



SAKSBEHANDLER
Kristine Johansen, Ingunn Holm

VÅR DATO
27.02.2023

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.
23/00237-2

DERES REF.
23/304-1

DERES DATO

Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Riksantikvarens høringsuttalelse til forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land

Vi viser til høringsnotat av 13. januar 2023 med forslag til endringer i plan- og bygningsloven (pbl.) og energiloven knyttet til vindkraft på land.

Riksantikvaren mener at pbl. er et godt verktøy for å for å styre arealforvaltningen. Lovens formålsparagraf understreker at dette gjelder både bruk og vern av ressurser, herunder kulturmiljøressurser. Kommunen er som planmyndighet tillagt ansvar for å sikre at de nasjonale målene for ulike miljøinteresser ivaretas gjennom arealplanleggingen. Vi ser det derfor som riktig at også energiltak, som vindkraft, underlegges behandling etter pbl.

Når det nå utarbeides nye regler for behandling av vindkraftutbygging på land, er det viktig å sikre at de reglene som følges for avklaring av miljøinteresser i arealplaner, også følges for slike tiltak. Våre merknader vil derfor peke på forutsetninger som må være til stede for at dette kan oppnås med tanke på kulturminner, kulturmiljøer og landskap.

I det følgende er våre merknader til de enkelte kapitler/forslag til endringer omtalt hver for seg.

Til kapittel 7 Forslag om å innføre krav om områderegulering for vindkraft

Det foreslås nå krav om områderegulering der detaljeringsnivået skal begrenses til overordnede arealmessige forutsetninger. Minimum er ytre arealbruksgrense med arealformål vindkraft og adkomstveg. Dette under forutsetning av at kommunen er enig i en slik avklaring.

Vindkraftverk er ofte arealkrevende anlegg, der området som er avsatt for formålet, er større enn det arealet der det faktisk gjøres inngrep. Detaljplanleggingen skal skje i forbindelse med konsesjon og påfølgende MTA- og detaljplaner etter energiloven.

Styrken ved arealplanlegging etter pbl. er at samordning mellom mange ulike interesser skal skje som del av planprosessen. Her skal miljøinteressene avklares sett i lys av tiltaket, type tiltak og utforming. På reguleringsplannivå skal blant annet forholdet til automatisk fredete

kulturminner avklares, jf. kulturminneloven § 9 om undersøkelsesplikt og § 8 fjerde ledd om dispensasjon fra den automatiske fredningen. For å kunne gjøre dette på en rasjonell måte og også unngå inngrep i kulturminner som ikke vil bli berørt av en utbygging, må område-reguleringen ha et visst detaljeringsnivå. I høringsnotatet vises det til at det i stortingsmeldinga om vindkraft legges opp til en sterkere vektlegging av landskap og miljø i vindkraftsaker. Kun en arealbruksgrense avsatt i områdereguleringen uten ytterligere innhold kan vi vanskelig se vil oppfylle denne forutsetningen.

Vi ser det videre som uheldig at mye av detaljeringen av et vindkraftverk skal skje etter energiloven der kravet om samordnet prosess og dialog og medvirkning er svakere enn hva tilfellet er for prosesser etter pbl.

Det er planlagt at tiltakets helhetlige samfunnsøkonomiske vurdering skal gjøres i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. Ved behandling av arealplaner skal eventuell innsigelse med henvisning til miljøinteressene vurderes opp mot tiltakets samfunnsnytte, jf. rundskriv T-2/16. Det er da spørsmål om hvorfor to ulike vedtaksmyndigheter skal vurdere henholdsvis samfunnsnytte og samfunnsøkonomi, tema som har mye med hverandre å gjøre.

Departementene vurderer også at det ikke er behov for detaljregulering etter pbl. i og med at detaljene skal fastsettes i konsesjonen. Det forutsetter etter vårt syn at miljøinteressene er tilstrekkelig avklart i områdereguleringen. Vi viser til våre merknader over med hensyn til oversikt over eventuelle konflikter med kulturmiljøinteresser og avklaring etter kulturminneloven.

Det foreslås at det kan gis dispensasjon fra kravet om områderegulering der de overordnede forutsetningene er utredet i samme omfang og med samme detaljeringsnivå som områderegulering. I konsekvensutredninger for kommuneplan vil det normalt ikke stilles samme krav til utredning av kulturmiljøinteressene som det stilles til utarbeidelse av en reguleringsplan. Etter vår erfaring vil det eksempelvis sjelden være tilfelle at undersøkelser etter kulturminneloven § 9 gjennomføres i forbindelse med en kommuneplan da undersøkelsesplikten etter loven er koblet til reguleringsplannivået og ikke til kommuneplannivået.

Det foreslås at NVE skal få utvidet myndighet i arealplanleggingen, jf. konsekvensutredning for områderegulering og konsesjon, og til å legge ut plan til høring. Plan- og konsesjonsprosess kan da gå parallelt, med vedtak av arealplan før konsesjonsvedtak. Riksantikvaren har ingen innvendinger mot dette, forutsatt at kvaliteten på utredningsprogrammene og utredningene tilfredsstiller de krav som etter vår mening må stilles til innholdet i slike når det gjelder kulturmiljøinteressene. Vi er kjent med at det skal utarbeides klarere regler for hvilke krav som skal stilles til konsekvensutredninger for vindkraftverk. Riksantikvaren har, sammen med Miljødirektoratet og NVE, kommet med innspill til dette til OED.

Til kapittel 8 Forslag om å gi kommunen rett til å kreve at private utarbeider områderegulering for vindkraft

Riksantikvaren har ingen innvendinger til forslaget, men understreker at det er viktig at også private planleggere etablerer tidlig og god dialog med kulturmiljøforvaltningen, slik mange

kommuner i dag har utviklet rutiner for. Dette gir rom for større forutsigbarhet og bedre planprosesser.

Kapittel 10 Forslag om å la NVE overta enkelte oppgaver i planbehandlingen av vindkraftanlegg

Riksantikvaren har ingen innvendinger til at NVE kan legge ut planforslag til høring etter avtale med kommunen. Vi viser likevel til våre merknader til kap. 7 om NVEs ansvar for konsekvensutredninger.

Kapittel 11 Forslag om planavklaring før konsesjonsvedtak

Etter vårt syn er det en fordel at avklaring av etablering av vindkraftverk skjer gjennom pbl. og da ved at det utarbeides arealplaner før det gis konsesjon etter energiloven. At en arealavklaring skal kunne skje gjennom dispensasjon fra gjeldende plan, ser vi som svært uheldig. En arealplanprosess sikrer både medvirkning og at de demokratiske spilleregler som gjelder for arealforvaltning følges. Når det gjelder adgang til dispensasjon fra kravet om områderegulering som også omtales i dette kapitlet, viser vi til våre reservasjoner til dette omtalt over.

Kapittel 12 Forslag om å oppheve særbestemmelse om statlig plan for vindkraft

Riksantikvaren støtter forslaget om å oppheve særbestemmelsen. Det har ikke vært rutiner for avklaring av kulturmiljøinteresser i slike saker, noe som har vært uheldig.

Kapittel 14 Forholdet mellom klage på planvedtak og konsesjonsvedtak

Riksantikvaren støtter forslaget om at innsigelse til arealplan og klage på konsesjonsvedtak og dispensasjon fra plankrav skjer på samme forvaltningsnivå.

Kapittel 15 Klargjøring av at vedtak om statlig arealplan ikke kan påklages

Vi anser at endringer i lovtekst som gjør dem tydeligere og enklere å forstå, er av det gode. Samtidig understreker vi viktigheten av at en statlig arealplanprosess gjennomføres med god og samordnet dialog med alle i kulturmiljøforvaltningen.

Kapittel 17 Merknader til endringsforslag i energiloven og pbl.

Til energiloven § 2-2 første ledd

Selve lovteksten ser vi som uproblematisk. Men som omtalt tidligere ser vi det som svært uheldig at sentrale deler av et vindkraftverk, som utforming av selve tiltaket, ikke skal være del av en områderegulering. Om et vindkraftverk vil kunne etableres et sted, avhenger av en helhetlig vurdering av hvordan de enkelte tiltakene som anleggsveier, antall og plassering av turbiner, både enkeltvis og samlet, vil virke inn på kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Vi mener at utformingen av en områderegulering med arealformål, hensynssoner og reguleringsbestemmelser må ligge til grunn for et vedtak etter pbl. Den innskrenkingen av hva en områderegulering for vindkraftverk skal inneholde som merknadene til bestemmelsen i kap. 17 i høringsnotatet åpner for, ser vi som svært uheldig.

I praksis kan dette bety at den eneste forskjellen fra dagens håndtering av konsesjonssøknader, er at kommunen får myndighet til å avsette et område til vindkraftverk, men ikke nødvendigvis innvirkning på detaljene i anlegget som plassering av turbiner, størrelse på dem,

terrengbearbeiding, internveier etc. da dette besluttes gjennom behandling av MTA-planen hos NVE. Dette med mindre kommunen fastsetter bestemmelser i områdereguleringen som styrer dette. Vi ser i den forbindelse et stort behov for gode veiledere til bruk ved utarbeidelse av områdereguleringer for etablering av vindkraftverk.

Til pbl. § 3-7

Det er uklart om *samråd* innebærer aksept fra kommunens side. Dette burde vært presisert.

Til pbl. § 12-1

Vi viser til våre merknader til energiloven § 2-2 der vi påpeker behovet for mer detaljering av en områderegulering enn hva departementene foreslår.

Øvrige merknader

I høringsnotatet benyttes både *vindkraftanlegg* og *vindkraftverk*. NVE bruker i dag vindkraftverk som begrep. Før en eventuell endring i lovtekstene, bør det avklares hvilket av de to begrepene som skal brukes.

Vi legger merke til at det ikke er foreslått endringer i pbl. § 1-3. Vi går ut fra at også denne må endres slik at den fanger opp endringene som nå planlegges gjort for vindkraftverk.

Vennlig hilsen

Elisabeth Dahle
avdelingsdirektør

Leidulf Mydland
seksjonssjef

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Klima- og miljødepartementet, Postboks 8013 Dep, 0030 OSLO