

Oslo, 27. februar 2023

Deres ref.: 23/304

Kommunal- og distriktsdepartementet
Olje- og energidepartementet

HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL ENDRINGER I ENERGILOVEN OG PLAN- OG BYGNINGSLOVEN KNYTTET TIL VINDKRAFT PÅ LAND

Innledning

Naturvernforbundet takker for muligheten til å komme med innspill i denne saken.

En viktig del av protestene knyttet til vindkraft har vært følelsen av overkjøring av lokalt selvstyre, i tillegg til at relevante miljøhensyn ikke er blitt tilstrekkelig ivaretatt. I denne høringen er det innlemmingen av vindkraft i plan- og bygningsloven som er tema, men vi vil også påpeke behovet for bedre og uavhengige konsekvensutredninger som avgjørende for å reetablere nødvendig tillit til forvaltningen knyttet til vindkraft. Vi er svært opptatt av at prosessene skal være forutsigbare, og at det tas hensyn til samlet belastning og samiske rettigheter.

Konsesjonssystemet for vindkraft på land har tillatt utilgivelige inngrep i norsk natur. Vi står i en naturklima-, og energikrise, og det er avgjørende at tiltak for å løse én av dem ikke forverrer en annen. Dersom det skal bygges nye vindkraftanlegg på land, er vi nødt til å sikre at miljøtilpasningen blir så god som overhodet mulig. Vi mener det er viktig å ikke glemme naturen som blir påvirket av vindkraftutbygging – og vi vil ettertrykkelig be om at naturhensyn blir ivaretatt i alle prosessledd, og at Naturavtalen legges til grunn for nasjonale føringer til regionale og kommunale planer.

Forslagene slik de er framlagt i høringsnotatet fra regjeringen, er markedsført som tiltak for å styrke det lokale selvstyret og legitimiteten i konsesjonsbehandlingen av vindkraft på land. Dette framgår imidlertid kun å være halve sannheten. Riktignok åpner forslaget for at en kommune kan stoppe et planforslag for vindkraftanlegg i første fase, og at kommunens avgjørelse ved å nekte arealplan/reguleringsplan i prinsippet er endelig. Men dersom en kommune vedtar et planforslag om å avsette arealer til vindkraft, vil dette etter regjeringens forslag ikke åpne for at kommunen på et senere tidspunkt kan endre eller stoppe et vindkraftanlegg, for eksempel når opplysninger i de endelige konsekvensutredningene kommer for dagen eller etter endret sammensetning av kommunestyret. Da er det «bordet fanger»-prinsippet som skal gjelde. Endret folkemening når saken er bedre opplyst, skal ikke ha noe å si.

Naturvernforbundet mener dette er en uakseptabel innskrenking av befolkningens demokratiske innflytelse over arealbruken i kommunene, særlig fordi lovframlegget stadig gjentar at planforslagene/områdereguleringene kun skal utredes på «overordnet» nivå, så som arealavgrensning, atkomstveier og slike ting, mens «resten kan avklares i konsesjonsprosessen».

Dersom Stortingets vedtak om å la vindkraft følge plan- og bygningsloven skal innfris, må det ikke legges begrensninger på kommunens rett til å sette konkrete lokale miljøvilkår i reguleringsplanen eller til å omregulere fritt og uten omkostninger helt fram til byggetillatelse. Vi mener disse prinsippene må gjelde vindkraft på lik linje med annen kommunal arealbruk, særlig i et lovforslag som markedsføres som om det tar kommunalt selvstyre på alvor.

Naturvernforbundets syn på vindkraft

Naturvernforbundets vedtatte politikk er at naturødeleggende vindindustri må stanses, og at ny vindkraft på land kun må planlegges som mindre anlegg, i industrialiserte områder, langs etablerte infrastrukturnettverk eller på andre arealer der naturverdiene allerede er sterkt forringet. Også i slike områder må det tas hensyn til natur og friluftsliv, og det må unngås utbygging i områder med verdifullt fugleliv. Naturavtalen som ble vedtatt i Montreal, styrker dette hensynet ytterligere, og vi savner henvisninger til denne viktige avtalen i lovforslaget.

Energikommisjonen sier blant annet følgende i sin rapport (NOU 2023:3 *Mer av alt – raskere*): «I Norge har bygging av veier og nye energianlegg stått for mesteparten av reduksjonen av inngrepsfri natur i de senere årene.» Energisparing er det tiltaket som kan gjennomføres raskest, uten konflikt og naturinngrep, for å sikre mer energi og fase ut bruken av fossile energikilder.

Kommentarer til høringsnotatet

Full integrering i plan- og bygningsloven

Slik vi ser det, legger forslaget opp til en slags hybridløsning der vindkraft ikke blir fullstendig innlemmet i plan- og bygningsloven (PBL), særlig ved at kommunen gis en begrenset adgang til å sette vilkår i områdereguleringen og fratras arealmyndighetens privilegium ved å kunne omregulere erstatningsfritt helt fram til byggetillatelse er gitt, slik kommunen har i andre arealsaker.

Naturvernforbundet ber om en full innlemmelse av ny vindkraft på land i PBL, for å sikre en ryddig og forutsigbar saksgang. Vi vil at utbygging av nye vindkraftanlegg behandles på samme måte som andre utbyggingssaker. Loven har mange gode bestemmelser for å sikre langtidshensyn til natur og miljø. Disse prinsipielle bestemmelsene i PBL må etterleves.

Kommunen må kunne sette vilkår i reguleringsplanen

Første steg i prosessen er at kommunen avsetter arealer til ny vindkraft på land gjennom en områdereguleringsplan. Endringene i PBL § 12-1 og ny § 12-18 innebærer at nye vindkraftanlegg skal bygges på arealer avsatt gjennom «overordnet» områderegulering i kommunen.

I høringsnotatet kan vi lese at «Områdereguleringen skal være overordnet, og detaljeringsnivået må begrenses til hva som kan sies å ligge innenfor overordnede arealmessige forutsetninger». Det står også at «Plassering av internveger, turbinpunkter, maksimal installert effekt samlet og pr. turbin, antall og dimensjoner på turbiner» ikke anses som overordnet og skal derfor behandles i konsesjonsprosessen og i etterfølgende planer etter energiloven.

Forslaget fører til en betydelig begrensning av kommunens mulighet for detaljering, vilkår og bestemmelser i reguleringsplanen. Naturvernforbundet kan forstå at energispesifikke bestemmelser ikke passer på dette tidspunktet i prosessen, men mener kommunen må kunne lage en mer detaljert reguleringsplan med egenbestemte vilkår dersom den ønsker det.

Vi anser det som en unødvendig innskrenking av kommunens selvråderett å gi begrensninger i hvilke vilkår kommunen kan sette for et område for vindkraft.

Samtidig støtter vi forslaget om å opprettholde at energikonsesjon skal behandles etter energiloven og NVE. Vi foreslår for øvrig at det lages et eget arealformål etter PBL § 12-5 som omfatter vindkraft.

Konsesjonsprosessen med NVE som konsesjonsmyndighet og uavhengig konsekvensutredning

Naturvernforbundet er positiv til at NVE fortsatt skal være konsesjonsmyndighet etter energiloven og kan gis et større organiseringsansvar, men vi vil understreke behovet for involvering av statsforvalter og Miljødirektoratet. Vi legger til grunn at NVE fortsatt skal behandle detaljplan samt miljø- transport- og anleggsplan (MTA) etter energiloven.

I forbindelse med konsesjonsprosessen skal det utføres konsekvensutredninger. Tilliten til konsekvensutredningene må gjenopprettes ved at koblingen mellom utbygger og utreder brytes. På den måten sikres et mer objektivt kunnskapsgrunnlag. Se mer om dette under «Øvrige innspill om forvaltningssystemet for vindkraft».

Kommunen må ha reell angreerett

For andre reguleringsplaner står kommunen som arealmyndighet fritt til å endre eller oppheve reguleringsplanen, erstatningsfritt, helt fram til byggetillatelse er innvilget. Dette er sikker rett og et viktig verktøy for å ivareta naturmangfold når det framkommer ny kunnskap, men ofte ikke tilstrekkelig godt kjent blant kommuner og politikere.

I forslaget til innlemming av vindkraft i PBL er denne muligheten kommunen har til å «angre» en reguleringsplan, foreslått aktivt fjernet gjennom forslag til ny PBL §12-18. Det mener vi er en alvorlig svakhet med lovforslaget. Naturvernforbundet mener det er avgjørende at kommunen skal kunne vurdere om de vil endre eller oppheve vedtatt reguleringsplan for vindkraft i lys av ny informasjon fra konsesjonsprosessen og arbeidet med detaljplan/MTA.

Regjeringens forslag til ny PBL §12-18:

Områdereguleringer for vindkraftanlegg der det er søkt om konsesjon etter energiloven kan ikke oppheves eller endres på vesentlig måte før byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt, uten etter samtykke fra departementet. Slikt samtykke kreves ikke dersom det er tiltakshaver som søker eller fremmer forslag om endring av reguleringsplanen.

Forslaget om bindende områderegulering fra det øyeblikket det blir søkt om konsesjon, vil fjerne kommunens mulighet til å angre på at de har regulert et område til vindkraft. Denne angreretten er en svært viktig sikkerhetsventil i alle arealsaker, ved at kommunen har mulighet til å endre mening før det gis byggetillatelse. Naturvernforbundet mener at reglene ikke bør være annerledes for vindkraft.

Vi mener det er særlig viktig at kommunen kan omgjøre planen på et senere tidspunkt fordi utbygger også skal ha denne rettigheten. Forslaget om ny PBL §12-18 (siste setning) gir i tillegg utbygger retten til å endre reguleringsplanen etter at den er blitt vedtatt av kommunestyret. Dette skaper en ubalanse mellom kommune og utbygger fordi utbygger fortsatt står fritt til å endre reguleringsplanen, for eksempel ved å gå for flere og større vindturbiner, mens kommunen mangler denne muligheten. Naturvernforbundet mener at utbygger som har fått konsesjon, ikke skal ha anledning til å utvide eller gjøre uønskede endringer av vindkraftanlegget uten at kommunen har mulighet til å forholde seg til eller avslå disse.

Forslaget fra regjeringen åpner for at kommunen kan vedta en bindende reguleringsplan med lite innhold etter «bordet fanger»-prinsippet, før vi har fått på plass essensielle opplysninger gjennom konsesjonsprosess, konsekvensutredninger og forslag til detaljplan/MTA. Samtidig vekter regjeringen forutsigbarhet for utbyggerinteressene tungt. Et viktig poeng for Naturvernforbundet er at alle kommuner skal ha rett til å si nei til nedbygging av natur i sine egne arealer. Endringsforslagene fra regjeringen framstår som et forslag for å «bondefange» kommunene til vindkraftutbygging og få i gang raskere utbygging av vindkraft på land, ikke å sørge for større kommunalt selvstyre.

Naturvernforbundet foreslår derfor at den foreslåtte PBL § 12-18 strykes. Om nødvendig bør det presiseres at kommunen har anledning til å endre eller oppheve reguleringsplanen på samme måte som i andre arealsaker. I vindkraftsaker er det imidlertid NVE som fastsetter byggetillatelsen, gjennom detaljplan/MTA. Det bør derfor settes en frist for kommunen til å endre eller oppheve reguleringsplanen etter høringsrunden for detaljplan/MTA, før NVE vedtar disse planene.

Oppsummert viser vi her en forenklet versjon av saksgangen for vindkraftsaker slik vi mener den bør være for å sikre både naturhensyn, demokrati og kommunenes selvråderett:

1. Kommunen vedtar areal- /reguleringsplan for område for vindkraft, med egenbestemte vilkår.
2. Konsesjonsprosessen gjennomføres av NVE, med detaljert og uavhengig konsekvensutredning, etterfulgt av at det utarbeides forslag til detaljplan/MTA.
3. Kommunen har anledning til å endre eller oppheve reguleringsplanen i lyset av ny informasjon fra konsesjonsprosessen og forslaget til detaljplan/MTA, og denne adgangen varer fram til et fastsatt tidspunkt etter høringsfristen for detaljplan/MTA.
4. NVE behandler, som i dag, detaljplan/MTA.

Dette vil være å ta kommunen som arealmyndighet på alvor og vise respekt for Stortingets vedtak om vindkraft inn i PBL.

Naturvernforbundet mener at vindkraftutbygging på land er av en stor alvorlighetsgrad med tanke på de uopprettelige naturinngrepene dette medfører. Dersom det blir slik at kommunestyret ikke får en reell mulighet til å endre sin vedtatte områdereguleringsplan for vindkraft senere i prosessen, i strid med vår anbefaling, ber vi om at det stilles krav om solid politisk flertall i kommunestyret for å få vedtatt en områdereguleringsplan for vindkraft. Vi foreslår at dette da må gjøres med tre firedels flertall. Vårt primære standpunkt er fortsatt at kommunene skal ha en angrerett, som beskrevet tidligere, og at beslutningene da tas med alminnelig flertall.

Hvem skal være klagemyndighet?

Gjeldende rett i dag er at klager på planvedtak i kommunen behandles av statsforvalteren, mens klage på konsesjonsvedtak behandles av Olje- og energidepartementet. Departementene foreslår å løfte behandlingen av klage på vedtak om områderegulering for vind til samme forvaltningsnivå som klager på konsesjonsvedtak. Det betyr i praksis at klagebehandlingen løftes fra statsforvalteren til Kommunal- og distriktsdepartementet. Vi mener at statsforvalteren fortsatt bør være klagemyndighet i behandlingen av vindkraftsaker etter PBL.

Muligheten for statlig plan må fjernes

Det foreslås en endring i PBL § 6-4 som innebærer at Olje- og energidepartementet ikke lenger kan bestemme at konsesjon for vindkraft skal ha virkning som statlig plan etter PBL. Men det står også i høringsnotatet at «Endringen innebærer at en eventuell statlig plan for vindkraftanlegg skal utarbeides etter de ordinære bestemmelsene for statlig plan i § 6-4 første og andre ledd» (side 60). Slik vi forstår forslaget, vil det dermed fortsatt være hjemmel til å presse gjennom nye vindkraftanlegg med statlig plan, selv om kommunen motsetter seg utbyggingen. **Vi mener at det ikke skal være mulig å bruke statlig plan for å overstyre kommunens avgjørelser dersom den ikke ønsker nye vindkraftanlegg med negative naturkonsekvenser.**

Konsultasjon med samiske interesser

Norge har et særskilt ansvar for å ta vare på naturgrunnlaget for samisk kultur. Omtrent halvparten av alle vindkraftanlegg som er bygd ut i Norge i dag, er tvunget inn i reinens leveområder. Presset på samisk naturgrunnlag fra vindkraft kommer i tillegg til en lang rekke andre inngrep, arealtap og en stadig større trussel fra klimaendringer. Vi vil påpeke viktigheten av at samiske interesser blir ivaretatt og gitt stor vekt i henhold til ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter. Artikkel 19 pålegger konsultasjoner med urfolk for å oppnå «informert forhåndssamtykke gitt på fritt grunnlag» i saker som angår dem. Helt sentralt er det også å nevne FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27, som førte til en høyesterettsdom i Fosen-saken. Vi vil ikke ha gjentakelser av Fosen-saken.

Naturvernforbundet er positiv til at samiske rettigheter skal avveies på konsesjonsstadiet med staten (NVE) som hovedansvarlig, og at det ikke skal gis konsesjon dersom tiltaket innebærer overskridelse av den materielle skranken som følger av SP-artikkel 27. Vi mener at staten

(konsesjonsmyndigheten) skal ilegges ansvaret med å sende på høring og legge forslag til områderegulering for vindkraftanlegg ut til offentlig ettersyn (jmfør kapittel 13.4), da det ikke kan forventes at alle kommuner har grundig kjennskap til SP-artikkel 27 og samisk kulturutøvelse som reindrift. Primært ligger overholdelsen av hensynet til samiske interesser på staten, og de kan ikke delegere seg bort fra dette ansvaret.

Sametinget har innsigelsesrett på plansaker etter PBL. Naturvernforbundet mener at Sametinget bør få konsultasjonsrett på reguleringsplaner som avsetter areal til vindkraft innenfor reindriftsområder og andre områder der samisk kulturutøvelse vil bli påvirket. Konsultasjonsrett også på reguleringsplan-nivået legger til rette for at staten bedre kan ivareta samiske interesser og forhindre brudd på FNs konvensjoner.

Vi vil også understreke at kommunen, og alle andre forvaltningsnivåer for øvrig, fortsatt har et ansvar for å ivareta samiske interesser. Ansvaret kan ikke pålegges NVE alene, selv om NVE som statlig organ bør ha et særskilt ansvar for nasjonale forpliktelser.

Nødvendig med prosessavklaring

Flere av forslagene virker lite gjennomarbeidet med tanke på de praktiske konsekvensene i saksbehandlingen og manglende avklaringer knyttet til ny ansvarsfordeling mellom planmyndighet, som vedtar reguleringsplan for vindkraft, og konsesjonsmyndighet, som gir endelig konsesjon til utbygger og behandler detaljplan/MTA. Med dagens ordlyd frykter vi ulik håndtering fra kommune til kommune og ulik vektlegging og hensyn til viktige natur-, kultur- og friluftslivsverdier. Vi savner også en tydeligere definisjon på hva som skal avklares i en områdereguleringsplan, det vil si hva som skal anses som «overordnet».

Naturvernforbundet anbefaler at det ryddes i disse usikkerhetsmomentene og etableres et tydelig prosesskart der det framgår hva som skal utredes, av hvem, og hvordan høringer og vedtak skal foregå på de ulike nivåene. Vi forutsetter at det lages en oppklarende forskrift «om samordningen mellom reguleringsplanprosessen for vindkraftanlegg og konsesjonsbehandlingen etter energiloven», slik foreslåtte endring av PBL § 12-1 peker på. I prosesskartet bør det også synliggjøres forskjellene på scenarioer der konsesjonsprosess og reguleringsplan gjennomføres parallelt og der dette er separate prosesser der for eksempel en kommune gjør arealavklaring uten at det foreligger konkret konsesjonssøknad.

Det foreslås at NVE skal overta enkelte oppgaver i planbehandlingen som etter normal saksgang ville vært kommunens ansvar som planmyndighet. De foreslåtte endringene i PBL § 3-7 innebærer at NVE kan «sende på høring og legge planforslaget ut til offentlig ettersyn på vegne av kommunen» i tillegg til «at NVE kan gjøres til ansvarlig myndighet for konsekvensutredninger ved områdereguleringer for vindkraft etter KU-forskriften, dersom planmyndigheten (kommunen) ønsker dette». Slik vi forstår høringsnotatet, er det et ønske om felles konsekvensutredning (KU) for reguleringsplan og konsesjonssøknad dersom dette er mulig.

Vi er enige i at det kan være fordelaktig at NVE som konsesjonsmyndighet gis et større organiseringsansvar blant annet for å gjennomføre høringsprosessen fordi de har mye erfaring og vil kunne sikre en mest mulig «standardisert» saksgang. I tillegg mener vi at samkjøring av konsekvensutredning for områdeplan og konsesjon kunne vært et godt forslag. Men, som anført over, vil dette kun være logisk dersom kommunen er sikret en reell mulighet til å omgjøre reguleringsplanen etter at alle fakta ligger på bordet og dersom disse to prosessene sammenfaller i tid, noe som neppe alltid vil være tilfelle. Problemstillingen understreker behovet for tydelig prosesskart.

Øvrige innspill om forvaltningssystemet for vindkraft

Konsekvensutredningene må bli bedre – uavhengighet er avgjørende for tillit

Mye av naturkartleggingen i forbindelse med nye vindkraftanlegg har vært mangelfull og ikke holdt høy nok standard til å belyse de faktiske naturverdiene i området. Det er viktig at koblingen mellom utbygger og utreder brytes, noe som også påpekes i KS' [Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre](#), forslag nummer 13.

Primært mener vi at bestillingen av konsekvensutredning må overføres til miljømyndighetene, for eksempel statsforvalter eller Miljødirektoratet og finansieres av utbygger. Eventuelt kan miljømyndighetene kvalitetssikre og gi godkjenningsvedtak av konsekvensutredningen før det kan tildeles konsesjon eller gjøres vedtak av områdereguleringsplan. Et minimum må være at det innføres et system med regelmessige etterkontroller og stikkprøver av slike utredninger. Slik sikrer vi at utbyggere investerer i god kartlegging, så tidlig som mulig i prosessen. Det er også viktig at kravet til innholdet i konsekvensutredningene skjerpes, særlig med tanke på sumvirkninger av alle faktorer sett under ett.

Naturhensyn må vektlegges

Vi ber om at Stortingets anmodningsvedtak om endringer i konsesjonsbehandlingen for vindkraft på land følges opp, med innstramminger og større vektlegging av naturverdier. Det ligger mange gode elementer i NVEs *Forslag til mal for nye utredningskrav for vindkraftverk på land*, som ble sendt til Olje- og energidepartementet i mai 2022, men vi kan ikke se at disse retningslinjene verken er iverksatt eller har kommet på høring. Vi ber om at denne følges opp, med mulighet for sivilsamfunnet til å komme med innspill, hvor vi vil benytte anledningen til å kommentere denne spesifikt.

Konsesjonssystemet mangler mekanismer og juridisk forankring som sikrer at natur-, kultur- og friluftsinnteresser tillegges tilstrekkelig vekt. Når konsesjonssystemet oppdateres gjennom integrering i PBL, bør det derfor samtidig oppdateres med mekanismer (ufravikelige krav som er lov- eller forskriftsfestet) som sørger for at sårbar og verdifull natur beskyttes mot vindkraftutbygging. Det er mye interesse for å øke energiproduksjonen i Norge, men vi kan ikke tillate at dette fører til nedbygging av verdifull natur.

Naturmangfoldloven (NML) må etterleves

- NML er gjeldende på alt norsk landterritorium og må innlemmes i enhver beslutning der naturmangfoldet blir påvirket.
- Det bør komme tydelig fram hvordan de miljørettslige prinsippene § 8-12 og § 14 (hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur) i NML blir ivaretatt i vurdering av hver enkelt konsesjonssak.
- Særlig må § 9 om føre-var-prinsippet og § 8 om krav til kunnskapsgrunnlaget i mye større grad enn i dag legges til grunn i håndteringen av vindkraftsaker.
- Regelverket for vindkraft må også tilpasses de internasjonale forpliktelsene Norge har inngått gjennom Naturavtalen i Montreal.

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet



Truls Gulowsen
leder