



Oslo 4. september 2007

Til Olje- og energidepartementet  
[Postmottak@oed.dep.no](mailto:Postmottak@oed.dep.no)

### **Høring – forslag til veileder for utarbeiding av regionale planer for vindkraft**

Viser til udatert brev fra OED der man ber om høringsvar på forslag til veileder for utarbeidelse av regionale planer for vindkraft med høringsfrist 31. august, samt telefonkontakt der ZERO og Natur og Ungdom fikk innvilget utsatt høringsfrist til tirsdag 4. september. Vi oversender her våre innspill til veilederen.

### **Innledende betraktninger**

Norge bruker over 189,5 TWh fossil energi årlig (SSB, 2004). For å redusere klimagassutslippene betydelig må ren energi i løpet av kommende år erstatte store deler av det fossile energiforbruket. ZERO og Natur og Ungdom mener derfor det er nødvendig med storstilt utbygging av vindkraft i Norge.

ZERO og Natur og Ungdom har ved en rekke tidligere anledninger uttrykt våre meninger vedrørende saksbehandlingen av vindkraftsaker, og vi regner med at kritikken etter hvert er velkjent både i Miljøverndepartementet og i Olje- og energidepartementet. Vi viser for eksempel til ZERO sin høring datert 15.12.2006 til Miljøverndepartementet vedrørende Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg.

Fram til nå har konsesjons- og klagebehandling for vindkraftsaker vært langdryg. I tillegg har sentrale myndigheter vært preget av beslutningsvegring, og forsøkt å utsette beslutninger og prioriteringer gjennom stadig nye forvaltningsprosesser: Det begynte med de tematiske konfliktvurderingene, deretter utarbeidelse av retningslinjer, og nå til sist prosessen med å ferdigstille fylkesdelplaner. Til tross for ennå en ny forvaltningsprosess, har vi vanskelig for å se at det har blitt noe særlig klarere hvilke prioritering og vektning som gjøres mellom ulike hensyn. I stedet for er prosessene preget av smørbrødlister der alle tenkelige innvendinger mot vindkraft blir listet opp, men vektningen av hensyn er fremdeles uklar.

Vi vil advare mot at fylkesdelplaner blir en ny forvaltningsaktivitet som ytterligere forsinker saksbehandlingen rundt vindkraft. Det er urimelig dersom fylkesdelplanene skal forsinke prosjekter som har blitt satt i gang.

ZERO og Natur og Ungdom vil minne om at det for vindkraftsaker til syvende å sist er nødvendig å fatte beslutninger der man vedtar utbygging eller skrinlegging. Uansett hvor mange prosesser og vurderinger man setter i gang, må man til syvende og sist prioritere hvilke hensyn som skal veie tyngst.

Det er derfor svakt at man heller ikke i veilederen for utarbeidelse av regionale planer for vindkraft gjør en prioritering mellom ulike hensyn, men i stedet for har noe uklare beskrivelser av "akseptabelt konfliktnivå". Både retningslinjene for vindkraft og veilederen for regionale planer for vindkraft burde gjøre et klart skille mellom irreversible og reversible konsekvenser (se mer utfyllende senere i høringen) av vindkraft, der irreversible konsekvenser burde vektlegges som de viktigste hensyn for og mot.

Det er behov for å se planlagte vindkraftprosjekter i sammenheng og gjøre gode vurderinger av sumvirkninger av prosjektene. ZERO og Natur og Ungdom mener det er fullt mulig å gjøre sumvurderinger innenfor dagens konsesjonssystem, noe som til en viss grad allerede gjøres i dag av NVE i områder hvor det er mange vindkraftplaner. Vi mener den beste måten å sikre en best mulig vurdering av blant annet sumvirkningene for biologiske mangfold, er at de vurderingene foretas av sentrale myndigheter. Det er for eksempel vanskelig for en fylkeskommune å vurdere sumvirkning for arten hubro som følge av utbygging av vindkraft i Norge. Det er dessuten viktig at endelig beslutning om utbygging av vindkraft taes på samme administrative nivå som har hovedansvar for klimapolitikken og forsyningssikkerheten i energipolitikken.

Når man likevel har åpnet for at fylkesdelplaner kan være en del av forvaltningen av norsk vindkraftpolitikk, er det viktig å merke seg at formålet med disse prosessene blant annet er å "bidra til at plan- og konsesjonsprosessene blir mer effektive og forutsigbare for utbyggere og samfunnet for øvrig." Det er videre viktig at fylkesdelplanene forblir rådgivende for konsesjonsprosessen og at man kommer seg bort fra et utelukkende konfliktorientert syn på vindkraft.

### **Ja og nei-områder for vindkraft**

Veilederen for regionale planer for vindkraft legger opp til at kartleggingsarbeidet som gjøres i forbindelse med fylkesdelplanarbeidet skal baseres på eksisterende kunnskap. ZERO og Natur og Ungdom har vanskelig for å se at en slik overordnet systematisering av eksisterende kunnskap skal kunne gi bedre oversikt over konsekvenser av vindkraft, enn det faktamaterialet en omfattende konsekvensutredningsprosess for et konkret utbyggingsprosjekt vil gi. Den beste prosessen til å gjøre en samlet vurdering i vindkraftsaker er derfor i konsesjonsprosessen. Det er her man har en systematisk gjennomgang av konsekvensene konkrete vindkraftutbygginger vil få. Det er først når en konsekvensutredning av et konkret utbyggingsprosjekt blir utarbeidet at man får oversikt over de reelle konsekvensene.

Siden vindkraft er viktig i en strategi for å redusere klimagassutslippene, er det viktig at skrinlegging av prosjekter gjøres på grunnlag av et sikrest mulig kunnskapsgrunnlag.

Siden fylkesdelplanene skal utarbeides på begrenset tid og med eksisterende kunnskap som grunnlag, er det sannsynlig at disse planene vil basere seg på et dårligere kunnskapsgrunnlag enn konsekvensutredninger for konkrete utbyggingsprosjekt. Det er derfor svært uheldig at retningslinjene for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg uttrykker at *"Når godkjente regionale planer foreligger vil disse inngå i grunnlaget for NVEs behandling av enkeltprosjekter lokalisert innenfor planområder. Søknader som er lokalisert i områder som i*

*planen (fylkesdelplanen, vår anm.) er vurdert å være spesielt konfliktfylt bør normalt ikke imøtekommes". Det er etter vår mening naturlig at konsesjonsbehandlingen kan overprøve fylkesdelplanen all den tid behandlingen av konsesjonssøknader må baseres på den grundigste og mest utfyllende informasjonen, og det er tvilsomt om dette er fylkesdelplanen.*

Man bør derfor være oppmerksom på at begrenset tidsbruk og utelukkende bruk av eksisterende kunnskapsmateriale, også må gi et begrenset ambisjonsnivå, i forhold til hva en fylkesdelplan faktisk kan bidra med av konklusjoner og avklaringer. Det er derfor viktig at fylkesdelplaner ikke legger opp til å definere endelige klart med ja- og nei-områder for vindkraft. Fylkesdelplaner bør ha fokus på å vise verdier og mulig konfliktfylte områder synes riktig i forhold til tid og ressurser, men konklusjonene bør ikke være for bastante da kunnskapsgrunnlaget ikke gir grunnlag for dette.

ZERO og Natur og Ungdom mener det i utgangspunktet bare er områdene med ulike typer vern som automatisk bør utelukkes fra en utbygging. ZERO og Natur og Ungdom mener at områder som er omfattet eller foreslått for ulike typer vern eller fredning etter naturvernloven, kulturminneloven, viltloven eller naturområder og kulturminner etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 6, samt Ramsarområder og områder på UNESCOs verdensarvliste, er uaktuelle for vindkraft. For områdene i umiddelbar nærhet må det avhenge av om en utbygging vil komme i konflikt med verneverdiene og verneformålet, noe som avgjøres i konsesjonsprosessen.

Selv om ZERO og Natur og Ungdom sterkt vil fraråde at planen tar mål av seg å angi områder der etablering av vindkraftverk vurderes å være akseptabelt i forhold til viktige hensyn, er vi imidlertid positive til at arbeidet med å utarbeide fylkesdelplanene følger KU-forskriften med hensyn til høringsfrister, utarbeidelse av planprogram og lignende

### **Viktig med prioritering**

ZERO mener det må gjøres en klar prioritering og vekting av hensyn som skal ivaretas i planprosessen. Etter ZEROs syn er det de brede og overordnede miljøhensyn som må veie tyngst, og vindkraft reduserer klimagassutslippene. Klimahensyn er det viktigste og overordnede hensyn ved etablering av vindkraft.

Veilederen angir hensyn som bør vurderes i forbindelse med vindkraft-planlegging, og kategoriserer blant annet vernede områder, landskap, kulturminner og kulturmiljø, biologisk mangfold, friluftsliv, inngrepsfrie områder, samiske interesser, sivil luftfart, forsvarshensyn og reiseliv som viktige hensyn.

Denne mangfoldige listen av mulige hensyn som kan taes i forbindelse med vindkraftplanlegging, viser at det neppe finnes konfliktfrie områder for vindkraftutbygging. En slik liste med viktige hensyn som ikke er prioritert, virker lite veiledende utarbeidelse av fylkesdelplaner, men kan bidra til å gjøre det vanskeligere å vite hva som til slutt vil bli vektlagt i konsesjonsprosessen.

For at man skal kunne gjøre avveieringer mellom ulike hensyn i en fylkesdelplan om vindkraft, er nødvendig å gjøre klare prioriteringer mellom ulike hensyn. Dersom alle tenkelige negative konsekvenser av vindkraft trekkes frem som viktige mothensyn, og vektingen av fordelene ved vindkraft er udefinert, er dette lite klargjørende. Det er også avgjørende at man klargjør og utarbeider etterprøvbare vurderingskriterier som vil ligge til grunn for fastsettelsen av konfliktgrad for de enkelte analyseområdene. Dette gjelder for eksempel opp mot vurderinger i forhold til temaene reiseliv, landskap, kulturminner og naturvern/biologisk mangfold.

### *Kulturminner og kulturmiljø*

ZERO og Natur og Ungdom er enig i at kulturminner skal ivaretas, og er viktige kilder for opplevelse og kunnskap. Når det gjelder kulturminner med stor verdi er vi enig i at det skal tas hensyn og utvises varsomhet i forbindelse med plassering av vindmøller (og eventuelle andre installasjoner) som kan forringe kulturminnets verdi.

Derimot mener vi at synlighet av vindmøller fra kulturminner tillegges uforholdsmessig stor vekt. Det er litt uklart hvor strenge kriterier retningslinjene fra Miljøverndepartementet skisserer, da formuleringene er nokså vide og udefinerte. Men Riksantikvaren har i sin tilnærming til vindmøller og kulturminner lagt til grunn en usedvanlig streng norm. Riksantikvaren fremhever at vindmøllers såkalte fjernvirkning på kulturminner kan ødelegge opplevelsesverdien og taler imot utbygging. Kulturminner må taes vare på, men i likhet med annen menneskelig aktivitet og moderne installasjoner, må også vindmøller godtas i nærheten av et kulturminne. Synlighet av vindmøller fra et kulturminne kan ikke tillegges særlig vekt. Det må ikke legges strengere vurdering til grunn for vindkraft sammenliknet med andre tekniske inngrep. Det må også tas i betraktning at vindmøllene bare er midlertidige installasjoner, som ikke ødelegger kulturminnet.

Ved vurderingen av konfliktgrad må det skilles mellom forringelse av kunnskapsverdi og opplevelsesverdi av kulturminnet. Det er viktigst å ivareta kunnskapsverdien. Dersom noen opplever forringet opplevelsesverdi av at vindmøller kan sees fra et kulturminnet, er ikke et tungtveiende hensyn.

For automatisk fredede kulturminner som ikke synes, pålegges utbyggere å undersøke grunnen før utbygging foretas, jf. kulturminneloven § 9. Undersøkelse og utgraving av kulturminner skjer stadig i forbindelse med ulike utbygginger som veier, hus etc. Da er det avgjørende at man før bygging kartlegger forekomstene og henter ut kunnskapen kulturminnene kan gi. Mange kulturminner er funnet og kunnskap hentet ut nettopp som følge av ulike utbygginger. Vi mener denne type skjulte kulturminner ikke kan være et avgjørende argument imot utbygging.

### *Miljøhensyn*

I vektingen av de ulike miljøhensyn må det skilles mellom reversible og irreversible konsekvenser. Utryddelse av arter er irreversible konsekvenser, og ved etablering av vindparker må det derfor tas tilstrekkelige hensyn til biologisk mangfold. Synlighet av vindmøller og de landskapshensyn som dermed gjør seg gjeldende, er reversible konsekvenser av lokal karakter som ikke må tillegges særlig vekt. Når det gjelder det dominerende miljøhensyn som taler for utbygging, klimahensyn, er klimaendringene irreversible og konsekvensene av stort omfang dersom utslippene ikke begrenses dramatisk. Dette må derfor være et særlig tungt og overordnet hensyn som taler for utbygging. Klimahensyn er i dag det bredeste samfunnshensyn, som må tillegges stor vekt innenfor alle sektorer.

### *Vindkraft er ren energi*

Det er viktig at også de positive konsekvensene av vindkraft blir tydeliggjort. Dette gjelder selvsagt spesielt de positive konsekvensene ren energi har for å bekjempe menneskeskapte klimaendringer. Således er det positivt at veilederen på side 5 legger opp til at man skal redegjøre for kraftsituasjonen i regionen. I tillegg til dette bør det også redegjøres for den totale fossile energibruken i regionen, siden ren utslippsfri elektrisitet også kan brukes til å erstatte annen fossil energibruk enn kraftforbruk. I energidebatten blir det stort sett fokusert

på produksjon og forbruk av strøm, men strøm er bare en del av den totale energibruken. I det totale energiforbruket er det i tillegg et stort forbruk av fossil energi, som også må taes med i bildet på hva som trengs å endres i et framtidig miljøvennlig energisystem.

#### *Positive ringvirkninger for reiseliv*

Deler av reiselivsnæringen har tydelig markert sin skepsis til vindkraft. ZERO og Natur og Ungdom mener motstanden fra reiselivsnæringen er delvis basert på udokumenterte påstander. Den fryktede effekten av vindkraftutbygging som formidles er overdrevet og bærer preg av skremselspropaganda, og i strid med undersøkelser fra andre land med vindkraft hvor turister stort sett ikke synes vindmøllene har påvirket deres ferieopplevelse i negativ forstand. Å bare trekke frem negativ innvirkning på reiseliv som et problem, synliggjør også den konfliktorienterte tilnærmingen som ligger til grunn ved myndighetsbehandling av vindkraft. Dersom næringsinteresser av denne typen skal vurderes, må de sammenholdes med eventuelle positive ringvirkninger. Utbygging av vindkraft vil også gi næringsutvikling og sysselsetting i distriktsområder, både ved selve vindparken, men også produksjon av vindmølleutstyr i Norge. Dette gjelder også positive ringvirkninger for reiselivsnæringen. For øvrig tror vi både norske og utenlandske turister langs norskekysten synes det er positivt å se miljøvennlig kraftproduksjon i en tid hvor kystlandskap verden over trues av havstigning og mer ekstremvær som følge av klimaendringene.

#### *Positive ringvirkninger for friluftsliv*

Friluftsliv er et av hensynene som veilederen nevner som tema for vurdering i en regional plan for vindkraft. Vi vil her advare mot et utelukkende konfliktorientert syn på forholdet mellom vindkraft og friluftsliv. Det er for eksempel verdt å merke seg at det i konsekvensutredningen av vindkraft på Karmøy, er vurdert at bruken av planområdet til friluftsliv kan øke som følge av at man etablerer vindpark. Til tross for dette presterer utredningskonsulentene å konkludere med at vindparken vil få negative konsekvenser for friluftslivet. En slik elitistisk og konfliktorientert vurdering av friluftsliv bør unngås i arbeidet med fylkesdelplanene.

Med vennlig hilsen

Unni Berge  
Fagansvarlig fornybar energi  
ZERO

Sindre Østby Stub  
Sentralstyremedlem  
Natur og Ungdom