

Regionalplanavdelingen

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET
Akersgata 59
0180 OSLO

Dato: 27.09.2019
Saksnr: 2019/20143
Dok.nr: 8
Saksbeh.: Steinar Eldøy
Deres
ref.:

Høring - Nasjonal ramme for vindkraft. Foreløpig høringssvar.

Foreløpig høringssvar fra Rogaland fylkeskommune er forsøkt lagt inn på høringssida til regjeringen, men det synes uklart om det har fungert som det skulle.

Derfor oversendes saksframlegg og to vedlegg, ett vedlegg med gjennomgang av gitte vindkraftkonsesjoner i Rogaland og vurdering av forholdet til Forskrift om konsekvensutredning og EU-regelverk om konsekvensutredning, og ett om kulturminneinteresser.

Saken vil behandles i møte i fylkesutvalget 1. oktober, og saksprotokoll vil bli ettersendt.

Med hilsen

Steinar Eldøy
rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

Oppgi vårt saksnr når du svarer på brevet

Saksframlegg

Arkivreferanse: 2019/20143- 4
Saksbehandler: Steinar Eldøy
Avdeling: Regionalplanavdelingen

Høring - nasjonal ramme for vindkraft**Sakens gang**

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
	01.10.2019	Fylkesutvalget

Vedlegg: 1) Notat – gjennomgang av gitte konsesjoner og konsekvensutrednings-praksis
2) Notat – kulturminneinteresser
3) Kart og beskrivelse av foreslåtte områder for vindkraft i Rogaland

Sammendrag

Olje- og energidepartementet (OED) har sendt forslag til nasjonal ramme for vindkraft på høring. Forslaget til nasjonal ramme med aktuelle dokumenter finnes på hjemmesiden til Norges vassdrags- og energidirektorat ([NVE](#)). Som grunnlag for fylkesutvalgets behandling av saken har fylkesrådmannen vurdert både det kunnskapsgrunnlaget som er presentert og de konkrete forslag til egnede arealer for vindkraftutbygging i Rogaland. Fylkesrådmannen har også vurdert generelle og overordnede spørsmål knyttet til videre planprosess, konsesjonssystemet, ansvarsforhold og involvering av fylkeskommunen og andre, samt skattemessige forhold.

Fylkesrådmannens innstilling

1. Rogaland fylkeskommune er positiv til at kunnskapsgrunnlaget om virkningene av vindkraft på land har blitt sammenstilt, og støtter prinsipielt tanken om at lokaliseringen av vindkraft på land bør styres av overordnede planer.
2. Fylkesutvalget anbefaler at arbeidet med nasjonal ramme følges opp av en overordnet (strategisk) konsekvensutredning som vurderer samlet belastning for ulike scenarier energibehov og alternativer for fornybar energiproduksjon i tillegg til vindkraft på land, herunder havvind, oppgradering av vannkraftanlegg, solenergi og energiøkonomisering.
3. For Rogalands del mener fylkesutvalget at fylkesdelplanen fra 2009 fremdeles utgjør et godt plangrunnlag. Ettersom det allerede er gitt konsesjon til bygging av over 20 vindkraftverk i Rogaland, bør det gjennomføres etterkantundersøkelser og evaluering av miljømessige konsekvenser av de etablerte kraftverkene, før ytterligere arealer pekes ut for mulig vindkraftproduksjon.
4. Fylkesutvalget mener at både de nordøstlige delene av det foreslåtte området for vindkraftutbygging i grenseområdet mellom Rogaland og Vest-Agder i Gjesdal og Bjerkreim og det østlige arealet i Lund kommune bør tas ut av nasjonal ramme av hensyn stor verdi og høy konfliktgrad både i forhold til natur, landskap, kulturminner, friluftsliv og rekreasjon.

5. For det foreslåtte området for vindkraft i Sunnhordland-Haugaland stiller fylkesutvalget seg bak forslaget fra Miljødirektoratet om at den sørvestlige delen av dette området tas ut av hensyn til naturverdiene i området, og at området mellom Ølen/Sandeid og Saudafjorden og på Ropeid-halvøya i Suldal kommune tas ut av hensyn til både store natur-, kulturminne-, landskaps- og friluftslivsinteresser. For de øvrige delene av dette området framgår det både av fylkesdelplanen, behandlingen av konkrete konsesjonssaker og vedtak i Tysvær kommune at vindkraft i dette området er konfliktfylt, og at området enten må tas helt ut eller reduseres vesentlig.
6. Gjennomgangen av kunnskapsgrunnlaget viser at det fremdeles er betydelige kunnskapshull både om de miljø- og samfunnsinteresser som kan påvirkes av vindkraftutbygging og hvordan virkningene blir. Dette understreker behovet både for mer forskning og utredning generelt, og strengere krav til dokumentasjon og konsekvensutredning knyttet til konkrete utbyggingsplaner.
7. Etter fylkesutvalgets oppfatning er det et stort behov for å gjennomgå og forbedre konsesjonsregelverk og praksis i forhold til vindkraft på land, og vil framheve følgende:
 - a. Behov for endringer i energiloven i forhold til vindkraftutbygging bør vurderes, herunder om beslutningen om å unnta vindkraft (og andre energiprosjekter) fra plan- og bygningsloven bør gjøres om.
 - b. Kravene til konsekvensutredninger for vindkraftanlegg må innskjerpes, både i forhold til innhenting av grunnlagsdata, detaljering av prosjektbeskrivelse, at alle deler av en utbygging vurderes, alternativvurderinger inkluderes, at eventuelle endringer utredes, og at høringsprosessene gir ulike aktører reell mulighet for medvirkning i tråd med formålet med konsekvensutredningsregelverket.
 - c. Systemet med en totrinns godkjenningsprosess der det først gis konsesjon for et område og en maksimal installert effekt, og at detaljeringen senere skjer i detaljplaner/MTA-planer, bør evalueres både i forhold til innhold, medvirkning i beslutningsprosessen og oppfølging under utbygging og drift.
 - d. Det må stilles strengere krav om etterkantundersøkelser som kan styrke kunnskapsgrunnlaget om virkningene av vindkraftutbygginger.
 - e. Fylkeskommunens og kommunenes rolle i beslutningsprosessen bør styrkes, og det må komme klare retningslinjer som sikrer at fylkeskommunens rolle og fylkeskommunal planlegging blir sterkere vektlagt i håndteringen av vindkraftsaker, i tråd med regjeringens uttalte ambisjon knyttet til regionreformen.
8. Fylkesutvalget mener det er behov for å evaluere rollen NVE har som tilsynsmyndighet, herunder om tilsynsmyndigheten enten bør flyttes eller om andre bør involveres (kommuner, fylkeskommuner, fylkesmann) for å sikre at vindkraftutbygginger skjer i tråd med godkjente planer og vilkår, og at nødvendige tillatelse i forhold til annet lovverk innhentes og overholdes.
9. Fylkesutvalget ber om at det vurderes innført økonomiske/skattemessige betingelser for vindkraft, som i større grad likebehandler vind- og vannkraft og sikrer gode, forutsigbare og langsiktige samfunnsøkonomiske virkninger av vindkraftutbygging både lokalt, regionalt og nasjonalt.

Inge Smith Dokken
fylkesrådmann

Christine Haver
regionalplansjef

Bakgrunn for saken

Olje- og energidepartementet (OED) ga i brev av 9. februar 2017 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i oppdrag å lede et arbeid med å lage forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land. NVEs faglige forslag foreligger nå i form av en rapport datert 1. april 2019. Forslaget inneholder et samlet kunnskapsgrunnlag om virkninger av vindkraft på land og et kart med forslag til det NVE mener er de mest egnede områdene for lokalisering av ny vindkraft.

Arbeidet med en nasjonal ramme for vindkraft følger opp omtalen i energimeldingen (Meld. St. 25 (2015-2016)) som Stortinget sluttet seg til våren 2016 (Innst. 401 S (2015-2016)). I energimeldingen heter det bl.a. at "regjeringen vil legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge", og at "Olje- og energidepartementet vil utarbeide en nasjonal ramme for konsesjonsbehandling av vindkraft på land". Departementet understreker at nasjonal ramme for vindkraft er et faglig råd og ikke en utbyggingsplan.

NVE har etablert et kunnskapsgrunnlag om virkninger av vindkraft. Det er publisert 21 temarapporter basert på en gjennomgang av norsk og internasjonal litteratur, erfaringer fra konsesjonsbehandling av vindkraftsaker og fra vindkraftverk i drift. Nasjonale fagmyndigheter, herunder Miljødirektoratet, Riksantikvaren, og andre kunnskapsmiljøer innenfor de ulike temaene har deltatt i utarbeidelsen av rapportene. Dette er den mest omfattende kunnskapsgjennomgangen som har vært gjort av miljø- og samfunnsvirkninger av vindkraftverk i Norge.

I NVEs forslag er det pekt ut 13 områder som direktoratet mener er de mest egnede for vindkraft på land i Norge. Også innenfor de utpekte områdene vil det være områder som ikke egner seg for vindkraft på grunn av konflikt med viktige interesser, eller som følge av mindre gode vindressurser. To av de foreslåtte områdene berører Rogaland. Det ene inngår i det som i forslaget til nasjonal ramme er omtalt som Sunnhordland og Haugalandet, og inkluderer arealer i Tysvær, Bokn, Vindafjord og Suldal kommune. Det andre området er omtalt som Vest-Agder og Rogaland, og inkluderer arealer i Gjesdal, Bjerkreim og Lund kommune.

Problemstilling

Forslaget til nasjonal ramme for vindkraft er sendt på høring av Olje- og energidepartementet (OED) med høringsfrist 01.10.2019, og fylkesutvalget må på vegne av Rogaland fylkeskommune ta stilling til kunnskapsgrunnlaget og de konkrete områdene som er foreslått som mest egnet for vindkraft i Rogaland. I tillegg vil det være naturlig å kommentere behovet for endringer i dagens konsesjonssystem og praksis, herunder ansvarsfordelingen mellom forskjellige myndigheter og spørsmål knyttet til rammebetingelser for framtidig produksjon av fornybar energi.

Saksopplysninger

NVE utarbeidet i 2017 en metodebeskrivelse for arbeidet med å identifisere egnede områder for vindkraft på land. Metoden la opp til en totrinns eksklusjonsprosess, hvor områder med lavt produksjonspotensial og restriksjoner (f.eks. vernede områder) først ble tatt ut. Deretter ble ytterligere arealer ekskludert basert på teknisk/økonomiske mulighetsvurderinger og en overordnet konfliktanalyse. NVE identifiserte i utgangspunktet 43 analyseområder som skulle analyseres videre, og inviterte kommuner, fylkeskommuner, fylkesmannsembeter og andre til å gi innspill om viktige regionale interesser i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft.

Fylkesutvalget behandlet en første uttalelse til nasjonal ramme for vindkraft i møte 23.10.2018, og vedtok da følgende:

1. Fylkesutvalget vil med henvisning til gjeldende retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk og til regionreformen framheve viktigheten av en større vektlegging av fylkeskommunens rolle i håndteringen av vindkraftsaker.
2. Fylkesutvalget mener at fylkesdelplanen for vindkraft i Rogaland, enstemmig vedtatt i fylkestinget og godkjent av Miljøverndepartementet i 2009, fremdeles bør legges til grunn for utpeking av aktuelle områder for vindkraftanlegg i Rogaland.
3. En vurdering av vindkraft til havs burde vært inkludert i arbeidet med en nasjonal ramme for vindkraft, slik at det samlet sett blir et bedre grunnlag for å velge strategi og egnede områder for videre satsing på vindkraft i Norge.
4. Fylkesutvalget ser det som positivt at det gjennomføres en overordnet arealanalyse som kan gi et bedre styringsgrunnlag for en tidlig avklaring av egnethet for vindkraftutbygging. Ettersom det allerede er gitt konsesjon til bygging av over 20 vindkraftverk i Rogaland, bør det gjennomføres etterkantundersøkelser og evaluering av miljømessige konsekvenser av de etablerte kraftverkene, før ytterligere arealer pekes ut for mulig vindkraftproduksjon.
5. Fylkesutvalget ber om at det vurderes innført skattemessige betingelser for vindkraft, som i større grad likebehandler vind- og vannkraft.

Fylkesdelplanen for vindkraft i Rogaland

Rogaland fylkeskommune utarbeidet i 2007 en fylkesdelplan for vindkraft. Planen dekker omlag 2/3 av fylket. Den ble enstemmig vedtatt av Fylkestinget 18.09.2007, og godkjent av Miljøverndepartementet (MD) 08.01.2009. Bakgrunnen for at arbeidet med fylkesdelplanen ble satt i gang, var at MD og OED oppfordret fylkene gjennom Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk (T-1458) til å utarbeide regionale planer for vindkraft.

Formålet med planen var i første rekke å få et regionalt styringsverktøy for behandling av enkeltsaker. Planen belyser forholdet mellom egnethet for vindkraftutbygging og konflikter, og gir konkrete anbefalinger om arealbruk. Den definerer Ja-soner hvor utbygging i utgangspunktet anses akseptabel, Kanskje-soner hvor utbygging kan være akseptabel gitt nærmere avklaring av konfliktgrad, og Nei-soner hvor fylkeskommunen vurderte hensynet til andre interesser å veie tyngst. Planen omfatter ikke de indre delene av fylket. Begrunnelsen for dette var at disse områdene ble vurdert som lite aktuelle for vindkraftutbygging både på grunn av vindforhold, kostnader ved utbygging, generelt høy konfliktgrad, og at manglende grunnlagsmateriale ville kunne forsinke arbeidet med planen.

Etter at fylkesdelplanen for vindkraft ble vedtatt er det gitt mer enn 20 vindkraftkonsesjoner i Rogaland, mer enn i noe annet fylke. Totalt konsesjonsgitt areal i fylket er nær 110 km². Sammenlignet med regionalplanen for vindkraft ligger ca. 60% av konsesjonsgitt areal i Nei-soner og områder som ikke ble vurdert som aktuelle for vindkraft i fylkesdelplanen. Andelen konsesjonssøkte anlegg som er blitt godkjent er også høyt i Rogaland. Av samlet konsesjonssøkt areal som er ferdig konsesjonsbehandlet, er om lag 2/3 godkjent.

Regionalplan for energi og klima

Rogaland fylkeskommune har også vedtatt en egen regionalplan for energi og klima, og har dessuten vedtatt en egen strategi for små vannkraftanlegg. Rogaland fylke bidrar gjennom vannkraftutbygging til en betydelig produksjon av fornybar kraft (12 TWh i 2009). Basert på en

gjennomgang av potensialet for ny fornybar energiproduksjon i fylket ble det satt mål om en samlet ny produksjon på 4,0 TWh innen 2020, hvorav vindkraft skulle bidra med 2,5 TWh.

Etter at regionalplanen for energi og klima ble vedtatt i 2009, har vannkraftproduksjonen i fylket økt fra 12 TWh til nær 15 TWh. Per mai 2018 var vindkraftanlegg med en samlet produksjonskapasitet på 1,3 TWh satt i drift. Vindkraftprosjekter som er under utbygging vil ha en forventet produksjonskapasitet på noe over 1,2 TWh, og det oppsatte målet for vindkraft på 2,5 TWh vil dermed være nådd. Sammen med den økte vannkraftproduksjonen betyr det at målet om samlet ny fornybar energiproduksjon i fylket på 4,0 TWh allerede vil være overoppfyllt. I tillegg til de vindkraftanlegg som er satt i drift og er under bygging, er det gitt konsesjon til anlegg som hvis de alle blir realisert vil bringe samlet vindkraftproduksjonen i Rogaland opp i 3,6 TWh.

Kunnskapsgrunnlaget

Nasjonal ramme for vindkraft omfatter en gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget, og det er utarbeidet 21 ulike fagrapporter av Miljødirektoratet, Riksadvokaten og NVE (samt flere faglige underlagsdokumenter) som grunnlag for vurderingene av beste egnede områder for vindkraftutbygging. Disse er listet opp og kort kommentert under.

Forslaget fra NVE om best egnede områder for vindkraft

Etter den første hørings- og innspillrunden har NVE vurdert innspillene fra alle høringsinstansene og ytterligere innspill fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren, og har nå i forslaget til nasjonal ramme for vindkraft identifisert i alt 13 større områder som velegnede for vindkraftutbygging. To av disse berører Rogaland.

Ett område, Sunnhordland og Haugalandet omfatter store deler av Tysvær og Vindafjord og deler av Bokn og Suldal kommune, og ett område i Vest-Agder og Rogaland omfatter de indre delene av Gjesdal og Bjerkreim kommune samt den nordøstlige delen av Lund kommune. Kart, beskrivelse og vurderinger av de to områdene framgår av vedlegg 3. Det understrekes at ikke hele arealet i de to områdene vurderes som aktuelle for vindkraftutbygging. I Sunnhordland og Haugalandet er 796 km² vurdert som velegnet for vindkraftutbygging, mens hele arealet innenfor de angitte grensene er 2023 km². For området i Vest-Agder og Rogaland er totalt areal vurdert som velegnet for vindkraft 2530 km², mens samlet areal innenfor grensene for området er 4397 km².

For området i Sunnhordland og Haugalandet har NVE selv indikert at det kan være aktuelt å ta ut hele eller deler av området mellom Ølen/Sandeid og Saudafjorden. Det er i den sammenheng henvisning til innspill om friluftslivsinteresser, samt at deler av dette området er karakterisert som arealer med «meget stor konflikt» i fylkesdelplanen for vindkraft. Videre vises til at Miljødirektoratet har foreslått den vestligste delen av området i kommunene Vindafjord, Tysvær og Bokn bør ekskluderes av hensyn til trekkende fugl, og at et alternativ kan være å ta dette området ut.

For området på grensen mellom Vest-Agder og Rogaland er det i forslaget fra NVE indikert at dette området har en krevende topografi, at det er viktige friluftslivs- og reiselivsinteresser, og at fylkesdelplanen for vindkraft i Rogaland angir er stort konfliktnivå flere steder. NVE sier i planen at det dette området eventuelt kan deles opp eksempelvis i ett fjell- og ett heiområde avgrenset av de store dal-systemene.

Fylkesrådmannens vurderinger

Generelle merknader

Fylkesrådmannen mener det positivt at det gjennomføres et arbeid som kan gi et bedre

styringsgrunnlag og et mer samordnet grunnlag for en tidlig avklaring av egnethet for vindkraftutbygging og mulige konflikter med miljø og andre samfunnsinteresser. Det er gjort et solid arbeid med å sammenstille kunnskapsgrunnlaget. Fylkesrådmannen er likevel kritisk til at det er lagt opp til en så sentralstyrt prosess. Rogaland var et foregangsfylke gjennom den prosessen som endte opp med at fylkesdelplanen for vindkraft ble enstemmig vedtatt av fylkestinget og godkjent av MD i 2009. Prosessen som nå er satt i gang nasjonalt, er prinsipielt sett tilsvarende det som ble gjort i Rogaland den gang, men arealanalysene er generelt mindre detaljerte.

Etter fylkesrådmannens vurdering utgjør den gjeldende fylkesdelplanen for Rogaland fremdeles et godt grunnlag for håndtering av vindkraftsaker. I og med at det allerede er gitt konsesjon til et stort antall vindkraftprosjekter i fylket, og at ca. 60 av konsesjonsgitt areal ligger i Nei-soner og områder som ikke ble vurdert som aktuelle for vindkraft i fylkesdelplanen, er den samlede belastningen på naturmangfold, landskap, kulturminneinteresser og friluftsliv i fylket nå så stor at det ut fra et føre var prinsipp ikke bør legges opp til ytterligere utbygging før konsekvensene av allerede utbygde og planlagt bygde prosjekter er dokumentert. Det betyr at en restriktiv linje i alle fall inntil videre bør følges også i områder fylkesdelplanen viser som Ja-soner. Det er i den sammenheng også verd å påpeke at Rogaland er ett av de fylkene i landet som er sterkest berørt av vannkraftutbygging.

Når NVE har godkjent så mange vindkraftprosjekter i strid med fylkesdelplanen for vindkraft, viser dette tydelig at NVE verken har forholdt seg til fylkesdelplanen, eller til de retningslinjene som var gitt for planlegging og lokalisering av vindkraftverk. I henhold til retningslinjene for regionale vindkraftplaner skal godkjente planer være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket, og skal inngå i grunnlaget for NVEs behandling av vindkraftprosjekter. Dette viser etter fylkesrådmannens oppfatning at det er nødvendig med klare retningslinjer som sikrer at fylkeskommunens rolle og at fylkeskommunal planlegging blir sterkere vektlagt i håndteringen av vindkraftsaker, i tråd med regjeringens uttalte ambisjon knyttet til regionreformen og overføring av oppgaver til fylkeskommunene.

Overordnet (strategisk) konsekvensutredning

Fylkesdelplanen for vindkraft i Rogaland inneholdt en konsekvensutredningsdel. Fylkesrådmannen mener det bør vurderes å følge opp forslaget til nasjonal ramme for vindkraft med en overordnet (strategisk) konsekvensutredning. En slik utredning bør vurdere både ulike scenarier for energibehov, ulike alternativer for fornybar energiproduksjon i tillegg til vindkraft på land, herunder bl.a. havvind, nye eller oppgradering av eksisterende vannkraftanlegg, solenergi og energiøkonomisering. En vurdering av samlet belastning på naturmiljø, kulturminneinteresser, friluftsliv, reiseliv og andre samfunnsinteresser bør inngå for alternative løsninger, og bør vurdere både energianleggene i seg selv, nødvendig infrastruktur og andre indirekte påvirkninger.

Fylkesrådmannen vil i den sammenheng henvise til at det i forbindelse med forslag om åpning av områder for fornybar energiproduksjon til havs er gjennomført en strategisk konsekvensutredning. Dette sikrer både at planleggingen ivaretar de krav som gjelder for konsekvensutredninger av planer og programmer, herunder EU-direktiv om dette som Norge gjennom EØS-avtalen skal følge, og at beslutningsgrunnlaget styrkes.

Kunnskapsgrunnlaget

I oppdraget OED har gitt til NVE er det sagt at det skal leveres et oppdatert kunnskapsgrunnlag for landbasert vindkraft basert på relevante studier, konsekvensutredninger, litteratur og innhenting av erfaringer med etablerte vindkraftanlegg.

Etter fylkesrådmannens vurdering er det positivt at det som en del av nasjonal ramme for vindkraft er laget en sammenstilling av kunnskapsstatus hvor både internasjonale erfaringer knyttet til virkninger av vindkraftanlegg på land, grunnleggende kunnskap om hva som kan påvirkes ved utbygging av vindkraft i Norge, og i noen grad kunnskap om virkningene av gjennomførte utbygginger i Norge er oppsummert. Det framgår imidlertid klart av de fleste av fagrapportene at kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt.

a. Faggrunnlag – fugl

Fylkesrådmannen deler miljødirektorets synspunkt om at det har vært urimelig stor variasjon i både kvalitet på konsekvensutredninger og generell forståelse av konfliktmekanismer i vurderingen av konsekvenser for fugl av vindkraftutbygginger. Det mangler i stor grad etterundersøkelser og empiriske data fra vindkraftutbygginger i Norge som dokumenterer virkninger på fugl.

b. Faggrunnlag – flaggermus

Fra utlandet er det dokumentert betydelig påvirkning av flaggermus fra vindkraftverk, men dette har hatt liten eller ingen fokus i Norge til tross for at Norge har undertegnet en regional avtale om beskyttelse av flaggermus under Bonn-konvensjonen om vern av trekkende arter. Kunnskap om forekomsten av flaggermus i Norge er mangelfull, og det finnes ingen kunnskap om hvordan norske vindkraftanlegg påvirker flaggermus.

c. Faggrunnlag – villrein

Kunnskapsgrunnlaget om villrein er generelt godt, men det er uenighet om effekten av samlet belastning av ulike tiltak i villreinens leveområde.

d. Faggrunnlag – annet dyreliv

Kunnskap om bestandsstatus og virkningen av vindkraftanlegg på annet dyreliv er for mange arter mangelfull, men ytterligere forstyrrelser og forringelse av leveområder framheves generelt som negativt.

e. Faggrunnlag – naturtyper

Fylkesrådmannen er enig i miljødirektoratets vurdering om at det er behov for bedre forståelse av økologiske prosesser og tilstand på naturtypenivå, og at det mangler kunnskap om virkningene av oppstyking/fragmentering.

f. Faggrunnlag – sammenhengende naturområder

Siden mye av vindkraftutbyggingen lokaliseres til større sammenhengende naturområder, er det avgjørende å få bedre kunnskap om effektene og den samlede belastningen av arealbeslag, fragmentering og aktiviteter/forstyrrelser som følge av vindkraft og andre typer påvirkninger.

g. Faggrunnlag – landskap

Påvirkning av vindkraftanlegg på landskapet er ofte mangelfullt vurdert i vindkraftsaker, og det mangler både vurderinger av virkningen av økt turbinstørrelse og av tilhørende infrastruktur. Etterkantundersøkelser av utbygde anlegg burde omfatte en evaluering av samlet landskapspåvirkning i forhold til det som ble presentert/visualisert i konsekvensutredninger.

h. Faggrunnlag – friluftsliv

Rogaland har rimelig god oversikt over viktige områder for friluftsliv, men dette mangler i deler av landet. Det en grunnleggende svakhet med forslaget til nasjonal ramme at viktige friluftslivsområder ikke er tatt med i vurderingene av konkrete områder. Dette er grunnlagt

med at det mangler gode oversikter over slike områder i hele landet. Fylkesrådmannen er enig i miljødirektoratets vurdering om at det mangler en skikkelig vurdering av brukernes reaksjoner på etablerte vindkraftverk, og at det ofte er uklart om det skilles mellom bruk av et område og det som normalt defineres som friluftsliv.

i. Temarapport – kulturminner og kulturmiljø

Det mangler en analyse av påvirkningen vindkraftutbygging vil kunne få på kulturminner, kulturmiljø og -landskap sin opplevelsesverdi. Mange kulturmiljø og landskap er sårbare for visuell påvirkning, og det kan være store fjernvirkninger av vindkraftanlegg som blir plassert i synsfeltet til viktige kulturmiljø og landskap. Det som er presentert mangler i stor grad informasjon om lokaliseringen av kulturminner og kulturmiljø av høy regional og nasjonal interesse, og en rekke kulturmiljø og landskap av høy regional og nasjonal interesse er ikke vurdert som en del av kunnskapsgrunnlaget. Arbeidet med KULA-landskapene (kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse) i Rogaland er fortsatt i en prosess der endelig avgrensning og utvelgelse ikke er bestemt. Det er gjort flere endringer siden Riksantikvaren utarbeidet temarapporten som utgjør rammeforslagets kunnskapsgrunnlag om kulturminner og kulturmiljø. Det mangler også en evaluering av utbygde vindkraftanlegg i forhold til kulturminneinteresser.

j. Temarapport – landbruk, mineralressurser og andre tema

Denne temarapporten er nokså generell og overordnet, og fylkesrådmannen har ingen spesifikke merknader til rapporten.

k. Temarapport – virkningen for drikkevann

Fylkesrådmannen er enig i at det er viktig å kartlegge drikkevannsforekomster tidlig i en planfase, men mener det trengs mer kunnskap om hvordan utbygging spesielt i anleggsfasen kan påvirke vannkvalitet, og at dette bør være et tema i konsekvensutredninger.

l. Temarapport – forsvarets interesser

Rapporten er nokså generell, og fylkesrådmannen har ingen merknader ut over at eventuelle vilkår bør avklares tidlig og at det i konsekvensutredningen tas hensyn til hvordan eventuelle vilkår, eksempelvis belysning på turbiner i forhold til forsvarets flyaktiviteter, kan ha konsekvenser for andre interesser.

m. Temarapport – iskast

Fylkesrådmannen stiller spørsmål ved utsagnet i rapporten om at iskastfaktoren forventes å bli redusert for større turbiner siden større rotordiameter ikke fører til store endringer av hastigheten på vingespissen. For at dette skal være riktig må økt rotordiameter innebære at omdreiningshastigheten på turbinene reduseres vesentlig, og dette mangler dokumentasjon i rapporten. Det kreves bedre kunnskap om virkninger av iskast, herunder hvordan usikkerhet knyttet til iskast kan påvirke annen bruk av et område, eksempelvis som i Gismarvik vindkraftverk hvor iskastproblematikk bl.a. kan påvirke annen bruk av et regulert næringsområde.

n. Temarapport – klimaavtrykk og livssyklusanalyser

Etter fylkesrådmannens vurdering mangler livssyklusanalysene som er presentert, viktige kilder til energibruk knyttet til både produksjon av turbiner, transport, anleggsarbeider i byggeperioden og avvikling av et vindkraftanlegg. Det blir også feil å sette klimaavtrykket for vindkraftverk i driftsfasen til null. Bl.a. inntransport av personell og produksjon og transport av deler til vedlikehold i driftsfasen må tas med i beregningene.

o. Temarapport – lokal og regional næringsutvikling

Rapporten viser til at det er gjort beregninger av norsk, regional og lokal verdiskapning av flere norske vindkraftanlegg, og at norske andeler har gått opp for de nyeste anleggene. Dette forklares med at produksjonskostnadene for turbinene som kommer fra utlandet har gått ned. Fylkesrådmannen vil påpeke at dette dels også kan skyldes det generelle presset og høyere kostnader innen bygg og anleggssektoren, og at vindkraftanlegg bygges ut i mer krevende terreng. Rapporten nevner også eiendomsskatt til kommunene og vederlag til kommunene, men mangler empiriske data for dette og informasjon om hvordan inntektene fra eiendomsskatt kan forventes å bli over tid, både som følge av nedskrivning av verdien på anleggene og reduksjon av nivået på eiendomsskatten generelt. Det mangler også empiriske data for hvordan andre næringsaktiviteter kan påvirkes av vindkraftutbygginger og hvordan prisnivået på eiendommer kan ha blitt påvirket i Norge.

p. Temarapport – nabovirkninger

Rapporten om nabovirkninger omtaler støy, skyggekast og visuelle virkninger. Det er en generell svakhet i kunnskapsgrunnlaget at vurderinger av støy fra vindkraftverk i stor grad er basert på teoretiske modelleringer, og at det mangler data fra støymålinger fra anlegg i drift som kan verifisere de modellbaserte beregningene. Det mangler kunnskap både om det reelle støybildet knyttet til konkrete anlegg, omfang av infralyd, og om mulig helsemessige virkninger av anleggene. Når det gjelder visuelle virkninger er vurderingen av disse begrenset til naboer, og er ikke vurdert i forhold til friluftsliv, reiseliv, kultur- og naturlandskap. Det mangler etterundersøkelser av visuelle virkninger i forhold til det som ble presentert i konsesjonssøknadsfasen. Det mangler også kunnskap om visuelle virkninger knyttet til at turbinhøyden har økt, og at det av luftfartshensyn dermed kommer krav om lysmerking av turbinene.

q. Temarapport – reindrift og annen samisk utmarksbruk

Dette tema er ikke aktuelt for Rogaland, og kommenteres derfor ikke.

r. Temarapport – reiseliv

Fylkesrådmannen er enig i konklusjonene i rapporten om at det bør gjennomføres etterprøvingsstudier for å få bedre kunnskap om virkningen av vindkraftutbygging for reiselivet, og også at det er lite kunnskap om hvordan vindkraftverk påvirker Norges omdømme som reiselivsdestinasjon i et internasjonalt marked.

s. Temarapport – sivil luftfart

Fylkesrådmannen konstaterer at hensynet til luftfarten i stor grad ivaretas både ved at områder rundt flyplasser er ivaretatt i eksklusjonsprosessen i nasjonal ramme, og at luftfartens behov ellers ivaretas i de konkrete vindkraftprosjektene.

t. Temarapport – værradar

Det er ikke plassert værradarer i Rogaland, og fylkesrådmannen har ingen merknader til dette temaet.

Det er i Rogaland som nevnt allerede gitt konsesjon til bygging av over 20 vindkraftverk. Rogaland fylkeskommune har tidligere uttalt at før ytterligere arealer eventuelt pekes ut for mulig vindkraftproduksjon i fylket, burde det vært gjennomført nærmere etterkantundersøkelser og en evaluering av både de miljømessige og samfunnsmessige/samfunnsøkonomiske virkninger de etablerte kraftverkene. Slike studier er ikke blitt gjennomført, i alle fall ikke på en systematisk og offentlig tilgjengelig måte for anleggene i Rogaland.

Fylkesrådmannen vil ellers peke på at NVE i hovedrapporten med forslag til nasjonal ramme synes å nedtone betydningen av at det for de fleste av de vurderte kunnskapstema framkommer at det per i dag er vesentlige kunnskaps hull, og det indikeres at NVE i begrenset grad vil vektlegge kunnskapsmangelen i konsesjonsbehandlingen. I forhold til fugl, pattedyr, og biologisk mangfold generelt indikeres eksempelvis at fokus primært vil være på rødlistede arter og om tiltaket kan gi vesentlige konsekvenser for artenes bestandsutvikling, og at NVE ellers vil legge vekt på eventuelle virkninger for den nasjonale bestandsutviklingen for norske ansvarsarter i konsesjonsbehandlingen. Fylkesrådmannen vil understreke at det generelt mangler kunnskap til å kunne foreta slike vurderinger av virkninger på bestandsnivå. Dette viser klart at det er nødvendig å stille vesentlig strengere krav til innhenting av data enn det som er dagens praksis i konsesjonssaker, der standard krav til nå har vært at konsekvensutredninger skal baseres på eksisterende kunnskap. Også i forhold til kulturminneinteresser framstår det som om NVE i liten grad vil vektlegge dette i vurderingen av om det bør gis konsesjon, og at NVE mener mulige konflikter i forhold til kulturminner kan ivaretas gjennom tilpasninger av prosjektene. Dette er etter fylkesrådmannens vurdering ikke tilstrekkelig, og det må forutsettes at steder med kulturminner, kulturmiljø og landskap av høy regional og nasjonal interesse ikke vurderes som aktuelle for vindkraftetablering.

Merknader til de foreslåtte områdene for vindkraftutbygging

Etter fylkesrådmannens vurdering er kunnskapsgrunnlaget som ligger i fylkesdelplanen for vindkraft fra 2007 fremdeles et godt utgangspunkt som burde vært sterkere vektlagt både i behandlingen av konkrete konsesjonssaker og i det arbeidet som nå er gjennomført ved utarbeidelsen av forslag til nasjonal ramme for vindkraft. Dette ble også spilt inn fra Rogaland fylkeskommune tidligere i prosessen.

Til forslaget i nasjonal ramme om områder som vurderes velegnet for vindkraftutbygging i Rogaland har fylkesrådmannen følgende kommentarer:

Sunnhordland og Haugalandet

I Vindafjord kommune var det i fylkesdelplanen for vindkraft i Rogaland identifisert ett Ja-område (Vin-16) mens tre områder ble karakterisert som Kanskje-områder (Vin 01, Vin-10 og Vin-14). I Tysvær kommune var det i fylkesdelplanen for vindkraft indikert to Ja-områder (Tys 05 og Tys 08). Det er de to områdene der det allerede er gitt konsesjon for to vindkraftverk, Gismarvik vindkraftverk og Tysvær vindkraftverk. Det er for begge anleggene gjennom detaljplaner søkt om godkjenning for vesentlig endrede anlegg i forhold til det som ble beskrevet i de opprinnelige konsesjonssøknadene. Disse planene er ennå ikke ferdig behandlet av NVE. Øvrige områder i Tysvær kommune ble i fylkesdelplanen kategorisert som Nei-områder. Det samme gjelder den østlige delen av Bokn kommune (Austre Bokn og Ognøy) som i forslaget til nasjonal ramme er foreslått aktuelt for vindkraftutbygging. Vestlige del av Ropeid-halvøya i Suldal kommune ble ikke nærmere vurdert i fylkesdelplanen fordi området ble vurdert som lite aktuell for vindkraftutbygging og manglet tilstrekkelig grunnlagsmateriale.

Det har vært fremmet to konsesjonssøknader for vindkraftverk i Vindafjord kommune. Det ene prosjektet, Dølarheia vindkraftverk dekker omtrent det samme området som Vin-16 i fylkesdelplanen. Selv om dette var et Ja-område i fylkesdelplanen gikk fylkeskommunen imot konsesjonssøknaden med henvisning til at det allerede var gitt konsesjon til mange vindkraftprosjekter i fylket, og at det ikke burde godkjennes flere prosjekter fram mot 2020. NVE avslo søknaden med henvisning til høye kostnader for nettilkobling og annen infrastruktur, men henviste også til landskaps- og friluftslivsinteresser. Det andre prosjektet, Bukkanibba vindkraftverk sammenfaller i stor grad med område Vin-10 i fylkesdelplanen, som var kategorisert som et Kanskje-område. Også dette prosjektet gikk fylkeskommunen imot med samme begrunnelse som for Dølaheia. NVE godkjente dette prosjektet, men

godkjenningen ble etter klage omgjort av Olje- og energidepartementet. Vindafjord kommune var imot begge prosjektene.

Dette innebærer at det kun er igjen to Kanskje-områder hvor det ikke er søkt om konsesjon i Vindafjord kommune (Vin-01 og Vin-14). Etter fylkesrådmannens vurdering ligger det ikke ytterligere dokumentasjon i forslaget til nasjonal ramme for vindkraft som innebærer at mulige konflikter knyttet til vindkraftutbygging i dette området er blitt bedre avklart. Derfor er det etter fylkesrådmannens vurdering fremdeles ikke grunnlag for å konkludere at disse områdene bør åpnes opp for vindkraftutbygging. Fylkesrådmannen mener at området mellom Ølen/Sandeid og Saudafjorden fremdeles er svært konfliktfylt både i forhold til naturverdier, landskap friluftsliv og kulturminneinteresser, slik det er vist i fylkesdelplanen, og at dette området bør tas ut av nasjonal ramme. Det samme gjelder den vestlige delen av området i Vindafjord, Tysvær og Bokn kommune, som er foreslått ekskludert av Miljødirektoratet.

I forhold til kulturminneinteressene vil fylkesrådmannen framheve at området Sunnhordaland og Haugalandet (Vindafjord, Tysvær, Bokn og Suldal kommune) er særdeles rikt på kulturminner med en tids-dybde som spenner fra forhistorisk til nyere tid. De flater partiene langs fjordene har en stor tetthet og variasjon av kulturminner.

Vest-Agder og Rogaland

Fylkesrådmannen mener vurderingene som ble gjort i fylkesdelplanen i forhold til de indre delene av Bjerkreim og Gjesdal kommune fremdeles står ved lag, og at argumentene mot å åpne disse områdene for vindkraftutbygging snarere er styrket enn svekket etter at fylkesdelplanen ble vedtatt. De indre delene av Bjerkreim kommune har fått styrket betydning som friluftslivsområde, bl.a. ved at Stavanger Turistforening har etablert turisthytte ved Kvitlen. Videre har Miljødirektoratet i sitt forslag til supplerende vern foreslått deler av dette området som nasjonalpark.

Den nordøstlige delen av Lund kommune som NVE nå mener er velegnet for vindkraftutbygging, er i fylkesdelplanen for vindkraft i Rogaland markert som Nei-område. Området er i fylkesdelplanen vurdert som fire delområder. Tre av delområdene ble vurdert å ha stor samlet konfliktgrad og ett delområde å ha middels samlet konfliktgrad.

Dette er områder som er viktige for biologisk mangfold, bl.a. som et kjerneområde for den rødlistede hubroen og som et område med betydelige forekomster av trekkende rovfugler. Det er allerede rapportert om døde havørner som følge av kollisjoner med vindturbiner i Dalane. Landskapets karakter gjør dessuten at etablering av vindkraftanlegg i Dalane har medført betydelige terrenginngrep.

Området Vest-Agder og Rogaland (Gjesdal, Bjerkreim og Lund kommune) karakteriseres i forhold til kulturminneverdier av flere gårdsanlegg fra eldre jernalder, med stor kunnskaps- og formidlingsverdi, og står i en særstilling i Rogaland. Anleggene opptre særlig tett i Gjesdal, Bjerkreim og Lund kommune. Gårdsanlegg og stølsområder fra middelalder og nyere tid, samt viktige boplasskompleks fra steinalderen finnes også i disse dal-, hei- og fjellområdene.

Vindkraftområder i nabofylkene

Fylkesrådmannen vil forøvrig generelt påpeke at vindkraftutbygging i nabofylkene både vil kunne ha visuelle virkninger i Rogaland, og påvirke både naturmangfold, friluftsliv og naturopplevelse og andre interesser på tvers fylkesgrensene. Begge de foreslåtte områdene for vindkraftutbygging strekker seg over fylkesgrensene, Sunnhordland og Haugalandet i nord og Vest-Agder og Rogaland i sørøst. Svært mange rogalendinger har hytter i og/eller benytter områder i Agder som utfarts-, rekreasjons- og friluftslivsområder, og vil dermed være opptatt av hva som skjer også der i forhold til vindkraftutbygging. Sirdal kommune har gått klart imot at

det avsettes ytterligere områder for vindkraftutbygging i kommunen. Tilsvarende kan være tilfelle i Sunnhordland.

Behov for endringer i konsesjonsprosessene

I den oppnådde enigheten mellom regjeringspartiene og KrF om oppgaveoverføring og regionreform er det sagt at NVE skal konsultere fylkeskommunene og vektlegge fylkeskommunal planlegging i konsesjonsbehandlingen for utbygging av vannkraft på 1-10 MW og vindkraft over 1 MW/5turbiner. Målet om fylkeskommunene som sterkere regionale samfunnsutviklere følges opp ved at regjeringen vurderer om ytterligere oppgaver kan overføres fra statsforvaltningen til fylkeskommunene, og det henvises til at dette vil bidra til at beslutninger legges på et forvaltningsnivå nærmere innbyggerne, som nærhetsprinsippet i den nye kommuneloven forutsetter. Videre påpekes det at en viktig forutsetning for å nå klimamålene er at disse blir en integrert del av fylkeskommunenes og kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunene har klart ansvar og handlingsrom til å innta en regional strategisk rolle i klimaarbeidet, gjennom ansvaret som regional planmyndighet og som planfaglig veileder overfor kommunene.

I den sammenheng vil det også etter fylkesrådmannens vurdering være relevant å reise spørsmålet om det bør gjøres om på den beslutningen Stortinget i 2008 fattet om å unnta vindkraft (og andre energiprosjekter) fra bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Systemet med en totrinns godkjenningssprosess som nå gjelder i henhold til energiloven har skapt problemer dels ved at det har skjedd store endringer i prosjektene fra konsesjonssøknad og innvilgelse av konsesjon, til det har blitt utarbeidet detaljplaner og miljø-, transport- og anleggsplaner (MTA-planer). Videre er beskrivelsene detalj- og MTA planene såpass lite detaljerte at det både fra kommuner og andre har blitt stilt spørsmål om de reelt sett inneholder tilstrekkelig detaljert informasjon til at det er mulig å ta stilling til planene. Eksempelvis er det normal praksis at både tilkomstveger og interne veger i konsesjonsområdet bare er beskrevet helt overordnet, og at det er indikert en korridor med bredde på 80-100 m for plassering av vegene. Dette samsvarer ikke med krav til detaljeringsgrad som kreves i henhold til plan- og bygningsloven.

Fylkesrådmannen har gjennomgått alle vindkraftkonsesjonene som er gitt i Rogaland og vurdert konsesjons-/konsekvensutredningsprosessene i forhold til Forskrift om konsekvensutredning (FKU) og EU-regelverket om konsekvensutredning. En nærmere vurdering av dette framgår av vedlegg 1.

Etter fylkesrådmannens vurdering har det vært gjentatte klare mangler og regelverksbrudd i konsesjonsprosessene i forhold til bestemmelsene om konsekvensutredning.

- Prosjektbeskrivelser som ligger til grunn for konsekvensutredningene er så lite detaljerte at de ikke gir et godt nok grunnlag for vurdering av konsekvensene.
- Det generelle kravet om at konsekvensutredningene skal baseres på eksisterende kunnskap eventuelt supplert med befaring gir ikke tilstrekkelig faglig grunnlag for konsekvensvurderingene.
- Veger (både internveger innenfor planområdet og tilkomstveger), massedeponier og massetak/pukkverk underlegges ikke noen reell konsekvensutredning, selv om slike tiltak i seg selv omfattes av KU-bestemmelsene.
- Kravet om alternativvurderinger blir ikke etterlevd.
- Samlet vurdering av konsekvenser av et prosjekt mangler ofte (prosjekter slås sammen, nett-tilknytning vurderes separat) og vurdering av kumulative effekter er mangelfull.

- Betydelige endringer i prosjektene (både utvidelse av samlet installert effekt, økning i turbinstørrelser eller andre endringer) godkjennes uten krav om fornyet KU og høring.
- Kravet om at ansvarlig myndighet ved behandlingen av planen eller tiltaket skal ta tilbørlig hensyn til konsekvensutredningen og innkomne høringsuttalelser synes generelt ikke å bli vektlagt av NVE.

Det har vært en generell svakhet i godkjenningssystemet til nå at kravet har vært at konsekvensutredninger skal baseres på eksisterende kunnskap uten krav om innsamling av ny kunnskap ut over en eventuell feltbefaring, at alternativvurderinger har manglet, at konsekvensene ved etablering av infrastruktur har blitt svært overflatisk behandlet og at de samfunnsmessige-/samfunnsøkonomiske konsekvensvurderingene har vært svært mangelfulle. Sammenlignet med andre land som i likhet med Norge må følge EU-direktivet om konsekvensutredninger, har kravet til utredninger for vindkraftverk vært minimale. I flere land kreves minimum to år med datainnsamling (bl.a. data om fugl) som grunnlag for konsekvensutredningene. Også krav om etterundersøkelser er svakt i Norge sammenlignet med andre land.

Rollen som tilsynsmyndighet

NVE er i henhold til energiloven både konsesjonsmyndighet og tilsynsmyndighet for vindkraftverk. Etter fylkesrådmannens vurdering er det et klart behov for å evaluere rollen NVE har som tilsynsmyndighet. Det bør som en del av en slik evaluering også vurderes om tilsynsmyndigheten enten bør flyttes eller om andre instanser enn NVE bør involveres (kommuner, fylkeskommuner, fylkesmann) for å sikre at vindkraftutbygginger skjer i tråd med godkjente planer og vilkår, og at nødvendige tillatelser i forhold til annet lovverk innhentes og overholdes.

Bakgrunnen for dette er dels at fylkesrådmannen har konstatert at det i flere tilfeller har skjedd betydelig mer omfattende terrenginngrep enn det som var beskrevet i konsesjonssøknader/ konsekvensutredning og detaljplaner/MTA-planer. Sammenligninger og måling av terrenginngrep basert på offentlig tilgjengelige flybilder viser eksempelvis at terrenginngrepene i Egersund vindkraftverk var totalt 450.000 m², mens det i søknader/detaljplan- og MTA-plan for anlegget var oppgitt at samlet terrenginngrep ville være 150.000 m². Det reelle terrenginngrepet var med andre ord tre ganger større enn det var oppgitt å skulle bli. Fylkesrådmannen har også konstatert at det i flere anlegg har skjedd direkte inngrep i vann og vassdrag uten at det er gitt tillatelse til dette etter vannressurslovgivningen i tilfeller der fylkeskommunen og/eller fylkesmannen er ansvarlig myndighet. Det samme gjelder etablering av steinknuseanlegg som skulle vært varslet og/eller behandlet i forhold til forurensningsloven.

Dette viser etter fylkesrådmannens oppfatning at det er nødvendig å styrke måten tilsynet med vindkraftanlegg er organisert og gjennomføres.

Skattemessige forhold

Rogaland fylkeskommune har tidligere pekt på at det bør vurderes innført skattemessige betingelser for vindkraft, som i større grad likebehandler vind- og vannkraft. Per i dag er vindkraft sterkt begunstiget sammenlignet med vannkraft, noe som bl.a. har medført at oppgradering av eksisterende vannkraftverk blir ulønnsomme sammenlignet med vindkraft. Kommuner som har innført eiendomsskatt vil kunne kreve inn eiendomsskatt fra anleggene, men det er usikkert hvordan dette kan endres over tid både på grunn av generell reduksjon av eiendomsbeskatningen og nedskrivning av verdien på anleggene. Vannkraftanlegg er i tillegg til eiendomsskatt underlagt krav både om grunnrentebeskatning, naturressursskatt og konsesjonskraft. Nedskrivningsordningene er dessuten mindre gunstige enn for vindkraft. I mandatet for utvalget bes om at det gjøres en helhetlig vurdering av kraftverksbeskatningen.

Hovedoppgaven er å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren blir gjennomført. Videre kan utvalget se på om forskjell i beskatning mellom vannkraftnæringen og andre næringer skaper uheldige vridninger. Fylkesrådmannen forstår det slik at det i den sammenheng også vil bli gjort vurderinger av vindkraft i forhold til vannkraft. Dette vil være avgjørende for å sikre en mest mulig optimal samfunnsøkonomisk lønnsomhet i produksjonen av fornybar økonomi, der det også tas hensyn til andre samfunnsinteresser, herunder hensynet til natur og miljø, klima, kulturminneverdier, folkehelse og andre forhold.

Konklusjon

Fylkesrådmannen er positiv til at det er gjennomført et arbeid for å sammenstille kunnskapsgrunnlaget knyttet til vindkraft på land, og til at lokalisering av videre vindkraftutbygging bør styres av overordnede planer. Det vil være naturlig at arbeidet følges opp med en overordnet (strategisk) konsekvensutredning som vurderer både ulike scenarier for energibehov, alternativer for å dekke opp dette behovet med fornybar kraftproduksjon, og samlet belastning av ulike løsninger for miljø- og samfunn. Fylkesrådmannen mener fylkesdelplan for vindkraft i Rogaland som ble enstemmig vedtatt i fylkestinget og godkjent av Miljøverndepartementet i januar 2009 fremdeles gir et godt grunnlag for konfliktvurdering og lokalisering av vindkraft i Rogaland. Fordi det er gitt et stort antall konsesjoner og at mange anlegg allerede er bygd ut eller er under utbygging i fylket, bør det ikke gis ytterligere konsesjoner før virkningene, herunder samlet belastning, av eksisterende og planlagte anlegg er gjennomført og evaluert. Fylkesrådmannen konstaterer at både de områdene NVE har foreslått som velegnet for videre vindkraftutbygging i Nord-Rogaland (på Haugalandet) og i de østlige delene av fylket i Gjesdal, Bjerkreim og Lund kommune alle har betydelig konfliktgrad i forhold til natur, landskap, kulturminner, friluftsliv og rekreasjon, og også at de berørte kommunene i stor grad er negative til videre vindkraftutbygging. Det er videre et klart behov for å gjennomgå konsesjonsregelverk og praksis i vindkraftsaker, herunder praktiseringen av konsekvensutredningsregelverket. Den rolle NVE har i vindkraftsakene bør også gjennomgås, og det må klargjøres hvordan fylkeskommunen og andre aktører kan sikres en sterkere rolle i vindkraftsaker i tråd med regjeringens intensjoner knyttet til regionreformen og overføring av oppgaver til fylkeskommunen. I tillegg vil fylkesrådmannen understreke behovet for å gjennomgå og vurdere skattemessige forhold knyttet til vindkraft på land.

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

Regionalplanavdelingen

Dato: 11.09.2019
Saksnr: 2019/36637
Dok.nr: 1
Saksbeh.: Steinar Eldøy

NOTAT

Gjennomgang av vindkraftkonsesjoner i Rogaland og vurdering av forholdet til Forskrift om konsekvensutredning og EU-regelverk om konsekvensutredning

Sammendrag

Dette notatet presenterer en gjennomgang av gitte vindkraftkonsesjoner i Rogaland, samt søknads- og godkjenningsprosess for disse prosjektene. Videre inneholder notatet vurderinger av praktiseringen av de bestemmelsene som gjelder for konsekvensutredning (KU) av norske vindkraftprosjekter, både i forhold til de formelle krav som er nedfelt i Forskrift om konsekvensutredninger (FKU) hjemlet i plan og bygningsloven (pbl), EU-regelverket om konsekvensutredninger som Norge gjennom EØS-avtalen er forpliktet til å følge, samt relevante domsavgjørrelser i EU-domstolen om fortolkningen av KU-bestemmelsene. Gjennomgangen viser at den praksis NVE (og OED) følger i konsesjonsbehandlingen og den tilhørende KU-prosessen på flere punkter er tvilsom i forhold til gjeldende regelverk. Oppsummert er det konkludert med følgende:

- Krav til detaljeringsgrad i prosjektbeskrivelse, kvalitet på grunnlagsdata om miljø og samfunn og vurderingene av konsekvensene av en utbygging er generelt mangelfulle (FKU § 17 og §§ 19-21)
- Alternativvurderinger er som regel fraværende i konsekvensutredningene (FKU § 14 c og § 19, 2. ledd)
- Utvidelse av samlet installert effekt for flere prosjekter er godkjent uten krav om fornyet KU og høring, selv i tilfeller der økningen ligger over grenseverdien for når slike endringer alltid skal konsekvensutredes (FKU §26, jf. vedlegg I pkt. 30 og vedlegg II pkt. 13)
- Betydelig økning i turbinstørrelse og plassering er godkjent for en rekke prosjekter uten krav om fornyet KU og høring (FKU § 26, jf. vedlegg II pkt. 13), og/eller vurdering av om endringene bør utløse krav om fornyet KU (FKU § 26, §§ 8-10, jf. vedlegg 13)
- Veger (både internveger innenfor planområdet og tilkomstveger) underlegges ikke noen reell konsekvensutredning, selv om veger generelt er ført opp på FKU vedlegg II, og det virker ikke som om NVE gjør vurderinger om det er nødvendig eller ikke (FKU §§ 8-10, jf. vedlegg II 10, e)

og endringer i vegene er aldri gjenstand for krav om fornyet konsekvensutredning (§ 26, jf. vedlegg II pkt. 13)

- Det går ofte mange år (opp i 10-15 år) fra konsekvensutredning til endelig godkjenning av et prosjekt, uten at NVE synes å forvise seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn (FKU §28)

- Det kan stilles spørsmål om utbygger/den som søker konsesjon oppfyller plikten til å gi riktige og etterprøvbare opplysninger til myndighetene (FKU §4, 4. ledd), og om utbygger selv gjør en foreløpig vurdering av om planen eller tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn og dermed må konsekvensutredes (FKU §9)
- Kravet om at ansvarlig myndighet ved behandlingen av planen eller tiltaket skal ta tilbørlig hensyn til konsekvensutredningen og innkomne høringsuttalelser synes generelt ikke å bli vektlagt av NVE (FKU § 29)
- At det i noen tilfeller bare går dager mellom søknad om betydelige utvidelser og endringer til dette er godkjent (som for Måkaknuten vindkraftverk), eller at en søknad om en svært stor økning i installert effekt umiddelbart sendes ut på en svært begrenset høring i ferietida (som for Gilja vindkraftverk) framstår som særlig graverende i forhold til flere av bestemmelsene i FKU.

Innledning

Rogaland er det fylket hvor det pr i dag er konsesjonsgitt flest vindkraftanlegg i Norge. Mange av prosjektene ble konsesjonssøkt og konsekvensutredet for mer enn ti år siden. Det har imidlertid tatt lang tid mellom fra konsesjonssøknad er sendt til prosjektene realiseres. Det skyldes bl.a. at økonomien for mange av prosjektene har vært for dårlig til å kunne forsvare en utbygging. Samtidig har det skjedd en teknologiutvikling mot stadig større vindturbiner, og det har ført til en reduksjon i kostnadene i forhold til produksjonskapasitet. I tillegg har innføring av ordningen med grønne sertifikater gjort det gunstigere å investere i vindkraft. Flere av prosjektene er de siste åra blitt kjøpt opp av utenlandske investorer.

Utviklingen i retning stadig større turbiner innebærer også at det for flere av de konsesjonsgitte prosjektene har skjedd store endringer i utbyggingsplanene i forhold til de prosjektene som opprinnelig ble konsesjonssøkt og konsekvensutredet. De konsekvensutredningene som har blitt gjennomført for vindkraftprosjekter, har ofte blitt kritisert for å ha for dårlig kvalitet. Årsaken til det har dels vært at utredningene har for lav detaljeringsgrad i beskrivelsen av de planlagte utbyggingene, alternativvurderinger har manglet, og kunnskapsgrunnlaget om natur og samfunn som utredningene skal basere seg på har vært mangelfulle. Både beskrivelse og lokalisering av vindturbiner, veger og andre tilhørende anlegg har til dels vært ganske omtrentlig beskrevet, og konsekvensvurderingene har i mange tilfeller vært ganske generiske (eksempelutbygginger).

Vindkraftprosjekter behandles i henhold til energiloven, men konsekvensutredningsprosessen knyttet til konsesjonssøknadene skal følge Forskrift om konsekvensutredninger gitt i medhold av plan- og bygningsloven. Ansvarlig myndighet for konsekvensutredninger for vindkraftverk er NVE. Forskriften er utformet slik at den skal oppfylle de krav som ligger i EU-regelverket om konsekvensutredninger, og som Norge gjennom EØS-avtalen er forpliktet til å følge.

Når det er gitt konsesjon for bygging av vindkraftverk, settes det bl.a. vilkår om at det skal utarbeides og godkjennes detaljplaner (MTA-planer) for prosjektet før det kan realiseres. Praksis har vært at disse detaljplanene har blitt sendt på en begrenset høring før godkjenning i NVE. Selv om planene kan ha blitt vesentlig endret i forhold til det som opprinnelig ble beskrevet i konsesjonssøknaden og den tilhørende konsekvensutredningen, har ikke NVE stilt krav om fornyet utredningsprosess for anleggene, selv om KU-forskriften har bestemmelser om dette. Dette gjelder både prosjekter der samlet installert kapasitet for kraftverkene ikke er endret etter at det ble gitt konsesjon men hvor størrelse på vindturbiner har økt og lokalisering av turbiner og veger er endret i forhold til opprinnelig plan, men også i noen tilfeller der samlet installert kapasitet for kraftverkene har blitt økt.

Gjennomgang av de konsesjonsgitte vindkraftprosjektene i Rogaland

Høg-Jæren vindkraftverk

Opprinnelig konsesjonssøknad ble utarbeidet av Jæren Vind Energi AS (senere Norsk Vind Energi AS) i 2003, og oppga en utbyggingsløsning med 27 turbiner, hver på 3,0-3,5 MW, navhøyde 100 meter, rotordiameter 100 meter og samlet installert effekt på 80 MW. Det ble etter klagebehandling gitt konsesjon 09.09.2004. Denne konsesjonen ble oppdatert 23.05.2008, da med en utbyggingsløsning hvor samlet kapasitet på 80 MW, men hvor antall turbiner var økt til 32. Hver turbin er på 2,3 MW med 80 meter navhøyde og 92,6 meter rotordiameter (totalhøyde 125 meter). Økningen i antall turbiner ble godkjent uten noen ekstra konsekvensutredning. Byggingen startet i april 2010, og første del av anlegget med de første 27 turbinene ble satt i drift 2011 og de resterende 5 turbinene ble installert i 2012.

Tysvær vindkraftverk

Konsesjonssøknad beskriver en utbygging med 13 vindturbiner på 2-3 MW og en samlet installert effekt på 26-39 MW. Det er lagt til grunn at turbinene ville ha en total høyde på maksimalt 125 meter. Søknaden ble levert av RES Scandinavien AB på vegne av datterselskapet Tysvær Vindpark AS 01.06.2005. NVE ga 20.12.2006 Tysvær Vindkraftverk AS konsesjon til å bygge og drive Tysvær vindkraftverk med tilhørende nettilknytning. NVEs vedtak ble stadfestet etter klagebehandling i Olje- og energidepartementet 24.06.2006 og departementet vedtok statlig reguleringsplan med tilhørende reguleringsbestemmelser for Tysvær vindkraftverk 12.06.2009. Konsesjonsvilkårene ble 24.09.2015 endret, og med bakgrunn i søknad fra tiltakshaver endret NVE i brev 11.11.2015 frist for idriftsettelse og varighet for konsesjonen til henholdsvis 31.12.2020 og 01.01.2045. MTA-plan for prosjektet datert 16.12.2016 ble godkjent av NVE 21.03.2017. Den beskriver en utbyggingsløsning med 11 turbiner med samlet installert effekt på 37,4 MW. Hver turbin vil være på 3,4 MW, og vil ha en navhøyde på 93 meter og rotordiameter 114 meter (totalhøyde 150 meter). Tysvær Vindpark AS ble i 2019 overtatt av et australsk selskap (Macquire-gruppen)/Green Investment Group, og det ble i mai 2019 søkt om endring i konsesjonen. Endringene innebærer en økning i installert effekt fra 37,4 MW til 47,3 MW, økt turbineffekt fra 3,4 MW til 4,3 MW. Turbindimensjonene endres etter disse planene ved at rotordiameter økes til 130 meter, mens navhøde reduseres til 85 meter (dvs. at totalhøyde forblir 150 meter). Det har ikke blitt gjennomført noen ny konsekvensutredning av disse endringene, men utbygger har utarbeidet noen dokumenter som omtale utvalgte tema og som er tilgjengelige på NVE's hjemmeside. Utbygger har søkt og godkjenning av endret tidspunkt for iverksettelse og godkjenning av ny MTA-plan for tilknytning.

Bjerkreim vindkraftverk

Bjerkreim vindkraftverk ble opprinnelig planlagt som tre adskilte prosjekter – Bjerkreim (i starten kaldt Eikeland-Steinsland), Gravdal og Skinansfjellet, men bygges nå ut som ett prosjekt. Konsesjonssøknader med konsekvensutredninger for de tre anleggene ble sendt henholdsvis 14.06.2007, 12.08.2005 og 02.04.2007. NVE meddelte konsesjon til Dalane Vind AS for Bjerkreim vindkraftverk (150 MW), Fred Olsen Renewables AS for Gravdal vindkraftverk (90 MW) og til Norsk Vind Energi AS for Skinansfjellet vindkraftverk (90 MW) 18.12.2009. Olje- og energidepartementet (OED) stadfestet NVEs vedtak 05.07.2012. Oppdatert anleggskonsesjon for ble gitt for alle de tre anleggene 06.11.2016, uten at samlet installert effekt ble endret. I en felles MTA-plan for Bjerkreim, Gravdal og Skinansfjellet datert 02.11.2016 beskrives en utbyggingsløsning med total installert effekt for de tre kraftverkene på 270 MW. Det legges opp til at de tre prosjektene bygges ut som ett prosjekt. Norsk Vind Energi AS står som utbygger, men anlegget eies av utenlandske selskaper. Totalt planlegges installert 73 turbiner, hver på 3,6 MW med navhøyde 93 meter og rotordiameter 114 meter (totalhøyde 150 meter). I en revidert MTA-plan fra oktober 2017 oppgis at samlet installert effekt for de tre kraftverkene økes til 290,5 MW. Totalt antall turbiner reduseres til 70, men størrelsen på hver turbin økes til 4,15/4,2 MW med navhøyde 130-135 meter og rotordiameter 130-140 meter. Det betyr at totalhøyden økes fra 150 meter til om lag 200 meter. Utbygger Norsk Vind Energi AS presiserte i etterkant at totalhøyden blir 190 meter. NVE godkjente den reviderte MTA-planen i brev datert 20.12.2017. Prosjekter er under utbygging høsten 2019.

Friestad vindkraftverk

Solvind Prosjekt AS søkte opprinnelig om konsesjon for en utbyggingsløsning med 4 turbiner med en samlet installert effekt på 1 MW 02.08.2005, og denne søknaden ble sendt på høring. I brev av 24.3.2006 søkte Solvind Prosjekt AS om å endre utbyggingsløsning til tre vindturbiner med en total installert effekt på 2,4 MW, og fikk 11.05.2010 konsesjon fra NVE for bygging av et vindkraftverk på 2,4 MW i samsvar med den nye utbyggingsløsningen. Etter klage fra naboer stadfestet Olje og energidepartementet konsesjonsvedtaket til NVE 12.11.2012.

Røyrmøyr vindkraftverk

Solvind DA søkte 02.08.2005 på vegne av Anne Marie og Svein Håland om konsesjon for bygging av et vindkraftverk bestående av tre 0,5 MW vindturbiner. Denne søknaden ble sendt på høring. Norsk Vind Energi AS kom i oktober 2008 inn som ny tiltakshaver i Røyrmøyr vindkraftverk. Norsk Vind Energi AS sendt inn tilleggsopplysninger til søknaden 14.11.2008 og 26.1.2010, og fikk 11.05.2010 konsesjon for prosjektet fra NVE. Norsk Vindenergi AS sendte en fornyet konsesjonssøknad 22.11.2014, og fikk 25.11.2014 en ny konsesjon fra NVE for en utbygging med tre turbiner med samlet installert effekt på 2,4 MW

Åsen II vindkraftverk

Solvind AS driftet fra 2004 til 2009 «Åsen møllene» i Time kommune. Dette var to gamle vindmøller som ble hentet brukt fra Danmark på slutten 2003, med navhøyde 24 meter og rotordiameter 20 meter. Solvind Prosjekt ASA søkte 29.01.2010 om tillatelse til å erstatte disse turbinene med to nye 0,8 MW turbiner, en med navhøyde 56 meter og en med navhøyde 64 meter og begge med rotordiameter på 48 meter. Søknaden ble sendt på høring, og konsesjon ble gitt av NVE 30.06.2010. Konsesjonen ble overført til Solvind Åsen AS 02.12.2011.

Svåheia vindkraftverk

Dalane Vind AS søkte om konsesjon 19.09.2007 for et vindkraftanlegg med 8 turbiner og samlet installert effekt på inntil 24 MW. Hver turbin ble i søknaden oppgitt å ha en kapasitet på 1,5-3,0 MW, navhøyde 80 meter og rotordiameter 90 meter (totalhøyde 125 meter). NVE utstedte anleggskonsesjon for prosjektet med en kapasitet inntil 24 MW 26.06.2011. Denne avgjørelsen ble påklaget men stadfestet av Olje og energidepartementet, og NVE utstedte 15.03.2013 endelig konsesjon for anlegget. Godkjent MTA-plan for prosjektet beskriver en utbyggingsløsning med 7 turbiner, hver på 3,45/3,6 MW, navhøyde 87 meter og rotordiameter 126 meter (totalhøyde 150 meter).

Egersund vindkraftverk

Norsk Vind Energi AS søkte om konsesjon 06.07.2007 for et vindkraftverk med installert effekt på 110 MW. I søknaden opplyses at hver turbin vil være på mellom 2,3 og 4,5 MW, men at mest aktuelle turbinstørrelse ville være 3 MW. Konsekvensvurderingene sonder i liten grad mellom aktuelle turbinstørrelser, men støysonekart og skyggekastkart for en løsning med 35 turbiner på 3,0 MW og en løsning er 24 turbiner på 4,5 MW er inkludert i konsekvensutredningen. I forhold til visuelle virkninger ble det i konsekvensutredningen sagt at «størrelse på vindmøllene har liten betydning for tiltakets synlighet». NVE utstedte konsesjon for prosjektet med en samlet installert kapasitet på 110 MW 01.12.2011. Olje og energidepartementet stadfestet vedtaket etter klagebehandling, og NVE utstedte en fornyet konsesjon 10.08.2015, fremdeles basert på en utbyggingsløsning med samlet installert effekt på 110 MW. MTA-plan for prosjektet beskriver en utbyggingsløsning med 33 vindturbiner, hver på 3,4 MW med 93 meter navhøyde og 114 meter rotordiameter (totalhøyde 150 meter). Samlet installert effekt oppgis til 112 MW. NVE godkjente MTA-planen 20.05.2011, og vurderte da at økningen i samlet installert effekt var så liten at den var i tråd med konsesjonen.

Måkaknuten vindkraftverk

Var opprinnelig en del av Ulvarudla vindkraftverk, som ble konsesjonssøkt av Lyse Produksjon AS i mars 2007. KU la til grunn en utbygging med 28 turbiner med en kapasitet på 3 MW, navhøyde 80 m og rotordiameter 90 m (totalhøyde 125 m). KU inneholdt støy- og skyggekastberegninger for 2MW og 3 MW

turbiner, og en mulig 4,5 MW turbinstørrelse ble nevnt med en enkel visualisering. En tilleggsutredning for 7 vindkraftverk i Bjerkreim med fokus på kumulative effekter ble levert i mai 2009. Ulvarudla (inkludert Måkaknuten) inngikk i denne tilleggsutredningen. Ulvarudla ble ikke godkjent, men Lyse søkte om en redusert utbygging begrenset til Måkaknuten i mars 2011. Den nye konsesjonssøknaden inneholdt også en ny konsekvensvurdering basert på en utbyggingsløsning med 3 MW turbiner og 22 turbiner, dvs. total installert kapasitet på 66 MW. Denne søknaden ble etter klagebehandling godkjent av OED 05.07.2012, og Lyse fikk anleggskonsesjon for prosjektet av NVE 16.08.2013.

Prosjektet ble i 2016 solgt av Lyse til Norsk Vind Energi, og de leverte konsesjonssøknad for prosjektet 10.05.2017, og fikk 11.05.2017 (dagen etter) konsesjon fornyet anleggskonsesjon fra NVE for prosjektet med en samlet installert effekt på 66 MW. NVE godkjente fem dager senere, 16.05.2017, en utvidelse av samlet installert effekt til 99 MW. Anleggskonsesjonen datert 11.05.2017 er lagt ut på hjemmesiden til NVE, men søknad fra Norsk Vind Energi og dokumenter knyttet til utvidelsen til 99 MW er ikke gjort tilgjengelige. Norsk Vind Energi AS leverte MTA-plan for prosjektet i mars 2017. Denne oppgir at det skal installeres 24 turbiner med en samlet produksjonskapasitet på 4,15/4,2 MW, navhøyde på 125-135 m og rotordiameter på 130-140 m, dvs. totalhøyde på 190-205 m. Det indikeres på hjemmesiden til NVE at denne er godkjent, men godkjenningsbrev er ikke lagt ut på hjemmesiden. MTA-planen ble igjen endret i november 2018, og NVE godkjente den nye planen som igjen var redusert til 22 turbiner, nå med kapasitet på 4,25/4,3 MW for hver turbin, navhøyde 125 m og 130-140 m rotordiameter (dvs. totalhøyde 190-200 m).

Rogaland fylkeskommune m.fl. klaget på godkjenningen av den reviderte MTA-planen, bl.a. med henvisning til at den godkjenningen NVE ga for utvidelse av installert effekt etter fylkeskommunens vurdering ikke var lovlig fattet. Klagen ble ikke tatt til følge av OED, og slo fast at «konsesjon til et vindkraftverk gis til et nærmere geografisk avgrenset område og en maksimal installert effekt. Konsesjon gis ikke for en bestemt turbintype, og det er derfor opp til tiltakshaver hvordan planområdet skal utnyttes innenfor rammene for maksimal installert effekt». Saken er innklaget til Sivilombudsmannen av Forum for Natur og Friluftsliv (FNF) i Rogaland, men er ennå ikke ferdigbehandlet hos ombudsmannen.

Stigafjellet vindkraftverk

Prosjektet ble konsesjonssøkt av Statskog 27.08.2007 med 13 turbiner og samlet installert effekt på 30 MW. Størrelsen på turbinene ble angitt til 2,3 MW med navhøyde 85 m og rotordiameter 71 m, dvs. en totalhøyde på 121 m. OED godkjente prosjektet etter klagebehandling 05.07.2012. I tråd med vilkår fra OED utstedte NVE ny konsesjon den 16.08.2013 etter at felles nettilknytning med Måkaknuten var konsesjonsbehandlet. NVE vedtok 10.07.2017 at installert effekt i vindkraftverket økes fra 30 MW til 42 MW. Konsesjonen ble oppdatert den 04.05.2018 i forhold til de elektriske komponentene og installert effekt ble endret tilbake fra 42 MW til 30 MW. Statskog har solgt prosjektet til Eolus Vind Norge AS, og NVE ga 05.07.2018 tillatelse til videreføring av konsesjonen i Stigafjellet Vind AS med ny eier på uendrede vilkår. MTA-plan for prosjektet er datert 30.04.2018, og beskriver en utbygging med 7 turbiner, hver på 4,3 MW med 115 m navhøyde og 130 m rotordiameter (180 m totalhøyde). Den ble sendt på en begrenset høring av utbygger 27.06.2018, NVE godkjente MTA-planen 08.09.18. Denne godkjenningen er påklaget av Fylkesmannen i Rogaland.

Tellenes vindkraftverk

Tellenes vindkraftverk er en sammenslåing av opprinnelige Tellenes vindkraftverk og Helleheia vindkraftverk. Helleheia vindkraftverk ble opprinnelig konsesjonssøkt av Norsk Vind Energi AS 03.04.2006, som et anlegg med inntil 60 MW produksjonskapasitet. Vindturbinene ble oppgitt å være 2-6 MW, og konsekvensutredningen er basert på to alternative turbinløsninger, enten 20 turbiner (hver på 3 MW) med navhøyde 100 meter og 90 meter rotordiameter (totalhøyde 145 meter) eller 10 turbiner (hver på 6 MW) med navhøyde 124 meter og rotordiameter 112 meter (totalhøyde 180 meter). Konsesjonssøknaden for det opprinnelige Tellenes vindkraftverk ble levert Norsk Hydro ASA 07.04.2006 for en utbygging med

installert kapasitet på inntil 170 MW. De to prosjektene var til dels overlappende ved at Tellenes inkluderte det meste av det planarealet som inngikk i Helleheia vindkraftverk. Tellenes-prosjektet ble senere overtatt av Zephyr AS, og en revidert konsesjonssøknad med konsekvensutredning ble levert i desember 2011. To alternative utbyggingsløsninger ble da vurdert, enten med total installert kapasitet på 192 MW med 64 turbiner eller total installert kapasitet på 177 MW med 59 turbiner. For begge alternativene ble det lagt til grunn 3 MW turbiner med 80 meter navhøyde og 101 meter rotordiameter (totalhøyde 130 meter).

Zephyr AS og Norsk Vind Energi AS sendte 19.9.2012 et brev til NVE der det fremgår at selskapene har inngått en samarbeidsavtale om Tellenes vindkraftverk og Helleheia vindkraftverk, og etter dette ble en felles konsesjonssøknad fremmet for de to anleggene med samlet installert effekt på 200 MW. Denne felles konsesjonssøknaden er ikke lagt ut på NVE's hjemmeside, og det er ikke presentert noen fornyet konsekvensutredning for det nye fellesprosjektet. NVE ga konsesjon for dette anlegget 05.11.2012. Etter klagebehandling i OED ble en fornyet konsesjon utstedt av NVE 08.12.2015, fremdeles for en samlet installert effekt på 200 MW. MTA fra juli 2015 beskriver en utbyggingsløsning med 50 turbiner, hver på 3-3,45 MW med navhøyde 85-95 meter og 110-120 meter rotordiameter (totalhøyde 140-155 meter). Det er store avvik i plassering av vindturbiner og veger i MTA-planen i forhold til det som er vist i de tidligere konsesjonssøknadene og konsekvensutredningene. Den ble ikke sendt på noen formell høring, men NVE godkjente MTA-planen 25.10.2015

Gismarvik vindkraftverk

Fred Olsen Renewables AS leverte konsesjonssøknad 02.09.2011 for et anlegg med installert effekt på 15 MW basert på en utbyggingsløsning med 5 turbiner, hver med en kapasitet på 2-3 MW. Den turbintype som ble lagt til grunn i konsekvensutredningen var 2,3 MW med navhøyde 85 meter og rotordiameter 130 meter (totalhøyde 130 meter). Prosjektet fikk anleggskonsesjon av NVE 30.09.2013. Prosjektet har etter dette blitt overtatt av Gismarvik Vindkraft AS, som er et datterselskap av Solvind Prosjekt AS. Et utkast til MTA-plan datert 14.09.2018 er av utbygger forelagt fylkeskommunen for kommentarer. I denne beskrives en utbyggingsløsning med 3 turbiner, hver på 4,2 MW med en totalhøyde på 210 (navhøyde 135 meter og rotordiameter 150 meter).

Storøy vindkraftverk

Solvind AS søkte opprinnelig om konsesjon 06.03.2013 for å installere to 3,0 MW turbiner med navhøyde 84 meter og 82 meter rotordiameter (totalhøyde 125 meter). NVE ga konsesjon for anlegget 21.08.2013 med en total installert effekt på 6 MW. NVE godkjente 08.06.2016 en økning av installert effekt til 7,0 MW, og 23.08.16 ga NVE også godkjenning av MTA-plan for anlegget basert på en løsning med to 3,5 MW turbiner. Disse hadde samme totalhøyde, men navhøyde er redusert til 74,4 meter og rotordiameter 101 meter, dvs. at bakkeklaringen opp til nedre kant av rotorbladene er redusert til 23,9 meter.

Gilja vindkraftverk

Fred Olsen Renewables AS leverte konsesjonssøknad med konsekvensutredning 22.04.2008 for en utbygging med en installert effekt på 135 MW. Søknaden oppgir en turbinstørrelse på 3 MW med totalhøyde på 125 meter (navhøyde 80 meter og rotordiameter 90 meter). Etter klagebehandling i OED utstedte NVE anleggskonsesjon til prosjektet 13.06.2016 med en samlet installert effekt på 135 MW som beskrevet i konsesjonssøknaden fra 2008. Utbygger sendte 14.06.2018 en kort søknad til NVE og å få øke installert effekt til 190 MW pga. muligheten for å bruke mer effektive turbiner. NVE sendte 21.06.2018 denne søknaden på høring til Lyse Elnett AS, Norsk Vind Energi AS og Statnett SF med kopi til Gilja Vindkraftverk AS og Gjesdal kommune. Det er ikke gitt nærmere beskrivelse av turbiner eller utbyggingsløsning verken i søknaden fra utbygger eller høringsbrevet fra NVE, men NVE synes å ha forhåndskonkludert at det ikke medfører noen vesentlig endret virkning ved at det i høringsbrevet konkluderes at endringene ikke vil medføre økning i planområde eller vesentlige endringer i vindmøllenes utseende. Samme antall turbiner og 190 MW samlet installert effekt innebære at hver turbin vil måtte være på 4,2 MW. Det er den størrelse samme utbygger planlegger å installere i Gismarvik Vindkraftverk, og der

er totalhøyde oppgitt å bli 210 meter (navhøyde 135 meter og rotordiameter 150 meter). NVE har meddelt utbygger at det ikke vil være nettkapasitet til en installert effekt på 190 MW, og utbygger har nå søkt om at utvidelsen reduseres til 160 MW. NVE har til det svart at de må sendes inn ytterligere detaljer om utbyggingen og virkningene, og at dette vil sendes på høring før NVE kan ta stilling til saken. Dette innebærer en endring i praksis i forhold til den måte NVE tidligere har håndtert tilsvarende saker om utvidelse av installert effekt, men det er fremdeles usikkert om saken vil håndteres i samsvar med gjeldende KU-krav.

Dalbygda vindkraftverk

Konsesjonssøknad ble utarbeidet av Dalbygda Kraftsenter AS 18.02.2013, og beskrev en utbyggingsløsning med 10-14 turbiner hver på 2,3-3 MW og en samlet installert effekt på inntil 42 MW. Til grunn for konsekvensutredningen ble det analysert en løsning med 13 turbiner (3 MW) med en totalhøyde på 125 meter (80 meter navhøyde og 90 meter rotordiameter). Solvind Prosjekt AS og Dalbygda Kraftsenter AS sendte i brev datert 07.03.2014 en søknad om å utvide installert effekt til 55 MW, basert på en utbygging med 14 turbiner hver med 4 MW kapasitet. NVE utstedte 15.12.2014 anleggskonsesjon for prosjektet med en samlet installert effekt på 55 MW.

Vardafjellet vindkraftverk

Konsesjonssøknad med konsekvensutredning datert 10.06.2013 er basert på en løsning med 9 turbiner, hver på 2,3 MW (navhøyde 80 meter) og samlet installert effekt på 20,7 MW, men søknaden tok høyde for en samlet installert effekt på 30 MW i tilfelle større turbiner skulle være aktuelle. NVE ga anleggskonsesjon for bygging av anlegget med installert effekt på inntil 30 MW 05.04.2017. Endelig MTA-plan beskriver en utbyggingsløsning med 7 turbiner, hver på 3,45 MW, navhøyde 87 meter og rotordiameter 126 meter (totalhøyde 140 meter). Samlet installert effekt for kraftverket vil bli 24,15 MW.

Skurvenuten vindkraftverk

Asko Rogaland AS søkte om konsesjon for Skurvenuten vindkraftverk 01.08.2013. Planen beskriver et anlegg med to 3,2 MW turbiner. Navhøyde for turbinene er oppgitt til 93 meter, og rotordiameter 114 meter (totalhøyde 150 meter). NVE ga konsesjon til prosjektet 19.05.2014 for et anlegg med samlet installert effekt på inntil 10 MW. MTA-plan for anlegget (felles MTA-plan for Skurvenuten og Tindafjellet) oppgir en løsning med to 3,45 MW turbiner (Vestas V117).

Tindafjellet vindkraftverk

Asko Rogaland AS søkte om konsesjon for Tindafjellet vindkraftverk 01.08.2013. Planen beskriver et anlegg med tre 3,4 MW turbiner og samlet installert effekt på 10,2 MW. Navhøyde for turbinene er oppgitt til 100 meter, og rotordiameter 52 meter (totalhøyde 152 meter). NVE ga konsesjon til prosjektet 20.05.2014 for et anlegg med samlet installert effekt på inntil 10 MW. MTA-plan for anlegget (felles MTA-plan for Skurvenuten og Tindafjellet) oppgir en løsning med tre 3,45 MW turbiner (Vestas V117).

Moldalsknuten vindkraftverk

Planområdet ligger mellom to av delområdene i det konsesjonsgitte vindkraftprosjektet Tellnes. Norsk Vind Energi AS søkte konsesjon for Moldalsknuten vindkraftverk 02.02.2013, og angir i søknaden at anlegget planlegges med inntil 10 turbiner. Antall turbiner er likevel uklart, ved at det er vist kart med 9 turbiner, mens det i tabell over investeringskostnader er gjort beregninger basert på 24 turbiner. Størrelsen på hver turbin er ikke nærmere beskrevet, men er oppgitt å ha en kapasitet på 2,3-3,5 MW. NVE utstedte anleggskonsesjon for prosjektet 24.06.2015. Vedtaket er påklaget og er oversendt til OED for endelig avgjørelse.

Faurefjellet vindkraftverk

Konsesjonssøknad for Faurefjellet vindkraftverk ble levert av Hybrid Technology AS i 07.11.2013, og beskriver en utbyggingsløsning med 20 turbiner på 2-3 MW hver, og samlet installert effekt på inntil 60 MW. Navhøyde er oppgitt til 85 meter og rotordiameter 71 meter, totalt 120 meter. NVE utstedte

anleggskonsesjon for prosjektet 15.09.2014. Bjerkreim kommune ønsker nå å stanse utbyggingen, og har besluttet ikke å ville gi dispensasjon fra kommuneplanen.

Tabell 1: Oversikt over gitte vindkraftkonsesjoner i Rogaland, installert effekt, konsesjonsgitt areal og areal i ulike arealkategorier i Fylkesdelplan for vindkraft i Rogaland.

Prosjekt	Effekt MW	Konsesjonsgitt areal [km2]	Areal i Ja-område	Areal i Nei-område	Areal i Kanskje-område	Areal utenfor analyseområde
Høg-Jæren	80	4,55	0	4,19	0	0,36
Tysvær	39	2,68	2,66	0	0	0,02
Bjerkreim	150	20,85	13,85	2,87	1,34	2,79
Skinansfjellet	90	6,65	0	6,42	0	0,23
Gravdal	90	9,16	0	7,76	0	1,4
Friestad	2,4	0,25	0	0	0	0,25
Røymyra	2,4	0,25	0	0	0	0,25
Åsen II	1,6	0,73	0	0	0	0,73
Svåheia	24	1,42	1,1	0	0	0,32
Egersund	110	7,03	0	0,14	2,34	4,55
Måkaknuten	99	6,55	1,04	0,41	3,32	1,78
Stigafjellet	30	2,68	0	0,47	0	2,21
Tellenes	160	17,49	15,63	1,2	0	0,66
Gismarvik	12,6	0,25	0,25	0	0	0
Storøy	7	0,07	0	0	0	0,07
Gilja	135	15,08	0	11,46	0	3,62
Dalbygda	42	2,8	0	2,79	0	0,01
Vardafjell	30	1,87	1,81	0	0	0,06
Skurvenuten	10	0,25	0	0,25	0	0
Tindafjellet	10	0,8	0	0	0	0,8
Moldalsknuten	30	2,26	2,26	0	0	0
Faufejell	60	4,37	3,93	0,44	0	0
Utsira	1,2	0,47	0	0	0	0,47
	1216,2	108,51	42,53	38,40	7,00	20,58

Forskrift om konsekvensutredning (FKU)

Norge er gjennom EØS avtalen forpliktet til å implementere EU-direktivet om konsekvensutredninger (Directive 2011/92/EU on the assessment of effects of certain public and private projects on the environment). Dette er tatt opp i norsk lovverk gjennom Forskrift om konsekvensutredninger hjemlet i Plan- og bygningsloven. Forskriften omfatter opprinnelig bestemmelser om konsekvensutredninger for visse prosjekter, men er blitt utvidet til også å omfatte planer. Dette ble gjort for å imøtekomme EU direktivet om konsekvensutredninger av visse planer og programmer (Directive 2011/92/EU on the

assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment), ofte omtalt som strategiske konsekvensutredninger.

I det følgende gis en oppsummering av de punkter i gjeldende Forskrift om konsekvensutredning som har særlig relevans i forhold til vindkraftverk. Regler om konsekvensutredning ble tatt inn i plan- og bygningsloven i 1989, og den første forskriften om KU ble vedtatt i 1990. Det har senere skjedd en rekke endringer og oppdateringer av forskriften, bl.a. som følge av endringer i EU-regelverket om konsekvensutredninger. En gjennomgang av de endringene som har blitt gjennomført og som gjelder vindkraftverk finnes i vedlegg 2 (hentet fra Ole Kristian Fauchald 2018: Konesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer. FNI Rapport 1/2018).

Forskriften sonderer mellom planer og prosjekter som alltid skal konsekvensutredes (§§ 6-7), og planer og prosjekter som skal konsekvensutredes hvis de kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn (§ 8). Planer og prosjekter som alltid skal konsekvensutredes er listet i vedlegg I til forskriften, mens forskriftens vedlegg II lister planer og prosjekter som skal konsekvensutredes basert på et sett kriterier for om planen eller tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Vindkraftprosjekter med installert effekt på mer enn 10 MW står oppført på forskriftens vedlegg I (pkt. 28) og skal alltid konsekvensutredes, mens mindre vindkraftanlegg står på vedlegg II (pkt. 3, i). For vindkraftverk er NVE ansvarlig myndighet etter forskriften, og det innebærer at det er NVE som skal fastsette utredningsprogram, ta stilling til om konsekvensutredningen tilfredsstiller kravene i forskriften (kap. 5) og eventuelt vurdere behovet for tilleggsutredninger. Tidligere inneholdt forskriften også bestemmelser om at utredningsprogram skulle forelegges for Miljøverndepartementet før godkjenning. Det kravet gjelder ikke lenger.

Forskriften pålegger forslagsstiller/utbygger en plikt til selv å vurdere om en plan eller et prosjekt omfattes av kravet om konsekvensutredning (§§ 6-8), og forslagsstiller har ansvar for at de opplysningene som gis til myndighetene er etterprøvbare og at de oppfyller kravene i forskriften. I § 19 stilles videre det krav til beskrivelsen av planen eller tiltaket. Beskrivelsen skal bl.a. omfatte fysiske egenskaper, lokalisering og arealbehov både i bygge- og driftsfasen. I tillegg skal det i konsekvensutredningen redegjøres for de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagsstilleren/utbyggeren har vurdert, og en utredning av relevante og realistiske alternativer. Valg skal begrunnes, og sammenligning av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal fremgå.

Forskriften har ellers i § 17 generelle krav til innholdet i konsekvensutredningen, og der fastslås det bl.a. at konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon, og at slik informasjon skal innhentes dersom det mangler informasjon om viktige forhold. Utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse.

Et annet viktig punkt i forskriften er at ansvarlig myndighet ved endring av planer eller tiltak etter gjennomført høring, skal påse at konsekvensene av endringene blir redegjort for før det fattes vedtak i saken (§ 26). Ved omgjøring eller fornyet behandling av konsesjoner skal det, hvis tiltaket vil få nye vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, gjennomføres en offentlig høring hvor det redegjøres for tiltaket og dets virkninger for miljø eller samfunn. Videre skal ansvarlig myndighet forvisse seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for sluttbehandlingen av saken, dersom det går lang tid fra gjennomført høring av en konsekvensutredning til det fattes endelig vedtak (§28). Utvidelser eller endringer nevnt i vedlegg I til forskriften, skal også alltid konsekvensutredes dersom utvidelsen eller endringen i seg selv overstiger størrelseskriteriene i vedlegget. For vindkraftverk er størrelseskriteriet i vedlegg I på 10 MW, og dermed skal alle endringer i installert effekt på mer enn 10 MW alltid konsekvensutredes. Også forskriftens vedlegg II stiller krav i forhold til endringer, dersom de kan få vesentlige virkninger (pkt. 13).

Ellers er det viktig å merke seg at veger i seg selv står på forskriftens vedlegg II, og dermed skal konsekvensutredes dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Bygging av veger

behandles normalt etter plan- og bygningsloven, men kravet om konsekvensutredning gjelder også om de behandles etter annet lovverk, dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Videre omfattes alle kraftledninger og jord- og sjøkabler med spenning 132 kV eller høyere og en lengde på mer enn 15 km av forskriftens vedlegg I (pkt. 20), og skal dermed alltid konsekvensutredes. Andre kraftledninger som krever anleggskonsesjon omfattes av forskriftens vedlegg II (pkt. 3, b2).

Forskriften inneholder også krav om at det ved vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger og følgelig skal konsekvensutredes, skal ses hen til de samlede virkninger av forslaget til plan eller tiltak og andre eksisterende, godkjente eller planlagte planer eller tiltak (§ 10, siste ledd). Videre forutsettes at samlede virkninger av en plan eller et tiltak sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltaket også skal vurderes i konsekvensutredningen (§ 21, tredje ledd). Dette betyr for det første at oppsplitting av et prosjekt i flere delprosjekter, som hver for seg vurderes i forhold til krav til konsekvensutredninger og eventuelt beskrives i separate utredninger, ikke er i samsvar med kravet om at de samlede virkningene av tiltaket skal vurderes. Videre forutsettes at det å skal gjøres vurderinger av de kumulative virkningene der et prosjekt grenser opp til eller har overlappende influensområde med andre planlagte eller gjennomførte prosjekter.

Ansvarlig myndighet skal ved sluttbehandling av planen eller tiltaket «ta tilbørlig hensyn til konsekvensutredningen og innkomne høringsuttalelser» (§ 29), og skal stille vilkår for å unngå, begrense, istandsette og om mulig kompensere vesentlige virkninger for miljø og samfunn, og eventuelt stille krav om overvåkning av vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Det å «ta tilbørlig hensyn til» vil nok kunne være gjenstand for fortolkning, men det bør ses i lys av det overordnede formålet med konsekvensutredningsforskriften og EU-regelverket om konsekvensutredning, hvor det framgår at bestemmelsene skal bidra til at det tas hensyn til miljø og andre samfunnsinteresser og at konsekvensutredningsprosessene skal bidra til at ulike interessenter kan medvirke i beslutningsprosessene.

Avslutningsvis kan det også nevnes at forskriften har egne sanksjonsbestemmelser. I § 36 sies det med henvisning til plan- og bygningslovens § 32-8a, at overtredelsesgebyr kan ilegges den som fremmer forslag til reguleringsplan etter plan- og bygningsloven eller tiltak og planer etter annet lovverk og som forsettlig eller uaktsomt unnlater å følge saksbehandlingsreglene for konsekvensutredning der en plan eller et tiltak åpenbart faller inn under forskriften (første ledd pkt. a), eller gir uriktig eller villedende opplysninger av betydning for vurdering av saken, herunder opplysninger av betydning for om forskriften får anvendelse eller ikke (første ledd pkt. c). Videre står det i § 37 om straff, at den som forsettlig eller grovt uaktsomt opptre som nevnt i § 36 første ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år dersom overtredelsen er vesentlig. Ved grove overtredelser er straffen fengsel inntil 2 år.

EU-direktivet om konsekvensutredning og avgjørelser i EU domstolen knyttet til fortolkningen av regelverket

I og med at det norske konsekvensutredningsregelverket er utformet med det formål å oppfylle EU kravene, så er det relevant å se på ulike avgjørelser i EU-domstolen som knytter seg til fortolkningen av de reglene som er fastlagt i EU direktivene om konsekvensutredning (Directive 2011/92/EU og Directive 2011/92/EU). Relevante domstolsavgjørelser er oppsummert i to rapporter fra EU-kommisjonen, en fra 2015 – Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, og en fra 2017 – Environmental assessments of plans, programmes and projects, rulings of the Court of Justice of the European Union.

Et tema som i flere domstolsavgjørelser er understreket, er at formålet med direktivet ikke kan omgås ved å splitte prosjekter opp i mindre delprosjekter (såkalt «salami slicing»). I tilfeller hvor flere prosjekter sett i sammenheng kan ha vesentlige virkninger for miljøet, har domstolen konkludert at det er nødvendig å

vurdere prosjektene samlet som en helhet, spesielt i tilfeller der de er forbundet eller følger av hverandre (ref. Case C-392/96, Commission v. Ireland, paragraphs, 76, 82, Case C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, paragraph 44, Case C-205/08, Umweltanwalt von Kärnten, paragraph 53, Case C-275/09 Abraham and Others, paragraph 27, Case C-147/07, Brussels Hoofdstedelijk and Case C-205/08 Alpe Adria, paragraph 53). I den sammenheng er det også et poeng at direktivets Artikkel 3, kreves at både de direkte og indirekte virkningene av et prosjekt skal utredes. Det må forstås slik at kumulative effekter et prosjekt kan ha sammen med andre prosjekter, må utredes (ref. Case C-404/09, Commission v. Spain, paragraphs 78-80).

Et annet relevant tema er knyttet til tilfeller der prosjekter gjennomgår en trinnvis godkjenningssprosess (multi stage consent procedure). Retten har framhevet nødvendigheten av at slike prosjekter utredes som en helhet: « *Where a consent procedure comprises more than one stage — one involving a principal decision and another involving an implementing decision that cannot extend beyond the parameters set by the principal decision — the competent authority is, in some circumstances, obliged to carry out an environmental impact assessment in respect of a project even after the grant of outline planning permission, when the reserved matters are subsequently approved*» (ref. Case C-508/03, Commission v United Kingdom, paragraph 103-106). Denne utredningen forutsettes å være tilstrekkelig omfattende («*have a comprehensive nature*») slik at de dekker de aspekter av prosjektet som ikke allerede har blitt utredet eller krever en fornyet utredning.

Det er også verd å merke seg at EU-direktivets Annex II går lenger enn det som er formulert i den norske KU-forskriftens vedlegg II i forhold til å kreve konsekvensutredninger ved endringer. Punkt 13 i den norske KU-forskriftens vedlegg II nevner utvidelser eller endringer av tiltak nevnt i vedlegg I og vedlegg II som kan få vesentlige virkninger. I EU-direktivets pkt. 13. (a) er teksten som følger: «*Any change or extension of projects listed in Annex I or this Annex, already authorised, executed or in the process of being executed, which may have significant adverse effects on the environment (change or extension not included in Annex I)*». Det innebærer at kravet om ny utredning også gjelder for prosjekter som er under bygging eller er utbygd.

Når det gjelder veger, som er omfattet konsekvensutredningsforskriftens (og EU-direktivets) vedlegg II, så har EU-domstolen slått fast at veg-begrepet i direktivet ikke sonderer mellom offentlige og private veger, og direktivets krav gjelder derfor også private veger (ref. Case C-427/07, Commission v. Ireland, paragraph 28).

Når ansvarlig myndighet tar stilling til om et prosjekt krever konsekvensutredning eller ikke, skal avgjørelse om dette inneholde en begrunnelse som gjør det mulig for interesserte parter å sjekke om grunnlaget for beslutningen er i tråd med direktivets krav (re. Case C-87/02), slik at de kan gjøre dem i stand til å ta stilling til om de eventuelt skal påklage beslutningen (ref. Case C-75/08, Mellor, paragraph 64). I den forbindelse er det også verd å påpeke at selv om det er innført nasjonale terskelverdier for vurdering av om et prosjekt skal underlegges krav om konsekvensutredning, så innebærer det ikke automatisk at prosjekter som ligger under slike terskelverdier ikke trenger å konsekvensutredes. Det overordnede prinsippet er at prosjekter som kan ha vesentlig virkning for miljø skal utredes (EU-direktivets Artikkel 2(1), ref. C-435/97, WWF and Others, paragraphs 42,43 and 45; C-87/02, Commission v. Italian Republic, paragraphs 41,42 and 44; C-72/95, Kraaijeveld and Others, paragraph 50; C-2/07, Abraham and Others, paragraph 37; C-75/08 Mellor, paragraph 50; C-427/07, Commission v. Ireland, paragraph 41).

Praktiseringen av KU-kravene for vindkraftprosjekter

I det følgende gis en vurdering av hvordan kravene i Forskrift om konsekvensutredninger og EU-direktivet om konsekvensutredningen praktiseres i Norge, primært basert på gjennomgangen av konsesjonssøkte prosjekter i Rogaland.

Krav om KU for vindkraftverk

EU-direktivet har ikke noen absolutte krav om at vindkraftprosjekter skal konsekvensutredes i og med at vindkraft ikke er nevnt i Annex I. Den norske KU-forskriften er dermed i utgangspunktet strengere en EU-direktivets krav, ved at vindkraftverk større enn en terskelverdi på 10 MW er oppført på KU-forskriftens vedlegg I, og at slike dermed alltid skal konsekvensutredes. I og med dette kravet om at vindkraftverk med installert kapasitet på mer enn 10 MW alltid skal (ref. FKU vedlegg I) og at også mindre vindkraftverk omfattes av FKU vedlegg II, er praksis at det i alle konsesjonssøknadene gjennomføres en KU-prosess.

Forøvrig er det på bakgrunn av rettspraksis fra EU-domstolen neppe slik at en terskelverdi som ensidig baseres på installert effekt, vil være i tråd med direktivets krav om at man skal basere en beslutning om KU-plikt på en vurdering av tiltakets egenskaper, lokalisering og virkninger (Fauchald 2018), jf. EU-direktivets Artikkel 2(1).

Prosjektbeskrivelse

KU-forskriften har ikke noen detaljerte krav om hvor detaljert en beskrivelse av et tiltak skal være ut over at det som står i § 19 om at beskrivelsen skal omfatte tiltakets fysiske egenskaper, lokaliseringen, nødvendige rivningsarbeider og arealbehovet i både bygge- og driftsfasen. Konsekvensutredningene for vindkraftverk inneholder som regel (men ikke alltid) en angivelse av størrelsen til vindturbinene, antall turbiner, samt generell informasjon om arealbehov for turbinfundamenter, oppstillingsplasser, veger etc. Det er også vanlig at lokalisering av turbinene vises på kart. Det er større utfordringer knyttet til beskrivelsen av andre anlegg og arealmessige inngrep i planområdet. Angivelse av nødvendig arealbehov knyttet til veger, riggplasser etc. er som regel nokså omtrentlig. Det sies gjerne at det er nødvendig med en vegbredde på omtrent 5 meter, men detaljer om vegfyllinger, skjæringer etc. mangler generelt. På kartene indikeres veger som regel kun med en smal strek. Det innebærer erfaringsmessig at de inngrep som knyttes både til vegbygging og annen arealbruk som regel blir mer omfattende enn det konsekvensutredningene gir inntrykk av.

Om detaljeringsgraden er tilstrekkelig til å kunne gjennomføre en god utredning av konsekvensene, kan diskuteres. Det som uansett er klart, er at detaljeringsgraden i norske konsekvensutredninger avviker betydelig fra det som normalt kreves i andre land. EU-kommisjonen har i «Guideline on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report» inkludert en egen sjekkliste med aktuelle spørsmål for å vurdere om prosjektbeskrivelsen i konsekvensutredningen er dekkende. Denne er gjengitt i vedlegg 1, og den demonstrerer tydelig forskjellen i forventningsnivået i EU i forhold til de nokså omtrentlige prosjektbeskrivelsene som normalt presenteres i norske vindkraft-konsekvensutredninger.

Det viktigste vil uansett være om prosjektbeskrivelsen er tilstrekkelig detaljert til å kunne få en dekkende vurdering av konsekvensene av prosjektene. For vurdering av visuelle virkninger og beregninger av støy og skyggekast vil angivelse av størrelse og turbinplassering i utgangspunktet gi et rimelig greit grunnlag, forutsatt at det ikke endres på et senere tidspunkt.

Miljøfaglig grunnlagsinformasjon

Når det gjelder den miljøfaglige grunnlagsinformasjonen som kreves i en konsekvensutredning er både KU-forskriften og EU-direktivet lite spesifikk i forhold krav til detaljeringsnivå. Forskriften (og EU-direktivet) lister opp de tema som skal dekkes (dersom de er relevante for det aktuelle prosjektet), men sier ikke noe om hvor omfattende undersøkelser som må gjennomføres for å få tilstrekkelige grunnlagsdata («baseline») til å kunne foreta en konsekvensvurdering. Standard tilnærming til dette fra NVE har vært at det sies i de fastsatte utredningsprogrammene at konsekvensutredningen skal baseres på eksisterende kunnskap, eventuelt supplert med befarung. Høringer av konsekvensutredninger (og utredningsprogram) har ofte blitt sterkt kritisert for at det i utredningsprogrammene ikke stilles strengere og mer spesifikke krav til feltundersøkelser og framskaffelse av tilstrekkelige grunnlagsdata. Kunnskapsgrunnlaget for å kunne foreta konsekvensvurderinger blir dermed gjennomgående for dårlig. Det generelle kravet i KU-forskriftens § 17 om at konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon, og at slik

informasjon skal innhentes dersom det mangler informasjon om viktige forhold, er lite spesifikt. NVE har nok lagt mest vekt på første del av kravet, og mindre vekt på at informasjon må innhentes dersom den mangler.

At forskriftens § 17 også sier at utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse, burde tolkes slik at det faktisk må gjennomføres feltundersøkelser og ikke bare en enkel befaringslik standardkravet er fra NVE. Realiteten er imidlertid at det som regel er lite feltarbeid som ligger til grunn for de konsekvensutredningene som skrives for vindkraftprosjektene, og dersom det gjennomføres feltbefaringer er det mange eksempler på at de har blitt gjennomført på en tid på året når det er vanskelig å finne relevant informasjon. Standard i mange andre land i Europa som er underlagt EU-direktivet om konsekvensutredninger, er at det kreves ganske omfattende feltundersøkelser som grunnlag for konsekvensutredninger for vindkraftanlegg. Eksempelvis er kravet i Storbritannia at det må gjennomføres kartlegging av fuglelivet i en periode på minst to år som grunnlag for kollisjonsrisikoberegninger og konsekvensutredninger av et vindkraftanlegg på fuglelivet. Et annet eksempel, også fra Storbritannia, er at det som grunnlag for konsekvensutredningen av en kabeltrasé på land for et offshore vindkraftprosjekt ble stilt krav om detaljert kartlegging av forekomst og potensielle habitater for stor salamander langs kabeltraseen.

Manglende alternativvurderinger

En annen utfordring er at konsekvensutredningene gjennomgående mangler beskrivelse av alternative utbyggingsløsninger. Det er kun i et fåtall av utredningene at det overhode sies noe om dette, bortsett fra at det i noen få tilfeller er indikert at størrelsen på turbinene kan bli større enn det som er lagt til grunn for konsekvensvurderingene. Kun i ett tilfelle er det i en konsekvensutredning inkludert visualisering av turbiner samt støy- og skyggekastberegninger for to forskjellige turbinstørrelser. Ikke i noen av konsekvensutredningene er alternativ plassering av turbiner og veger indikert, eller langt mindre utredet. FKU § 19, 2. ledd fastslår at «konsekvensutredningen skal også redegjøre for de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagstilleren har vurdert, og en utredning av relevante og realistiske alternativer». Denne oppstillingen gir forøvrig også en indikasjon om at utredningen i utgangspunktet forventes å inneholde mer detaljer om tekniske løsninger enn det som normalt beskrives konsekvensutredningene for vindkraftprosjektene (ref. avsnittet over). At alternativvurderinger gjennomgående er fraværende i utredningene, er et klart brudd på de krav som stilles i forskriften.

Årsaken til lav detaljeringsgrad og manglende alternativvurderinger i konsekvensutredningene kan kanskje i noen grad skyldes at det på det tidspunkt det blir søkt om konsesjon for et prosjekt og gjennomført en konsekvensutredningsprosess, ikke er utarbeidet tilstrekkelig detaljerte planer til å kunne beskrive prosjektene mer i detalj. I tillegg indikerer standardvilkåret i konsesjonsgodkjenningen om at utbygger skal komme tilbake med mer detaljerte planer (MTA-planer) som skal godkjennes av NVE på et senere tidspunkt før utbygging, at det ikke forventes detaljerte opplysninger i konsesjonssøknaden og konsekvensutredningen som følger søknaden.

Oppsplittet behandling og manglende vurdering av kumulative effekter

Som det framgår av gjennomgangen av de ulike vindkraftprosjektene i Rogaland, så er det flere eksempler på at prosjekter opprinnelig ble konsekvensutredet og konsesjonssøkt som flere uavhengige prosjekter, men senere har blitt slått sammen og håndteres som ett prosjekt. Det gjelder Bjerkreim vindkraftverk som opprinnelig ble konsesjonssøkt som tre separate prosjekter (Bjerkreim, Skinansfjellet og Gravdal) og Tellenes vindkraftverk (Tellenes og Helleheia). Prosjektene i Bjerkreim ble opprinnelig konsekvensutredet hver for seg, men det ble i etterkant etter krav fra NVE gjennomført en tilleggsutredning med hovedformål å vurdere de kumulative virkningene av flere prosjekter (totalt 7 forskjellige prosjekter) i området. Denne tilleggsutredningen ble sendt på en ny høringsrunde. For Tellenes og Helleheia er det ikke utført noen tilsvarende tilleggsutredning for å se på kumulative effekter.

Det kan også stilles spørsmål i forhold til den praksis at nettilknytning for vindkraftprosjektene i noen tilfeller behandles uavhengig av selve vindkraftanlegget. Det er tilfelle for Gilja vindkraftverk, hvor konsesjonssøknad for vindkraftverket er innvilget konsesjon fra NVE, mens kraftledningen som trengs for å eksportere kraften gjennomgår en egen konsesjonsprosess med egen konsekvensutredning og høring. Som nevnt over har EU-domstolen i en rekke tilfeller hvor flere prosjekter sett i sammenheng kan ha vesentlige virkninger for miljøet, konkludert at det er nødvendig å vurdere prosjektene samlet som en helhet. Det gjelder spesielt i tilfeller der de er forbundet eller følger av hverandre.

Manglende eller i beste fall kun ganske overfladiske og generiske konsekvensvurderinger knyttet til både internveger og adkomstveger, er en gjennomgående mangel også i forhold til kravet i EU-direktivets Artikkel 3. Denne forutsetter at både de direkte og indirekte virkningene av et prosjekt skal utredes, og at kumulative effekter prosjektet kan ha sammen med andre prosjekter, må utredes. Ikke bare de nevnte prosjektene som består av flere sammenslåtte mindre prosjekter, men også flertallet av de øvrige vindkraftprosjektene som er behandlet som separate prosjekter i Rogaland, mangler både en helhetlig vurdering og vurdering av kumulative effekter sammen med andre nærliggende prosjekter.

Manglende utredning av endringer i prosjektene

Som det framgår av gjennomgangen av de konsesjonssøkte prosjektene i Rogaland, så er det stort sett standard prosedyre at det skjer store endringer i prosjektene etter at den opprinnelige konsesjonssøknaden og konsekvensutredningen er sendt inn og har vært på høring. Det har i mange tilfeller gått flere år før NVE har gitt konsesjon og at denne eventuelt etter klagebehandling har blitt stadfestet i OED. Deretter kan det ha gått ytterligere flere år før endelig detaljplan (MTA) blir utarbeidet og godkjent.

I og med at det også har skjedd en betydelig teknologiutvikling mot stadig større vindturbiner i løpet av de siste årene, så har også det gjort at de prosjektbeskrivelser som gjerne ble utarbeidet for 5-10 år siden eller mer, blir utdaterte i forhold til de løsninger som mange år senere beskrives i detaljplaner. Tabell 1 nedenfor viser en sammenstilling av de endringer i total installert effekt og/eller turbinstørrelse det er blitt søkt om og eventuelt godkjent for vindkraftprosjekter i Rogaland. Tabellen sier ikke noe om endringer av vegtraseer (internveger og/eller adkomstveger), men disse er gjennomgående endret i de aller fleste prosjektene.

MTA-planene inneholder i varierende grad kommentarer og enkle vurderinger av miljøkonsekvenser av de oppdaterte løsningene, men de er ikke gjenstand for tilsvarende høringsprosess som konsesjonssøknadene og konsekvensutredningene. NVE har i klartekst uttalt i alle fall en sak fra Finnmark at det ikke er krav om at slike planer skal legges ut på en offentlig høring.

For 11 av de prosjektene som har fått konsesjon har turbinstørrelse blitt økt med stort sett fra 50-85 meter totalhøyde. Disse endringene har ikke medført krav om tilleggsutredninger og ny høring, og er gjerne ikke beskrevet før det legges fram detaljplan/MTA-plan. Når det gjelder økning av størrelse (effekt og høyde på turbinene), så synes det være en oppfatning både hos utbyggere og NVE at det ikke har noe å si for konsekvensene av anleggene. Norsk Vind Energi AS hevder i konsekvensutredningen for Egersund vindkraftverk at «størrelse på vindmøllene har liten betydning for tiltakets synlighet», og NVE har i den svært begrensede høringen av søknad om økning i installert effekt for Gilja vindkraftverk sagt at endringene ikke vil medføre vesentlige endringer i vindmøllenes utseende. Det samme gjelder i forhold til støy, der betydelig økning i størrelse/høyde uten nærmere dokumentasjon sies ikke å medføre endringer i støynivå. For en del av prosjektene innebærer økning av turbinstørrelse at antall turbiner reduseres, og i så tilfelle anføres på generell basis at det reduserer de samlede visuelle virkninger og gjerne også støy fra anleggene.

Denne type generelle vurderinger synes både direkte feilaktige og misvisende. Når det gjøres betydelige endringer både i turbinstørrelse, endret plassering og andre endringer som ofte følger økningen i turbinstørrelse, synes det åpenbart at slike endringer skulle ha vært gjenstand for en fornyet konsekvensutredningsprosess. Ikke i noen av sakene ser det ut til at det har blitt vurdert verken av utbyggere eller NVE om det er nødvendig med en fornyet KU-prosess (jf. FKU §§9-10). At det ikke stilles

krav om det synes å være et åpenbart brudd på bestemmelsene både i KU-forskriften og EU-direktivet (j. FKU § 26 og vedlegg I pkt. 30 og vedlegg II pkt. 13), jf. også domsavgjørelsen fra EU-domstolen og trinnvise godkjenningprosesser (Case C-508/03) referert til over.

I den grad veg-plassering i det hele tatt har blitt vist i konsesjonssøknad/konsekvensutredning, har også disse i stort sett alle prosjekter blitt endret på. Også i detaljplanene er beskrivelsene av vegene gjennomgående lite nøyaktige. Det indikeres gjerne en veg-korridor med 50-100 meters bredde i MTA-planene, og sies at det legges opp til det som omtales som «aktiv design». Det betyr at det overlates til maskinfører å plassere vegene slik det passer under selve byggingen, gitt at den holdes innenfor angitt korridor. Ved endringer i turbinstørrelse anføres det forøvrig generelt positivt og som det blir en reduksjon av inngrepene knyttet til vegbygging, og at redusert antall turbiner innebærer kortere total veglengde. At økt turbinstørrelse krever en annen dimensjonering av vegene blir ikke tillagt noen vekt i vurderingene.

Det har for tre av vindkraftverkene blitt søkt om økning i samlet installert effekt etter at konsesjon er utstedt. Det gjelder Måkaknuten (økning fra 66 til 99 MW), Storøy (fra 3,0 til 3,5 MW) og Gilja (fra 135 til 190 MW – senere endret til 160 MW). De to første av disse er innvilget uten noen form for tilleggsutredning og høring, mens søknaden for Gilja ikke er ferdigbehandlet. I tillegg ble det søkt om samtykke til å øke kapasiteten for Dalbygda vindkraftverk fra 42 til 55 MW etter at konsesjonssøknad med konsekvensutredning var levert, men før NVE utstedte anleggskonsesjonen. For tre av anleggene er kapasitetsøkningen betydelig, henholdsvis 33 MW for Måkaknuten, 55 MW for Gilja og 13 MW for Dalbygda. Økningen for Storøy er mer beskjeden.

Tabell 2: Prosjekter hvor det er godkjent eller søkt om endringer i installert effekt og/eller turbinstørrelse

Kraftverk	Endring; installert effekt [MW]	Endring; turbin-høyde [meter]	MTA-plan godkjent [Ja/Nei*]
Tysvær		125 → 150	Ja
Bjerkreim		150 → 190	Ja
Friestad	1,0 → 2,4		Ja
Røyrmyna	1,5 → 2,4		Ja
Svåheia		125 → 150	Ja
Egersund	110 → 112		Ja
Måkaknuten	66 → 99	125 → 190/200	Ja
Stigafjellet	30→42→30	121 → 180	Ja
Tellenes	177/192 → 200	130 → 140/155	Ja
Gismarvik		130 → 210	Nei
Storøy	6 → 7		Ja
Gilja	135 → 190	125 → 210	Nei
Dalbygda	42 → 55		Nei

*Nei betyr ikke at søknad er avslått, men at MTA-plan ikke er endelig godkjent

Manglende eller mangelfull vurdering av om oppdatert kunnskap legges til grunn

Gjennomgangen av de konsesjonsgitte vindkraftprosjektene i Rogaland viser at det oftest går flere år fra et vindkraftprosjekt blir konsesjonssøkt til endelig godkjenning (gjern 8-10 år). Det var tidligere gitt en gyldighetstid på 5 år for en konsekvensutredning i KU-forskriften, men dette er senere blitt endret slik at det ikke lenger er noen absolutt grense for gyldighet. Det som nå står i forskriften (FKU §28) er at ansvarlig

myndighet skal forvisse seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for sluttbehandling av saken dersom det går lang tid fra gjennomført høring av konsekvensutredningen til tidspunkt for endelig vedtak. Dette er forankret i EU-direktivet om konsekvensutredninger artikkel 8a: «The competent authority shall be satisfied that the reasoned conclusion referred to in Article 1(2)(g)(iv), or any of the decisions referred to in paragraph 3 or this Article, is still up to date when taking a decision to grant development consent. To that effect, Member States may set time-frames for the validity of the reasoned conclusion referred to in Article 1(2)(g)(iv) or any decisions referred to in paragraph 3 of this Article».

Dette innebærer en plikt til ikke bare å vurdere endringer i prosjektene, men også eventuelle endringer i miljømessige og andre forhold og grunnlagsdata, og eventuelt oppdatere konsekvensutredningene. Det at prosjektene som regel endres i forhold til det som er beskrevet i opprinnelig konsekvensutredning, og at det ikke gjennomføres en fornyet og oppdatert konsekvensutredning før prosjektgodkjenning, er i seg selv grunn nok til å stille spørsmål om kravet i FKU §28 etterleves. Både når NVE har gitt konsesjon og ved godkjenning av MTA-planer, mangler det som regel opplysninger om i hvilken grad og på hvilken måte oppdatert kunnskap er lagt til grunn ved godkjenningen. I noen tilfeller er det med henvisning til prinsippene i naturmangfoldslovens § 8-12 sagt at NVE har gått gjennom Artskart og Naturbase for å sikre at den kunnskapen som ligger til grunn er tilstrekkelig og oppdatert (eks. Tellenes vindkraftverk, Egersund vindkraftverk), men det kan helt klart stilles spørsmål om dette er tilstrekkelig som en forvisning om at oppdatert kunnskap legges til grunn for sluttbehandlingen.

Christine Haver
regionalplansjef

Steinar Eldøy
rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

Vedlegg 1.

Guidance on the preparation of the environmental impact report

Checklist for reviewing the report – project description

Objectives and physical characteristics of the project

- Has the location of each Project component been identified, using maps, plans, and diagrams as necessary?
- Is the layout of the site (or sites) occupied by the Project described? (including ground levels, buildings, other physical structures, underground works, coastal works, storage facilities, water features, planting, access corridors, boundaries)
- For linear Projects, have the route corridor, the vertical, and horizontal alignment and any tunnelling and earthworks been described?
- Have the activities involved in the construction of the Project (including land-use requirements) all been described?
- Are any developments likely to occur as a consequence of the Project identified? (e.g. new housing, roads, water or sewerage infrastructure, aggregate extraction)
- Have any other existing or planned developments, with which the Project could have cumulative effects, been identified?
- Has the 'whole Project' been described, e.g. including all associated/ancillary works?

The size of the project

- Is the area of land occupied by each of the permanent Project components quantified and shown on a scaled map? (including any associated access arrangements, landscaping, and ancillary facilities)
- Has the area of land required temporarily for construction been quantified and mapped?
- Is the reinstatement and after-use of the land occupied temporarily for the operation of the Project described? (e.g. land used for mining or quarrying)
- Has the size of any structures or other works developed as part of the Project been identified? (e.g. the floor area and height of buildings, the size of excavations, the area or height of planting, the height of structures such as embankments, bridges or chimneys, the flow or depth of water)
- Has the form and appearance of any structures or other works developed as part of the Project been described? (e.g. the type, finish, and colour of materials, the architectural design of buildings and structures, plant species, ground surfaces, etc.)

Production processes and resources used

- Has the transportation of resources, including natural resources (including water, land, soil, and biodiversity) and raw materials to the Project site, and the number of traffic movements involved, been discussed? (including road, rail and sea transport)
 - during construction;
 - during operation;
 - during decommissioning.

Vedlegg 2.

Endringer av KU-regelverket fra 1989 til i dag (hentet fra Fauchald, O.K. 2018)

Regler om KU for prosjekter ble inntatt i pbl i 1989. Den første forskriften om KU ble vedtatt i 1990.⁷⁰ Denne ble avløst av en forskrift som implementerte EU-direktivet om KU av prosjekter (85/337/EEC) i 1996.⁷¹ Et hovedelement i denne forskriften var klarere plikter for når KU skal gjennomføres. Det skulle vurderes om KU skulle gjennomføres for vindkraftanlegg med en investeringskostnad på mer enn 50 millioner kroner. I 1999 ble vindkraft for første gang uttrykkelig nevnt i forskriften.⁷² En viktig endring av forskriften kom i 2005 da det ble innført regler om KU av planer som følge av Norges ratifikasjon av protokollen om strategiske miljøkonsekvensutredninger.⁷³ I denne forskriften ble det for første gang innført pliktig KU for vindkraftanlegg over 10 MW. Forskriftens regler om planer og tiltak der KU skulle vurderes innebar at KU ikke ville være aktuelt for mindre vindkraftanlegg.⁷⁴

Ved vedtakelsen av pbl i 2008 ble det også utarbeidet en ny KU-forskrift med mer detaljerte regler om KU av planer.⁷⁵ Her ble pliktig KU for vindkraftanlegg over 10 MW videreført, og i tillegg ble det innført plikt til å vurdere om KU ville være nødvendig for vindkraftanlegg på over 5 MW. I 2014 ble KU-forskriften erstattet av to forskrifter for henholdsvis tiltak og planer, dels begrunnet med at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) hadde funnet at den eksisterende forskriften ikke oppfylte EU-regelverket⁷⁶ og dels som en oppfølging av regjeringens beslutning om å overføre ansvaret for KU av planer til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.⁷⁷ Særlig innebar dette at det ble langt mer detaljerte regler om saksbehandlingen ved KU av planer i tråd med EU-direktivet og saksbehandlingsreglene for planvedtak under pbl.⁷⁸ KU-forskriften om tiltak ble oppdatert i lys av nytt EU-direktiv,⁷⁹ og grensen på 5 MW for vurdering pliktig vurdering av behov for KU for vindkraft ble fjernet.

De to forskriftene om planer og tiltak ble slått sammen til en forskrift i 2017.⁸⁰ Denne endringen ble dels begrunnet med endringer i EU-direktivet om tiltak.⁸¹ Forskriften utvider kravet om KU for vindkraft til anlegg som er større enn 1 MW, men reduserer samtidig kravene til saksbehandling for vindkraftutbygginger mellom 1 og 10 MW ved å unnta slike anlegg fra meldeplikten (§ 8). Forskriften innfører bestemmelser om å utrede (§ 23) og pålegge (§ 29) kompensatoriske tiltak dersom skader på miljø eller samfunn ikke kan unngås eller begrenses. Det er innholdet i denne forskriften som vil bli drøftet i detalj nedenfor.

Gjennomgangen over viser at reglene om KU har gjennomgått betydelige endringer siden 1990, og at anvendelsen på vindkraftanlegg har variert en del. I tabell 2 er det gitt en oversikt over tidspunkt for og omfang av de endringer som er relevante for KU av vindkraftanlegg. Tabellen gjør rede for hvilke rettsgrunnlag som ble endret (loven eller forskriften) og skiller mellom endringer i plikten til å foreta KU og endringer i saksbehandlingsreglene.

Tabell 1. Forenklet oversikt over endringer i KU-regelverket for vindkraftprosjekter

	Rettsgrunnlag	KU-plikt	Saksbehandling
1989	Pbl	Avgjort av departementet	Svært generelle regler
1990	Forskrift	Regler om meldeplikt, ikke aktuelt for vindkraft	Regler om innhold i KU
1996	Pbl og forskrift	Pliktig KU for visse prosjekter, ikke vindkraft. Vurdere KU ved investering over 50 mill. kr	Detaljerte regler om saksbehandling innført i pbl og forskrift, inklusive om utredningsprogram
1999	Forskrift	Presisert at KU for vindkraftverk skal vurderes og at beløpsgrense ikke omfatter «elektriske installasjoner»	Ingen endring av betydning
2005	Pbl og forskrift	Pliktig KU for vindkraft over 10 MW, ikke aktuelt å vurdere KU for mindre installasjoner, innført KU-plikt for spesifikke planer	Regler om KU av planer, saksbehandlingsreglene i pbl ble fjernet, mer detaljerte regler om utredningsprogram
2009	Pbl og forskrift	Pliktig KU for vindkraft over 10 MW, KU skal vurderes ved mer enn 5 MW	Ikke detaljerte regler om saksbehandling i pbl, videreføring av reglene i 2005-forskriften
2014	Forskrifter	Pliktig KU for vindkraft over 10 MW, ingen nedre grense for når KU skal vurderes i vindkraftsaker, vindkraft ikke omfattet av planforskriftens vedlegg	Mer detaljerte saksbehandlingsregler for KU av planer
2017	Forskrift	Pliktig KU for vindkraft over 1 MW, KU igjen aktuelt for planer om vindkraft	Unntak fra krav om melding og utredningsprogram for vindkraft mellom 1 og 10 MW, nye regler om kompensatoriske tiltak

⁷⁰ Forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven kapittel VIIA (FOR-1990-07-27-626).

⁷¹ Forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven kapittel VIIA (FOR-1996-12-13-1145).

⁷² Forskrift om konsekvensutredninger (FOR-1999-05-21-502). Forskriften bruker samme beløpsgrense som i 1996-forskriften (investeringskostnader på 50 millioner), men presiserer at elektriske anlegg (tilknytningsanlegg etc.) unntas fra kostnadsberegningen.

⁷³ FN ECE-protokollen om strategiske miljøkonsekvensvurderinger (2003). FOR2005-04-01-276.

⁷⁴ Forskriften § 3 punkt 2(b) satte følgende nedre grense for vurdering av KUplikt: «anlegg for produksjon av elektrisk energi med en installert effekt på minst 25 MW etter energiloven».

⁷⁵ Forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2009-06-26-855).

⁷⁶ Se ESA Decision No: 87/15/COLESA 25. mars 2015 der ESA finner at de nye forskriftene oppfyller direktivenes krav.

⁷⁷ Forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover (FOR-2014-1219-1758) og forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (FOR-2014-12-19-1726).

⁷⁸ Directive 2001/42/EC of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

⁷⁹ Directive 2011/92/EU of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

⁸⁰ Forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854).

⁸¹ Directive 2014/52/EU.

Vedlegg: Kulturminner, kulturmiljø og landskap

Dokumentet presenterer noen av de mest sentrale kulturmiljø og landskap som står i fare for å bli berørt av vindkraftutbygging i de utvalgte områdene i Rogaland. Dette er ikke en uttømmende oversikt over kulturminner, kulturmiljø og landskap av vesentlig regional og nasjonal interesse.

Området Sunnhordland og Haugalandet:

Tysvær, Vindafjord, Bokn og Finnøy kommune:

Vindkraft innenfor det foreslåtte området «Sunnhordaland og Haugalandet» må vurderes med tanke på fjernvirkning av viktige kulturhistoriske landskap av regional og nasjonal verdi, blant annet det store landskapsrommet i Boknafjorden, med Nedstrandsområdet i Tysvær, Bokn og Sjernarøyene.

I Nedstrandsområdet finnes flere større verneverdige kulturmiljø hvor et rikt antall kulturminner og varierte kulturlandskapselementer gir et mangfoldig landskapsbilde knyttet til kystkultur fra eldre tiders gravrøyser og nausttuffer til historiske handelssteder og nyere tids naustmiljø. På flere av øyene i Bokn kommune har landskapet i stor grad beholdt sitt historiske særpreg knyttet til kystlynghei og kulturmark, som sammen med gårdsbebyggelse i tradisjonell stil gir området en god historisk kontinuitet. Det åpne kystlynghei – og beitelandskapet gjør at kulturminner trer tydelig frem i landskapet. Landskapet omkring Skjoldafjorden, i hovedsak fra Hervik forbi Borgøy og til Skjoldastraumen, er et område med verneverdige kulturmiljø som handelsstedet Slåttevik. Her finnes også flere små verneverdige kulturmiljø, deriblant eldre gårdsbebyggelse og naustmiljøer, gravminner og bergkunst i et vakkert kystkulturlandskap.

Når det gjelder nyer tids kulturminner og kulturmiljø i Vindafjord, vil fylkesrådmannen særlig peke på de større kulturmiljøene, deriblant bygningsmiljøene i Ølen, Utbjoa, Sandeid, Vikedal, Hogganvik, Haraldseidvågen, Imslandsjøen og Vikebygd. Tradisjonelle gårdsmiljøer som for eksempel Svantesvoll, Eide Gard, Fatland, Nerheimstunet, Stuhaug Gardsmuseum og Vindafjordmuseet i Vikedal utgjør også kulturminner med regional interesse som er sårbare ovenfor fjernvirkninger av vindkraft.

Fylkesrådmannen vil også påpeke verneverdiene mellom Sandeid og Ølen/Skjoldastraumen i Vindafjord kommune, knyttet til den gamle postveien mellom Ølen og Etne. Området er av særlig interesse med tanke på forhistoriske hulveger, dragseid og gravminner langs de gamle ferdselsårene.

Sjernarøyene i Finnøy kommune er et helhetlig landskap med store kulturhistoriske landskapsverdier, og området er under utredning for mulig status som et KULA-landskap i Rogaland. Øyene har større geografisk avstand til det foreslåtte vindkraftområdet, men vil likevel kunne bli berørt av fjernvirkning av vindkraftanlegg.

Suldal kommune:

Det foreslåtte området «Sunnhordland og Haugalandet» omfatter deler av Suldal kommune. Fylkesrådmannen mener at det bør tas særlig hensyn til Nasjonal turistveg og foreslått KULA-område rundt Hylsfjorden. Utpekte områder i Nasjonal

ramme for vindkraft på land vil ikke ha direkte innvirkning på større kulturhistoriske bygningsmiljøer i kommunen, men det vil være viktig å ta hensyn til områder som kan berøres gjennom fjernvirkning av vindkraftutbygging. Her kan for eksempel nevnes bygningsmiljøene på Jelsa og Sand/Nordenden. Kulturlandskapet på Hebnes er rikt på store gravfelt og gravhauger/-røyser, og dette miljøet må det tas hensyn til.

Området Vest-Agder og Rogaland

Bjerkreim kommune – KULA-område «Ørsdalsvatnet-Ørsdalen-Bjordalen-Kvitlen»
Vindkraftområdet «Vest-Agder og Rogaland» omfatter den østligste delen av ett av landskapene foreslått som KULA-landskap i Rogaland (jf. orienteringssak i Fylkesutvalget den 12.03.19 - sak 49/19). Dette gjelder Ørsdalsvatnet med Ørsdalen og Bjordalen, samt fjellområdene mot nord med fjellgårdene Kvitlen, Brattebø og flere viktige ferdselsveier. Dette landskapet forteller om jordbruksdrift på strandagardene langs Ørsdalsvatnet, i den grøderike dalen, og på de marginale fjellgårdene, samt forbindelseslinjene mellom dem og andre viktige ferdselsruter. Fjellgården Kvitlen kan dateres tilbake til middelalderen og fremstår som et kulturmiljø med særlig høy verdi i et storslått landskap.



Fjellgården «Kvitlen» i Bjerkreim kommune er en del av et foreslått KULA-landskap i Rogaland. Gården ligger innfor grensa for det sørlige vindkraftområdet. Selve gården omfattes av «myk eksklusjon» (foto: Øyvind Malmin, Rfk)

Lund kommune

Nordøst i Lund kommune finnes en rekke stølsområder og husmannsplasser med stående bygninger, tufter, veger, steingarder og rydninger. Disse områdene utgjør verdifulle kulturmiljø i et helhetlig landskap som er lite forstyrret av moderne inngrep. Flere av disse miljøene ligger innenfor grensen for det sørligste vindkraftområdet. Langs Sætraåna ligger ødegårdsanlegg som kan strekke seg tilbake til middelalder, som sammen med flere støler i området peker mot tidligere tiders bruk av området. Områdene er eksempler på en type kulturmiljø i fylket som man mangler en helhetlig kartlegging og vurdering av.

I Lund kommune finnes også verneverdige bygningsmiljøer (i f.eks. Moi og Hovsherad) som vil påvirkes av en eventuell vindkraftutbygging i det foreslåtte området. Fjernvirkningen av en eventuell utbygging i nærheten av disse kulturmiljøene må kartlegges. Det bør også nevnes at den freda vegstrekningen over «Tronåsen», del av Vestlandske hovedveg, ligger svært nær vindkraftområdet, og står i fare for å bli skjemmet av tiltakene.

Gjesdal kommune

Noen av de eldste steinalderboplassene i landet er funnet ved Stora Myrvatn i Gjesdal kommune. Vannet ligger på et fjellplatå sørøst for Hunnedalen. Rundt det regulerte vannet finnes det 15 steinalderlokaliteter, hvor de eldste sporene etter folk er 10000 år gamle. Flere av boplassene ble dekket av en myrkappe, noe som har medført gode bevaringsforhold. Stora Myrvatnet ligger innenfor grensen av det utvalgte området «Vest-Agder og Rogaland» og det er bare selv vannet som omfattes av myk eksklusjon.