



FNI REPORT NUMBER 3 | 2024

LARS H. GULBRANDSEN
TOR HÅKON JACKSON INDERBERG
GUSTAV OPSAHL

Norske kommuners erfaringer med vindkraft

Resultater fra en nasjonal survey



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Norske kommuners erfaringer med vindkraft

Resultater fra en nasjonal survey

Lars H. Gulbrandsen

Fridtjof Nansens Institutt

lhgulbrandsen@fni.no

Tor Håkon Jackson Inderberg

Fridtjof Nansens Institutt

thinderberg@fni.no

Gustav Opsahl

Fridtjof Nansens Institutt

gopsahl@fni.no



Abstract

Spring 2023, the Fridtjof Nansen Institute (FNI), in collaboration with the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS), conducted a survey among municipalities experienced with onshore wind power. The survey, part of the Windgov research project, aimed to explore municipal perceptions of wind power and related processes. Responses from experienced municipal employees indicated varied attitudes towards onshore wind power and general confidence in the Norwegian licensing system for on shore wind power. However, most respondents desired a more central role for municipalities in the concession process, despite reporting insufficient resources to effectively assume this role. The report summarizes these findings and discusses their implications for wind power management in Norway. The responses are linked to the licensing process prior to adopted changes summer 2023.

Sammendrag

Fridtjof Nansens Institutt (FNI), i samarbeid med Kommunesektorens Organisasjon (KS), sendte våren 2023 ut en survey-undersøkelse til en rekke kommuner med erfaring fra vindkraft på land. Denne rapporten er en sammenfatning av survey-undersøkelsens resultater. Formålet med undersøkelsen var å undersøke kommunenes oppfattelse og perspektiver på vindkraft og prosesser knyttet til utvikling av vindkraft. Den ble utført som en del av forskningsprosjektet "Arealbruksendringer og vindkraftforvaltning: Prosesser, praksiser, og press» (Windgov), som analyserer endringer i prosedyrer for beslutninger om konsesjon av vindkraft i Norge.

Undersøkelsen er i hovedsak besvart av kommuneansatte med lang fartstid i sine respektive kommuner og således lang erfaring med politiske prosesser og saksbehandling på kommunalt nivå. Svarene fra undersøkelsen viser at kommuners oppfatning og erfaring med vindkraft på land er varierende, både i holdning og omfang. Kommunene uttrykte generelt tillitt til konsesjonssystemet og lovverket. En majoritet av respondentene ønsket samtidig at kommunenes rolle skulle bli mer sentral gjennom hele konsesjonsprosessen, og ønsker spesielt rollen som planmyndighet. Majoriteten av kommunene som svarte på undersøkelsen svarer imidlertid at ikke har tilstrekkelige ressurser til å inneha denne rollen.

Rapporten tar innledningsvis kort for seg den tidligere og nåværende konsesjonsprosessen for vindkraft på land. Videre presenteres en oppsummering og diskusjon av de viktigste funnene fra survey-undersøkelsen og, avslutningsvis, hvilke implikasjoner disse kan antyde for vindkraft på land i Norge og kommunenes rolle i konsesjonsprosessen. Svarene fra undersøkelsen er knyttet til konsesjonssystemet før endringen sommeren 2023.

© Fridtjof Nansen Institute June, 2024

ISBN 978-82-7613-764-4

ISSN 1893-5486

FNI Report 3 | 2024

Norske kommuners erfaringer med vindkraft: Resultater fra en nasjonal survey

Lars H. Gulbrandsen, Tor Håkon Jackson Inderberg og Gustav Opsahl

Front page photo: Lars H. Gulbrandsen

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science and international law.

Contents/Innhold

1. Introduksjon	1
2. Metode	3
3. Om konsesjonsprosessen i vindkraftsaker	4
4. Funnt fra surveyen	7
4.1 <i>Respondenter</i>	7
4.2 <i>Erfaring</i>	8
5. Oppfatninger av vindkraft i kommunene	11
5.1 <i>Kommunenes involvering i konsesjonsprosessen</i>	12
5.2 <i>Kommunens rolle i konsesjonsprosessen</i>	13
5.3 <i>Fylkeskommunens rolle</i>	15
6. Diskusjon og implikasjoner av funnt	17
7. Oppsummering	20
8. Referanser	21

1. Introduksjon

Sommeren 2023 ble konsesjonsprosessen for vindkraft endret. Arealavklaringer gjennomført av kommunen etter Plan- og bygningsloven skal ligge til grunn før konsesjonsbeslutning kan fattes av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Flere høringer lå til grunn for denne endringen, som på mange måter ble initiert basert på reaksjoner og innspill til myndighetene i sammenheng med lanseringen av Nasjonal rammeplan for vindkraft på land, i april 2019. Den viktigste høringsrunden i denne sammenheng var til Stortingsmeldingen om endringer i konsesjonsbehandlingen av vindkraft på land (Olje- og energidepartementet 2020). Da Vindkraftmeldingen ble behandlet i desember 2020, traff et enstemmig Storting et anmodningsvedtak om å «innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven» (anmodningsvedtak nr. 143). Mange kommuner har uttrykt misnøye med hvordan NVE har håndtert konsesjonsprosessen, men med unntak av undersøkelser av innspill til Nasjonal rammeplan for vindkraft på land (Eikeland et al. 2023), har det ikke vært gjort noe forsøk på å systematisk samle inn kommunenes perspektiver på konsesjonsprosessen og involvering av kommune, samt deres erfaringer med vindkraft. Derfor organiserte Fridtjof Nansens Institutt i samarbeid med Kommunesektorens Organisasjon (KS) en spørreundersøkelse til kommuner med erfaring fra vindkraftprosesser. Dette ble gjort innenfor rammene av prosjektet "Arealbruksendringer og vindkraftforvaltning: Prosesser, praksiser, og press» (Windgov).

Windgov ved Fridtjof Nansens Institutt er finansiert av Norges forskningsråd og fokuserer blant annet på endringene i beslutningsprosedyrer for vindkraftkonsesjoner i Norge og hvordan disse påvirker utfallets legitimitet og press på arealbruk i urørte områder. Hovedmålene for prosjektet er å undersøke hvordan utviklingen innen vindkraftutbygging har påvirket arealbruk over tid, og å analysere konsekvensene av endringer i konsesjonsordningen for vindkraft. Prosjektets vil bidra til praktisk kunnskap for relevante myndigheter og interessenter, samt til den akademiske forskningen på konsesjons- og planleggingspraksiser og effekter på legitimitet og arealpress.

Utgangspunktet for spørreundersøkelsen var å kartlegge kommunenes egne perspektiver på vindkraftprosessene, erfaringer med denne og perspektiver på hvordan de selv mener de best burde involveres. Kommunene er en sentral aktør, særlig fordi all vindkraft eller annen infrastruktur som bygges i Norge nødvendigvis må befinne seg i en eller flere kommuners område. Mellom 2009 og 2023 har kommunene hatt svak formell innflytelse på vindkraftsaker i eget område, selv om den uformelle påvirkningen på det endelige konsesjonsvedtaket har vært så stor at tidligere forskning har karakterisert det som et «uformelt veto» (Inderberg et al., 2019). Overordnet politisk styring av selve konsesjonsprosessen gjennom styringssignaler og instruksjoner har også vært begrenset (Gulbrandsen et al., 2021).

Kommunenes innflytelse i konsesjonsprosessen har i stor grad vært begrenset til å si ja eller nei til vindkraft i sine områder (Inderberg et al. 2019). Flere av kommunene som har fått vindkraftprosesser på sine områder har heller ikke alltid vært klar over mulighetene til påvirkning (Inderberg and Saglie, 2021; Saglie et al., 2020).

Spørreundersøkelsen retter seg ikke primært mot kommunepolitikerne, men mot relevante personer i kommuneadministrasjonene, deres involvering i vindkraftprosessene og således erfaringer, spesielt knyttet til konsesjonsprosessen. Samtidig vet vi at det er tette forhold

mellom politisk og administrativt nivå i kommune-Norge, og det gjenspeiles også i at en viss andel av besvarelsene er gjennomført av ordførere.

I denne rapporten oppsummerer vi de viktigste funnene og diskuterer implikasjonene av disse. Temaene som vi belyser handler i stor grad om oppfatning av vindkraftprosesser, involvering i og erfaringer med disse, og oppfatning om hvordan konsesjonsprosessen *bør* organiseres og hvilken rolle enkelte andre aktører *bør* ha.

2. Metode

Surveymetode ble valgt for formålet om å bredt kartlegge kommunenes oppfattelser og erfaringer med vindkraftprosesser, også på bakgrunn av at vi allerede hadde gode kvalitative data gjennom arbeid i flere forskningsprosjekter om vindkraftpolitikk og konsesjonsprosesser. Siden formålet var å kartlegge faktiske erfaringer i kommunene, var vi ikke interessert i kommuner som ikke hadde erfaringer med vindkraftverk. Det er omkring 88 kommuner som har direkte erfaring med vindkraftverk i Norge, i form av gjennomgått konsesjonsprosess og i en del tilfeller også realisert vindkraftverk. De av disse som ikke har realiserte vindkraftverk på sine områder har dermed enten fått positive konsesjonsvedtak som ikke har blitt bygget, negative konsesjonsvedtak, eller konsesjonen har blitt trukket. I tillegg til disse 88 er det en del kommuner hvor prosessen har blitt avsluttet på et tidligere stadium.

Imidlertid var vi også interessert i kommuner med indirekte erfaring av vindkraft, og definerte dette til å være kommuner som var nabo til vindkraftanlegg eller prosesser. Alle disse kommunene utgjorde til sammen 276 i antall, som mottok surveyen. Surveyen ble sendt ut gjennom KS sitt nettverk og fulgt opp for å øke svarprosenten. Perioden for undersøkelsen var mellom 18. april og 22. mai 2023. Det ble avgitt 105 responser på undersøkelsen. Det var ønskelig for undersøkelsens kvalitet at kommuneansatte på høyt nivå eller med lang erfaring fra planprosesser, med innsikt i lokale beslutningsprosesser knyttet til vindkraft, besvarte undersøkelsen.

Svarene på undersøkelsen ga et varierende bilde av erfaringer med vindkraft. Flere besvarelser var mangelfulle, ettersom de manglet flere svar som var sentrale for undersøkelsens verdi. Undersøkelsens formål var å få vite mer om kommuneadministrasjonens *erfaringer med og oppfatninger om* vindkraft. Som følge av dette ble datasettet rensket slik at kun respondenter med direkte eller indirekte erfaring med vindkraft ble brukt i den videre analysen. I praksis betyr dette at alle respondenter som har svart «Vi har ingen erfaring med vindkraft på land» på spørsmål 4 i undersøkelsen er fjernet. En kvalitativ gjennomgang av besvarelsene viste at disse respondentene heller ikke hadde besvart noen av de påfølgende 20 spørsmålene i undersøkelsen. Disse besvarelsene fremstår derfor som lite verdifulle for den videre analysen. Dette utgjorde 35 respondenter.

Ufullstendige besvarelser, test-besvarelser eller doble svar som ville negativt påvirket de fullstendige besvarelsenes validitet er fjernet. Dette utgjorde 15 respondenter.

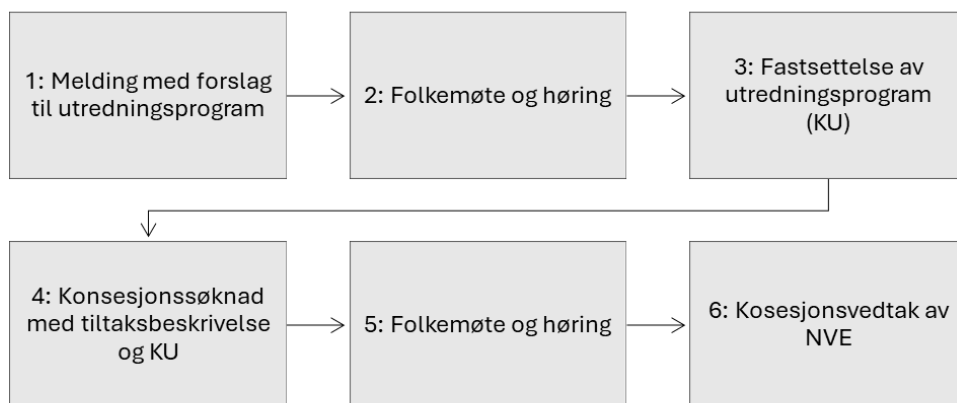
Dette ga i alt 55 gjenværende respondenter, som enten har vindkraft i sin egen kommune, har behandlet ulike former for vedtak i kommunestyret, har vært i kontakt med utbygger eller er nabokommune til et vindkraftverk. Rensingen av datasettet beskrevet over økte den gjennomsnittlige svarprosenten til 82%, sammenliknet med 54% før rensing. Videre kommentarer knyttet til dette utdypes videre i rapporten.

3. Om konsesjonsprosessen i vindkraftsaker

Å bygge et vindkraftanlegg større enn 1 MW og med mer enn fem turbiner krever konsesjon, eller tillatelse, fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) etter energiloven. For anlegg mellom 1 og 10 MW gjennomføres en forenklet konsesjonsprosess. Etter endringer i konsesjonsordningen fra og med 1. juli 2023 er det også lagt til en ny og parallell prosess etter Plan- og bygningsloven, hvor kommunen er ansvarlig for å gjennomføre arealavklaringer gjennom en områderegulering for planarealet i forkant av konsesjonsvedtak hos NVE. Vi presenterer her først konsesjonsprosessen i perioden 2009 til konsesjonsbehandlingen ble midlertidig stanset i 2019, inntil en ny konsesjonsordning var på plass, før vi kort presenterer de viktigste endringene fra juli 2023 og noen implikasjoner av dette.

NVE har fått delegert myndigheten til å gi konsesjon fra Energidepartementet. Ifølge reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven skal tiltak av en viss størrelse konsekvensutredes. For vindkraft innebærer dette tiltak som produserer mer enn 10 MW. For vindkraftanlegg over denne størrelsen skal det utarbeides en tidlig varsling, kalt melding, som skal orientere ulike interesser/partnerer om at planlegging av et vindkraftverk starter opp. Utbygger skal redegjøre for tiltaket og beskrive kort hvilke konsekvenser det kan antas å ha. I denne meldingsfasen er hensikten å komme frem til hvilke fagtemaer som skal utredes i en konsekvensutredning. Meldingen inneholder forslag til hvilke temaer som skal utredes. Denne meldingen legges ut til offentlig ettersyn med seks ukers høringsfrist. NVE arrangerer minst ett folkemøte i forbindelse med høringen. På bakgrunn av høring fastsetter NVE hva som skal utredes, dvs. godkjenner et konsekvensutredningsprogram (KU-program).

Konsesjonssøker (utbygger) er ansvarlig for at KU-programmet blir gjennomført, og kan velge hvilke fagpersoner som gjennomfører selve utredningen, og betaler omkostningene ved dette. Det foreligger flere veiledere for hvordan utredningen bør gjennomføres for de ulike temaene. Når konsekvensutredningene foreligger, sender tiltakshaver inn en full konsesjonssøknad med tilhørende KU. Denne søknaden, inkludert KU, legges ut til offentlig høring til aktuelle høringsinstanser, og NVE arrangerer også et åpent møte om saken. På bakgrunn av full søknad, konsekvensutredning og høringsinnspill behandler NVE søknader og begrunner vedtaket i et eget dokument.



Figur 1: Konesjonsprosessen før endringene i 2023

Et vedtak om konesjon var fram til lovendringene i juli 2023 i praksis også et planvedtak om lovfestet arealbruk. Dette skyldes at energianlegg var unntatt kravet om reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Det vil si at det ikke måtte utarbeides en reguleringsplan, noe som ellers kreves ved så store inngrep. I tillegg kunne departementet etter energiloven bestemme at det angitte arealet i konesjonen kunne reguleres som en statlig arealplan etter plan- og bygningsloven. Departementet kunne bestemme dette dersom det var motstrid mellom kommunens gjeldende arealplan og konesjonsvedtaket, eller dersom kommunen ikke ville gi dispensasjon fra gjeldende plan. Dermed kunne vindkraftanlegget bygges selv om det var i strid med arealformålet i gjeldende kommunale plan eller dersom kommunen nektet å dispensere fra arealplanen.

Under høringsperioden kunne ulike myndigheter fremme innsigelse til konesjonssøknaden. Dette kan for eksempel være samiske myndigheter, Stasforvalteren, kommune eller fylkeskommunen. NVE måtte organisere et meklingsmøte for å finne en mulig løsning. Dersom det ikke var mulig å finne en løsning og innsigelsen opprettholdes, ble innsigelsen automatisk en klage på vedtaket dersom NVE ikke tok hensyn til innsigelsen ved sitt vedtak. Det var også muligheter for andre parter med rettslig klageinteresse å klage på vedtaket, for eksempel miljøorganisasjoner.

Den formelle prosedyren var at NVE behandler klagen. Dersom NVE opprettholdt konesjonsvedtaket, gikk saken til behandling hos Olje- og energidepartementet (OED). Under behandlingen av klagen arrangerte OED møte og befaring på stedet der alle berørte interesser er invitert til å delta.

En konesjon gir tiltakshaver rett til å bygge ut og drifte et vindkraftanlegg inkludert tilknytning til nettet. En konesjon er vanligvis gitt for 25 eller 30 år, dersom utløp ikke er regulert i konesjonen, og kan inneholde en rekke vilkår. Energilovforskriften inneholder noen generelle krav til den som får konesjon. Dette kan dreie seg om drift, vedlikehold og modernisering av anlegget, miljø- og landskapsmessige ulemper, beredskap og nedleggelse av anlegget, samt inkludering av kommunen når den mer detaljerte planen for utbygging skal utarbeides, eller mer spesifikke ting som for eksempel å overvåke spesielle fuglebestander. Oppfølgingen av konesjonen tilligger NVE gjennom NVEs miljøtilsyn og omfatter godkjenning av detaljplan,

oppfølging i byggefasen, inspeksjon under og etter at byggefasen er avsluttet, saksbehandling av planer for nedlegging av anlegg og oppfølging av nedleggingsarbeid.

Med virkning fra 1 juli 2023 ble det gjennomført lovendringer for konsesjonsordningen for vindkraft på land. Lovendringene innebærer blant annet krav om kommunal arealavklaring etter plan- og bygningsloven i form av en områdereguleringsplan for vindkraftverket før det kan gis konsesjon etter energiloven. Områdereguleringen skal ikke kunne oppheves eller endres i strid med konsesjonen fra konsesjonstidspunktet og fram til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt. Kommunen kan imidlertid endre standpunkt og si nei til et vindkraftprosjekt helt fram til konsesjonen er gitt.

Fordi konsesjon ikke lenger kan gis i strid med kommunens områderegulering, ville det ifølge Olje- og energidepartementet ikke lenger være aktuelt å gi konsesjonen virkning som statlig arealplan. Statens mulighet til å gi endelig konsesjon gjennom statlig arealplan ble derfor opphevet.

Etter regelverket i Plan- og bygningsloven kan kommunen overlate til private å utarbeide forslag til områderegulering, men ikke kreve det. En ny bestemmelse for konsesjonspliktige vindkraftanlegg innebærer at kommunen kan kreve at private utbyggere utarbeider forslag til områderegulering for slike anlegg. Hensikten er å avverge at kommunen blir belastet med oppgaven og forhindre at manglende kommunal plankapasitet, ressurser eller prioriteringer forsinkes eller stopper gjennomføringen av vindkraftprosjekter. Private utbyggere har på sin side rett til å fremme forslag til områderegulering og få forslaget behandlet av kommunen.

Lovforslaget fikk bred støtte fra mange som har levert høringsinnspill. Imidlertid var både KS, Landssammenslutningen av norske vindkraftkommuner (LNVK) og flere andre kritiske til forslaget om at områdereguleringen skal være på et «overordnet nivå». Et sentralt spørsmål er hvor langt en kommune skal kunne gå i å sette krav til synlighet for turbiner, maksimal høyde, inngrepsfrie områder, støy og helse i områdereguleringen for vindkraftanlegget. Stridens kjerne er enkelt sagt hva slags krav kommunen skal kunne stille i områdereguleringen, og hva NVE kan bestemme i detaljreguleringen.

Olje- og energidepartementet påpekte i høringsnotatet at i prinsippet kan områderegulering og detaljregulering «ha samme detaljeringsnivået når det gjelder arealformål, hensynssoner og bestemmelser». Lovforslaget, som ble vedtatt av Stortinget uten endringer, ga imidlertid ingen avklaring på hva som skal bestemmes i områdereguleringen, og hva som kan overlates til NVE og utbygger å avgjøre i utforming av detaljplanen. Det var strid om slike spørsmål som bidro til et så høyt konfliktnivå at Solberg-regjeringen i april 2019 beordret full stans i behandlingen av søknader om å få bygge vindkraft på land. Slike avklaringer må gis i veiledere fra NVE og gjennom dialog mellom NVE og kommunene i konkrete utbyggingssaker.

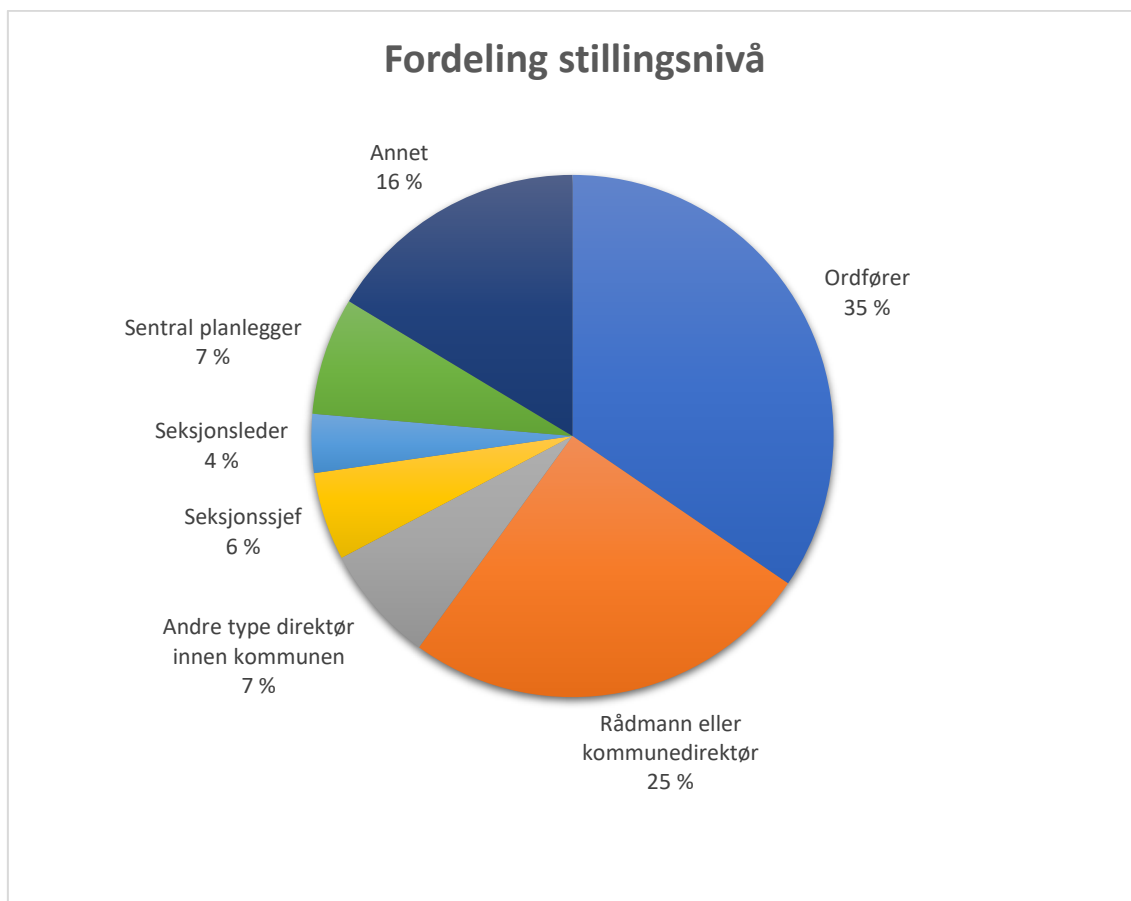
Et annet sentralt spørsmål er hva lovendringene vil bety for muligheten til å ta større naturhensyn enn tidligere. Vindkraftmeldingen (2020), med tilhørende innstilling fra et flertall på Stortinget, slår fast at miljøhensyn skal vektas tyngre enn tidligere i konsesjonsbehandlingen. Når kommuner selv skal finne areal til vindkraft, kan det derimot bli mer krevende å planlegge helhetlig og vurdere den samlede belastningen på naturen.

Mye gjenstår å se når det gjelder praktiseringen av den nye konsesjonsordningen. I neste kapittel vender vi oppmerksomheten mot hva kommunene har svar i undersøkelsen om holdninger til vindkraft.

4. Funn fra surveyen

4.1 Respondenter

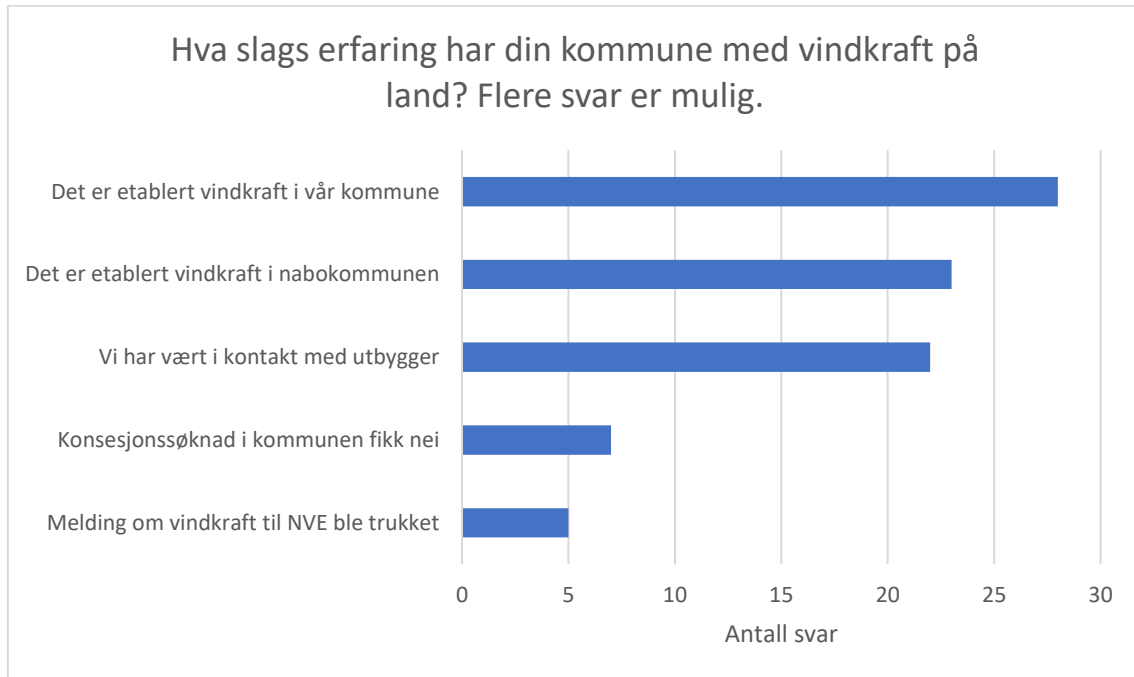
Som tidligere nevnt var det ønskelig at ansatte på høyt nivå eller med lang fartstid i kommunen besvarte undersøkelsen. En gjennomgang av besvarelsene viser at en overvekt av respondentene har stillinger på høyt nivå i sine respektive kommuner (figur 2). Videre kan det observeres en gjennomsnittlig ansettelsestid på 13,9 år (median 12 år), hvilket tilsier at respondentene har svært lang erfaring fra kommunalt arbeid generelt og spesielt i sine respektive kommuner. Respondentene representerer også kommuner fra hele landet.



Figur 2: Fordeling stillingsnivå respondenter (N=55)

4.2 Erfaring

Denne delen av rapporten vi ta for seg spørsmålene som kan kategoriseres å omhandle respondentenes erfaring med vindkraft. Formålet er å danne et bilde av hvilken erfaring kommunene har fra et deskriptivt perspektiv, hvilket kan indikere hvor godt kommunene er kjent med konsesjonsprosessene bak etablering av vindkraft på land.



Figur 3: Hva slags erfaring har din kommune med vindkraft på land? Flere svar er mulig. (N=55)

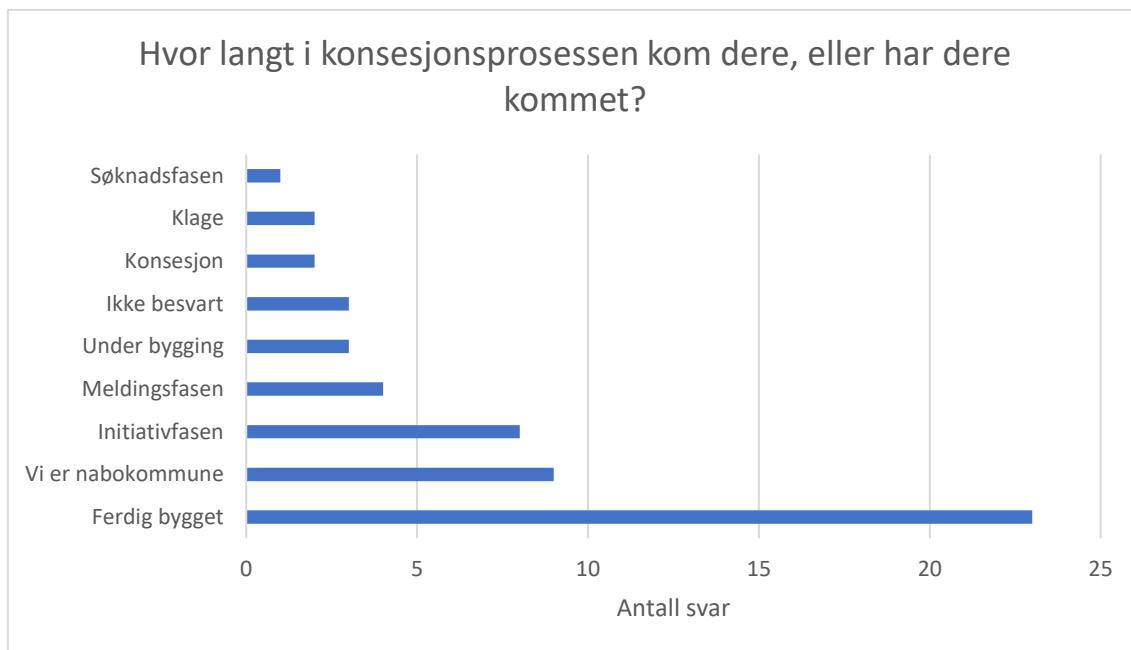
Det selektive utvalget, hvor alle besvarelser som oppga at de ikke hadde noen erfaring med vindkraft er luket ut, har ulike erfaringer knyttet til vindkraft (se Figur 3). På spørsmålet «hva slags erfaring har din kommune med vindkraft på land?» svarer litt under halvparten av respondentene at det er etablert vindkraft i deres kommune. Samtidig viser en kvalitativ gjennomgang av svarene at til sammen 41 av 55 respondenter (75%) har vindkraft enten i egen kommune, i nabokommunen eller begge deler, hvilket viser at flertallet av respondentene har vindkraft i sin nærhet og kan derfor antas å ha en erfaringsbasert oppfatning på feltet.



Figur 4: Hva slags vedtak? Flere svar er mulig. (N=39)

Videre viser undersøkelsen at 39 av 55 (71%) respondenter har behandlet ulike former for vedtak knyttet til vindkraft i sitt kommunestyre. Fordelingen presenteres i figur 4. Merk at totalt avgitte svar på dette spørsmålet overskrider 39 da det var mulig å oppgi flere svar.

Av svarfordelingen i Figur 4 ser vi at det er nesten like mange kommuner som har prinsippvedtak 'for' som 'mot' vindkraft i kommunen, og til sammen 20 kommuner (mer enn 50% av de som har svart) som har slike prinsippvedtak. Litt mer enn halvparten av kommunene har gitt høringssvar til konsesjonsprosesser. Ettersom alle vertskommuner blir hørt i løpet av konsesjonsprosessen, må vi anta at kommuner som ikke har avgitt høringssvar enten er nabokommuner til et vindkraftverk eller at en melding om å etablere et vindkraftverk i kommunen ble trukket eller ikke kom til full konsesjonsbehandling.



Figur 5: Hvor langt i konsesjonsprosessen kom dere, eller har dere kommet? (N=52)

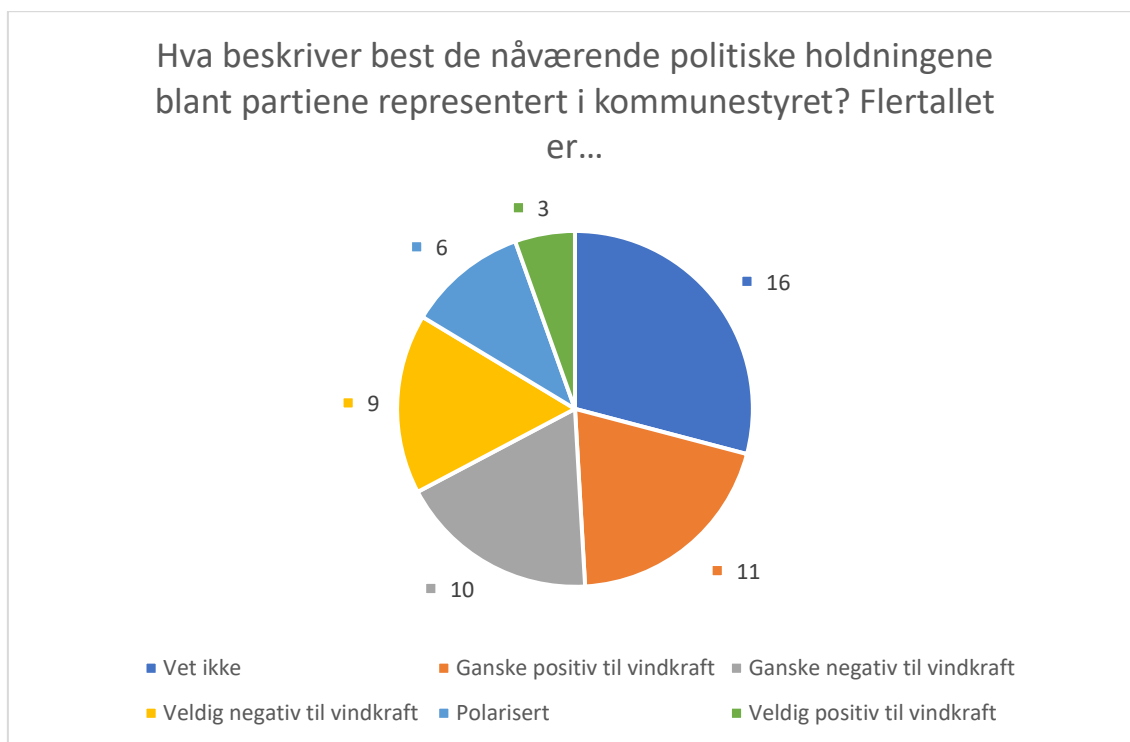
Undersøkelsen spurte også om hvor mange konsesjonsprosesser kommunene hadde vært gjennom, hvor 52 kommuner besvarte spørsmålet. Av disse oppgir 3 stykker at de ikke vet, mens 49 oppgir at de har vært gjennom totalt **69** konsesjonsprosesser (Gjennomsnitt: **1,4**). På spørsmål om hvor langt i en eventuell konsesjonsprosess kommunen kom eller har kommet (Figur 5) svarer i underkant av halvparten av respondentene at prosessen er fullført og anlegget er ferdig bygget. Resterende svar er spredt mellom de ulike svaralternativene, med «Initiativfasen» og «Vi er nabokommune» som utstikkere med litt flere avgitte svar enn øvrige alternativer.

På spørsmålet om hvordan kommunene er blitt informert om vindkraftplaner i kommunen eller nabokommunen (N=52) svarer 62% (32) at de ble informert av utbygger, 23% av enten grunneier, NVE eller media og de resterende 15% svarer annet. Dette indikerer at initiativet til å undersøke aktuelle lokaliteter for vindkraft i overveiende grad ligger hos utbyggerne. Med andre ord er det hverken energimyndighetene eller kommunene selv som peker ut aktuelle områder for vindkraftutbygging. Av de som har oppgitt et tekstsvare som følge av å ha valgt svaralternativet «annet» oppgir de fleste at de ikke vet.

5. Oppfatninger av vindkraft i kommunene

Vindkraft har vært et svært omtalt og kontroversielt tema de siste årene. Tidligere undersøkelser har allerede vist at den generelle opinionen rundt vindkraft har gått fra generelt positiv til negativ de siste årene (Aasen et al., 2022), noe som til dels reflekteres i datamaterialet fra denne undersøkelsen også.

Figur 6 viser at de politiske holdningene til vindkraft kan karakteriseres som sprikende. En svak majoritet av kommunene oppgir imidlertid at den generelle politiske holdningen til vindkraft oppfattes som negativ. 25% av respondentene oppgir at de oppfatter holdningene som positive, men det er en svært liten andel som anser de politiske holdningene som *veldig* positive, spesielt sammenliknet med andel som er veldig negative. Det gir noe sprikende resultater.



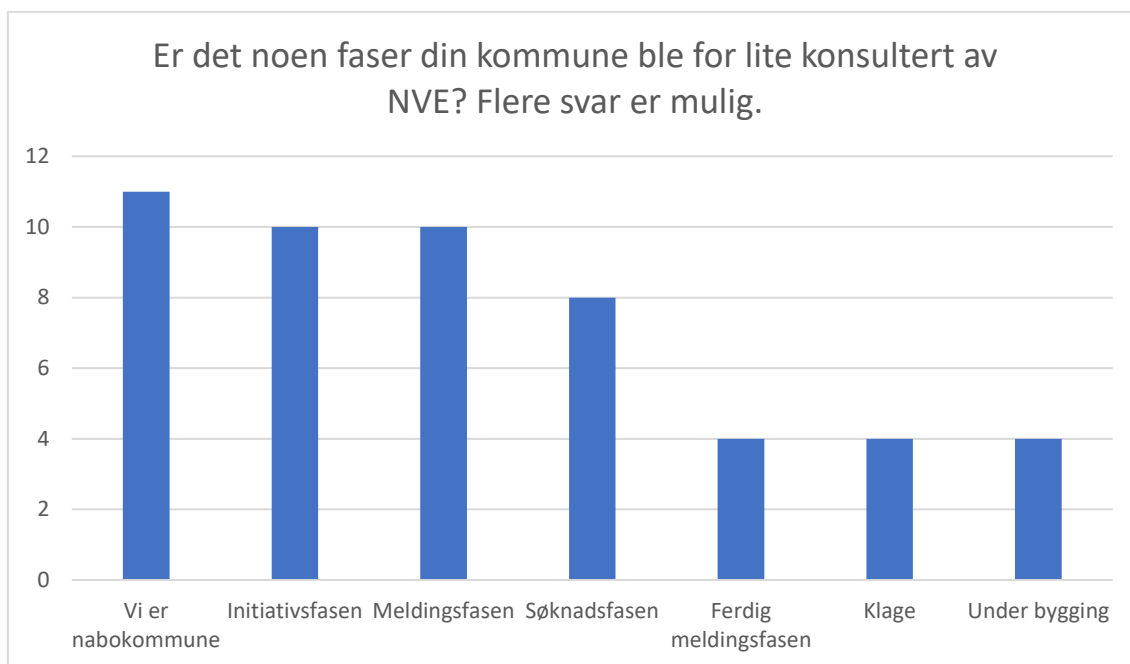
Figur 6: Hva beskriver best de nåværende politiske holdningene blant partiene representert i kommunestyret? (N=55)

Tidligere har hele konsesjonsprosessen vært underlagt NVE eller i ytterste konsekvens OED. I teorien har derfor ikke kommunene formell makt til å stoppe prosessene, kun rett til å bli hørt i høringsprosessen eller anke den endelige avgjørelsen. I praksis har imidlertid tidligere forskning vist at NVE svært sjeldent gir konsesjon der kommunene er negative til utbygging av vindkraft (Inderberg et al., 2020, 2019). Denne spørreundersøkelsen har i hovedsak fokusert kommuners erfaring og oppfatning av konsesjonsprosessen slik den var. Det kan være verdt å

merke seg at konsesjonsprosessen er endret siden denne undersøkelsen ble sendt ut, og kommunene ventes nå å få en mer sentral rolle med reell veto-makt i konsesjonsprosessen.

5.1 Kommunenes involvering i konsesjonsprosessen

På spørsmålet om det er noen faser av konsesjonsprosessen hvor de ble for lite konsultert er respondentenes svar mer spredt mellom de ulike alternativene (Figur 7), men her er også andelen svar noe lavere enn på samtlige av de andre spørsmålene (N=30).



Figur 7: Er det noen faser din kommune ble for lite konsultert av NVE? Flere svar er mulig. (N=30)

Svarene kan indikere at det også ønskes mer kontakt med NVE i de tidlige fasene av et vindkraftprosjekt. Den lave svarprosenten (55%) på dette spørsmålet kan imidlertid også tolkes dithen at kommunene anser seg godt nok konsultert og derfor finner spørsmålet irrelevant.

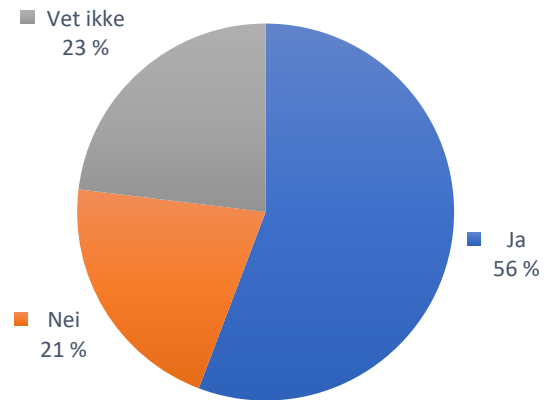
Respondentene fikk også mulighet til å kommentere på «konsesjonsprosessen slik den var før». Blant de svarene som ble avgitt (N=12) belyses det ved flere tilfeller en oppfatning av at kommunens standpunkt og ønsker ikke er respektert. Eksempelvis:

- «Kommunen ble totalt overkjørt av utbygger, av NVE og av OED Saksbehandlingen til NVE og OED opplevdes som uryddig, overfladisk og faglig svak. Konsesjonsvilkårene ble ikke fulgt. Retningslinjene for utarbeiding av MTA-plan ble ikke fulgt. Støyproblematikken ble ikke tatt på alvor. ...»
- «Kommunen opplever kun å være en ordinær høringspart på lik linje med andre. Dette oppleves ikke å være godt nok».

- «Vi ble tidlig delaktig, men fikk det inntrykket at det ikke betydde så mye hva vi mente, NVE gjorde sin selvstendige vurdering likevel».

I lys av dette er det interessant at majoriteten av respondentene mener at deres kommune var involvert i konsesjonsprosessen *i tidlig nok fase* (Figur 8). Her svarer 29 respondenter «ja» (N=52), mens kun 11 svarer «nei» og resterende 12 svarer «vet ikke».

Kommunene oppfatter, i det fleste tilfeller, at de blir involvert tidlig nok i konsesjonsprosessen, men at denne involveringen ikke er av stor betydning. Besvarelsene viser at i mange tilfeller gjelder dette helt fra begynnelsen i konsesjonsprosessen, i initiativ- og meldingsfasen, men også i den endelige konsesjonsavgjørelsen oppfatter kommunene seg forbigått av myndigheter og utbyggere.

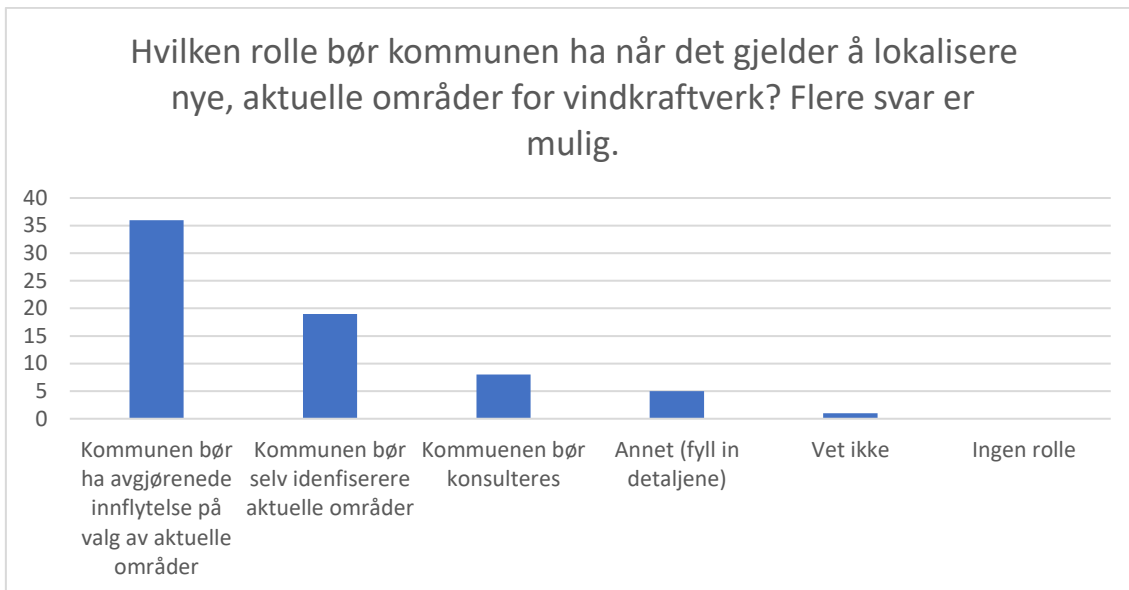


Figur 8: Var din kommune involvert i konsesjonsprosessen i en tidlig nok fase? (N=52)

5.2 Kommunens rolle i konsesjonsprosessen

Når spurt om kommunenes rolle som «viktig høringspartner» er «tilstrekkelig for å sikre gode konsesjonsvedtak ...», svarer 28 av respondentene (N=50) «Nei», mens 12 svarer «Vet ikke». Kun 10 respondenter mener rollen er tilstrekkelig.

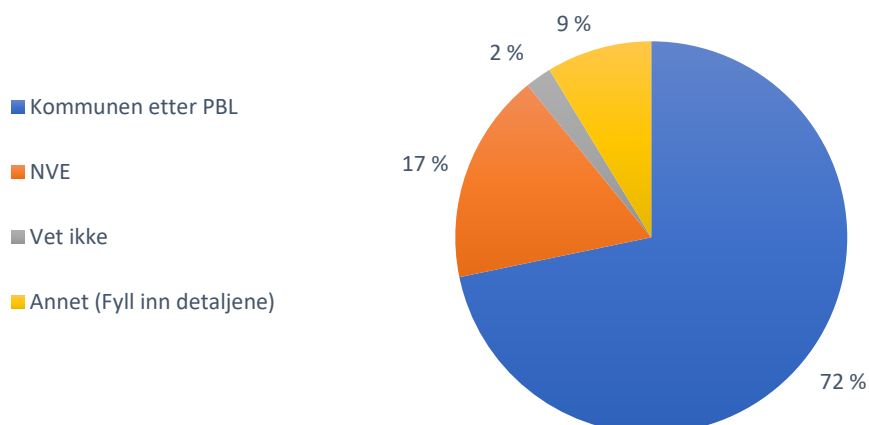
Dette reflekteres ytterligere av svarene illustrert i figur 9. Her blir respondentene spurt om hvilken rolle respondentene *burde* ha når det gjelder å lokalisere nye, aktuelle områder for vindkraft (N=50). Et stort flertall av respondentene (36) mente at kommunen bør ha «avgjørende innflytelse på valg av aktuelle områder» og at «kommunene selv bør identifisere aktuelle områder» (19). Under svaralternativet «annet» skrev flere respondenter at dette arbeidet burde ligge under kommuneplaner eller plan- og bygningsloven med kommunestyret som planmyndighet.



Figur 9: Hvilken rolle bør kommunen ha når det gjelder å lokalisere nye, aktuelle områder for vindkraftverk? Flere svar er mulig. (N=46)

Dette blir enda tydeligere i det påfølgende spørsmålet «hvem bør være planmyndighet i vindkraftsaker» (Figur 10). Her svarer 72% av respondentene at kommunen etter plan- og bygningsloven burde være planmyndighet og kun 17% at NVE skal fortsette å være dette. Dette gir et tydelig bilde av at de fleste kommuner ønsker en mer sentral posisjon og vetomakt i konsesjonsprosessene. En respondent som har svart «Annet (fyll inn detaljene)» bemerker imidlertid at med en mer sentral posisjon i prosessen medfølger økt arbeidsbyrde og således behovet for mer ressurser og kompetanse på feltet.

Hvem bør være planmyndighet i vindkraftsaker?



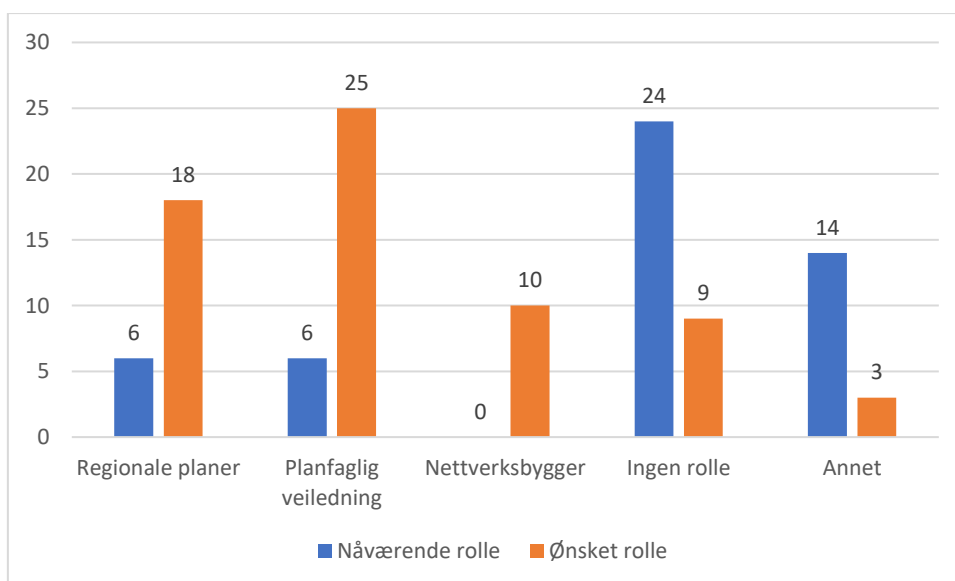
Figur 10: Hvem bør være planmyndighet i vindkraftsaker? (N=46)

Dette bringer frem et annet viktig spørsmål om hvorvidt kommunene anser å ha tilstrekkelig kapasitet til å være planmyndighet i vindkraftsaker (Figur 11). Spørreundersøkelsen viser på dette spørsmålet at litt over halvparten av respondentene ikke har tilstrekkelig kapasitet på det nåværende tidspunktet. Flertallet av disse anser seg å være i en posisjon hvor de kan styrke kapasiteten ved behov, men det er også en del respondenter som ikke anser seg å ha mulighet til dette. Samtidig svarer også litt under en tredjedel av respondentene at de har kapasiteten på det nåværende tidspunkt.



Figur 11: Har din kommune kapasitet til å være planmyndighet i vindkraftsaker? (N=48)

5.3 Fylkeskommunens rolle



Figur 12: Hvordan har Fylkeskommunen bidratt til planleggingen og lokaliseringen av vindkraftverk i din kommune? Og hvordan bør den bidra? (N=46)

Avslutningsvis ble respondentene bedt om å besvare hvordan de har opplevd fylkeskommunens involvering i vindkraftsaker i sin kommune, og hvordan de mener fylkeskommunen *bør* bidra i fremtiden (figur 12). Selv om enkelte av respondentene ikke ønsker noen innblanding fra fylkeskommunen, viser undersøkelsen også at mange mener det bør komme en faglig støtte og veiledning fra fylkeskommunens side, samt regionale planer som kommunene kan forholde seg til. Undersøkelsen viser også at i de tidligere konsesjonsprosessene har fylkeskommunen stort sett ikke vært innblandet.

6. Diskusjon og implikasjoner av funn

Undersøkelsen gir et godt bilde av norske kommuners erfaringer med vindkraft etter en periode med sterk utbyggingstakt og mye offentlig diskusjon om vindkraftpolitikken. Etter rensing av datasettet, som beskrevet i metodekapitlet, består utvalget av respondenter fra 55 kommuner med direkte eller indirekte erfaring med vindkraft. Dette er en stor andel av kommunene som har erfaring med vindkraft, og svarene kan derfor regnes som ganske representative. De bidrar til å fylle hull i kunnskapsgrunnlaget og gir nye data om kommunenes erfaringer med konsesjonsprosessen for vindkraft på land.

Beskrivelsene av respondentene viser at alle kommunene i utvalget har relevante erfaringer med vindkraft, men at erfaringene varierer fra litt erfaring med en konsesjonsprosess i egen kommune eller en nabokommune til en full konsesjonsprosess med ferdig bygget anlegg i egen kommune. Som nevnt svarer i underkant av halvparten av respondentene som besvarte spørsmålet om hvor langt i en konsesjonsprosess kommunen kom eller har kommet, at prosessen er fullført og anlegget ferdig bygget. De resterende svarere viser andre relevante erfaringer med vindkraft, med litt flere avgitte svar på svaralternativene “vi er nabokommune” og “initiativfasen” enn de andre svaralternativene. Undersøkelsen viser at over to-tredjedeler av respondentene som besvarte spørsmålet har behandlet ulike former for vedtak knyttet til vindkraft i sitt kommunestyre.

Undersøkelsen viser at til sammen 19 respondenter har svart at de oppfatter den generelle politiske holdningen til vindkraft i Norge er ganske eller veldig negativ, 6 svarte polarisert, mens 11 svarte ganske positiv og 3 svarte veldig positiv. Selv om antall respondenter er relativt lavt, indikerer disse svarene at respondentens oppfatninger stemmer overens med undersøkelser som viser at opinionen har gått fra en generelt positiv til en mer negativ holdning til vindkraft på land de siste par-tre årene. Likevel er det verdt å merke seg at flere oppfatter at den generelle politiske holdningen til vindkraft fortsatt er ganske positiv, til tross for alle protestene og konfliktene knyttet til vindkraftutbygging. Det er også viktig å påpeke at svaralternativet flest respondenter (16) valgte her, var “vet ikke”. Det kan tyde på at de politiske signalene om videre vindkraftutbygging ble oppfattet som uklare da undersøkelsen ble gjennomført, og at det var stor usikkerhet knyttet til hva regjeringen og Stortinget mente om vindkraftpolitikken og konsesjonsordningen.

På spørsmålet om kommunen var involvert i konsesjonsprosessen i tidlig nok fase, har vi sett at 29 respondenter svarer ja, mens 11 svarer nei og de resterende svarer vet ikke. Kommunene mener imidlertid at denne involveringen ikke er av stor betydning for prosessen. Tidligere studier har vist at flere lokalsamfunn har fortalt om manglende åpenhet og forutsigbarhet om hva som foregikk i tidlige sonderinger mellom utbyggere og grunneiere (Inderberg et al. 2019; Inderberg og Saglie 2021; Saglie og Inderberg 2020).

På spørsmålet om det er noen faser av konsesjonsprosessen hvor de ble *for lite* konsultert, er svarene ganske likt fordelt mellom initiativfasen (10), meldingsfasen (10) og søknadsfasen (8). Flere svaralternativer var mulige på dette spørsmålet. Svarene kan indikere at flere kommuner

ønsker mer kontakt med NVE i de ulike fasene av konsesjonsprosessen, men den lave svarprosenten (55%) kan samtidig også bety at kommunene føler seg tilstrekkelig konsultert og har derfor unnlatt å svare.

Som påpekt tidligere, fikk respondentene også muligheten til å kommentere på dette spørsmålet. Respondentene som valgte å kommentere (12 av 30 som svarte på spørsmålet) ga generelt sett uttrykk for at kommunens medvirkning i prosessen var relativt begrenset og at NVE burde lyttet mer til deres innspill. Disse svarene passer godt overens med tidligere funn om at mange kommuner har opplevd manglende eller for lite medvirkning i konsesjonsprosessen (Eikeland et al., 2023; Inderberg et al., 2019). I vår survey kan det imidlertid ikke utelukkes at respondenter som var fornøyde med prosessen i mindre grad kommenterte eller unnlott å svare på spørsmålet om det var noen faser av prosessen hvor kommunen ble for lite konsultert av NVE.

På spørsmålet om kommunens rolle som “viktig høringspartner” er “tilstrekkelig for å sikre gode konsesjonsvedtak”, svarte godt over halvparten av respondentene nei, mens bare en femtedel mente at rollen som høringspartner er tilstrekkelig. Resten svarte vet ikke. Flere ga uttrykk for at kommunen opplevde å bare være en “vanlig høringspart”, på linje med andre som ble hørt i prosessen. Som tidligere påpekt, er det imidlertid viktig å merke seg at tidligere undersøkelser viser at kommunen, til forskjell fra andre høringsinstanser, har hatt en form for uformell vetorett i konsesjonsprosessen (Inderberg et al., 2019). Dersom kommunestyret sa et klart nei til vindkraftplanene, har NVE bare gitt konsesjon i fem saker, og som klageinstans har OED med bare ett unntak reversert også disse vedtakene (Gulbrandsen et al., 2021). Kommunen har altså hatt en særskill uformell posisjon i høringsprosessen, utover adgangen til å klage på vedtak og gi innspill til planprosessen (Fauchald, 2018).

På den annen side har kommunenes innflytelse i stor grad begrenset seg til å si ja eller nei til vindkraft i konsesjonsprosessen. Undersøkelsen viser at kommunene generelt sett har opplevd å ha liten innflytelse på planleggingen av vindkraftanleggene. Mange kommunestyre og lokalsamfunn har også vært dypt splittet. Et knapt flertall for vindkraft i kommunestyret har betydning et entydig ja for NVE og utbygger, men i flere saker har både kommunestyret og lokalbefolkningen vært delt omtrent på midten. Flere kommuner har heller ikke sagt et klart ja eller nei til vindkraft, men har sagt ja under visse vilkår, uten at de har forstått at hverken NVE eller utbygger nødvendigvis kunne eller ville innfri disse vilkårene (Gulbrandsen et al., 2021).

På spørsmålene om hvem som bør utpeke aktuelle områder for vindkraft i kommunene og hvem som bør være planmyndighet i vindkraftsaker, kommer det enda tydeligere fram at respondentene ønsker at kommunen skal ha en avgjørende rolle. Et stort flertall mener at kommunen bør utpeke eller ha avgjørende innflytelse på valg av aktuelle områder og at kommunen bør være planmyndighet etter plan- og bygningsloven, uavhengig av hvorvidt kommunene hadde vindkraft i egen kommune, var nabokommune eller kun hadde vært i kontakt med utbygger. Disse funnene bekrefter tidligere studier som har vist at et flertall av kommunene som ble undersøkt, ga uttrykk for manglende muligheter for meningsfull deltakelse i konsesjonsprosessen og ønsket å være planmyndighet eller ha vetomakt i vindkraftsaker (Eikeland et al., 2023).

Det er imidlertid viktig å merke seg at på spørsmålet om kommunen har kapasitet til å være planmyndighet i vindkraftsaker, svarer litt over halvparten av respondentene at kommunen ikke har tilstrekkelig kapasitet på det nåværende tidspunktet. Flertallet av disse (20 respondenter) svarer at de kan styrke kapasiteten ved behov, mens resten (7 respondenter) svarer at de ikke har kapasitet og heller ikke ser at de kan stryke den. Selv om det generelle bildet er at et stort

flertall av kommunene ønsker å være planmyndighet i vindkraftsaker, viser tidligere studier at noen kommuner så det som en fordel at NVE håndterte hele konsesjons- og planprosessen på grunn av manglende kapasitet i egen kommune (Saglie et al., 2020). Det er også verdt å merke seg at noen kommuner har bedt om statlig arealplan i vindkraftsaker, ettersom de selv har hatt manglende kapasitet til å håndtere planarbeidet. En undersøkelse fra Asplan Viak viser at siden 2013 er konsesjonsvedtak gitt virkning som statlig arealplan i 11 saker (Ståvi, 2022). I fem av disse sakene har kommunene selv ønsket statlig arealplan, mens i seks saker har konsesjonsmyndigheten selv tatt dette initiativet fordi kommunen ikke ønsket å omregulere areal til vindkraft eller dispensere fra kommuneplanens arealdel (Ståvi, 2022, pp. 28–29).

På spørsmål om erfaringer med fylkeskommunens rolle og om den burde bidra mer i konsesjonsprosessen, viser undersøkelsen at mange (25 av respondentene) ønsker mer planfaglig støtte og veiledning fra fylkeskommunen. Mange respondenter ønsker også regionale planer som kommunene kan forholde seg til. Tidligere studier viser at NVE i stor grad har ignorert regionale planer for vindkraft utarbeidet av fylkeskommunene. Kun seks fylkeskommuner har laget regionale planer for vindkraft, og disse planene har hatt liten innvirkning på behandlingen av vindkraftsaker (Fauchald, 2018; Wiig et al., 2019). Vår undersøkelse bekrefter dette funnet og viser tydelig at respondentene ønsker at energimyndighetene burde legge til rette for at fylkeskommunen kan bidra med mer planfaglig veiledning til kommunene i konsesjonsprosessen.

7. Oppsummering

Undersøkelsen viser at kommunene har ulike erfaringer med konsesjonsprosessen for vindkraft på land. Mange av kommunene ga generelt sett uttrykk for tillitt til konsesjonsprosessen og lovverket. Majoriteten av respondentene mente at deres kommune var tidlig nok involvert i prosessen. Samtidig svarte de at denne involveringen ikke var av stor betydning og at de hadde liten innflytelse på prosessen utover å bli hørt om kommunen var positiv eller negativ til vindkraftplanene.

Samlet sett viser undersøkelsen at mange kommuner har opplevd liten grad av medvirkning i konsesjonsprosessen og at de ønsket seg større innflytelse i prosessen. Til tross for at de fleste av respondentene mente at de ble inkludert i konsesjonsprosessen på et tidlig tidspunkt, opplevde flertallet at de ble for *lite* konsultert i ulike faser av konsesjonsprosessen. Respondentenes svar viser videre at kommunene ønsker en mer sentral posisjon i konsesjonsprosessene med en avgjørende rolle i planprosessen, herunder arealavklaringer til vindkraftverk.

Et stort flertall av respondentene mente at kommunene burde være planmyndighet etter plan- og bygningslovene og ha vetorett i vindkraftsaker. Samtidig ga flere respondenter uttrykk for manglende kapasitet til å være planmyndighet i vindkraftsaker. Andre undersøkelser viser at noen kommuner har sett det som en fordel at energimyndigheten har håndtert hele konsesjons- og planprosessen for vindkraft, og enkelte kommuner har også bedt om statlig arealplan. Med lovendringene som trådte i kraft 1. juli 2023, som innebærer at kommunen skal være arealplanmyndighet etter plan- og bygningsloven i vindkraftsaker, blir det derfor viktig å gi planfaglig veiledning, støtte og ressurser til kommuner som skal gjennomføre områdereguleringer for potensielle vindkraftlokaliteter og bidra i planprosessen. Dette blir særlig viktig for små utkantkommuner med begrensende planressurser og liten eller ingen erfaring med konsesjonsprosesser.

8. Referanser

Aasen, M., Klemetsen, M., Vatn, A., 2022.

Folk og klima: Utvikling i nordmenns oppfatninger om klimaendringer, klimapolitikk og eget ansvar 2018-2021 (No. Report 2022:07). CICERO, Oslo.

Eikeland, P.O., Taranger, K.K., Inderberg, T.H.J., Gulbrandsen, L.G., 2023.

A wind of change in Norway: explaining shifts in municipal stances on wind power by policy feedback and energy justice. *Energy Res. Soc. Sci.*

Fauchald, O.-K., 2018.

Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer. Fridtjof Nansen Institute, Lysaker: Fridtjof Nansen Institute.

Gulbrandsen, L.H., Inderberg, T.H.J., Jevnaker, T., 2021.

Is political steering gone with the wind? Administrative power and wind energy licensing practices in Norway. *Energy Res. Soc. Sci.* 74. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.101963>

Inderberg, T.H.J., Rognstad, H., Saglie, I.-L., Gulbrandsen, L.H., 2019.

Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices. *Energy Res. Soc. Sci.* 52, 181–191. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.02.004>

Inderberg, T.H.J., Saglie, I.-L., 2021.

Planlegging av vindkraftanlegg og kommunenes rolle, in: Stokke, K.B., Broch Hauge, K. (Eds.), *Integrert Kystsonerforvaltning. Planfaglege, Samfunnsvitenskapelige Og Juridiske Perspektiv.* Universitetsforlaget, Oslo.

Inderberg, T.H.J., Theisen, O.M., Flåm, K.H., 2020.

What influences windpower decisions? A statistical analysis of licensing in Norway. *J. Clean. Prod.* 273, 122860. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.122860>

Saglie, I.-L., Inderberg, T.H.J., Rognstad, H., 2020.

What shapes municipalities' perceptions of fairness in windpower developments? *Local Environ.* 25, 147–161. <https://doi.org/DOI: 10.1080/13549839.2020.1712342>

Ståvi, J.M., 2022.

Bruk av arealplan etter plan- og bygningsloven i vindkraftsaker. Kartlegging av praksis i kommuner med vindkraftkonsesjoner. *Asplan Viak.*

Wiig, H., Tesli, A., Stokstad, S., Hanssen, G.S., 2019. *Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft Intensjon.* OsloMet, Oslo.



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE