

Formannskaps behandling av sak 32/2023 i møte 14.03.2023:

Vedtak

Vefsn kommune har mottatt høringnotat om endringer i energiloven og plan- og bygningsloven med tanke på etablering av plan- og bygninglovsbehandling av vindkraftverk. Kommunen vil på generell basis gi tilslutning til de funn som er presentert i utredningen. Vefsn kommune har også mottatt forslag til uttalelse fra Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner. Kommunen støtter LNVKs forslag, med de presiseringer som følger av vår egen uttalelse.

Vefsn kommune har som vertskapskommune til Øyfjellet vindkraftverk fått erfaring med hvordan konsesjonsprosesser for vindkraftverk og prosesser etter plan- og bygningsloven fungerer sammen. Selv om kommunen i seg selv alltid har vært positiv til etableringen, har det oppstått situasjoner som må betegnes som forvaltningsmessig uheldig.

- 1. Konsesjonsprosessen i seg selv:** Kommunen er overveiende positiv til konsesjonsprosessen for Øyfjellet vindkraftverk, og med unntak av reindrift er det ut fra det vi har kjennskap til er det ikke mange forhold som burde være bedre belyst før vedtaket. Det imidlertid ikke til å se bort fra at tiltakets omfang og karakter gjør at det å få et fullverdig innblikk i alle konsekvenser av Øyfjellet vindkraftverk vil være så å si umulig. Det synes vanskelig å få tak på objektiv kunnskap om tiltakets konsekvenser med tanke på reindrift i tide før vedtaket. Kommunen registrerer at det enda hersker usikkerhet knyttet til tiltakets konsekvenser for reindriften, samt at eventuelle avbøtende tiltak og erstatning ikke enda er avklart.

Den uavklarte situasjonen knyttet til reindrift, som følge av Statens egen forvaltning, oppleves også som et hinder i kommunens egen arealforvaltning. Vefsn kommune har nå i to tilfeller fått innsigelse knyttet til reindrift, delvis begrunnet med den uavklarte situasjonen knyttet til Øyfjellet vindkraftverk og reindrift. Det er Staten selv ved Statsforvalteren som har fremmet disse innsigelsene.

- 2. Forholdet til plan- og bygningsloven:** Som det er redegjort for i høringsnotatet er det et unntak fra reguleringsplikt for vindkraftverk, og det blir fra lovgivers side lagt til grunn at i den grad det foreligger et konsesjonsvedtak foreligger det også grunnlag for å gi dispensasjon for etablering av vindkraftverk i strid med overordnet plan (her arealdel). Kommunens faglige vurdering i denne anledningen er at selv om at dette står i forarbeidene til plan- og bygningsloven (Ot.prp.nr. 32 (2001-2008) s 243), står det ikke tilsvarende tekst i selve lovteksten. Det er også problematisk å måtte forsvare overfor kommunens innbyggere at kommunen (gjerne etter «instruks» fra staten) vil kunne finne på å si nei til dispensasjon for fritidsbebyggelse, flytebrygger, naust og garasjer, mens at et vindkraftverk på 70 turbiner og 400 mW installert effekt skal ha automatisk ja i det som etter loven egentlig er en frittstående realitetsvurdering. Foruten at tiltaket i seg selv i Vefsn kun kan sammenlignes med reguleringsplan for 35 km ny E6 eller 28 km ny FV 78, og at kommunen som planmyndighet krever regulering for vesentlig mindre tiltak enn det, er vedtaket i seg selv

også et enkeltvedtak som er klagbart etter forvaltningsloven. Dette setter kommunen i en forvaltningsmessig skvis, der kommunen selv må stå til rette for vurderinger som et annet organ har lagt til grunn i sin saksbehandling. Vefsn kommune anmodet derfor i utgangspunktet om at denne konsesjonen først som sist skulle bli gitt virkning som statlig plan. Det ble imidlertid etter hvert også fattet et dispensasjonsvedtak, som ventelig ble påklaget, og først da ble konsesjonen gitt virkning som statlig plan.

3. Forvaltningsmessige konsekvenser av statlig plan: Kommunen har etter etableringen av Øyfjellet vindkraftverk ikke oppdatert kommuneplanens arealdel. Kommunen har imidlertid anmodet om å få et digitalt kartgrunnlag for anlegget slik det kan benyttes ved rullering, herunder så detaljert som mulig, men i alle fall et kart der konsesjonsgrensene er synliggjort. Dette har vi hittil ikke mottatt. Kommunen vil derfor potensielt måtte selv digitalisere vindkraftverket ut fra offentlig kartgrunnlag/flyfoto. Dette er problematisk og ressurskrevende.

Utredninger og samordninger av konsesjons- og planprosesser

Alt i alt legges det til grunn at, med få unntak, vil kunnskapsgrunnlaget som er nødvendig for å få på plass en plansaksbehandling av et vindkraftverk tilsvarende det som vil kreves i en konsesjonssak etter energiloven. Dette er naturlig ettersom samme forskrift om konsekvensutredninger vil gjøre seg gjeldende etter begge lovverk.

Kommunene er jevnt over kapable til å vurdere større saker etter plan- og bygningsloven, selv om disse er tidvis ressurskrevende. I Vefsn har vi nå i to runder hatt større veiutbygginger i samarbeid med Statens vegvesen. Statens vegvesen har også utvidete myndigheter etter plan- og bygningsloven, der de har rett til selv å forestå blant annet offentlig ettersyn.. Vefsn kommune registrerer også at også mindre kommuner klarer å saksbehandle større saker hvis nødvendig.

Det er også svært ressurskrevende å sette seg inn i konsesjonssaker og saksbehandling av påfølgende MTA'er, selv om kommunen da kun har status som høringspart. Vi erfarte i praksis at selv om en MTA var vedtatt ble det også gjennomført etter hvert mange endringer i disse, som hver påkrevde en kommunal vurdering og respons. Prosessmessig kan dette sammenlignes med saksbehandling av reguleringsplaner utarbeidet av andre, også ut fra at kommunen i utgangspunktet er rigget for plan- og byggesaksbehandling, mens behandling høringsuttalelser etter andre lovverk vil være mer tilfeldig og etter behov.

Hvordan vil vi så ha det?

Det fremstår klart for kommunen at dagens ordning med «automatisk dispensasjon» i henhold til Ot.prp.nr. 32 (2001-2008) s 243, ikke er i tråd med det som oppfattes som rett og rettferdig i befolkningen, og heller ikke i tråd med det som må forstås som god forvaltningsskikk eller lokaldemokratiske prinsipper. Hvis et vedtak skal bli forelagt kommunen, bør kommunen også ha valgfrihet ved vedtaket. Derfor bes det om at denne ordningen fjernes, primært gjennom å innføre reguleringsplikt med en fri realitetsvurdering.

Gitt at kommunen aktivt kan ta stilling til andre tiltak av større karakter etter plan- og bygningsloven, er det ingenting i veien for at også vindkraft, eller for så vidt andre former for kraftproduksjon, blir behandlet med reguleringsplikt. For å samordne konsesjons- og

planprosessen, samt å spare kommunale ressurser, kan en løsning være at NVE består prosessen tilsvarende hva eksempelvis Statens vegvesen gjør i større veiutbygginger, og at regulering inngår som en del av konsesjonsprosessen ettersom at mange av utredningene til et realitetsvedtak etter plan- og bygningsloven eller etter energiloven i utgangspunktet ser ut til å være tilsvarende.

Statens interesser er ivaretatt gjennom plan- og bygningslovens § 6-4, som gir staten rett til å overprøve kommuner i planprosesser, samt å lage statlige reguleringer. Imidlertid bør siste ledd endres, slik at det ikke er konsesjonen som får virkning som statlig plan, men slik at det blir utarbeidet en plan som hjemler konsesjonen, i henhold til enhver tids gjeldende krav til reguleringsplaner. Dette er vesentlig den tid at kommunen plikter å planlegge hele sitt areal, og dermed vil måtte fremprodusere plandokumenter som også ivaretar vindkraftverket, noe som kommunene på generell basis ikke har inndekning for.

Krav til områderegulering og vurdering av krav om detaljering

Kommunen vil påpeke at krav til områderegulering ut fra detaljeringsnivå ikke er en riktig tolkning av hvordan forholdet mellom områdereguleringer og detaljreguleringer fungerer i praksis. Det er selvfølgelig en sannhet i at områdereguleringer generelt blir utarbeidet med et lavere detaljeringsnivå enn detaljreguleringer, men det foreligger i dag ingen formelle krav som sier at detaljreguleringer skal være mer detaljert enn områdereguleringer eller at man ikke kan detaljere tiltak i en områderegulering. Kravene til detaljering er dermed flytende, og en avgrensning av kommunens anledning til å kreve detaljering må i så fall vurderes særskilt, uavhengig av plannivå. Det er da viktig å ha med seg at reguleringsplaner, område- eller detaljreguleringer, i prinsipp skal være detaljerte nok til at det gir et tilstrekkelig vedtaksgrunnlag. Vi legger her til grunn at kommunens realitetsbehandling av slike planer skal utføres på et fritt grunnlag. Det vil være uheldig å avgrense kommunens anledning til å kreve utdetaljering på generell basis. Dette bør overlates til vurdering i hver enkelt saksprosess.

Det er heller ingen vesensforskjell på detaljreguleringer og områdereguleringer, hverken i kommunal saksprosess eller hva de kan eller ikke kan hjemle (med unntak om krav om videre regulering). Hvis reguleringen likevel skal utarbeides av tiltakshaver, og kommunene likevel kan kreve gebyr, virker det som et kunstig skille rent forvaltningsmessig. De reelle forskjellene er at områdereguleringer stort sett skal være kommunens plannivå, og at man derigjennom kan kreve ytterligere detaljering gjennom en detaljregulering. Dette ville kanskje kunne være et supplement til dagens ordning med Miljø- transport og anleggsplan, selv om MTA'ene også omhandler mer enn det en detaljregulering normalt inneholder, slik som kabeltraséer, føringer for anleggsvirksomhet o.a og en slik ordning vil virke kompliserende.

Vefsn kommune erfarer også at man ved utbyggingen av Øyfjellet vindkraftverk oppnådde en svært god landskapstilpasning på generell basis. Det ble fremhevet av utførende landskapsarkitekt da at dette ikke ville vært mulig ut fra gjeldende forvaltningspraksis etter plan- og bygningloven, ettersom at man i stor grad da søker å detaljere, fremfor å ivareta omkringliggende hensyn gjennom prinsipper og fleksibilitet. Det ligger en utfordring i å

kunne forene disse forskjellige tilnærmingene, slik at man kan oppnå økt fleksibilitet, og dermed løsningsfrihet også i andre saker etter plan- og bygningsloven. Unødvendig detaljering er en generell utfordring, dette både ut fra at det fordyrer planprosessene, gir mindre fleksibilitet, flere dispensasjoner og et mer tungrodd byråkrati. Da dette er en generell utfordring vil ikke løsningen på utfordringen være særskilte bestemmelser knyttet til vindkraftverk, men en økt oppmerksomhet på at man ikke skal detaljere mer enn nødvendig i reguleringsplaner på generell basis.

Konklusjon

Oppsummert er kommunen positiv til å innføre reguleringsplikt på vindkraftverk. NVE bør da ha en utvidet rolle der prosessene etter plan- og bygningsloven og energiloven blir samordnet slik at eksempelvis doble utredninger eller høringer unngås. Planprosesser bør samordnes med hver enkelt berørte kommune. Konesjoner bør ikke kunne vedtas foruten med hjemmel i vedtatt regulering. Hvis Statens interesser tilsier at kommunens ståsted bør tilsesettes bør også plan- og bygningslovens § 6-4 endres slik at staten gis rett til å utarbeide og vedta reguleringer som statlig plan, men da ellers i henhold til gjeldende regler for reguleringsplaner. Hvis NVE da allerede har bestått et planforslag som fagmyndighet, vil prosessen med å vedta samme plan som statlig regulering være svært overkommelig.

Begrunnelse for vedtaket:

Vefsn kommune har som vertskapskommune for Øyfjellet vindkraftverk relevant erfaring med tanke på saksbehandling av vindkraftsaker. Vår uttalelse redegjør for dette. Øvrig begrunnelse fremgår av saksframlegget.

Behandling

Ordfører tar opp innstillingen.

Innstilling fra administrasjon eller forrige behandling

1. Innstilling

Votering

Votering startet: 14.03.2023 13:21:53 og avsluttet: 14.03.2023 13:21:53

Forslaget er enstemmig vedtatt

Stemte for partier: AP (3 stemmer), SP (3 stemmer), H (1 stemme), R (1 stemme), FrP (1 stemme)

Stemte for personer: Rune Krutå (AP), Tone Moby Røreng (AP), Wenche E Solli (AP),

Bjørn Larsen (FrP), Jørn Clausen (H), Torbjørn Os (R), Berit Hundåla (SP), Magnus Myrvoll (SP), Roar Seljevoll (SP)

Vedtak

- Innstilling