, servicebygg osv. Dette medfører en rekke omfattende arealinngrep.

Når det gjelder vindkraftutbygging og hensynet til kulturminner og -miljøer kan det oppstå en rekke konflikter. Disse kan deles i to; fysiske inngrep og visuell påvirkning. Det første følger av plassering og anleggsarbeider når det gjelder turbiner og infrastruktur som del av tiltaket. Visuell påvirkning er en konsekvens av vindturbinene og infrastrukturanlegg og den påvirkning disse har på folks opplevelse og forståelse av landskap og kulturminner/-miljøer. Selv om eksempelvis veier og turbiner plasseres utenom fysiske kulturminner, vil områdene bli sterkt endret. Muligheten for opplevelse og forståelse av kulturminnene deres sammenheng

med landskap de inngår i er ikke lenger erkjennbar på samme måte som tidligere. Større samlinger med kulturminner kan bli splittet opp og sammenhengene de har inngått i, fragmenteres og ødelegges. Dette vil få konsekvenser for kulturminnenes og kulturmiljøenes kunnskaps-, opplevels- og bruksverdi. I tillegg viser erfaring at kulturminner i eller nær anleggs- og utbyggingsområder generelt ofte utsettes for skade over tid som følge av den nye bruken av området. Med bakgrunn i dette er det lagt inn buffersoner rundt kulturminner og kulturmiljøer i våre innspill.

Den visuelle påvirkningen har konsekvenser for opplevelse av både natur og kultur både nært og langt unna turbinene og de øvrige delene av anleggene. Dette er behandlet i *Faggrunnlag-Landskap* og også under de tre kapitlene Landskap, Friluftsliv og Kulturminner og kulturmiljøer i NVEs forslag. Visuell påvirkning er samtidig et tema for en rekke andre samfunnsinteresser.

Kommentarer til utvalgte områder hvor NVE ikke har fulgt Riksantikvarens innspill til eksklusjon

44 Vest-Finnmark (del av opprinnelig analyseområde 40)

Struves meridianbue er innskrevet på UNESCOs verdensarvliste. Den nordlige delen av triangelkjeden ligger innenfor område 44, og strekker seg fra Hammerfest i nord, over Seiland og langs Altafjorden i sør. Meridianbuen omfatter hovedpunkt og ekspansjonspunkter i et trianguleringssystem, en kjede av trekanter. Alle punktene samt siktlinjene mellom dem er likeverdige elementer i dette systemet. Riksantikvaren har spilt inn hele området til eksklusjon. Kun endepunktet på Fugleneset i Hammerfest er ekskludert av NVE.

NVE begrunner sin vurdering med at det bør være tilstrekkelig at siktlinjene ikke brytes, og at dette kan sikres gjennom detaljplanlegging. I henhold til UNESCOs regelverk er vindkraftverk ikke forenelig med verdensarven. Det er ikke utarbeidet en formalisert buffersone for Verdensarven Struves meridianbue. Punktene og siktlinjene i systemet inngår imidlertid uansett i verdensarven. Vindturbiner i nærheten av punktene og siktlinjene vil virke forstyrrende på oppfattelsen, forståelsen og formidlingen av systemet som et materielt og immaterielt, teknisk-vitenskapelig kulturminne. Norge er ett av ti land som er berørt av Struves meridianbue. For en slik transnasjonal seriell verdensarv vil en trussel mot verdensarvens verdigrunnlag i ett av landene, bli å regne som en trussel mot helheten.

Riksantikvaren anser at hele området som inngår i verdensarven må ekskluderes.

47 Indre Sør-Trøndelag (del av opprinnelig analyseområde 22 og 24)

Circumferensen for verdensarven på Røros ligger ifølge kartet i rapporten innenfor det utvalgte området. Grensen for verdensarvområdet skulle ligge *utenfor* analyseområde 22. Riksantikvaren har påpekt dette overfor NVE i e-post av 24.04.19. NVE lovte å endre avgrensingen i sine kart. Dessverre er dette ennå ikke rettet opp, men vi forutsetter at dette følges opp snarest slik at hele Circumferensen inngår i det ekskluderte området og at ingen del av det inngår i analyseområde 22.

48 Sunnmøre og Nordfjord (del av opprinnelig analyseområde 20)

Stadlandet og områdene innenfor. NVEs utvalgte område omfatter en del hvor Riksantikvaren har stilt krav om eksklusjon, men som ikke er tatt til følge. Dette begrunnes ut fra NVEs egen vurdering av kulturminneverdiene opp mot produksjonsforholdene (se vår kommentar side 3 vedrørende myndighet og rollefordeling.).

Riksantikvaren markerte hele Stadlandet, Selja og området innenfor med eksklusjon. Stadlandet og Selja er ekskludert bortsett fra et mindre område fra Mannseidet og østover.

Det er viktig at den fredete klosterruinen og omgivelsene omkring denne på Selja bevares urørt, og ikke forstyrres av visuelle virkninger av vindturbiner og anlegg. Riksantikvaren holder fast ved at området fra Mannseidet og østover må ekskluderes.

51 Sunnhordland og Haugalandet (del av opprinnelig analyseområde 15 og 16)

Midt i dette området foreslo Riksantikvaren et eksklusjonsområde basert på landskap av nasjonal kulturhistorisk interesse (foreslått KULA-område Sandeid-Ølen-Skjoldastraumen). Området strekker seg fra grensa mot Etne i øst og mot Haugalandet og Boknafjorden i sørvest. Området er ikke videreført i arbeidet med KULA-registrert i Rogaland. Området inneholder likevel store kulturhistoriske verdier knyttet til kommunikasjon og makt med post veg, forhistoriske hulveger og gravrøyser.

NVE har ikke ekskludert hele området slik Riksantikvaren ba om. Dette er et område med gode teknisk-økonomiske forutsetninger for vindkraftproduksjon. NVE bemerker at selv om hele arealet ikke er ekskludert, representerer området viktige verdier som kan vektlegges i eventuell konsesjonsbehandling av vindkraftverk.

Riksantikvaren forutsetter at disse kulturminnene og kulturmiljøene av nasjonal verdi sikres, selv om området ikke defineres som et landskap av nasjonal kulturhistorisk interesse (KULA). Området slik det var foreslått avgrenset av Riksantikvaren, bør fortsatt omfattes av eksklusjon.

56 Nordre Hedmark (del av opprinnelig analyseområde 1)

Nordlige del av det opprinnelige analyseområde 1 er pekt ut som mulig utbyggingsområde. Her har Riksantikvaren foreslått å ekskludere to områder innenfor NVEs utvalgte areal. Det gjelder:

- **Sølendalen og Spekedalen.** Landskap med fangstanlegg og dyregraver
- **Landskap med seterdrift** nord for Spekesjøen

Disse områdene er begge foreslått som KULA-områder. NVE har ikke tatt Riksantikvarens vurderinger til følge. Det meste av disse to områdene inngår i NVEs områder for utbygging, med henvisning til de gode produksjonsforholdene i området. NVE kommentere for begge områdene: *Deler av arealet er allerede ekskludert og etter det NVE har forstått ligger de viktigste kulturminnene i disse områdene.* Riksantikvaren stiller seg spørrende til denne tolkningen og er ikke enig. Begge områdene er prioritert utfra store kulturhistoriske landskapsverdier. Det er den helheten de representerer og den sammenhengen de mange viktige kulturminnene inngår i som er grunnlaget. Riksantikvaren viser til tidligere begrunnelse og står fast ved vår avgrensing av ekskludert område.

Verdensarvområdet Røros bergstad og Circumferensen. Nordre del av området grenser til Circumferensen omkring verdensarvområdet. Som for område 47 er det ikke overensstemmelse mellom områdeavgrensningen og grensen for Circumferensen. Også her minner vi om at det må foretas en kartjustering.

Konklusjon

Riksantikvaren anser en overordnet, nasjonal ramme som verdifull i arbeidet med landbasert vindkraft. Det er imidlertid et ufravikelig krav at søknader om etablering av vindkraftanlegg fortsatt skal underlegges konsesjonsbehandling og være basert på et solid kunnskapsgrunnlag og grundige vurderinger.

De vurderinger kulturminneforvaltningen gjør med hensyn til hvilke verdier kulturminner, kulturmiljøer og landskap representerer, er basert på faglig grunnlag og der oppdatert kunnskap tillegges stor vekt.

Riksantikvaren vil understreke at vi har vært nøkterne i våre innspill til nasjonale rammer. Det er derfor viktig at våre innspill blir tatt til etterretning. Kunnskapsgrunnlaget er som påpekt ulikt og til dels mangelfullt for deler av de aktuelle områdene. Det gjelder både forekomsten av kulturminner og konsekvensene for kulturminner, kulturmiljø og landskap av utbygging av vindkraftanlegg. Dersom det blir endringer i de 13 forslagene, må Riksantikvaren få anledning til å komme med innspill på nytt.

Vindkraftanlegg innebærer omfattende inngrep som får konsekvenser for kulturminner kulturmiljøer og landskap, både materiell og immateriell kulturarv. Det er viktig at *alle tiltak* som følger av vindkraftutbygging inkluderes i vurderinger av konsekvenser for kulturminner og landskap. Det gjelder *både* fysiske inngrep og visuell påvirkning.

Dersom det er spørsmål til Riksantikvarens uttalelse eller det er behov for presiseringer, bidrar vi selvsagt gjerne med det.

Vennlig hilsen

Kristine Johansen(e.f.)
seksjonssjef

Ingrid Smedstad
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift