



Olje- og energidepartementet
Sendt per e-post til:
postmottak@oed.dep.no

Deres ref:

Vår ref: 118417- 192

Oslo, 23.09.2019

NASJONAL RAMME FOR VINDKRAFT - HØRINGSUTTALELSE FRA LANDSSAMANSLUTNINGA AV VASSKRAFTKOMMUNAR – LVK

I. Innledning og oppsummering.

LVK organiserer 175 kommuner som alle er vertskommuner for store vannkraftanlegg. LVKs formål er å bistå medlemskommunene i alle spørsmål knyttet til vannkraftproduksjon, herunder naturfaglige, økonomiske, juridiske og politiske spørsmål. I NVEs forslag 1.april 2019 til Nasjonal ramme for vindkraft er områder identifisert som mest egnede for vindkraft på land utpekt i 70 navngitte medlemskommuner. Det er videre mange likhetstrekk mellom utbygging av vindkraft og vannkraft, og såkalt teknologinøytralitet er for tiden en aktuell problemstilling ved utformingen av det fremtidige skatteregimet for vannkraft. Forslaget til Nasjonal ramme for vindkraft er derfor både direkte og indirekte en viktig sak for medlemskommunene.

LVKs landsstyre har vedtatt høringsuttalelsen inntatt nedenfor. Oppsummert vil LVK påpeke at forslaget til Nasjonal ramme for vindkraft ikke fremstår som noe godt verktøy for å fremme videre vindkraftutbygging på land. Det er LVKs syn at:

- *Forslaget til Nasjonal ramme for vindkraft på land ikke bør videreføres*
- *Det rettslige rammeverket rundt vindkraft bør forbedres slik at berørte kommuner gis rett til en andel av den verdiskaping deres naturressurser gir opphav til.*
- *Konsesjonsrettslige prinsipper for konsekvensutredninger, interesseavveininger, planendringer og høringer bør gjeninnføres.*
- *Vindkraftutbygging bør ikke tillates uten den berørte kommunes samtykke.*

II. Formålet med en nasjonal ramme for vindkraft.

Olje- og energidepartementet har i bestillingsbrev 8. februar 2017 til NVE beskrevet formålet med en nasjonal ramme slik:

«Nasjonal ramme skal definere større områder der det kan ligge til rette for utbygging av vindkraft på land. Områdene skal velges ut med utgangspunkt i vindressurser og eksisterende og planlagt nettkapasitet. Det er et poeng å lokalisere vindkraft slik at det ikke er nødvendig å bygge mye nytt kraftnett. Dette skal så avstemmes mot andre viktige miljø- og samfunnshensyn. Formålet med nasjonal ramme er å bidra til at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt når det

192/2019-09-23 brev oed hoeringsuttalelse nasjonal ramme for vindkraft lvk

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr: 975 625 117 | Bankgiro: 5024.05.37300 | www.lvk.no

søkes om konsesjon (..) Hensikten er å bidra til større forutsigbarhet om hvor vindkraft kan realiseres og til en mer effektiv konsesjonsbehandling.»

Departementet har videre påpekt at flere vindkraftprosjekter har ført til «*betydelige lokale konflikter*» og at det er et formål med den nasjonale rammen å dempe slike konflikter.

LVKs kommentarer: NVEs forslag rommer 230 sider med omfattende informasjon om vindressurser, nettkapasitet og viktige miljø- og samfunnsinteresser som kan bli berørt av vindkraftutbygging på land. Basert på denne kunnskapsinnhenting, innspill fra fagetater og et sett av metoder for å ekskludere mulige utbyggingsområder, så som verneområder, byer og tettsteder, isbreer, kulturminner og viktige friluftsområder, har NVE utpekt 13 områder som mest egnet for vindkraft og ytterligere 8 områder som «nest mest» egnet.

Uavhengig av formålet ser LVK det som verdifullt at det er foretatt en systematisk nasjonal kartlegging av naturmangfoldet. Denne kartleggingen kan danne grunnlag for ytterligere vurderinger av de enkelte områders egnethet til mange ulike samfunnsnyttige formål, både av nasjonal og lokal karakter.

LVK er likevel sterkt kritisk til NVEs rapport som mulig grunnlag for lokalisering av videre vindkraftutbygging i Norge. Bakgrunnen for vår kritikk er denne:

- Det er kartfestet 13 store områder som «mest egnet» for vindkraftutbygging. De berørte kommuner har ikke vært involvert i utvelgelsen av områdene i sine kommuner. Dette er ikke bare uklokt, men også en tilsidesettelse av en grunnpilar i det lokale selvstyre: arealplanmyndigheten ligger primært hos vedkommende primærkommune. Når staten gjennom den nasjonale rammen utpeker områder mest egnet for store energianlegg med påfølgende store naturinngrep, uten å involvere de berørte kommuner, er det i seg selv et innsigelsesgrunnlag.
- NVE har fremholdt at områdeutvelgelsen ikke er prosjektspesifikk, at områdene er vesentlig større enn det de påtenkte vindkraftanlegg vil trenge og at bare mindre deler trolig vil bli beslaglagt av slike anlegg. LVK mener dette avdekker store mangler ved den metodikken som er valgt: I sine vurderinger av forslaget til nasjonal ramme har de berørte kommuner ikke annet grunnlag å holde seg til enn den kartfestingen som er foretatt. Kartfestingen innebærer i seg selv at det legges «*en klam hånd*» på alt areal innenfor grenseoppgangen, og kommunene må ta utgangspunkt i det samlede arealet som er utpekt.
- Et uttalt formål med den nasjonale rammen har vært å dempe konflikter. Både departementet og NVE har fremholdt at tidligere utbygginger har ført til «*betydelige lokale konflikter*.» - Det er LVKs syn at NVEs forslag dessverre er mer egnet til å skjerpe enn dempe konfliktnivået rundt større vindkraftanlegg. Dette er allerede godt dokumentert av de omfattende negative reaksjoner som er kommet fra lokalt hold, og LVK mener de to forhold som er nevnt ovenfor – fravær av involvering av berørte kommuner, og kartfesting av områder langt større enn de anlegg som er påtenkt – er hovedgrunnen til dette. For LVK er det et tankekors at olje- og energiministeren gjentatte ganger har uttalt at kommuner har en tilnærmet faktisk vetorett i saker om vindkraftutbygging samtidig som utarbeidingen av den nasjonale rammen har funnet sted uten involvering av de berørte kommuner. At kommunenes syn skal tillegges stor vekt i vindkraftsaker, ble også bekreftet av et bredt flertall på Stortinget i Innst. 387 S (2018-2019) fra juni 2019: «*(..) kommunenes syn må tillegges stor vekt i prosessen.*»

- Det er flere kommuner som har stilt seg positive til vindkraftutbygging i sin kommune, for eksempel i Finnmark, og hvor vindressursene er svært gunstige. Det er etter LVKs syn uheldig at den metoden som er valgt, ikke har maktet å identifisere disse kommunene for nærmere vurderinger.

III. Kritikk mot dagens konsesjonsregime.

Den omfattende kritikken som den senere tid er fremført mot vindkraft på land, gjelder ikke bare forslaget til Nasjonal ramme, men også vindkraftanlegg hvor konsesjon allerede er gitt. Det er LVKs syn at dette er to sider av samme sak, og LVK finner derfor grunn til i denne høringsuttalelsen også å gi noen kommentarer til dagens konsesjonsregime:

For det første er LVK kritisk til den forvaltningspraksis som er utviklet gjennom de såkalte MTA-planer, planer for miljø, transport og anlegg knyttet til utbygging av et vindkraftanlegg. Det har vært en omfattende teknologiutvikling på vindkraftsektoren de senere år, hovedsakelig knyttet til vindmøllenes høyde og effekt. Mens tidligere generasjoners vindmøller gjerne var om lag 70 meter høye, Smøla for eksempel, er siste generasjons vindmøller mer enn 200 meter høye. Det sier seg selv at landskapspåvirkningen har en direkte sammenheng med vindmøllenes høyde. LVK stiller derfor spørsmål ved lovmessigheten av å tillate slike endringer i et allerede konsedert vindkraftanlegg gjennom godkjenning av en MTA-plan, uten nye konsekvensutredninger og uten nye høringer, slik praksis synes å ha vært. Når konsesjonsmyndigheten begrunner godkjenningen med at konsesjonen bare angir rettsvirkninger for områdets utstrekning og anleggets effekt og at andre forhold ved konsesjonen kan endres, stiller LVK spørsmål ved holdbarheten av en slik rettsoppfatning. Slik LVK ser det skal en konsesjon bygge på en vurdering av de samlede fordeler og de samlede ulemper ved et omsøkt tiltak, og dersom de negative virkninger endres i ettertid må utgangspunktet være at det krever nye interesseavveininger, nye høringer og eventuelt ny konsesjon.

For det andre har LVK registrert at det for tiden igangsettes utbygging av store vindkraftanlegg hvor de konsesjoner som ligger til grunn for utbyggingen er flere år gamle. Blant annet nye lønnsomhetsvurderinger og fristen for å oppnå elsertifikater har gitt insentiver til slike tiltak etter flere års utsettelse av byggefrister. – LVK vil påpeke at mange av disse sakene foranlediger spørsmål om de konsekvensutredninger som ligger til grunn for konsesjonen, er blitt utdaterte og må fornyes. LVK vil minne om at både konsekvensutredningsforskriften og tidligere lovgivning inneholder regler om konsekvensutredningers «varighet». I tidligere plan- og bygningslov §33-8: Fornytt konsekvensutredning, het det eksempelvis om plikt til ny konsekvensutredning: «(..)inntreffer plikten til å sende melding og eventuelt foreta konsekvensutredning på ny hvis tiltaket ikke er påbegynt innen fem år etter at søknad om prosjektet er godkjent.» (Uthevet her)

Det er LVKS syn at de prinsipper den tidligere bestemmelsen bygget på, fremdeles må anses som gjeldende rett.

IV. Vindkraftens klimagevinst er for svakt underbygd.

LVK tar ikke stilling for eller imot vindkraft. Det vil være opp til den enkelte medlemskommune etter en lokaldemokratisk behandling å ta stilling til konkrete utbyggingssøknader. Som kommentar til den nasjonale rammen, LVK finner likevel grunn til å påpeke at forslaget åpner for en omfattende vindkraftutbygging i norsk natur. Dette vil ikke bare sikre verdifull fornybar energi, men også føre til omfattende naturinngrep en rekke steder. I de krevende interesseavveininger som må finne sted mellom klima og naturmangfold vil de negative virkninger for naturmangfoldet være lett påvisbare (selv om synet på naturverdiene kan være ulike), mens klimagevinsten er mer usikker.

NVE har i kap. 6.5 i rapporten kommentert «(..)sammenhengen mellom klimagassutslipp og landbasert norsk vindkraft.» Der heter det blant annet: «For å vise sammenhengen mellom klimagassutslipp fra europeisk kraftproduksjon og landbasert vindkraft i Norge, har vi simulert vindkraftens påvirkning på klimagassutslipp fra det europeiske kraftmarkedet. I simuleringene vil 10 TWh norsk vindkraft i 2025 redusere de årlige utslippene med rundt 5 millioner tonn CO₂. Dette tilsvarer om lag 10 prosent av Norges samlede utslipp.»

10 TWh kraftproduksjon tilsvarer omtrent vannkraftproduksjonen fra 15 Alta- kraftverk. En vindkraftutbygging tilsvarende 10 TWh vil derfor med nødvendighet medføre omfattende naturinngrep i en rekke kommuner. Det er LVKs syn at en slik kraftproduksjons bidrag til reduserte klimautslipp i Norge, 10 prosent ifølge NVE, neppe fremstår som noe overbevisende klimaargument for forslaget til Nasjonal ramme.

LVK har i tillegg registrert at det pågår en omfattende debatt om vindkraften i det hele tatt vil bidra positivt i et klimaregnskap. Denne debatten er foreløpig oppsummert i Aftenposten Innsikts siste nummer fra september 2019, hvor forsiden lyder: «Vindkraft kan gi klimatap. Stortilt utbygging truer karbon-lagrende myr.» LVK besitter ikke den nødvendige naturfaglige kompetanse til å kvalitetssikre slike utsagn. Men de påstander som er fremsatt fra forskerhold, skaper et åpenbart behov for en mer overbevisende argumentasjon fra myndighetenes side om den angivelige klimagevinsten ved utbygging av vindkraft.

V. Vindkraften mangler institusjonelle ordninger som kan gi større allmenn aksept.

LVK vil endelig fremheve at dagens rettslige rammeverk rundt vindkraft, eller mangel på rammeverk, neppe gjør omfattende utbygging av vindkraft særlig attraktivt i opinionen. De naturinngrep som med nødvendighet følger med, og kanskje særlig til bygging av store veier i urørt natur, krever gode argumenter for likevel å bygge ut. Det er klare likhetstrekk til vannkraftsektoren, men til forskjell fra vindkraften har Norge lang tradisjon og et omfattende regelverk for å sikre at den verdiskapingen som skjer, kommer det norske samfunn til gode. Både gjennom eierskapsregler, hjemfallsregler, skatte- og konsesjonsregler er alle forvaltningsnivåer, både stat og vertskommune, mottakere av de verdier som skapes. Det har også historisk bidratt til at berørte lokalsamfunn gjennomgående har stilt seg positive til storsamfunnets ønske om å utnytte deres naturressurser.

Norske vindkraftkommuner har i mange år fremmet krav om lignende vederlagsordninger som for vannkraften, uten å ha blitt hørt. Dersom det er ønskelig å legge til rette for mer vindkraftutbygging på land, anser LVK det som absolutt nødvendig snarest å etablere ordninger som tilgodeser de lokalsamfunn som må avstå sine verdifulle naturressurser med en rettmessig andel av verdiskapingen.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Torfinn Opheim
leder