

## Saksfremlegg

Arkivreferanse: 2023/9839-3  
Saksbehandler: Steinar Eldøy  
Avdeling: Plan-, miljø- og samfunnsavdelingen

### Høring - endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land

#### Sakens gang

---

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
		Fylkesutvalget

#### Sammendrag

Intensjonen om å gi kommunene større innflytelse i vindkraftsaker på land er i utgangspunktet positiv. Det er imidlertid uklart om de foreslåtte endringene reelt sett vil sikre større grad av lokal medvirkning og medbestemmelse, i og med at dette kun knyttes til overordnede vurderinger av arealdisponering og områderegulering, og at kommunenes mulighet til å oppheve eller endre områdereguleringer begrenses. Det er også diskutabelt om det vil være riktig å begrense medbestemmelsen til den kommunen der et vindkraftanlegg fysisk plasseres, i og med anlegget kan ha virkninger i en større regional sammenheng. Selv konsekvensutredninger i liten grad omtales i forslaget og høringsnotatet, er det viktig å understreke at gode konsekvensutredninger er avgjørende for å sikre gode planprosesser og at avgjørelser baseres på reelle helhetlige samfunnsøkonomiske avveininger der også hensynet til natur, miljø og andre interesser blir vektlagt. Det er også avgjørende at plassering av vindkraftanlegg undergis en skikkelig vurdering av alternative lokaliseringer. Forslaget til lovendringer burde ha vært tydeligere på hvordan dette kan sikres, eksempelvis gjennom regionale planer. Det burde også vært vurdert hvilke muligheter det er for å sikre åpenhet om eierskap, og at utbygging av vindkraftanlegg på land i størst mulig grad kan gi positive lokale, regionale og nasjonale virkninger.

#### Fylkesdirektørens innstilling

Fylkesutvalget gir sin tilslutning til de synspunkter som framkommer i saksframlegget og fylkesdirektørens vurderinger.

Gunn Claire Westad  
fylkesdirektør

Christine Haver  
regionalplansjef

## Bakgrunn for saken

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og Olje- og energidepartementet (OED) har sendt ut et forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (pbl.) knyttet til vindkraft på land på alminnelig høring. Departementene foreslår endringer i energiloven og plan- og bygningsloven, som gjelder prosesser for etablering av vindkraftanlegg. Forslagene følger opp Stortingets anmodningsvedtak der regjeringen bes om å fremme et forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven. Øvrige endringer i regelverket eller praktisering av regelverket som er forutsatt av Stortinget i forbindelse med behandling av Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land, omfattes ikke av dette forslaget.

## Problemstilling

KDD sendte saken ut på høring i midten av januar 2023, med høringsfrist 27. februar. Fylkesdirektøren ba om å få utsatt høringsfrist for å kunne legge saken fram for fylkesutvalget før fylkeskommunens høringsuttalelse oversendes. Dette ønsket ble ikke etterkommet, og KDD begrunnet dette med at departementene er bundet av stramme frister overfor Stortinget. De ba om at innstilling i saken sendes innen fristen 27. februar som foreløpig svar, og at vedtak i saken oversendes snarest mulig etter møtet i fylkesutvalget. Saksframlegget og innstillingen ble derfor sendt innen fristen, og fylkesutvalget må ta stilling saken slik vedtak kan ettersendes.

## Saksopplysninger

Forslagene innebærer en endring i beslutningsprosessene for vindkraftanlegg. Departementenes forslag innebærer at det skal gjøres en overordnet avklaring av arealbruken etter plan- og bygningsloven gjennom områderegulering, før det gis konsesjon. Dette vil etter departementenes oppfatning gi mer forutsigbare rammer for utbygging av vindkraft i et område. Konsesjonsbehandlingen foreslås videreført som en helhetlig samfunnsøkonomisk avveining av alle fordeler og ulemper ved prosjektet. Det overordnede formålet med forslaget til lovendringer sies å være at kommunenes rolle i planlegging og utbygging av vindkraft på land skal styrkes. Mål om effektive og ressursbesparende prosesser som bidrar til å redusere konfliktnivået, er viktige hensyn i forslaget. Departementene mener dette gir grunnlag for videre utbygging av vindkraft, og at det er viktig for å styrke kraftbalansen og nå de nasjonale klimamålene.

Departementene foreslår en endring i energiloven § 2-2 slik at konsesjon for vindkraft på land ikke lenger kan gis før tiltaket er planavklart etter plan- og bygningsloven. Hovedregelen er at dette skjer gjennom vedtak av en områderegulering, som skal være på et overordnet nivå. Den detaljerte planleggingen skal så skje gjennom konsesjonsbehandlingen og etterfølgende detaljplaner etter energiloven. Det stilles ikke krav om samtidig behandling av de to prosessene, men det legges opp til at slik samordning kan skje der dette er hensiktsmessig.

Departementene foreslår videre en endring i pbl. § 3-7 om at konsesjonsmyndigheten for vindkraft etter energiloven (Norges vassdrags- og energidirektorat), etter samråd med kommunen kan sende områdereguleringer for vindkraft på høring og legge dem ut til offentlig ettersyn. Dette er begrunnet med hensynet til effektivitet, og med at kommuner kan ha begrensede ressurser til slike saker og derfor ønsker å overlate

delar av arbeidet til konsesjonsmyndigheten. Kommunen skal fortsatt være planmyndighet, og de vanlige regler for planlegging etter pbl. skal gjelde.

Videre foreslår departementene at bestemmelsen i pbl. § 6-4 siste ledd om statlig arealplan, ikke lenger skal gjelde for vindkraft på land. Endringen innebærer at Olje- og energidepartementet ikke lenger kan beslutte at konsesjon for vindkraft uten videre skal ha virkning som statlig plan. En eventuell statlig arealplan for vindkraftanlegg skal etter forslaget følge de ordinære bestemmelsene for statlig arealplan i pbl. § 6-4.

Departementene foreslår å innføre et krav om områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land, gjennom en endring i pbl. § 12-1. Områdereguleringen skal være overordnet, og detaljeringsnivået skal begrenses til overordnede arealmessige forutsetninger som er relevante for kommunens beslutning om arealbruk. Det kan dispenseres fra krav om områderegulering der overordnede arealmessige forutsetninger er utredet og avklart på samme detaljeringsnivå som områderegulering i annen plan, f.eks. kommune(del)plan. Der det ligger til rette for det, anbefaler departementene at områderegulering og konsesjonsprosess samordnes i tid med felles konsekvensutredning.

Departementene foreslår også en endring i pbl. § 12-2, som gir kommunene rett til å kreve at private utarbeider områderegulering for vindkraftanlegg. Etter dagens regelverk kan ikke kommunen pålegge andre myndigheter eller private å utarbeide områderegulering. Intensjonen med lovendringen er at i de tilfeller det foreligger en konkret tiltakshaver, kan kommunen be denne om å sette i gang områderegulering for å avklare om det kan gjennomføres vindkraftutbygging. Ved at reglene for private planforslag gjøres gjeldende for slike områdereguleringer, vil blant annet reglene om oppstartfasen og tidsfrister gjelde. Kommunene kan etter dette beslutte at et forslag til områderegulering for vindkraft kan stoppes allerede i oppstartfasen.

Som følge av at adgangen til å gi en vindkraftkonsesjon virkning som statlig plan oppheves, foreslås en ny § 12-18 som begrenser adgangen til å oppheve eller endre områderegulering for vindkraftanlegg der det er søkt om konsesjon etter energiloven. Begrensningen foreslås å vare til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt. I denne perioden foreslås det at oppheving eller vesentlig endring av områdereguleringen skal kreve samtykke fra departementet. Dette gjelder ikke dersom det er tiltakshaver som fremmer forslag om planendring. Hensikten med forslaget er å sikre forutsigbarhet mot at en kommune skal kunne oppheve eller endre planen på vesentlig måte, etter at konsesjonsprosess er igangsatt. Forslaget vil gjelde alle områdereguleringer der konsesjonsprosess er igangsatt. Det skal derfor ikke være nødvendig at departementet treffer særlig vedtak for den enkelte plan om å begrense adgangen til å endre eller oppheve planen.

Det foreslås ingen endringer i adgangen til å utarbeide regionale planer for vindkraft, eller i reglene om kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. Avklaring i kommune(del)plan vil som tidligere være aktuelt når kommunene ønsker å avklare om det er egnede områder for vindkraft i kommunen, og om de i så fall ønsker å legge slike områder inn i kommuneplanens arealdel. Det skal ikke være krav om at kommunen avklarer vindkraft gjennom kommuneplanprosessen før områderegulering gjennomføres.

I tillegg til departementenes forslag til lovendringer knyttet til utbygging av vindkraft, fremmer KDD forslag til endring i pbl. § 6-4 som presiserer at det ikke er klagerett på statlig arealplan. Bestemmelsen lovfester det som har vært langvarig praksis etter både gjeldende lov og plan- og bygningsloven av 1985, og innebærer ingen endring av rettstilstanden.

## **Fylkesdirektørens vurderinger**

### **Områderegulering**

Det overordnede formålet med forslagene til lovendringer er å styrke kommunenes rolle i prosesser knyttet til utbygging av vindkraft på land. Det i utgangspunktet positivt, etter fylkesdirektørens oppfatning. Det er også i tråd med Stortingets konklusjon ved behandlingen av nasjonal ramme for vindkraft på land. Spørsmålet er om de foreslåtte endringene der kommunenes primære mulighet til medbestemmelse vil knyttes til å vedta en områderegulering, reelt sett vil sikre større grad av medvirkning og medbestemmelse.

Kommunenes medbestemmelse skal i henhold til forslaget begrenses til at de får ansvar for de overordnede arealavklaringene gjennom å vedta områderegulering. Plassering av internveger, turbinpunkter, maksimal installert effekt samlet og per turbin, antall og dimensjon på turbiner skal slik forslaget er formulert ikke anses som «overordnede arealmessige forutsetninger», og skal dermed behandles i konsesjonen og ikke i områdereguleringen. Veger og bygningskonstruksjoner mv. er i andre sammenhenger normalt underlagt krav om behandling etter plan- og bygningsloven, og det ville etter fylkesdirektørens oppfatning vært naturlig å vurdere om ikke det også bør gjelde detaljplaner/MTA-planer for vindkraftanlegg, og at konsesjonsbehandlingen primært bør gjelde det energifaglige.

Den type detaljer, som ifølge forslaget ikke er å anse som overordnede arealmessige forutsetninger, har i mange vindkraftutbygginger vært viktige for å forstå virkningene for miljø og samfunn. Det er etter fylkesdirektørens vurdering behov for en tydeliggjøring av hva som er å anse som overordnede arealmessige forutsetninger og som er relevante i forhold til en områderegulering.

Det er avgjørende at det foreligger tilstrekkelige detaljer om de planlagte anleggene og virkningen av disse for miljø og samfunn, når det skal tas stilling til arealdisponeringen gjennom en områderegulering. Når det foreslås som en mulighet at NVE kan være ansvarlig myndighet for konsekvensutredningsprosessene både for områderegulering og konsesjonsbehandling, kan det bidra til at tilstrekkelige detaljer kommer fram og at saken blir bedre opplyst også som grunnlag for kommunens beslutning i forhold til en områderegulering. Samtidig kan det reises berettiget tvil om kommunene vil få et tilstrekkelig godt grunnlag for å fatte beslutning dersom områderegulering og konsesjonsbehandlingsprosessene ikke går parallelt, og dermed om de foreslåtte endringene vil gi reell lokal medvirkning i beslutningsprosessene.

Det er også viktig å understreke at virkningene av en vindkraftutbygging i de fleste tilfeller ikke kun vil være begrenset til den kommunen der et vindkraftanlegg er fysisk plassert. Det burde dermed også vært vurdert om det ville vært rimelig å sikre en

større grad av medbestemmelse også i et større geografisk område (nabokommuner og fylket).

### **Statlig plan**

Det er positivt at det foreslås å fjerne bestemmelsen om at konsesjon kan gis virkning som statlig plan, men forslaget om at en områderegulering ikke skal kunne oppheves eller endres uten etter godkjenning av departementet, svekker kommunenes reelle medvirkning og medbestemmelse. Selv om det nå skal legges til grunn at tida fra det gis konsesjon til utbygging skal kortes ned, og det ikke skal gjøres vesentlige endringer i utbyggingsløsning, vil det erfaringsmessig være slik at detaljer er viktige for forståelsen og opplevelsen av hva en utbygging innebærer. Når forslaget om å begrense kommunens adgang til å oppheve eller endre reguleringsplan for konsesjonspliktige vindkraftanlegg begrunnes med at det skal sikre utbygger forutsigbarhet, så innebærer det samtidig at forutsigbarheten for kommunen og andre som kan berøres av en vindkraftutbygging kan bli tillagt mindre vekt.

### **Konsesjonsbehandling og helhetlig samfunnsøkonomisk avveining**

Departementene foreslår at konsesjonsbehandlingen skal videreføres som en «helhetlig samfunnsøkonomisk avveining av alle fordeler og ulemper ved prosjektet». Det betyr at forutsetningen for at det skal gis konsesjon for en vindkraftutbygging, skal være at de samlede fordelene ved et prosjekt må være større enn skader og ulemper vindkraftverket kan få for allmenne og private interesser som blir berørt. Denne forutsetningen har i prinsippet vært gjeldende lenge. Erfaringen har imidlertid vært at produksjon av kraft nesten uansett har blitt vurdert av NVE til å innebære at fordelene ved et prosjekt vil være større enn skader og ulemper av en utbygging. Forslaget om å gi NVE et utvidet ansvar som ansvarlig myndighet for konsekvensutredningsprosessene begrunnes med at forsyningssikkerhet for kraft er en nasjonal interesse, og at manglende ressurser hos kommunene ikke skal være et hinder for å gjennomføre effektive planprosesser for utbygging av vindkraft. At forsyningssikkerhet for kraft framheves som en nasjonal interesse, gjør at det kan stilles spørsmål om kraftproduksjon fremdeles skal trumfe andre miljø- og samfunnsinteresser, og at virkningen på slike interesser ikke på samme måte skal vektlegges som nasjonale interesser.

### **Konsekvensutredningskravene**

Forslaget går i liten grad inn på regelverket om konsekvensutredning og hvordan dette praktiseres, men høringsnotatet sier noe om EU-regelverket og spesielt fornybardirektivet hvor det foreslås effektivisering av konsesjonsprosesser. Mangelfulle konsekvensutredninger har vært en betydelig utfordring i vindkraftsaker til nå, både ved at de har vært for generiske, lite detaljerte i prosjektbeskrivelser og basert på eksempelutbygging, og at de i hovedsak har vært basert på eksisterende kunnskap. Selv om det vel ligger utenfor rammene for den aktuelle høringen av forslag til lovendringer, er det viktig å understreke at det er behov for vesentlige forbedringer av konsekvensutredningsprosessene knyttet til vindkraft. Kravene til konsekvensutredninger ligger i Norge langt under nivået EU, og forslagene i EU-regelverket om å forenkle og effektivisere konsesjonsprosessene må derfor ikke oppfattes slik krav til konsekvensutredninger også bør svekkes i Norge. Det burde også vært vurdert om miljømyndighetene bør ha en viktigere rolle i forhold til konsekvensutredninger/konsesjonsbehandling, jf. den svenske ordningen som er beskrevet i høringsnotatet.

## **Regionale planer, initiativfasen og vurderinger av alternative lokaliseringer**

Et argument for de foreslåtte endringene er at en overordnet avklaring av arealbruken etter plan- og bygningsloven skal gi mer forutsigbare rammer for utbygging av vindkraft i et område, at potensielle arealkonflikter blir synliggjort på et tidligere tidspunkt, og at det åpner for å vurdere ulike alternative lokaliteter opp mot hverandre. Høringsnotatet nevner muligheten for interkommunalt samarbeid om arealplanlegging for vindkraft, og også regionale planer, men er lite spesifikk i forhold til dette. Regionale planer skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, men er ikke juridisk bindende, ut over eventuelt vedtatte regionale planbestemmelser. Rogaland fylkeskommune var tidlig ute med å vedta (i et enstemmig fylkesting) en fylkesdelplan for vindkraft, men den har i stor grad blitt ignorert både av utbyggere og NVE. Det er en vesentlig mangel ved forslaget til lovendringer at det ikke går mer spesifikt inn på regional planlegging og interkommunalt samarbeid. Vindkraftanlegg vil kunne ha vesentlig påvirkning på miljø- og samfunnsinteresser ut over den aktuelle kommunen der anlegget plasseres, og det burde vært vurdert om det ikke også ville vært rimelig å sikre en mer regional tilslutning før det gis konsesjon for vindkraftutbygging på land. Regionale planprosesser vil også gi et bedre grunnlag for å vurdere ulike lokaliseringer av vindkraftanlegg opp mot hverandre.

Initiativfasen er kort nevnt i høringsnotatet, og det sies at utviklingen av et vindkraftverk som regel startes av et kraft- eller prosjektutviklingselskap, eller i noen tilfeller grunneiere. Vi ser i Rogaland at det nå er flere slike initiativ allerede, og at ulike selskap har inngått avtaler med aktuelle grunneiere, i hemmelighet i flere tilfeller, og at de deretter går mot kommunene for å sikre tilslutning til å sette i gang planprosessen. To slike aktuelle initiativ i Rogaland gjelder områder som i fylkesdelplanen for vindkraft var definert som konfliktfylte i forhold til andre interesser, og dermed var markert som «nei-områder» for vindkraft. Slike initiativ vil undergrave mulighetene for å få gode vurderinger av alternative lokaliseringer i forhold til andre interesser.

## **Eierskap**

Et spørsmål som ikke er berørt i forslaget til lovendringer er det som gjelder eierskap. De fleste vindkraftanleggene som er bygd ut så langt i Rogaland eies av utenlandske eierinteresser. I noen tilfeller, som i ett av de tilfellene hvor det nå ifølge media har blitt forhandlet fram hemmelige utbyggingsavtaler med grunneierne, er det også umulig å spore opp hvem som er eiere av de selskapene som står bak. Lovendringsforslaget burde også ha gått inn på det som gjelder eierskap, og det burde vært vurdert hvordan eventuelle vindkraftutbygginger på land kan bidra til lokal, regional og nasjonal verdiskapning. Dette bør etter fylkesdirektørens oppfatning være et moment i vurderingen av om fordelene er større enn skader og ulemper ved en vindkraftutbygging.

## **Konklusjon**

Etter fylkesdirektørens oppfatning er intensjonen om å gi kommunene større innflytelse i vindkraftsaker på land i utgangspunktet positiv, men det er uklart om de foreslåtte endringene der kommunenes primære mulighet til medbestemmelse vil knyttes til å vedta en områderegulering, reelt sett vil sikre større grad av medvirkning

og medbestemmelse. Det er også diskutabelt om det vil være riktig å begrense medbestemmelsen til den kommunen der et vindkraftanlegg fysisk plasseres, i og med anlegget kan ha virkninger i en større regional sammenheng.

Det er positivt at muligheten til uten videre å gi en vindkraftkonsesjon virkning som statlig plan fjernes, men fylkesdirektøren er skeptisk til at kommunenes mulighet til å oppheve eller endre en områdeplan for vindkraft skal begrenses. Forutsigbarhet bør ikke ensidig sikres for utbyggere, men er også viktig for kommunene og andre berørte interesser.

Selv om kravene til konsekvensutredninger for vindkraftanlegg kanskje ligger utenfor de overordnede lovendringene som nå foreslås, er det viktig å understreke at gode konsekvensutredninger er avgjørende for å sikre gode planprosesser. Avgjørelser må baseres på reelle helhetlige samfunnsøkonomiske avveininger der også hensynet til natur, miljø og andre interesser blir vektlagt. I den sammenheng er også detaljplaner/MTA-planer for anleggene viktige, og det burde vært vurdert om ikke også disse burde behandles etter plan- og bygningsloven.

Det er også avgjørende plassering av vindkraftanlegg undergis en skikkelig vurdering av alternative lokaliseringer, og forslaget til lovendringer burde ha vært tydeligere på hvordan dette kan sikres, eksempelvis gjennom regionale planer. Det burde også vært vurdert hvilke muligheter det er for å sikre åpenhet om eierskap, og at utbygging av vindkraftanlegg på land i størst mulig grad kan gi positive lokale, regionale og nasjonale virkninger

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent.*