

# Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer

Ole Kristian Fauchald





# Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer

Ole Kristian Fauchald

[okf@fni.no](mailto:okf@fni.no)

February 2018



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

**Copyright © Fridtjof Nansen Institute 2018**

**Title**

Concession Processes for Wind Power Developments in Norway – an Analysis of the Legal Framework

**Publication Type and Number**

FNI Report 1/2018

**Pages**

49

**Author**

Ole Kristian Fauchal

**ISBN** 978-82-7613-713-2

**ISSN** 1893-5486

**Abstract**

The concession process for wind power developments in Norway is mainly regulated by two Acts; the Energy Act and the Planning and Building Act. This report shows that the legislation and management practices on wind power developments involve a significant centralization of decision-making power to the Ministry of Petroleum and Energy and the Water Resources and Energy Directorate. The legislation for wind power developments has become more detailed, but much discretion is still left to management practices, especially under the Energy Act. The relationship between concession decisions under the Energy Act and planning decisions under the Planning and Building Act remains unclear. Administrative guidelines is of great importance in the wind power sector. The report indicates that inadequate and misleading guidelines create significant legal uncertainty for developers and interests affected by wind power developments. Fifteen years of promoting regional planning for wind power development has in essence been unsuccessful as the plans have to a limited extent been followed up and have become obsolete due to decisions to develop a national framework for wind power developments. Whether and how the national framework will be followed up through local and regional planning processes remains unclear. Environmental impact assessments have been supplemented by thematic conflict assessments, and the latter have been the subject of substantial criticism from the Directorate for Nature Management and the National Heritage Board. The report questions whether it will be appropriate to continue thematic conflict assessments when the national framework is in place. The development of wind power in Norway is far behind neighbouring countries, Sweden and Denmark, despite the fact that development has been a political priority in Norway since the late 1990s. The report shows that the Water Resources and Energy Directorate must bear a significant share of responsibility for not meeting the policy goals for wind power development in Norway.

**Key Words**

Wind power, local planning, regional planning, Energy Act, thematic conflict assessment, environmental impact assessment, strategic impact assessment

## Innholdsfortegnelse

1	Innledning og utgangspunkter	1
	1.1 Generelt	1
	1.2 Konesjon	4
	1.3 Planer og konsekvensutredning	5
	1.4 Utgangspunkter for den videre drøftelsen	6
2	Nærmere om konsesjon etter energiloven	7
	2.1 Innledning	7
	2.2 Innholdet i søknad	8
	2.3 Saksbehandling	10
	2.4 Innhold i vedtaket	14
	2.5 Omgjøring	15
	2.6 Klagebehandling	17
3	Plan- og bygningsloven	18
	3.1 Innledning	18
	3.2 Statlig nivå	19
	3.3 Regionale planer	20
	3.4 Kommunale planer	23
4	Konsekvensutredning	26
	4.1 Innledning	26
	4.2 Konsekvensutredning ved utarbeiding av planer	29
	4.2.1 Innledning	29
	4.2.2 Plikt til konsekvensutredning	29
	4.2.3 Utarbeiding av planprogram	34
	4.2.4 Konsekvensutredning	34
	4.3 Konsekvensutredning ved konsesjonssøknad	37
	4.3.1 Plikt til konsekvensutredning	37
	4.3.2 Utarbeiding av utredningsplan	39
	4.3.3 Konsekvensutredning	41
5	Konklusjoner	46



# 1 Innledning og utgangspunkter

## 1.1 Generelt

Denne rapporten er utarbeidet som en del av et forskningsprosjekt om vindkraft.<sup>1</sup> Forskningsprosjektet omhandler følgende hovedproblemstillinger:

1. Konkurrerende arealbruk i områder som er aktuelle for vindkraftutbygging,
2. Betydningen av naturvern hensyn ved saksbehandlingen av vindkraftprosjekter,
3. I hvilken grad og på hvilken måte tas det hensyn til samlet belastning av arealbruk ved tillatelser til etablering og drift av vindkraftanlegg, og
4. Hvordan kan rettslige rammeverk og saksbehandlingsprosesser mer effektivt ta hensyn til samlet belastning og samtidig ivareta hensynet til effektiv saksbehandling.

Sammenlignet med våre naboland er vindkraftutbygging fremdeles i en oppstartsfase i Norge til tross for at temaet har vært høyt på den politiske dagsorden siden slutten av 1990-tallet.<sup>2</sup>

Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger er i hovedsak regulert i to lover; energiloven (1990 nr. 50) og plan- og bygningsloven (2008 nr. 71). Disse to lovene har svært forskjellige utgangspunkter og institusjonell forankring. Energiloven har som formål å «sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt» (§ 2). Energiloven inneholder de grunnleggende reglene for tildeling av tillatelser til å etablere og drive vindkraftanlegg (i denne rapporten omtalt som konsesjoner). Den legger opp til en sentralisert saksbehandling der søknader om vindkraftutbygginger først behandles av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og eventuelt overprøves av Olje- og energidepartementet (OED).

---

<sup>1</sup> Competing land-use pressures in Norway: Examining the integration of nature protection concerns in windpower licenses (Forskningsrådet, program MILJØFORSK, prosjektnummer 255638).

<sup>2</sup> I Norge produserte vindkraft 2,1 TWh i 2016 (1,4 % av samlet kraftproduksjon) basert på en samlet installert effekt på 873 MW fordelt på 374 vindturbiner (tall fra David E. Weir, Vindkraft – produksjon i 2016, NVE rapport 12-2017). Til sammenligning produserte vindkraft i Sverige 15,4 TWh i 2016 basert på en samlet installert effekt på 6 495 MW fordelt på 3 378 turbiner (tall fra svenskvindenergi.org) og i Danmark var produksjonen 46 PJ (12,8 TWh, 37,5 % av strømforsyningen) i 2016 basert på en samlet installert effekt på 5 245 MW fordelt på 6 119 turbiner (tall fra Energistyrelsen, Energistatistik 2016). Kart som viser status for vindkraftutbygging i Norge finnes på <https://temakart.nve.no/link/?link=vindkraftverk>.

Plan- og bygningsloven (pbl) har blant annet som formål å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner», «samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser», samt «sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter» (§ 1-1). Loven inneholder de grunnleggende reglene om utforming av arealplaner som angir hvilke aktiviteter som kan etableres på et gitt areal og om utredning av konsekvensene ved etableringen av slike aktiviteter. Den legger betydelig myndighet til kommunestyre og regionale organer. Loven administreres i hovedsak av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), med unntak for konsekvensutredninger som administreres i samarbeid med Klima- og miljødepartementet (KLD).

Det finnes relevant EØS-regelverk som setter rammer for lovgivningen. For energiloven er det først og fremst direktivet om produksjon av fornybar energi som er relevant (direktiv 2001/77/EF). For pbl er det direktivene om konsekvensutredning som er viktigst (direktiv 2001/42/EF og 2011/92/EU). EØS-regelverket vil bli diskutert der det er av særlig betydning.

Rammene for fremtidig utbygging av vindkraft ble politisk behandlet i 2016 som en del av stortingsmeldingen om energipolitikken fram mot 2030. På et overordnet plan vedtok regjeringen med Stortingets samtykke å utarbeide en «nasjonal ramme for vindkraft».<sup>3</sup> Foreløpig har NVE utarbeidet en metodologi for dette prosjektet basert på tilbakemeldinger fra OED og konsultasjoner med utvalgte interessenter.<sup>4</sup> NVE tar sikte på å oversende sitt faglige råd til departementet innen utgangen av 2018. I henhold til bestillingen fra departementet skal formålet med den nasjonale rammen være å «bidra til at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt når det søkes om konsesjon», «øke forutsigbarheten og effektivisere konsesjonsbehandlingen», og «dempe konflikter». Departementet har bedt om at det utarbeides «kun ett forslag» som skal identifisere de «mest egnede områder» for vindkraft. Disse områdene skal være «tydelig definerte og samlet gi rom for en betydelig, men avgrenset, mengde ny produksjon».<sup>5</sup> Opprinnelig ble det lagt til grunn at total ny produksjonskapasitet skulle være mellom 15 og 30 TWh, noe som eventuelt vil bringe norsk vindkraftproduksjon opp på samme nivå som Sverige og Danmark.<sup>6</sup> I den gjeldende metodebeskrivelsen er det gått bort fra dette fordi det ville kunne oppfattes som et «måltall».<sup>7</sup> I det følgende vil den nasjonale rammen bli diskutert der den antas at den vil være viktig for anvendelsen av regelverket.

---

<sup>3</sup> Meld. St. 25 (2015-2016) s. 193 og Innst. 401 S (2015-2016) s. 25-26.

<sup>4</sup> NVE, Nasjonal ramme for vindkraft. Revidert metode for utpeking av områder (19. januar 2018). Se også NVE, Metodebeskrivelse. Nasjonal ramme for vindkraft (udatert) og OED, Nasjonal ramme for vindkraft - videre arbeid, brev til NVE datert 27. oktober 2017.

<sup>5</sup> OED, Nasjonal ramme for vindkraft - videre arbeid, brev til NVE datert 27. oktober 2017 s. 2.

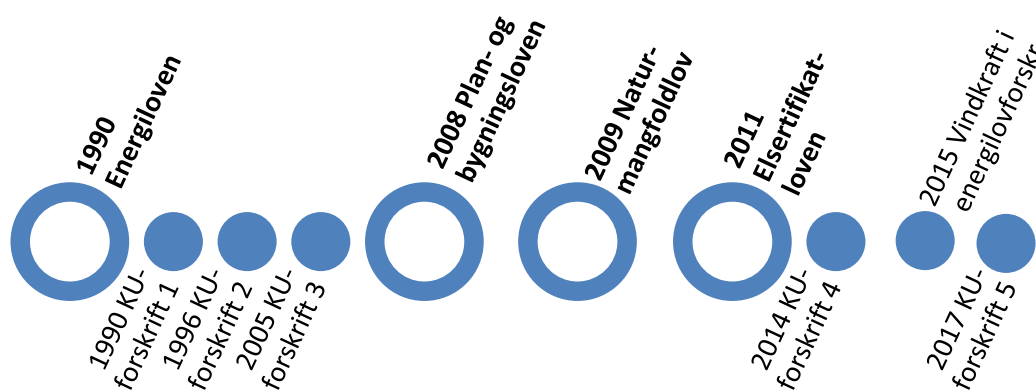
<sup>6</sup> NVE, Metodebeskrivelse. Nasjonal ramme for vindkraft (udatert) s. 24.

<sup>7</sup> NVE, Nasjonal ramme for vindkraft. Revidert metode for utpeking av områder (19. januar 2018) s. 14.



Elsertifikatloven (2011 nr. 39) med tilhørende forskrift kommer til anvendelse på vindkraftanlegg som har byggestart eller varig har økt sin energiproduksjon etter 7. september 2009, og vil ha betydning til utgangen av 2035. I Norge er det så langt bare elleve vindkraftanlegg som er godkjent under loven, mens det er godkjent hele 676 vannkraftverk og syv solkraftanlegg. Imidlertid er den totale installerte effekten på godkjente vindkraftanlegg hele 1540 MW (i snitt 140 MW) mot 6871 MW for vannkraft (i snitt 10 MW) og 5 MW for solkraft (i snitt 0,7 MW).<sup>8</sup> Dette betyr at en svært stor andel av installert effekt for vindkraft er godkjent.<sup>9</sup> Til tross for det lave antallet vindkraftanlegg som er godkjent så langt er det grunn til å forvente at ordningen vil få stor betydning for lønnsomhetskalkylene for vindkraftanlegg.<sup>10</sup> Under elsertifikatloven oppstilles det ikke krav til at vindkraftanlegg må oppfylle miljøkrav utover de som følger av annen lovgivning. Derfor blir denne lovgivningen ikke drøftet i det følgende.

**Figur 1: Tidslinje for de viktigste lov- og forskriftsvedtakene for vindkraft**



I drøftelsene av regelverket vil det på hvert punkt bli gjort rede for de viktigste historiske endringene, begrenset til tidsperioden etter vedtakelsen av energiloven i 1990 (figur 1). Det er også utarbeidet retningslinjer og

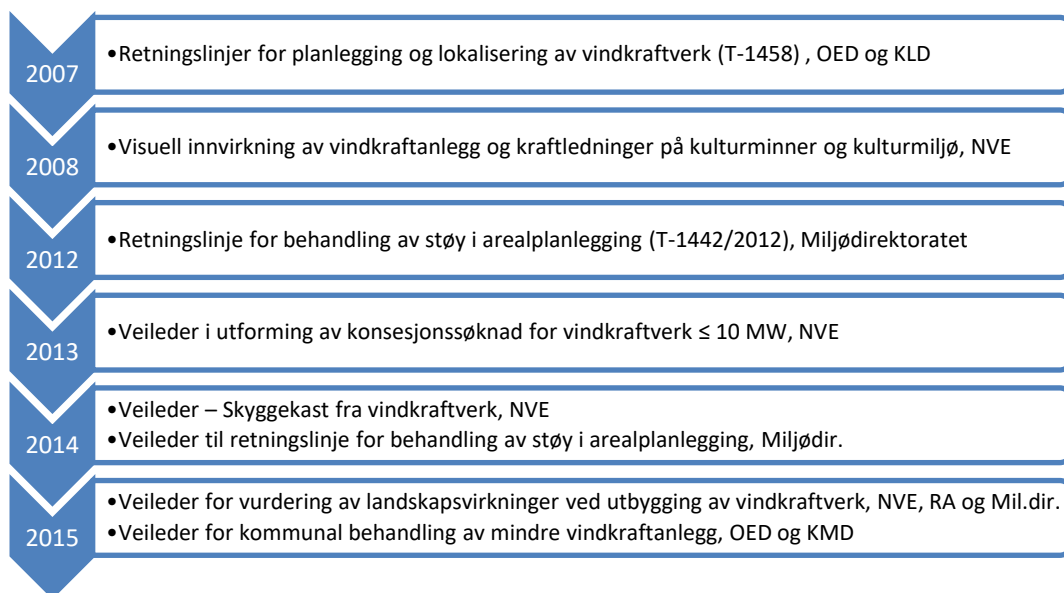
<sup>8</sup> NVE, tall fra desember 2017. Til sammenligning var 676 vannkraftverk godkjent med en samlet installert effekt på , se <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/elsertifikater/elsertifikater-behandlede-anlegg/>.

<sup>9</sup> Ved utgangen av 2016 var totalt installert effekt for vindkraft bare 873 MW og halvparten av dette var godkjent under elsertifikatloven, se David E. Weir, Vindkraft – produksjon i 2016, NVE rapport 12-2017. I 2017 har så langt tre vindkraftanlegg med installert effekt på hele 1106 MW blitt godkjent.

<sup>10</sup> Eksempel på betydningen i en konkret sak finnes i saken om utbygging av Sjonfjellet vindkraftverk med planlagt installert effekt 360 MW, der det uttales: «Søknaden var på høring i 2013, men NVE har avvendt sluttbehandling. 05.07.2016 ga NVE tiltakshaver beskjed om at det på dette tidspunkt er liten sjans for at prosjektet kan la seg realisere med elsertifikater innen fristen 31.12.2021. Saken er på dette grunnlag stilt i bero», se <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=113&type=A-1,A-6>.

veiledere som skal bidra til effektiv gjennomføring av regelverket (figur 2). Disse vil bli omtalt der de er relevante.

**Figur 2: Oversikt over sentrale retningslinjer og veiledere for vindkraft**



Innledningsvis skal det redegjøres for de nåværende rettslige utgangspunktene under energiloven og pbl. (punkt 1). Deretter skal de detaljerte drøftelsene fokusere på reglene om konsesjon etter energiloven (punkt 2), vedtak av plan etter pbl (punkt 3) og utarbeidelse av konsekvensutredninger (punkt 4). I tillegg til å redegjøre for hva som er gjeldende rett innenfor disse tre hovedtemaene, tar drøftelsene sikte på å identifisere uklarheter eller inkonsistenser i regelverket, i hvilken grad regelverket overlater skjønn til forvaltningen og i noen grad om dette skjønnet utøves i tråd med lovgivers intensjoner, samt om det norske regelverket er i overensstemmelse med norske forpliktelser under EØS-avtalen. Gitt forskningsprosjektets fokus på naturvern og samlet belastning på økosystemer samt forholdet mellom naturvern og tiltak for å redusere utslipp av klimagasser, vil det bli lagt særlig vekt på hvordan disse hensynene ivaretas i regelverket i lys av naturmangfoldloven (2009 nr. 100).

## 1.2 Konsesjon

**Energiloven** krever som utgangspunkt konsesjon dersom noen ønsker å etablere, endre eller utvide anlegg for produksjon, omforming, overføring eller fordeling av energi (§ 3-1 første ledd). Loven overlater til departementet (OED) å vedta forskrift om eventuelle unntak fra konsesjonsplikten basert på spenning eller installert effekt, eller på andre grunnlag (§ 3-1 annet ledd). Energilovforskriften inneholder et slikt unntak for landbaserte vindkraftanlegg (§ 3-1 annet ledd):

Vindkraftanlegg på land trenger ikke konsesjon når den installerte effekten i anlegget er inntil 1 MW. Omfatter vindkraftanlegget til sammen mer enn fem vindturbiner, foreligger det likevel konsesjonsplikt etter første ledd. Norges vassdrags- og energidirektorat

kan i tvilstilfeller avgjøre hvorvidt konsesjonsplikt foreligger. Eier av vindkraftanlegg uten konsesjonsplikt skal rapportere til Norges vassdrags- og energidirektorat når anlegget har fått endelig tillatelse etter plan- og bygningsloven.

Det kan også være krav om egen konsesjon for anlegg som knytter vindkraftverket til strømmettet.<sup>11</sup>

De nasjonale rammene som er under utarbeidelse skal etter planen ikke erstatte dagens konsesjonsbehandling. Men utgangspunktet for vurderingen av om konsesjon skal gis vil bli nytt. Det forventes at det vil bli vanskeligere å oppnå konsesjon i et område som ikke inngår i nasjonal ramme<sup>12</sup> eller i det minste som er ekskludert som følge av «harde» eller «myke» kriterier for eksklusjon.<sup>13</sup> Tilsvarende kan det forventes at det vil bli lettere å få konsesjon i områder som er identifisert som mest egnede områder i nasjonal ramme.

Vindkraftanlegg kan medføre krav om forurensningstillatelse etter **forurensningsloven** på grunn av støy (§§ 6, 7 og 11).<sup>14</sup> Relevante regler om kartlegging, handlingsplaner og tiltaksgrenser for eksisterende støykilder finnes i forurensningsforskriften kapittel 5. Videre finnes det normer for støy fra vindturbiner i retningslinjene for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2012).<sup>15</sup> Det kreves i praksis ikke forurensningstillatelse for vindkraftanlegg ettersom spørsmål om støy behandles i konsesjonen etter energiloven.

### 1.3 Planer og konsekvensutredning

Vindkraftanlegg reguleres av pbl. Det gjelder imidlertid ikke noe krav til reguleringsplan for konsesjonspliktige vindkraftanlegg (§ 12-1 tredje ledd). Dette gjør at et vindkraftverk kan gis konsesjon dersom slik konsesjon vil være i tråd med eksisterende arealplaner for det aktuelle området. Hvis eksisterende arealplaner ikke gir anledning til konstruksjon av vindkraft, er departementet gitt myndighet til å bestemme at konsesjon til vindkraftanlegg skal ha virkning som statlig arealplan etter pbl § 6-4 (energiloven § 3-1 fjerde ledd og pbl § 6-4 tredje ledd). Dersom dette gjøres kan vindkraftanlegg bygges uavhengig av om anlegget vil være i strid med arealformålet som er angitt kommuneplanens arealdel (pbl § 1-5). Reglene

---

<sup>11</sup> Konsesjonsplikt gjelder anlegg med spenning over 1000 volt vekselstrøm/1500 volt likestrøm (energilovforskriften § 3-1 første ledd). Dersom utbygging av et vindkraftanlegg innebærer fordelingsanlegg til kunder, er det konsesjonsplikt for dette anlegget også dersom spenningen er under 1000 volt vekselstrøm/1500 volt. Dette gjelder likevel ikke kundespesifikke anlegg eller fordelingsnett som er bygget for å levere kraft fra lokal produksjon til uttaks kunder hvor samlet hovedsikringskapasitet ikke overstiger 200 A ved 3 faser og 230 V (forskriften § 3-1 tredje og fjerde ledd, utvidelsen av konsesjonsplikten ble innført i 2010).

<sup>12</sup> NVE, Metodebeskrivelse. Nasjonal ramme for vindkraft (udatert), s. 9.

<sup>13</sup> NVE, Nasjonal ramme for vindkraft. Revidert metode for utpeking av områder (19. januar 2018) s. 6-9.

<sup>14</sup> Se også retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg (T-1458) s. 18.

<sup>15</sup> Se også Miljødirektoratets veileder M-128 – 2014 til retningslinjene s. 199-209.

i pbl om byggetillatelse kommer til anvendelse på vindkraftanlegg. Anlegg for overføring eller omforming av energi er unntatt fra planreglene i pbl (§ 1-3 annet ledd). Dette innebærer at større kraftlinjeprojekter (typisk sentral- og regionalnettet) kan etableres og drives uavhengig av eksisterende planvedtak under pbl.<sup>16</sup>

Reglene i pbl om konsekvensutredning (kap. 4 og 14) kommer til anvendelse på både vindkraftanlegg og anlegg for overføring eller omforming av energi.

#### 1.4 Utgangspunkter for den videre drøftelsen

Regelverket skiller mellom tre hovedkategorier vindkraftanlegg:

1. Anlegg med installert effekt over 10 MW: Disse skal alltid konsekvensutredes,<sup>17</sup> og saksbehandlingen tas i hovedsak etter energiloven med NVE som ansvarlig myndighet.
2. Anlegg med installert effekt mellom 1 MW og 10 MW: Inntil 1. juli 2017 kunne disse etter forholdene kreve en konsekvensutredning,<sup>18</sup> men de ble i praksis ikke konsekvensutredet.<sup>19</sup> Etter vedtakelse av ny forskrift i 2017 skal slike anlegg konsekvensutredes etter forenklet prosedyre.<sup>20</sup> Det kreves konsesjon for slike anlegg etter energiloven. Det er lagt opp til mer kommunal involvering i disse sakene, og det er utarbeidet en egen veileder for saksbehandlingen. I praksis utarbeides det detaljplan etter pbl for en del av disse prosjektene.<sup>21</sup>
3. Anlegg med installert effekt under 1 MW: Disse er unntatt fra konsesjon etter energiloven, og blir derfor i hovedsak gjenstand for kommunal saksbehandling etter pbl. Det utarbeides ikke konsekvensutredninger for slike anlegg. Det er en egen veileder for saksbehandlingen.

Skillet mellom disse tre kategoriene vindkraftanlegg vil stå sentralt i den videre drøftelsen.

Rapporten vil fokusere på vindkraftanlegg etablert på land. Vindkraft til havs er fra 2010 konsesjonspliktig under havenergiloven (2010 nr. 21). Det foreligger totalt 22 søknader om etablering av vindkraftanlegg til havs, og noen av disse er de største foreslåtte vindkraftprosjektene i Norge. Så langt

---

<sup>16</sup> Se Nikolai K. Winge, Kampen om arealene. Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning, Universitetsforlaget 2013, s. 389.

<sup>17</sup> Se forskrift om konsekvensutredninger (2017 nr. 854) vedlegg I punkt 28.

<sup>18</sup> Ibid. vedlegg II punkt 3(i).

<sup>19</sup> Per 10. januar 2017 hadde NVE registrert 40 konsesjonssøknader med installert effekt på 10 MW eller mindre. Konsesjonene ble gitt mellom 1998 og 2015. Det ble ikke utarbeidet konsekvensutredninger etter reglene i pbl for noen av disse konsesjonssøknadene. Elleve av disse anleggene er testanlegg, særlig for offshore vindkraft.

<sup>20</sup> Se forskrift om konsekvensutredninger (2017 nr. 854) § 7 første ledd (a).

<sup>21</sup> Se eksempelvis sak om Lillesand vindkraftverk, tiltakshaver E 18 Vindkraftverk AS.

er det kun gitt konsesjon til ett ordinært vindkraftanlegg til havs.<sup>22</sup> Det er i praksis ikke utarbeidet egne regler, retningslinjer og veiledere for etablering av slike vindkraftanlegg.

Rapporten vil ikke fokusere på saksbehandlingsreglene for etablering av ledningsnett i forbindelse med vindkraftanlegg. For slike nett gjelder et generelt unntak fra pbl og egne saksbehandlingsregler under energiloven, for eksempel kravet om konseptvalgutredning for større nett.<sup>23</sup>

## 2 Nærmere om konsesjon etter energiloven

### 2.1 Innledning

Siden energiloven ble vedtatt i 1990 er det foretatt få betydningsfulle endringer av regelverket for konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg. I 2002 ble det innført et krav om at KU skulle vedlegges søknaden i lovens § 2-1. Som en følge av vedtakelsen av en ny pbl ble det i 2009 ble det innført regler om innsigelse og klage i energiloven § 2-1, og i § 2-2 ble det lagt inn en regel om at konsesjon etter energiloven ikke kan erstattes av bindende planer etter pbl. I 2015 ble det innført unntak fra konsesjonsplikt for vindkraftverk med installert effekt under 1 MW i energilovforskriften § 3-1 annet ledd.

I tillegg til energiloven med tilhørende forskrifter er det utarbeidet retningslinjer, veiledere og rapporter for den som skal utarbeide konsesjonssøknader.<sup>24</sup> Av disse er retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg (heretter referert til som «retningslinjene») de mest sentrale for de temaene som behandles i denne rapporten.<sup>25</sup> Formålet med retningslinjene er (s. 5):

å bidra til at utbygging av vindkraft skjer etter helhetlige og langsiktige vurderinger og slik at konfliktene i forhold andre viktige hensyn er akseptable. Samtidig skal retningslinjene bidra til at plan- og konsesjonsprosessene blir mer effektive og forutsigbare for utbyggere og samfunnet forøvrig.

---

<sup>22</sup> Havsul I, konsesjon ble gitt i 2008 under energiloven. Se <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=27&type=A-1,A-6>. Blant de resterende søknadene er fem demonstrasjonsanlegg gitt konsesjon, to søknader er avslått og i 14 saker er saksbehandlingen stoppet («melding stilt i bero»).

<sup>23</sup> Forskrift om eksternt kvalitetssikring og vedtaksmyndighet etter energiloven (FOR-2013-06-21-681).

<sup>24</sup> Se figur 2. Dokumentene og annet relevant materiale er tilgjengelig på <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/veiledere-og-rapporter/>.

<sup>25</sup> Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk (T-1458), utarbeidet av KLD og OED i 2007.

<https://www.nve.no/media/2246/retningslinjer-t-1458.pdf>.

Disse retningslinjene har ikke blitt oppdatert siden de ble utarbeidet i 2007, og er derfor utdatert på mange punkter.

I det følgende skal det gjøres nærmere rede for gjeldende krav til konsesjonssøknader (punkt 2.2), saksbehandlingen av søknader (punkt 2.3), hva konsesjonsvedtak skal inneholde (punkt 2.4), mulighetene for omgjøring av konsesjonsvedtak (punkt 2.5) og behandling av klager på konsesjonsvedtak (punkt 2.6).

## 2.2 Innholdet i søknad

Det finnes generelle regler om innholdet i søknad om etablering av vindkraftanlegg i energiloven og mer detaljerte regler i energilovforskriften. Etter energiloven § 2-1 skal søknaden inneholde «de opplysninger som er nødvendig for å vurdere om tillatelse bør gis og hvilke vilkår som skal settes». I henhold til energilovforskriften § 3-2 skal søknaden i den grad det passer inneholde:

- a) beskrivelse av søkeren og dennes virksomhet, samt eierforhold,
- b) teknisk og økonomisk beskrivelse av anlegget, herunder den fysiske utførelse av anlegget og eventuelle hjelpeanlegg som veier mv.,
- c) anleggets innpassing i energiplan,
- d) planlagt tidspunkt for påbegynnelse og fullføring av anlegget,
- e) redegjørelse for den landskapsmessige tilpassing med nødvendig tegnings- og kartunderlag,
- f) innvirkning på allmenne interesser og mulige avbøtende tiltak,
- g) resultat av eventuelle konsekvensutredninger,
- h) innvirkning på private interesser, herunder grunneieres og andre rettighetshaveres interesser, og
- i) behov for tillatelser etter annen lov, herunder forholdet til kommunale planer hjemlet i pbl.

For planlagte prosjekter der det er krav om konsekvensutredning (KU) etter pbl (vindkraftanlegg med effekt over 10 MW) skal KUen legges ved søknaden (energiloven § 2-1 annet ledd). Dette innebærer at KUen må være gjennomført før søknaden utarbeides. Det første skrittet i utarbeidelse av KU er innsendelse av melding til NVE. Meldingen skal inneholde et forslag til utredningsprogram (se nærmere om dette under punkt 4.3.2). Denne meldingen vil for de aller fleste vindkraftverk utgjøre oppstarten av konsesjonsprosessen. Meldingen gir også NVE en første mulighet til å bedømme realismen i at prosjektet vil kunne realiseres. Det har vist seg at omtrent ett av tre påtenkte prosjekter stopper opp på dette stadiet.<sup>26</sup> Det er grunn til å tro at dette stort sett skjer på grunnlag av formelle eller uformelle tilbakemeldinger fra NVE på meldingene.

---

<sup>26</sup> Av 225 vindkraftsøknader på over 10 MW registrert hos NVE per desember 2017 ble «melding trukket» i 59 saker (26,2 %) og «melding stilt i bero» i ytterligere 20 saker (8,9 %). Til sammen utgjør dette 35,1 % av alle KU-meldinger som ble sendt til NVE.

Retningslinjene (T-1458) angir ikke konkret hva som skal inngå i søknader, men kapittel 3 inneholder en redegjørelse for viktige miljø- og samfunnshensyn som skal vurderes ved planlegging og konsesjonsbehandling. Det uttales at formålet er:

å bidra til en tidlig avklaring og økt forutsigbarhet for utbyggere og samfunnet for øvrig angående temaer og forhold som vil bli vektlagt av myndighetene ved behandling av planer og konsesjons-søknader. Dette gir samtidig utbyggere informasjon om forhold som bør tas hensyn til ved vurdering av mulige lokaliteter for utbygging vindkraft.<sup>27</sup>

De «forhold» som omtales i retningslinjene er vernevedtak, landskap, biologisk mangfold, inngrepsfrie områder (INON),<sup>28</sup> kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, støy, samiske interesser, reiseliv, sivil luftfart og meteorologiske målestasjoner, forsvarshensyn og landbruk (s. 12-24).<sup>29</sup> Retningslinjene skiller mellom områder der det foreligger «svært stort konfliktpotensial» og andre områder. For hvert av de nevnte «forhold» skal det identifiseres områder der det foreligger «svært stort konfliktpotensial». Retningslinjene legger ikke opp til generelt å unngå vindkraftanlegg i slike områder, men til gjennomføring av en konkret vurdering av faktisk konfliktgrad. Retningslinjene sier ikke noe spesifikt om hvordan man har tenkt seg at søknader skal håndtere områder som ikke har «svært stort konfliktpotensial». Retningslinjene inneholder en særlig norm for håndtering av støy (s. 18):

Ved planlegging av vindkraftanlegg skal det alltid utarbeides støysonekart som angir konfliktpotensialet i form av gul og rød sone, der rød sone er nærmest støykilden. Nærmere krav til støy fra vindkraftanlegg finnes i Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging T-1442, og fremgangsmåte for utarbeidelse av støysonekart går fram av veiledning til retningslinjene.

I tillegg til retningslinjene vil kravet om KU for vindkraftanlegg installert effekt over 10 MW innebære egne krav til hvilke opplysninger som må fremlegges sammen med slike søknader. Disse kravene blir det redegjort for under punkt 4. For vindkraftanlegg med installert effekt mellom 10 og 1 MW er det utarbeidet en egen veileder. Denne veilederen angir opplysninger som bør legges fram i søknaden under følgende overskrifter: Sammendrag, generelle opplysninger, forarbeider, beskrivelse av anlegget, nødvendig høyspennings apparatanlegg, nettilknytning, økonomisk beskrivelse av anlegget, begrunnelse og innpassing i kraftsystemutredning, virkninger for miljø, naturressurser og samfunn, offentlige og private

<sup>27</sup> Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk (T-1458), s. 11.

<sup>28</sup> Inngrepsfrie områder er områder som befinner seg mer enn én kilometer fra tyngre tekniske inngrep. «Massive tårn og vindturbiner» er regnet som tyngre teknisk inngrep. Se <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Miljoovervakning/Inngrepsfrie-naturomrader-i-Norge/Hva-er-INON/>.

<sup>29</sup> Om hvilke forhold som skal vurderes i arbeidet med nasjonal ramme, se NVE, Metodebeskrivelse. Nasjonal ramme for vindkraft (udatert), s. 20 og 27.

tiltak, og innvirkning på private interesser. For vindkraftanlegg med installert effekt under 1 MW skal det kun sendes melding til NVE (energilovforskriften § 3-1 annet ledd). Saken behandles kommunalt ved utarbeidelse av planer og i byggesaksbehandlingen (se punkt 3.4).

## 2.3 Saksbehandling

Energiloven § 2-1 femte til åttende ledd inneholder generelle regler om saksbehandling av konsesjonssøknader:

Søknad som tilfredsstillende kravene etter denne paragrafen skal legges ut i Norges vassdrags- og energidirektorat og i berørte kommuner eller annet høvelig sted i distriktet til gjennomsyn. Ved utleggelse fastsettes frist for å avgi uttalelse til konsesjonsmyndigheten. Utleggelse kan unnlates når det finnes ubetenkelig.

Kunngjøring av søknaden, en kort beskrivelse av planene, opplysninger om hvor søknaden er utlagt og fristen for å gi uttalelse skal rykkes inn i Norsk lysingsblad og i en eller flere aviser alminnelig lest i distriktet. Søkeren betaler utgiftene ved utleggelse og kunngjøring. Kunngjøring kan unnlates når det finnes ubetenkelig.

Offentlige organer og andre som tiltaket direkte gjelder, skal få søknaden tilsendt til uttalelse. Ved utsendelse fastsettes en frist for å avgi uttalelse til konsesjonsmyndigheten. Høring kan unnlates når det finnes ubetenkelig. Reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 gjelder så langt de passer ved behandling av søknader om konsesjon etter § 3-1 i denne lov. ... Departementet gir nærmere forskrifter om bruk av innsigelse i konsesjonssaker etter denne lov.

Behandlingen av en søknad etter denne lov kan utsettes i påvente av en energiplan etter § 7-1.

Det er ikke oppstilt nærmere regler om saksbehandlingen i energilovforskriften.

Retningslinjene (T-1458) inneholder noen generelle normer for saksbehandlingen (s. 8):

I konsesjonsbehandlingen etter energiloven skal det foretas en samlet vurdering av alle fordeler og ulemper. Konsesjonsvedtaket forutsettes å bygge på et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag for alle relevante forhold. I vurderingsgrunnlaget inngår søknad, konsekvensutredning og høringsuttalelser, inkludert tematiske konfliktvurderinger og eventuelle regionale og kommunale planer for vindkraft.

I tillegg uttales det at: «Forsyningssikkerhet må tillegges avgjørende vekt ved vurdering av ny produksjon» (s. 10). Utover dette inneholder retningslinjene noen uttalelser om hvilke virkninger regionale planer skal ha i konsesjonssaken (s. 28):



Når godkjente regionale planer foreligger vil disse inngå i grunnlaget for NVEs behandling av enkeltprosjekter lokalisert innenfor planområdet. Søknader som er lokalisert i områder som i planen er vurdert å være spesielt konfliktfylt bør normalt ikke imøtekommes. Konsesjonsmyndigheten må imidlertid alltid foreta en konkret vurdering av alle fordeler og ulemper i hvert tilfelle, inkludert mulighetene for avbøtende tiltak.

Konsesjonssystemet er et sentralt virkemiddel for å oppnå nasjonale energipolitiske mål. Dette innebærer at konsesjonsmyndigheten også må vektlegge andre forhold enn de hensyn som i planene er vektlagt ut fra regionale vurderinger og prioriteringer. Konsesjonsbehandlingen er dessuten basert på mer detaljert og utfyllende kunnskap innhentet gjennom konsekvensutredninger og høringer av konkrete prosjekter, herunder konsekvensene av eventuell nettførsterkning. Dette innebærer at konsesjonssøknader for prosjekter som ligger innenfor et område som i den regionale planen er vurdert til å ha akseptabelt konfliktpotensial kan bli avslått, og at det kan bli gitt konsesjon til prosjekter som ligger utenfor slike områder.

I enkelte områder og for enkelte prosjekter vil det være hensiktsmessig å avvente konsesjonsbehandlingen til det foreligger godkjente regionale planer. Det anbefales at fylkeskommunen tidlig i planarbeidet tar kontakt med NVE for å få en oversikt over NVEs behandlingsprosess for aktuelle prosjekter i fylket.

Veilederen for vindkraftanlegg med installert effekt under 10 MW inneholder ikke uttalelser om saksbehandling av interesse.

Regelen om innsigelser i energiloven § 2-1 syvende ledd gir andre myndigheter en særlig mulighet til å gripe inn i saksbehandlingen før vedtak fattes. Regelen ble innført i forbindelse med vedtakelsen av ny pbl i 2008. I forarbeidene til bestemmelsen ble følgende uttalt:

Bestemmelsene er tatt inn for å ivareta den innsigelsesadgang kommuner, fylkeskommuner, Sametinget og statlige fagetater har til arealplanforslag etter dagens plan- og bygningslov.

Hensikten med innsigelse knyttet til behandlingen av søknader om konsesjon er at nevnte myndigheter skal kunne bringe fram mulige konflikter mellom søknaden og statlige og regionale interesser innen de respektive myndigheters ansvarsområde.

Gjennomføring av et system knyttet til konsesjonsbehandlingen som i det vesentligste gir tilsvarende rettigheter som innsigelsesmyndighetene i dag har til planforslag og planer, reiser enkelte spørsmål som må klarlegges nærmere. ...

Departementet ser det som hensiktsmessig at innsigelsesordningen i størst mulig grad tilpasses konsesjonsprosessen. Dette innebærer at innsigelse bør varsles gjennom høringsuttalelse til en konkret

søknad om konsesjon. Et slikt varsel vil gi konsesjonsmyndigheten foranledning til å gå i dialog med innsigelsesmyndigheten og tiltakshaver for å undersøke mulighetene for å komme innsigelsen i møte, f.eks. gjennom justeringer av et prosjekt, ulike avbøtende tiltak mv. Den skisserte prosessen innebærer at det ikke vil bli lagt opp til et system med mekling med annet organ som meklingsinstans, jf. utkastet § 5-6 første ledd første punktum, da dette ikke er hensiktsmessig. Konsesjonsmyndighetene skal i sin behandling av søknader foreta en helhetlig avveining av alle relevante hensyn av lokal, regional og nasjonal karakter.

Kan innsigelsen ikke imøtekommes helt eller delvis, vil konsesjonsmyndigheten likevel kunne gi konsesjon, på samme måte som kommunen i dag også kan vedta plan. Innsigelse vil da ha den virkning at konsesjonsvedtaket ikke blir endelig, tilsvarende et vedtak som er påklaget. Konsesjonsvedtaket må da oversendes Olje- og energidepartementet til endelig avgjørelse. ...

Departementet ser det som hensiktsmessig at behandlingen av eventuelle innsigelser og klager samordnes saksbehandlingsmessig og tidsmessig. Det foreslås en forskriftshjemmel for å kunne klargjøre nærmere bruken av innsigelse knyttet til konsesjonsbehandlingen etter energiloven.

Det foreslås videre at innsigelsesmyndighetene gis klagerett etter forvaltningsloven, i den grad de ikke allerede har det i dag. Fordi bruken av innsigelsesinstituttet muliggjør forhandlinger og tilpasninger forut for konsesjonsvedtaket, ønsker departementet at innsigelsesinstituttet blir det primære virkemiddel for å imøtegå en konsesjonssøknad der dette er mulig.<sup>30</sup>

Mens innsigelser skal behandles før endelig vedtak fattes, kommer klageadgang til anvendelse på endelige vedtak. Den ordningen som det legges opp til i forarbeidene, der innsigelser og klager skal behandles samtidig av OED, er problematisk. Jeg kommer tilbake til disse problemstillingene i punkt 2.6.

Etter pbl § 5-4 kan berørt statlig og regionalt organ fremme innsigelse der utbyggingen er «av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller ... av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde». Også kommuner kan fremme innsigelse der utbyggingen er «av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging». Til tross for uttalelsene i forarbeidene har OED ikke utarbeidet noen forskrift for å klargjøre hvordan innsigelsesprosessen skal gjennomføres i praksis. NVE har imidlertid publisert følgende «behandlingsrutiner» for behandling av innsigelser på sine web-sider:

1. Hvis forslagene i en konsesjonssøknad som er på høring kommer i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn innen

---

<sup>30</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 247-248.

interessene til en kommune eller en statlig etat, kan disse reise innsigelse mot utbyggingsforslaget. Har en i stedet mindre kommentarer eller justeringsforslag til søknaden, velges vanlig høringsuttalelse.

2. Innsigelser kan bare reises i den perioden konsesjonssøknaden er på høring, og siste frist for innsigelse er høringsfrist for søknaden. Innsigelse reises alltid skriftlig og en skal bruke ordet innsigelse i overskriften. Det kan ikke reises innsigelse mot en melding. Høringsinstanser som både har innsigelses- og klagerett skal velge innsigelse før vedtak. Bruk av klage er normalt aktuelt der en er uenig i vedtaket.
3. NVE skal arrangere minst ett møte med de som har reist innsigelse. Her går en gjennom den enkelte innsigelse og drøfter mulighet for endringer av prosjektet slik at innsigelsen kan trekkes. Møtet kan omfatte flere instanser som har reist innsigelse hvis NVE finner dette hensiktsmessig.
4. Innsigelsesmøtet følges opp med kommunikasjon mellom NVE og instansen for å avklare om innsigelsen kan trekkes. Hvis det ikke gis skriftlig bekreftelse på at innsigelsen trekkes, skal den regnes som opprettholdt.
5. Innsigelser skal synliggjøres i notatet tilknyttet NVEs konsesjonsvedtak eller innstilling. Her skal det omtales hva innsigelsen går ut på og hvorfor den ikke er imøtekommet. Det skal også framgå at saken pga innsigelsen vil bli oversendt OED når klagefrist er ute.
6. Når klagefrist er ute, skal NVE oversende innsigelser og eventuelle klager samlet til OED. Klagen skal kommenteres på vanlig måte, innsigelsene skal være kommentert i bakgrunnsnotatet til vedtaket. Om innsigelser trekkes i klageperioden videresendes brev om dette.
7. Innsigelser vil normalt gis oppsettende virkning for vedtak fra NVE.
8. I høring av innstillinger fra NVE kan høringsinstansene også kommentere eller trekke foreliggende innsigelser i saken, men ikke reise nye innsigelser.
9. OED behandler innsigelser og klager samtidig fram til et endelig konsesjonsvedtak, eventuelt med vedtak om at konsesjonen gir virkning som statlig plan. Ved innsigelser til forslag der NVE gir innstilling inngår disse tilsvarende i departementets merknader og forarbeider til regjeringens eller Stortingets vedtak.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> <https://www.nve.no/flaum-og-skred/arealplanlegging/energianlegg-i-arealplanlegging/innsigelse-til-konsesjonssaker-praktiske-rutiner/>

Det er ikke helt god sammenheng mellom behandlingsrutinene til NVE og reglene om innsigelser i pbl ettersom kommunene har bredere adgang til å fremme innsigelser etter pbl enn det som fremgår av behandlingsrutinene punkt 1. Det er videre ikke god sammenheng mellom behandlingsrutinenes «påbud» om å bruke innsigelse i stedet for klage og regelen om klageadgang i energiloven § 2-1 syvende ledd (se nærmere om dette punkt 2.6). Det finnes mange eksempler på at det er reist innsigelser mot vindkraftprosjekter, inklusive at innsigelser har medført at NVEs vedtak om konsesjonstildeling har blitt endret slik at konsesjonssøknaden ble avslått av OED,<sup>32</sup> og at NVE har tatt hensyn til innsigelsene men at innsigelsene likevel har blitt opprettholdt.<sup>33</sup>

## 2.4 Innhold i vedtaket

Energiloven har følgende regler om innholdet i konsesjonsvedtaket i § 2-2 annet og tredje ledd:

Konsesjon etter kap. 3, 4 og 5 gis for et begrenset tidsrom av inntil 30 år regnet fra da konsesjonen ble gitt.

Konsesjon gis til bestemt person, selskap, lag, kommune eller fylkeskommune.

Retningslinjene (T-1458) legger opp til følgende praksis for utløp og fornying av konsesjon (s. 8):

Konsesjon gis for 25 år. Ved endt konsesjonsperiode må tiltaks-haver søke om ny konsesjon dersom driften skal opprettholdes. Ved konsesjonsbehandlingen vil det gjøres en vurdering av om driften skal få fortsette eller om anlegget bør avvikles som følge av lokale erfaringer med drift av vindkraftanlegget eller endrede forhold.

I tillegg angir energiloven § 3-5 hvilke vilkår som kan oppstilles i konsesjonene:

For konsesjoner etter §§ 3-1 og 3-2 kan departementet gi nærmere forskrifter og fastsette vilkår:

1. av hensyn til etterspørsel av elektrisk energi og til en rasjonell energiforsyning,
2. om påbegynnelse, bygging, utførelse, idriftsettelse, vedlikehold, drift og nedleggelse av det elektriske anlegget,
3. om utnyttelse av det enkelte kraftverk,

---

<sup>32</sup> Se saken om Storehei vindkraftverk der Birkenes kommune fremmet innsigelse til prosjektet og konsesjonssøknaden ble avslått, se <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak/?id=230&type=A-1%2cA-6>.

<sup>33</sup> Se saken om Hovatn Aust vindkraftverk der fylkesmannen og fylkeskommunen fremmet innsigelser til prosjektet, og NVE tok hensyn til innsigelsene i vilkårene som ble stilt. Innsigelsene ble imidlertid opprettholdt, og saken er til behandling hos OED, se <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak/?id=220&type=A-1%2cA-6>.

4. for å unngå skader på natur og kulturverdier,
5. om konsesjonærens organisasjon og kompetanse, kompetanse hos den som overlates driftsoppgaver og bestemmelser som regulerer bortsettelse av drift.

Departementet kan i forbindelse med den enkelte konsesjon fastsette ytterligere vilkår dersom det finnes påkrevet av allmenne eller private interesser.

Det er ikke utarbeidet egne forskrifter for hvilke vilkår som kan oppstilles, men energilovforskriften § 3-5 inneholder noen generelle krav til den som får konsesjon. Dette dreier seg om drift, vedlikehold og modernisering av anlegget, miljø- og landskapsmessige ulemper, beredskap og nedleggelse av anlegget. Dette er krav som gjelder uavhengig av om de er omtalt i konsesjonen.

NVE har følgelig bred skjønnsmyndighet ved avgjørelsen av hvilke vilkår en konsesjon skal inneholde, og muligheten for å få domstolsprøving av vilkårenes lovlighet er begrenset.

## 2.5 Omgjøring

I tillegg til den generelle muligheten for å revidere konsesjonen når den utløper etter 25 år (eller senest 30 år om utløp ikke er regulert i konsesjonen), finnes det en mulighet for å omgjøre konsesjonene på et tidligere tidspunkt i energiloven § 10-4:

I særlige tilfelle kan de fastsatte vilkår endres av hensyn til allmenne interesser. Det skal tas hensyn til kostnadene en endring vil påføre konsesjonæren og de fordeler og ulemper endringen for øvrig vil medføre.

Endringer i vilkårene kan også foretas etter søknad fra konsesjonæren. Bestemmelsene i § 2-1 får anvendelse så langt de passer.

Omgjøring etter første ledd vil kunne gjøres til ugunst for konsesjonæren ved å oppstille strengere vilkår. Ordlyden synes ikke å åpne for at myndighetene oppstiller nye vilkår, og dette bekreftes av omtalen av bestemmelsen i forarbeidene.<sup>34</sup> Dette kan utgjøre et problem dersom det oppdages at anlegget vil medføre negative miljøvirkninger som ikke var kjent da konsesjon ble gitt. Bestemmelsen vil kunne avskjære muligheten for myndighetene til å oppstille nye vilkår for å unngå miljøproblemene. Eksempelvis vil et vilkår som begrenser driftsperioder for anlegget av hensyn til noen arter kunne omgjøres for å ivareta hensynet til andre arter som man ikke visste at anlegget ville påvirke på konsesjonstidspunktet. Dersom det ikke er noe vilkår om begrenset driftsperiode i den opprinnelige konsesjonen vil man nok ikke kunne introdusere et slikt vilkår. I noen tilfeller vil det kunne være en uklar grense mellom hva som er nye og eksisterende vilkår. utfordringene med å forutse langsiktige

---

<sup>34</sup> Se Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 96-97.

miljøvirkninger på konsesjonstidspunktet tilsier at man ikke bør ha en snever fortolkning av hva som utgjør eksisterende vilkår.

Kravet om at det må foreligge «særlige tilfelle» indikerer at omgjøring kun skal foretas unntaksvis. I forarbeidene er det uttalt at: «Hensynet til konsesjonærens behov for å kunne innrette seg etter de vilkår som er gitt, tilsier imidlertid at endring bare bør foretas hvis det foreligger et kvalifisert behov.»<sup>35</sup> Et slikt kvalifisert behov må antas å foreligge dersom det er avdekket nye negative miljøvirkninger av betydning eller man har kommet til at kjente negative miljøvirkninger er alvorligere enn antatt på konsesjonstidspunktet.

Det følger av annet ledd at muligheten til å omgjøre til gunst for konsesjonæren er omfattende. Omgjøring kan foretas på grunnlag av søknad fra konsesjonæren og det kreves ikke at det foreligger «særlige tilfelle». I forarbeidene er det antydning at slik omgjøring kan være aktuelt dersom «konsesjonæren kan påvise at et tyngende vilkår ikke lenger fremmer sitt formål eller at fordelene ved et vilkår ikke lenger står i forhold til de omkostninger det medfører for konsesjonæren.»<sup>36</sup> Etter ordlyden er det uklart om denne bestemmelsen kommer til erstatning for eller skal anvendes sammen med den alminnelige omgjøringsadgangen i forvaltningsloven § 35. I forarbeidene er det gjort klart at «alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsregler» skal kunne komme til anvendelse i tillegg til omgjøringsadgangen i § 10-4. Dette innebærer nok at man har tenkt seg at omgjøring etter annet ledd må oppfylle de vilkår for omgjøring som følger av forvaltningsloven § 35. Etter denne bestemmelsen kan omgjøring skje når «endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser». Det kan spørres om en omgjøring som fjerner eller svekker et vilkår som direkte tilgodeser konkrete personer, for eksempel for å begrense støy, kan omgjøres etter denne bestemmelsen. Dette er uavklart og må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Imidlertid vil kravet om at vedtaket skal direkte tilgode «noen» innebære at muligheten for å fjerne eller svekke vilkår som er fastsatt av hensyn til allmennheten eller miljøet ikke er begrenset etter energiloven. Begrensninger i omgjøringsadgangen i slike tilfeller kan imidlertid følge av annen lovgivning, for eksempel naturmangfoldloven eller pbl.

Den begrensede omgjøringsadgangen til fordel for miljøet i energiloven § 10-4 første ledd tilsier at konsesjonsmyndighetene bør sikre grundige utredninger av negative miljøvirkninger før konsesjon gis slik at man er mest mulig sikker på at man inkluderer alle vilkår som er ønskelige for å avbøte negative miljøeffekter. Videre tilsier den vide adgangen til å omgjøre til ugunst for miljøet i annet ledd at man foretar en grundig utredning av miljøvirkningene i omgjøringssaker. Der konsesjonæren fremmer søknad om omgjøring bør det derfor stilles krav om redegjørelse for negative miljøvirkninger.

---

<sup>35</sup> Ibid. s. 97.

<sup>36</sup> Ibid.

## 2.6 Klagebehandling

Det klages over en svært stor andel av vindkraftprosjektene, og undersøkelser viser at OED som klageorgan i liten grad gir klagerne medhold.<sup>37</sup> Det er innført særregler om klagebehandling i energiloven § 2-1 syvende ledd: «De samme organer som gis innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven, gis også klagerett på konsesjonsvedtaket etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI.» Hovedregelen i norsk rett er at offentlige organer ikke har klagerett over vedtak fattet av andre offentlige organer – man forutsetter at offentlige organer skal samordne sine synspunkter i vedtaksprosessen. Energiloven fraviker dermed dette utgangspunktet ved å gi statlige og regionale organer samt andre kommuner og sametinget klageadgang (se pbl § 5-4). For øvrig gjelder forvaltningslovens generelle regler om klagebehandling for konsesjonsvedtak etter energiloven. Klagen sendes til den opprinnelige vedtaksmyndigheten (NVE) som eventuelt omgjør vedtaket eller oversender det opprinnelige vedtaket med sin innstilling til om klagen bør gis medhold til OED.<sup>38</sup>

Sammenblandingen av innsigelsesadgang og klageadgang i energiloven reiser tre problemstillinger. Den første er om et organ fritt kan velge om det vil fremme innsigelse eller klage over et vedtak. Dette er ikke regulert i energiloven eller omtalt i forarbeidene. I NVEs behandlingsrutiner er det uttalt: «Høringsinstanser som både har innsigelses- og klagerett skal velge innsigelse før vedtak.»<sup>39</sup> Dette synes å være en hensiktsmessig løsning, forutsatt at alle organer med potensiell innsigelsesmyndighet også er på høringslisten i den aktuelle saken.

Dette leder oss over i den andre problemstillingen: Om muligheten for å fremme innsigelse er til hinder for at et organ fremmer en klage. En situasjon som kan oppstå er at et organ med innsigelsesmyndighet velger å fremme en klage fordi organet enten ikke var på høringslisten i saken, velger klage i stedet for innsigelse (i strid med NVEs behandlingsrutiner), eller velger klage i tillegg til å ha reist innsigelse. I disse tilfellene oppstår spørsmålet om klagen kan avvises. Et generelt argument er at adgangen til å reise innsigelse avskjærer klageadgangen i saker om reguleringsplaner etter pbl (§ 1-9 tredje ledd). Det at § 2-1 kun viser til pbl §§ 5-4 til 5-6 innebærer imidlertid at særregelen i pbl § 1-9 ikke er omfattet. Det kan videre hevdes at klager som fremmes i strid med NVEs behandlingsrutiner må avvises. Men behandlingsrutinene kan ikke anses som en forskrift i henhold til energiloven § 2-1 syvende ledd og de er dermed ikke bindende. Energiloven § 2-1 gir organene en klar rett til å fremme klager, og så lenge denne klageadgangen ikke er begrenset i loven eller gjennom forskrift har OED en plikt til å behandle klager fra organer som har innsigelsesadgang på linje med andre klager.

Den tredje problemstillingen er hvordan en eventuell klager skal forholde seg til en situasjon der det foreligger innsigelser som NVE skal oversende

---

<sup>37</sup> Se Nikolai K. Winge, Kampen om arealene. Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning, Universitetsforlaget 2013, s. 229-230.

<sup>38</sup> Se NVEs behandlingsrutiner sitert i punkt 2.2.

<sup>39</sup> Ibid.

OED sammen med klagen. NVEs behandlingsrutiner baseres på en forutsetning om at klageretten gjelder NVEs konsesjonsvedtak. Problemet er at NVEs konsesjonsvedtak ikke er endelig dersom det foreligger innsigelser som skal avgjøres av OED. Der NVEs vedtak ikke er endelig passer reglene om klagerett i forvaltningsloven kapittel VI dårlig.<sup>40</sup> I en slik situasjon innebærer OEDs behandling av innsigelsene stor usikkerhet angående innholdet i det endelige vedtaket. I henhold til ordlyden i § 2-1 gis det en rett til å klage på «konsesjonsvedtaket». Det kan på denne bakgrunn spørres om det er vedtaket til NVE og/eller OED som er å anse som konsesjonsvedtak i denne sammenheng. Forarbeidene gir ikke veiledning i dette spørsmålet. NVEs beslutningsrutiner bygger på at det skal klages over NVEs vedtak, men tar ikke eksplisitt stilling til om det også kan klages på OEDs vedtak. Dersom det åpnes for at man også kan klage over OEDs vedtak oppstår en situasjon der noen kan klage på NVEs vedtak mens andre kan klage på OEDs vedtak i klagesaken. En slik ordning vil kunne være i strid med den generelle regelen i forvaltningsloven om at «klageinstansens vedtak i klagesaken ikke [kan] påklages» (§ 28 tredje ledd). Den rettslige situasjonen under energiloven skaper på dette punktet en svært uklar situasjon for en potensiell klager. Loven har vært praktisert slik at klageadgangen har vært begrenset til å gjelde NVEs vedtak.<sup>41</sup> Det er etter mitt skjønn uklart om domstolene vil komme til at klageadgangen er avskåret i en sak der OED har fattet konsesjonsvedtak i en innsigelsesak.

Alt i alt er det store og prinsipielt viktige uklarheter i regelverket om innsigelser og klager i energiloven. Det er behov for å avklare disse uklarhetene gjennom forskrift.

### 3 Plan- og bygningsloven

#### 3.1 Innledning

Planer vedtas på tre forvaltningsnivåer; nasjonalt, regionalt og kommunalt. I det følgende skal alle tre nivåer drøftes, men hovedvekt vil bli lagt på det regionale og kommunale nivået. Det er særregler for konsekvensutredning av statlige planer, og disse vil derfor bli behandlet separat i punkt 4.2.

I 2008 ble en ny plan- og bygningslov vedtatt. Den nye loven innebar en vesentlig omlegging av plansystemet og hadde særlig stor betydning for energisektoren. I praksis ble vesentlige deler av energisektoren løftet ut av plansystemet gjennom to bestemmelser i den nye loven; unntakene i pbl §

---

<sup>40</sup> Etter pbl vil kommunens vedtak av plan ikke ha rettsvirkning for de delene av en plan som er gjenstand for innsigelse inntil innsigelsen er endelig avgjort, se pbl §§ 11-16 og 12-13. Forarbeidene til § 2-1 syvende ledd indikerer at det samme skal gjelde ved innsigelse under energiloven, se Ot.prp. nr. 32 (1989-90) s. 41 og 247-248, sitert i punkt 2.2.

<sup>41</sup> Se eksempelvis OEDs vedtak i klagesak om Stokkfjellet vindkraftverk som også behandlet innsigelse fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (vedtak 19. september 2017), der det uttales: «Departementets avgjørelse kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum» (s. 26).



1-3 annet ledd for «anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd» og i § 12-1 tredje ledd om at krav til reguleringsplan ikke gjelder for «konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven».<sup>42</sup> Dette innebar en vesentlig begrensning i kommunenes mulighet til å påvirke utbyggingen av vindkraftverk gjennom planvedtak.

Den nye loven innebar en viss styrking av statlige og en betydelig styrking av regionale planfunksjoner. På det statlige nivået innebar loven innføring av nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging i § 6-1 og en mulighet for å pålegge plansamarbeid (§§ 9-1 og 9-7). Det regionale nivået ble styrket ved innføring av regional planstrategi (kapittel 7) og regionale planbestemmelser (§ 8-5) samt egne regler om fylkenes rolle i interkommunalt plansamarbeid (§§ 9-1, 9-4 og 9-5). Det generelle systemet for kommunal planlegging er i stor grad en videreføring av reglene i 1985-loven. Andre viktige nyheter i 2008-loven er innføring av hensynssoner (§ 11-8) og inndelingen av reguleringsplaner i områderegulering (§ 12-2) og detaljregulering (§ 12-3).

I det følgende skal det gjøres nærmere rede for gjeldende regler om bruk av planer i vindkraftsaker på statlig (punkt 3.2), regionalt (punkt 3.3) og kommunalt nivå (punkt 3.4).

### 3.2 Statlig nivå

Staten har fire plan-relaterte verktøy:

- Staten kan overta planprosessen og vedta en statlig arealplan i henhold til pbl § 6-4. Denne muligheten har vært brukt helt unntaksvis. Saken om Tysvær vindpark er et eksempel på at statlig arealplan har vært brukt for vindkraftanlegg.<sup>43</sup> Alternativt kan NVE i konsesjonsvedtaket bestemme at vedtaket «skal ha virkning som statlig arealplan» (energiloven § 3-1 fjerde ledd og pbl § 6-4 tredje ledd). Dette vil bare være nødvendig der byggingen av anlegget vil være i strid med eksisterende kommunal arealplan og denne ikke blir endret.
- Staten kan vedta statlige planbestemmelser i henhold til pbl § 6-3. Slike bestemmelser vil være bindende for fremtidige plan-vedtak. Det finnes ikke planbestemmelser angående vindkraft.
- Staten kan vedta statlige planretningslinjer i henhold til pbl § 6-2. Slike retningslinjer skal «legges til grunn» ved etterfølgende planlegging. Det er ikke vedtatt slike retningslinjer som omhandler vindkraft, men to av de eksisterende retningslinjene kan ha konsekvenser for planlegging av vindkraftanlegg; retningslinjene for klima- og energiplanlegging og for strandsoneforvaltning.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Se også ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 39-41, 172-173 og 248-249. Regjeringen fravek på disse punktene forslaget fra Planlovutvalget.

<sup>43</sup> Planen ble vedtatt 12. juni 2009 av OED i henhold til § 18 i pbl av 1985. Se <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=14&type=A-1,A-6>

<sup>44</sup> Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene, Kronprinsreg.res. 4. september 2009 og Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, kgl.res. 25. mars 2011.

- Hvert fjerde år skal det vedtas nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging i henhold til pbl § 6-1. Slike forventninger skal «følges opp» i relevante planvedtak og «legges til grunn» for statens deltakelse i planleggingen. Det finnes ikke konkrete uttalelser om vindkraft i gjeldende nasjonale forventninger, men vindkraft ble omtalt i de nasjonale forventningene som gjaldt for 2011-2015.<sup>45</sup>

Som en oppfølging av energimeldingen og Stortingets behandling av denne har OED bestilt et beslutningsgrunnlag for «nasjonal ramme for vindkraft». Ved Stortingets behandling av energimeldingen var det ulike syn på om en overordnet plan for vindkraft burde vedtas som en «nasjonal ramme» eller inngå i en ny «samla plan» for vind- og vannkraft.<sup>46</sup> Regjeringen fikk støtte i valget av nasjonal ramme. Spørsmålet om den nasjonale rammen skal forankres i plansystemet i pbl ble ikke diskutert. Nasjonal ramme vil kunne bli fulgt opp med vedtak om statlige planbestemmelser, statlige planretningslinjer og nasjonale forventninger. Hvorvidt dette vil skje er uklart. Foreløpig har NVE fått støtte for at de nasjonale rammene skal anses som et «faglig råd». I følge NVE innebærer dette:

... at det ikke legges opp til at de egnede områdene vil få en særskilt status i for eksempel kommunale planer. Utpekingen av egnede områder vil i hovedsak være et lokaliseringssignal til utbyggere, kommuner og andre om hvor det bør være mest aktuelt med etablering av vindkraftverk.<sup>47</sup>

Man har dermed ikke tatt endelig stilling til spørsmålet om forankring av nasjonal ramme i plansystemet under kapittel 6 i pbl.

### 3.3 Regionale planer

Regionale planer utarbeides i tråd med kapittel 7 og 8 i pbl. Slike planer utarbeides på basis av regionale planstrategier, og for vindkraftanleggs vedkommende vil det særlig være aktuelt å fatte vedtak om delplaner om vindkraft eller å gjøre vindkraft til en del av andre delplaner, slik som energi- og klimaplaner eller kystsoneplaner. I 2000 ble Hordaland det første fylket som vedtok en fylkesdelplan for vindkraft. Denne planen ble godkjent av Miljøverndepartementet i 2002.<sup>48</sup> Siden har fire andre fylker

---

<sup>45</sup> Se Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, kgl.res. 12. juni 2015 s. 17 og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, kgl.res. 24. juni 2011 s. 14.

<sup>46</sup> Meld. St. 25 (2015-2016) s. 193 og Innst. 401 S (2015-2016) s. 25-26.

<sup>47</sup> NVE, Metodebeskrivelse. Nasjonal ramme for vindkraft (udatert), s. 9. Se også OED, Nasjonal ramme for vindkraft - videre arbeid, brev til NVE datert 27. oktober 2017.

<sup>48</sup> Se Miljøverndepartementet, Godkjenning av fylkesdelplan for vindkraft i Hordaland 2000-2012, brev datert 1. februar 2002, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/godkjenning-av-fylkesdelplan-for-vindkra/id447819/?q=fylkesdelplan%20vindkraft>.

utarbeidet slike planer og ytterligere to fylker har utarbeidet relevante strategier (se tabell 1).

**Tabell 1: Regionale planer (fylkesdelplaner) om vindkraft**

Gjeldende planer	Godkjent/gyldighet	Status
Rogaland	2009, rulleres hvert 4. år	Planen er fulgt opp gjennom Regionplan for energi og klima i Rogaland (2010) med tilhørende handlingsprogram (2014) <sup>49</sup>
Sogn og Fjordane	2011-2025	Planen legger til rette for vindkraftanlegg med installert effekt på ca. 1000 MW innen 2025. <sup>50</sup>
Sør-Trøndelag	2008-2020	Planen anbefaler en ramme på ca. 1000 MW installert effekt innen 2020. <sup>51</sup>
Nordland	2009-2021	Planen er fulgt opp med handlingsprogram (2014) <sup>52</sup>
Finnmark	2013-2025	Planen legger opp til ny vindkraft tilsvarende 500 MW installert effekt innen 2020 og 1500 MW innen 2025. Det anbefales ikke anlegg under 50 MW. <sup>53</sup>
<b>Utdaterte planer</b>		
Hordaland	2000-2012	Det ble i 2012 besluttet at man ikke ønsket å rullere planen. Planen er ikke lenger aktuell, se Klimaplan for Hordaland 2014-2030 s. 25. <sup>54</sup>
<b>Annet</b>		
Nord-Trøndelag	2008/2015-2019	Vedtak av vindkraftstrategi (2008) og klima- og energistrategi (2015) <sup>55</sup>
Troms		Regional planstrategi for Troms 2012-2015 annonserer arbeid med «Regional plan for vind- og små vannkraftverk». Dette er ikke fulgt opp, og ny planstrategi 2016-2019 nevner ikke planen.

Retningslinjene (T-1458) som ble utarbeidet i 2007 har et eget kapittel om utarbeiding av regionale planer for vindkraft.<sup>56</sup> Slike planer skal være gjenstand for sentral godkjenning, enten av Klima- og miljødepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet) eller regjeringen (s. 28).

<sup>49</sup> Se <http://www.rogfk.no/Planer/Regionalplaner/Fylkesdelplan-for-vindkraft-i-Rogaland>.

<sup>50</sup> Se <http://www.ardal.vgs.no/regional-plan-for-vindkraft.5847899-374613.html>.

<sup>51</sup> Se [https://www.stfk.no/Tjenester/Plan\\_klima\\_og\\_Miljo/Vindkraft/](https://www.stfk.no/Tjenester/Plan_klima_og_Miljo/Vindkraft/).

<sup>52</sup> Se <https://www.nfk.no/tjenester/miljo/fornybar-energi/vindkraft/>.

<sup>53</sup> Se <https://www.ffk.no/naring/planer-og-strategier/>.

<sup>54</sup> Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/godkjenning-av-fylkesdelplan-for-vindkra/id447819/?q=fylkesdelplan%20vindkraft>.

<sup>55</sup> For vindkraftstrategien, se <http://www.ntfk.no/bibliotek/saker/2008/FT/FT08006Prot.htm> og klima- og energistrategi, se <http://www.ntfk.no/Arbeidsomrader/klimaogenergi/Sider/default.aspx>.

<sup>56</sup> Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk (T-1458), s. 25-28.

I 2007 ble det også utarbeidet et høringsutkast til veileder for regionale planer for vindkraft,<sup>57</sup> men arbeidet med veilederen ble ikke slutført.

De nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging som gjaldt for perioden 2011-2015 uttalte følgende:

Regjeringen har en aktiv politikk for å øke produksjonen av fornybar energi, herunder vindkraft, vannkraft og bioenergi.

... fylkeskommuner i regioner med potensial for utbygging av vindkraft ... avklarer om det skal utarbeides regionale planer i tråd med nasjonale retningslinjer. Regionale planer som utarbeides bidrar til å styrke beslutningsgrunnlaget for konsesjonsbehandlingen.

Denne prioriteringen er ikke videreført i de nasjonale forventningene som ble vedtatt i 2015.<sup>58</sup>

I lys av vedtaket om å utarbeide nasjonal ramme for vindkraft er det for tiden ikke aktuelt å utarbeide nye regionale delplaner om vindkraft eller å følge opp eksisterende planer gjennom utarbeiding av handlingsprogram. NVE omtaler erfaringene med de regionale delplanene i sin metodebeskrivelse, bruker dem som erfaringsgrunnlag for metodeutviklingen og tar sikte på å bruke dem som basis for kvalitative vurderinger av potensielt egnede områder.<sup>59</sup> NVE foreslår at den regionale medvirkningen i arbeidet med nasjonal ramme blir begrenset til deltakelse på en «sentral fagdag».<sup>60</sup> I grove trekk er denne tilnærmingen i tråd med stortingsmeldingen som sier at de regionale planene «kan» inngå i vurderingsgrunnlaget,<sup>61</sup> og bestillingsbrevet fra OED som kan leses slik at myndighetene anser seg fristilt fra eksisterende regionale planvedtak.<sup>62</sup> På denne bakgrunn ser det ut til at NVE ikke vil ta særlig hensyn til de regionale planene ved utarbeiding av nasjonal ramme. Videre kan det forventes at det ikke vil bli noe fokus på vindkraft i regional planlegging før nasjonal ramme er ferdigstilt. Ettersom det «legges opp til at de mest egnede områdene vil være relativt store»<sup>63</sup> kan det imidlertid bli aktuelt å

---

<sup>57</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---veileder-for-regionale-planer-f/id473138/#>

<sup>58</sup> Se Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, kgl.res. 24. juni 2011 s. 14 og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, kgl.res. 12. juni 2015 s. 17.

<sup>59</sup> NVE, Metodebeskrivelse. Nasjonal ramme for vindkraft (udatert), s. 12-13.

<sup>60</sup> NVE, Nasjonal ramme for vindkraft. Revidert metode for utpeking av områder (19. januar 2018) s. 16.

<sup>61</sup> Meld. St. 25 (2015-2016) s. 193.

<sup>62</sup> I bestillingen heter det: «Det er ønskelig at følgende vurderes: ... hvordan kunnskap fra utførte ... regionale planer for vindkraft kan benyttes», se brev til Norges vassdrags- og energidirektorat datert 9. februar 2017, s. 2. Fylkeskommunenes rolle er ikke nevnt i bestillingen.

<sup>63</sup> NVE, Nasjonal ramme for vindkraft. Revidert metode for utpeking av områder (19. januar 2018) s. 12.

benytte regionale planer til «utpeking av områder basert på kriterier og kart i den nasjonale rammen.»<sup>64</sup>

### 3.4 Kommunale planer

Vindkraft kan være aktuelt i tre hovedkategorier planer på kommunalt nivå: 1) som kommunedelplan, 2) i kommuneplanens arealdel og 3) som reguleringsplan.

1) I henhold til pbl § 11-1 tredje ledd kan det utarbeides **kommunedelplan** for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. Slike planer skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp (§ 11-2 tredje ledd). I retningslinjene (T-1458) er det tatt inn følgende tekst om slike planer (s. 29):

Bare i særlige tilfeller vil det være aktuelt å utarbeide egne kommunedelplaner for vindkraft. Dette kan være i situasjoner hvor kommunen positivt ønsker å legge til rette for en betydelig vindkraftutbygging, eller det i en kommune foreligger flere konkrete utbyggingsprosjekter, men hvor det ikke foreligger eller er igangsatt arbeid med regional plan.

Det er utarbeidet noen få kommunedelplaner for vindkraft.<sup>65</sup> Som for regionale planer er det en tendens til at vindkraft tas opp i kommunedelplaner om energi og klima eller kystsonen.

Til forskjell fra regionale planer vil kommunedelplaner ikke nødvendigvis settes til side av arbeidet med å utarbeide nasjonale rammer. For kommuner der storskala vindkraftutbygging er aktuelt kan utarbeidelse av kommunedelplaner være et særlig viktig verktøy for å avklare lokale interessekonflikter. Mens nasjonal ramme skal ta stilling til interessekonflikter på et overordnet nivå (til fortrenghet for fylkene), er kommunene fremdeles de nærmeste til å avklare konkrete og lokalt forankrede interessekonflikter. I metodebeskrivelsen for utarbeidelse av nasjonal ramme har NVE uttalt: «Utpekingen av egnede områder vil i hovedsak være et lokaliseringssignal til utbyggere, kommuner og andre om hvor det bør være mest aktuelt med etablering av vindkraftverk.»<sup>66</sup> Vi kan derfor forvente at noen kommuner som vil bli særlig berørt av vindkraftutbygginger vil kunne fatte vedtak om kommunedelplaner for vindkraft.

2) I **kommuneplanens arealdel** kan områder der det planlegges vindkraft settes av til hovedformål «bebyggelse og anlegg» med underformål «andre typer anlegg» (pbl § 11-7 nr. 1). I veileder om kommuneplanens arealdel er uttalt følgende om avsetting av områder til vindkraft (s. 60):

---

<sup>64</sup> NVE, Metodebeskrivelse. Nasjonal ramme for vindkraft (udatert), s. 34.

<sup>65</sup> Eksempler er Smøla kommune som vedtok slik plan for 2000-2012, se <http://www.smola.kommune.no/Handlers/fh.ashx?FilId=35> og Verdal og Levanger kommuner som vedtok en slik plan i 2007, se [http://www.innherred-samkommune.no/saker/skom/070503/12\\_1.pdf](http://www.innherred-samkommune.no/saker/skom/070503/12_1.pdf).

<sup>66</sup> NVE, Metodebeskrivelse. Nasjonal ramme for vindkraft (udatert), s. 9.

Dersom kommunen ønsker å avsette områder til vindkraftutbygging eller innarbeide konsesjonsgitte vindkraftprosjekter i kommuneplanens arealdel, skal anleggene vises som område for bebyggelse og anlegg (område for vindkraftanlegg).

I metodebeskrivelsen for utarbeidelse av nasjonal ramme har NVE uttalt at «det ikke legges opp til at de egnede områdene vil få en særskilt status i for eksempel kommunale planer.»<sup>67</sup>

I retningslinjene (T-1458) er det antydnet at mindre vindkraftanlegg kan være aktuelle i områder som kommuneplanens arealdel setter av til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR, § 11-7 nr. 5). I LNFR-områder kan to underformål benyttes: «a) areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag» og «b) areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11-11 nr. 2». I relasjon til underformål a) indikerer retningslinjene et krav om at anlegget i det vesentlige forsyner gården med egen energi og at man ikke kan etablere vindkraftanlegg dersom «en vesentlig del av den produserte energien går til videresalg» (s. 39). Dette kravet synes strengt i lys av bestemmelsens ordlyd ettersom vindressurser og en småskala utnyttelse av disse kan sees på som «gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag». Det kan også argumenteres for at retningslinjene er utdaterte på dette punktet ettersom de ble utformet forut for vedtakelsen av pbl i 2008. På den annen side kan det anføres at veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg som ble ferdigstilt i 2015 legger opp til videreføring av retningslinjene på dette punktet (s. 12). Alt i alt synes det nå mer naturlig å basere grensen for hvilke typer anlegg som skal aksepteres under underformål a) på anleggenes størrelse og virkninger i nærmiljøet snarere enn på hvor stor andel av strømmen som selges. Hvor stor andel av strømmen som selges kan variere fra år til år og vil avhenge av hvilke andre typer energi som benyttes på gården.

Det kan være mulig å innpasse større vindkraftanlegg i områder som er omfattet av underformål b). For dette underformålet kan det vedtas detaljerte bestemmelser om vindkraftutbygging med hjemmel i § 11-11 nr. 2: «Til arealformålene nr. 5 og 6 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om: ... at spredt ... næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen». I forarbeidene til loven er det uttalt:

Departementet mener at kommuneplanens arealdel også bør brukes aktivt for å tilrettelegge for en bærekraftig utbygging av vindkraft og småkraft i områder av landet der dette er relevant. Dette kan f.eks. skje ved at det knyttes en planbestemmelse til planen, jf. merknaden til § 11-11 nr. 2. ...

Bestemmelsen [§ 11-11 nr. 2] vil også kunne nyttes for å innpasse små kraftproduksjonsanlegg i kommuneplanens arealdel. Der det

---

<sup>67</sup> Ibid.

gis bestemmelser med konkrete kriterier for omfang og lokalisering av slike tiltak vil det da ikke oppstå behov for planendring, reguleringsbehandling eller vurdering av dispensasjon, jf. § 12-1.<sup>68</sup>

I veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg (2015) er det fremhevet at (s. 12):

Dette formålet kan benyttes der vindkraftanlegget kan oppføres som spredt næringsbebyggelse som ikke anses som en del av landbruk eller reindrift og som ikke faller inn under reguleringsplikten etter pbl. § 12-1. Dette krever at planen angir bestemmelser om omfang, dvs. antall og størrelse, og lokalisering av turbinene.

Forut for utarbeidelsen av kommunedelplan eller kommuneplanens arealdel skal det utarbeides et planprogram som skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn (pbl § 11-13 første ledd). Dersom planen fastsetter retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging av vindkraft skal planen «inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn» (§ 11-13 annet ledd). Forslag til kommuneplanens arealdel skal sendes på høring og kunngjøres (§ 11-14 første ledd). I forslaget skal det redegjøres for «hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser til planforslaget har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket» (§ 11-14 annet ledd).

3) **Reguleringsplan** vil bare være aktuelt for vindkraftanlegg som ikke krever konsesjon etter energiloven (effekt under 1 MW, jfr. pbl § 12-1 tredje ledd og energilovforskriften § 3-1 annet ledd). Slik plan vil være påkrevet om anlegget utgjør et «større bygge- og anleggstiltak» eller et «tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Hva som skal til for at et slikt anlegg medfører pliktig reguleringsplan må baseres på en konkret vurdering. Om denne vurderingen uttales følgende i forarbeidene til pbl:

Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med f.eks. særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter. Normalt vil bygge- og anleggstiltak i nye byggeområder være å anse som større bygge- og anleggsarbeider som vil kreve reguleringsplan, med mindre det er gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel om mindre og spredt utbygging etter § 11-10 nr. 1 og § 11-11 nr. 1 og 2.<sup>69</sup>

Lovens vurderingskriterier innebærer dermed at det ikke kan settes noen entydig grense for hvor stort anlegget kan være eller hvor mange vindturbiner det kan omfatte før det utløser plikt til å utarbeide

---

<sup>68</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 41 og 224.

<sup>69</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228.

reguleringsplan, ettersom selv et lite anlegg kan ha store virkninger i et sårbart miljø som følge av etablering, behov for adkomst og kabler eller driften av anlegget.

Dersom områder er avsatt til vindkraft i kommuneplanens arealdel, i bestemmelser til kommuneplanens arealdel eller i kommunedelplan kan det spørres om det også kreves reguleringsplan. Forutsetningen er at de generelle planene ikke selv oppstiller noe krav om reguleringsplan (§ 11-9 nr. 1). Hovedsynspunktet her må være at dersom det er foretatt en konkret vurdering og avklaring av at området skal settes av til vindkraft basert på en KU som oppfyller kravene om dette, kreves det ikke noen egen reguleringsplan i tillegg. Men det kan tenkes tvilstilfeller der planene om utbygging har vært uklare eller hypotetiske eller utredningen har vært mangelfull på enkelte punkter. I slike tilfeller skal det etter mitt skjønn ikke mye til før man må kreve en egen reguleringsplan. En viktig faktor er muligheten for forvaltningsklage ved reguleringsplan (§ 12-12 tredje ledd, se også § 1-9 annet ledd). Dette er en rettsikkerhetsgaranti for berørte tredjepersoner som det er viktig å opprettholde i vindkraftsaker, og ettersom disse vindkraftanleggene ikke vil kreve konsesjon etter energiloven, vil slike tredjeparter bare ha mulighet for å få gjøre gjeldende sine synspunkter til det konkrete prosjektet dersom det kreves reguleringsplan.

En reguleringsplan kan vedtas som områderegulering eller detaljregulering. Områdereguleringer skal utarbeides av kommunen og brukes der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken (§ 12-2). Detaljregulering utarbeides for alle praktiske formål av vindkraftutbygger og må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer (§ 12-3). I tilfeller der vindkraftutbygging er lokalt omstridt kan det argumenteres for at kommunen bør utarbeide en kommunedelplan for vindkraft eller en områderegulering. Dette kan begrunnes med at en avklaring av interessekonflikter ikke bør skje på grunnlag av forslag til detaljregulering utarbeidet av en utbygger. En slik tilnærming vil gi utbyggeren for vide muligheter til å definere rammene for avklaringen av interessekonflikten, for eksempel ved å unnlate å redegjøre for utbyggingsalternativer som er miljømessig gunstige og økonomisk ugunstige.

## **4 Konsekvensutredning**

### **4.1 Innledning**

Konsekvensutredning (KU) vil være aktuelt som et ledd i saksbehandlingen ved utarbeidelse av planer etter pbl eller forut for utarbeidelse av søknad om konsesjon etter energiloven. Disse temaene vil bli behandlet hver for seg nedenfor. Dersom det utarbeides en plan som setter av områder for vindkraft, vil denne bli vedtatt før det foreligger



søknad og konsesjonsbehandling om et konkret anlegg. Derfor blir KU ved utarbeidelse av planer behandlet først.

Regler om KU for prosjekter ble inntatt i pbl i 1989. Den første forskriften om KU ble vedtatt i 1990.<sup>70</sup> Denne ble avløst av en forskrift som implementerte EU-direktivet om KU av prosjekter (85/337/EEC) i 1996.<sup>71</sup> Et hovedelement i denne forskriften var klarere plikter for når KU skal gjennomføres. Det skulle vurderes om KU skulle gjennomføres for vindkraftanlegg med en investeringskostnad på mer enn 50 millioner kroner. I 1999 ble vindkraft for første gang uttrykkelig nevnt i forskriften.<sup>72</sup> En viktig endring av forskriften kom i 2005 da det ble innført regler om KU av planer som følge av Norges ratifikasjon av protokollen om strategiske miljøkonsekvensutredninger.<sup>73</sup> I denne forskriften ble det for første gang innført pliktig KU for vindkraftanlegg over 10 MW. Forskriftens regler om planer og tiltak der KU skulle vurderes innebar at KU ikke ville være aktuelt for mindre vindkraftanlegg.<sup>74</sup>

Ved vedtakelsen av pbl i 2008 ble det også utarbeidet en ny KU-forskrift med mer detaljerte regler om KU av planer.<sup>75</sup> Her ble pliktig KU for vindkraftanlegg over 10 MW videreført, og i tillegg ble det innført plikt til å vurdere om KU ville være nødvendig for vindkraftanlegg på over 5 MW. I 2014 ble KU-forskriften erstattet av to forskrifter for henholdsvis tiltak og planer, dels begrunnet med at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) hadde funnet at den eksisterende forskriften ikke oppfylte EU-regelverket<sup>76</sup> og dels som en oppfølging av regjeringens beslutning om å overføre ansvaret for KU av planer til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.<sup>77</sup> Særlig innebar dette at det ble langt mer detaljerte regler om saksbehandlingen ved KU av planer i tråd med EU-direktivet og saksbehandlingsreglene for planvedtak under pbl.<sup>78</sup> KU-forskriften om tiltak ble oppdatert i lys av et

---

<sup>70</sup> Forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven kapittel VII-A (FOR-1990-07-27-626).

<sup>71</sup> Forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven kapittel VII-A (FOR-1996-12-13-1145).

<sup>72</sup> Forskrift om konsekvensutredninger (FOR-1999-05-21-502). Forskriften bruker samme beløpsgrense som i 1996-forskriften (investeringskostnader på 50 millioner), men presiserer at elektriske anlegg (tilknytningsanlegg etc.) unntas fra kostnadsberegningen.

<sup>73</sup> FN ECE-protokollen om strategiske miljøkonsekvensvurderinger (2003). FOR-2005-04-01-276.

<sup>74</sup> Forskriften § 3 punkt 2(b) satte følgende nedre grense for vurdering av KU-plikt: «anlegg for produksjon av elektrisk energi med en installert effekt på minst 25 MW etter energiloven».

<sup>75</sup> Forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2009-06-26-855).

<sup>76</sup> Se ESA Decision No: 87/15/COLESA 25. mars 2015 der ESA finner at de nye forskriftene oppfyller direktivenes krav.

<sup>77</sup> Forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover (FOR-2014-12-19-1758) og forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (FOR-2014-12-19-1726).

<sup>78</sup> Directive 2001/42/EC of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

nytt EU-direktiv,<sup>79</sup> og grensen på 5 MW for vurdering pliktig vurdering av behov for KU for vindkraft ble fjernet.

De to forskriftene om planer og tiltak ble slått sammen til en forskrift i 2017.<sup>80</sup> Denne endringen ble dels begrunnet med endringer i EU-direktivet om tiltak.<sup>81</sup> Forskriften utvider kravet om KU for vindkraft til anlegg som er større enn 1 MW, men reduserer samtidig kravene til saksbehandling for vindkraftutbygginger mellom 1 og 10 MW ved å unnta slike anlegg fra meldeplikten (§ 8). Forskriften innfører bestemmelser om å utrede (§ 23) og pålegge (§ 29) kompensatoriske tiltak dersom skader på miljø eller samfunn ikke kan unngås eller begrenses. Det er innholdet i denne forskriften som vil bli drøftet i detalj nedenfor.

Gjennomgangen over viser at reglene om KU har gjennomgått betydelige endringer siden 1990, og at anvendelsen på vindkraftanlegg har variert en del. I tabell 2 er det gitt en oversikt over tidspunkt for og omfang av de endringer som er relevante for KU av vindkraftanlegg. Tabellen gjør rede for hvilke rettsgrunnlag som ble endret (loven eller forskriften) og skiller mellom endringer i plikten til å foreta KU og endringer i saksbehandlingsreglene.

**Tabell 2 Endringer i KU-regelverket**

	<b>Rettsgrunnlag</b>	<b>KU-plikt</b>	<b>Saksbehandling</b>
1989	Pbl	Avgjort av departementet	Svært generelle regler
1990	Forskrift	Regler om meldeplikt, ikke aktuelt for vindkraft	Regler om innhold i KU
1996	Pbl og forskrift	Pliktig KU for visse prosjekter, ikke vindkraft. Vurdere KU ved investering over 50 mill. NOK	Detaljerte regler om saksbehandling innført i pbl og forskrift, inklusive om utredningsprogram
1999	Forskrift	Presisert at KU for vindkraftverk skal vurderes og at beløpsgrense ikke omfatter «elektriske installasjoner»	Ingen endringer av betydning
2005	Pbl og forskrift	Pliktig KU for vindkraft over 10 MW, ikke aktuelt å vurdere KU for mindre installasjoner, innført KU-plikt for spesifikke planer	Regler om KU av planer, saksbehandlingsreglene i pbl ble fjernet, mer detaljerte regler om utredningsprogram
2009	Pbl og forskrift	Pliktig KU for vindkraft over 10 MW, KU skal vurderes ved mer enn 5 MW	Ikke detaljerte regler om saksbehandling i pbl, videreføring av reglene i 2005-forskriften

<sup>79</sup> Directive 2011/92/EU of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

<sup>80</sup> Forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854).

<sup>81</sup> Directive 2014/52/EU.

2014	Forskrifter	Pliktig KU for vindkraft over 10 MW, ingen nedre grense for når KU skal vurderes i vindkraftsaker, vindkraft ikke omfattet av planforskriftens vedlegg	Mer detaljerte saksbehandlings-regler for KU av planer
2017	Forskrift	Pliktig KU for vindkraft over 1 MW, KU igjen aktuelt for planer om vindkraft	Unntak fra krav om melding og utredningsprogram for vindkraft mellom 1 og 10 MW, nye regler om kompensatoriske tiltak

I det følgende skal det gjøres nærmere rede for gjeldende regler om KU i vindkraftsaker ved planvedtak (punkt 4.2) og ved konsesjonsbehandling (punkt 4.3). Alle referanser til KU-forskriften i det følgende er til forskriften som ble vedtatt i 2017.

## 4.2 Konsekvensutredning ved utarbeiding av planer

### 4.2.1 Innledning

Utgangspunktet for drøftelsen i dette punktet er at staten, fylket, kommunen eller en utbygger skal utarbeide en plan for å legge til rette for utbygging av vindkraft. Som vist i punkt 3 vil det normalt ikke være noen forutsetning for å gå videre med et prosjekt at det utarbeides en slik plan. I perioden fra 2014 til 2017 var planforskriften utformet slik at det tilsynelatende ikke var aktuelt med KU for planer om utbygging av vindkraft.<sup>82</sup> KU-forskriften som ble vedtatt i 2017 avklarer at slike planer kan være KU-pliktige.

De mest praktiske situasjonene for KU av planer om vindkraft vil være regional, interkommunal eller kommunal plan som oppfølging av nasjonal ramme, statlig arealplan i tilfeller der kommunen ikke ønsker å endre en eksisterende plan for å legge til rette for utbygging, og utbygging av prosjekter på under 1 MW installert effekt der eksisterende plan er til hinder. Problemstillingene som skal drøftes her er først i hvilke situasjoner det foreligger en plikt til å utarbeide KU for planer. Deretter følger drøftelser av de to sentrale stadiene i KU-prosessen: utarbeidelse av planprogram og selve konsekvensutredningen.

### 4.2.2 Plikt til konsekvensutredning

Det er ikke utarbeidet særlige regler om konsekvensutredninger for **statlige arealplaner**. Slike planer følger derfor de generelle utredningsreglene i pbl § 4-2 som krever at planforslag skal legges ut til «offentlig ettersyn» og at de skal ha «en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.» I henhold til energiloven § 3-1 kan OED

<sup>82</sup> Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (FOR-2014-12-19-1726) vedlegg I om KU-plikt og II om planer der KU skal vurderes inkluderte ikke vindkraft verken eksplisitt eller implisitt.

«bestemme at ethvert kraftanlegg med endelig konsesjon etter denne lov ... uten videre skal ha virkning som statlig arealplan etter plan- og bygningsloven § 6-4.» Ordlyden i bestemmelsen er uklar – det må være åpenbart at et «kraftanlegg» som sådant ikke kan ha «virkning som statlig arealplan». Bestemmelsen må etter forholdene tolkes slik at det er konsesjonen til kraftanlegget som kan ha slike virkninger.<sup>83</sup>

Dersom OED fatter vedtak om at konsesjonen skal ha virkning som statlig arealplan, kan det spørres om departementet også må sørge for at de generelle utredningsreglene i pbl § 4-2 er oppfylt for konsesjonsvedtaket. Svaret på dette spørsmålet er uklart etter lovteksten, men det synes klart forutsatt i forarbeidene at saksbehandlingsreglene i energiloven skal komme til erstatning for de tilsvarende reglene i pbl.<sup>84</sup> EU-direktivet om planer gir ikke anledning til å unnta slike konsesjonsvedtak fra KU-kravene. Derfor vil et slikt vedtak ikke være i tråd med direktivet dersom utredningen og vedtaket ikke oppfyller saksbehandlingskravene til KU i direktivet (se punkt 4.2.3 og 4.2.4). Dette problemet synes nå å være løst i KU-forskriften § 7 første ledd (b) ved at det innføres en KU-plikt for planer etter andre lover som setter rammer for vindkraftutbygginger på mer enn 1 MW. Dette vil innebære at der det fattes vedtak under energiloven om at et konsesjonsvedtak skal ha virkning som statlig arealplan, krever KU-forskriften at det foreligger en KU.

Reglene i pbl § 4-2 kommer heller ikke til anvendelse for **nasjonal ramme**. NVE og OED fokuserer på at nasjonal ramme skal være å anse som et «faglig råd» og at den ikke skal anses som noen form for konsesjonsbehandling eller gis spesiell status i planer.<sup>85</sup> Det er lagt til grunn at den nasjonale rammen kan utarbeides uten at det foretas en KU etter reglene i pbl men at prinsippene i naturmangfoldsloven kapittel II vil bli lagt til grunn.<sup>86</sup> Dette innebærer at vedtak av nasjonal ramme mest sannsynlig skal følge saksbehandlingsreglene i utredningsinstruksen.<sup>87</sup> Det kan spørres om dette vil være i tråd med plandirektivet, særlig ettersom nasjonal ramme vil kunne legge føringer for utforming av vindkraftsøknader og saksbehandlingen av disse. EU-direktivet om KU av planer definerer «plans and programmes» som:

- plans and programmes ... as well as any modifications to them:
- which are subject to preparation and/or adoption by an authority at national, regional or local level ..., and
  - which are required by legislative, regulatory or administrative provisions;

Det avgjørende for direktivets anvendelse her blir om nasjonal ramme er «required by legislative, regulatory or administrative provisions». Selv om det er etablert at direktivets definisjon på dette punktet skal gis en vid

---

<sup>83</sup> Dette er i tråd med omtalen i forarbeidene, se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 248.

<sup>84</sup> Ibid. s. 249.

<sup>85</sup> NVE, Metodebeskrivelse. Nasjonal ramme for vindkraft (udatert), s. 9.

<sup>86</sup> Ibid. s. 10.

<sup>87</sup> Instruks om utredning av statlige tiltak (FOR-2016-02-19-184).

betydning,<sup>88</sup> er det klart at nasjonal ramme formelt sett ikke er forankret i foreliggende regelverk og at den dermed vil falle utenfor direktivets definisjon. Det kan imidlertid stilles spørsmål om dette vil være en omgåelse av plikten til KU for planer. Det er relativt klart at dersom fylkene hadde utarbeidet regionale planer tilsvarende den nasjonale ramme som det nå legges opp til (se nedenfor), så ville disse planene vært omfattet av KU-plikt i henhold til plan-direktivet.

I henhold til KU-forskriften skal **regionale planer** som fastsetter rammer for utbygging av vindkraft alltid konsekvensutredes dersom vindkraftanlegget utløser konsesjonsplikt (er større enn 1 MW, se § 6 første ledd (a) jfr. vedlegg II punkt 3(i)). Et hovedspørsmål er om regionale delplaner for vindkraft eller andre planer som til dels omhandler vindkraft skal anses som planer med rammer for utbygging. Dette vil avhenge av planens innhold. Dersom den til en viss utstrekning tar stilling til omfang og lokalisering av vindkraftutbygging vil den lett kunne anses som å sette slike rammer. Delplaner om vindkraft og enkelte kystsonedelplaner vil kunne være tilstrekkelig presise til at de kan sies å gjøre dette. Men der vindkraft nevnes i generelle vendinger i generelle kystsonedelplaner eller planer om energi, for eksempel ved angivelse av generelle mål om etablering av produksjon innen visse tidsfrister, vil det ikke være krav om KU for slike elementer av planene. På dette punktet kan det nevnes at retningslinjene (T-1458) uttaler følgende (s. 27 og 28):

For regionale planer som angir områder der konfliktpotensialet ved vindkraftutbygging vurderes å være akseptabelt skal det gis en redegjørelse på oversiktsnivå for virkningene for miljø og samfunn av eventuell utbygging, jf forskrift om konsekvensutredninger. Det legges til grunn at verdikartleggingen vil gi grunnlag for en tilfredsstillende beskrivelse av virkningene av planen slik at forskriftens krav oppfylles. ...

Regionale planer som ikke angir områder som synes akseptable for utbygging, men kun inneholder en verdikartlegging og eventuelt en identifisering av områder med spesielt høyt konfliktpotensial, omfattes ikke av forskrift om konsekvensutredninger.

Uttalelsene i retningslinjene må nok anses som til dels utdaterte, særlig angående spørsmålet om hva som tilfredsstillende kravet om innhold i en KU. De er imidlertid av interesse for hvor grensen for utredningsplikt trekkes. Jeg er enig i at en verdikartlegging basert på vindmålinger som kun indikerer områder som egner seg for vindkraft men ikke anbefaler konkrete områder for utbygging, og som eventuelt utelukker noen områder fra utbygging på grunn av høyt konfliktpotensial ikke krever KU etter gjeldende regelverk.

Som en følge av arbeidet med nasjonal ramme vil regionale planer først og fremst bli aktuelle der nasjonal ramme etterfølges av regionale prosesser for «utpeking av områder basert på kriterier og kart i den nasjonale

---

<sup>88</sup> Se CJEU dom av 22. mars 2012, *Inter-Environnement Bruxelles and Others* (C 567/10, EU:C:2012:159) avsn. 24-32.

rammen.»<sup>89</sup> Spørsmålet her er om det vil måtte foretas KU for slike planer. Dette må avgjøres basert på innholdet i og formålet med de regionale planene sammenholdt med rekkevidden av KUr for de prosjekter som vil omfattes.<sup>90</sup> I bestillingsbrevet for nasjonal ramme heter det:<sup>91</sup>

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 søkes om konsesjon. Rammen skal ikke være prosjektspesifikk, blant annet fordi de lokale variasjonene i vindressurser og miljøforhold er store.

I OEDs kommentarer til NVEs metodenotat, uttaler departementet: «Områdene som utpekes som del av en nasjonal ramme for vindkraft må etter departementets syn være tydelig definerte og samlet gi rom for en betydelig, men avgrenset, mengde ny produksjon.» NVEs endelige leveranse til departementet blir omtalt som et «faglig råd».<sup>92</sup> Av særlig betydning er det at departementets kommentar legger opp til at den nasjonale rammen skal gi rom for «betydelig, men avgrenset, mengde ny produksjon». Sammenholdes dette med at det neppe vil være aktuelt å utarbeide søknader om vindkraftprosjekter utenfor de områdene som defineres i nasjonal ramme, oppstår en situasjon der det for de regionale planene vil foreligge et begrenset antall lokaliseringer. I slike situasjoner vil det være åpenbart at det må utarbeides KU ved utformingen av mer spesifikke regionale planer.

En **kommunedelplan** for vindkraft vil måtte utredes i henhold til KU-forskriften i den utstrekning de aktuelle vindkraftanlegg utløser konsesjonsplikt (er større enn 1 MW, se § 6 første ledd (a) jfr. vedlegg II punkt 3(i)). Det samme gjelder der man tar stilling til vindkraftutbygging i **kommuneplanens arealdel** (§ 6 første ledd (a)). Kommunene har utarbeidet sistnevnte planer for hele kommunens areal. Det er derfor naturlig at plikten til å utrede tilpasses de endringer som gjøres i eksisterende plan. Denne begrensningen i utredningsplikten følger av KU-forskriften § 13 tredje ledd som inneholder en særregel om krav til «utredning av enkeltområder.» Som antydning over (punkt 3.4) vil det ikke alltid være nødvendig å gjøre endringer i kommuneplanens arealdel for å kunne bygge ut vindkraft. I slike tilfeller vil det derfor heller ikke oppstå noen plikt til KU.

---

<sup>89</sup> NVE, Metodebeskrivelse. Nasjonal ramme for vindkraft (udatert), s. 34.

<sup>90</sup> Se CJEU dom av 17. juni 2010, *Terre wallonne and Inter-Environnement Wallonie* (C 105/09 and C 110/09, EU:C:2010:355) avsn. 45.

<sup>91</sup> OED, Bestilling – nasjonal ramme for vindkraft, brev til NVE datert 9. februar 2017.

<sup>92</sup> OED, Nasjonal ramme for vindkraft - videre arbeid, brev til NVE datert 27. oktober 2017 s. 2.

For **reguleringsplaner** gjør KU-forskriften et skille mellom områderegulering, som generelt utarbeides av kommunen, og detaljregulering, som i hovedsak utarbeides av private (se pbl §§ 12-2 og 12-3). For **områdereguleringer** skal det foretas KU når planen setter rammer for vindkraftanlegg som utløser konsesjonsplikt (er større enn 1 MW, se KU-forskriften § 6 første ledd (a) jfr. vedlegg II punkt 3(i)). For **detaljreguleringer** gjelder at det bare kreves KU dersom de utarbeides for vindkraftverk som utløser krav om KU (er større en 10 MW, se § 6 første ledd (b) jfr. vedlegg I punkt 28). Tilsvarende gjelder i teorien dersom kommunen utarbeider områderegulering som ikke «setter rammer for» vindkraftanlegg, men som kan sies å tilsvare en detaljregulering. For disse typene reguleringsplaner blir det plikt til å foreta KU for vindkraftverk på mellom 1 og 10 MW dersom anleggene er vurdert å ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn (se § 8 første ledd (a) jfr. vedlegg II punkt 3(i)).

I følge plandirektivets artikkel 3.1 skal utredninger foretas for planer som trolig vil ha «significant environmental effects» dersom de setter rammer for tillatelser til prosjekter som nevnes i EU-direktivet om KU for tiltak.<sup>93</sup> I tiltaksdirektivets vedlegg II.3(i) nevnes: «Installations for the harnessing of wind power for energy production (wind farms)».<sup>94</sup> Plandirektivets art. 3.3 bestemmer at utredning kan unnlates der planene «determine the use of small areas at local level» og myndighetene har funnet at tiltakene trolig ikke vil ha «significant environmental effects». Det avgjørende blir om vindkraftverk på under 1 MW enten aldri vil kunne medføre «significant environmental harm» eller alltid vil være begrenset til «small areas at local level». Etter min vurdering er sannsynligheten for at minst ett av disse vilkårene vil være oppfylt for vindkraftverk på under 1 MW svært stor i praksis. Det er derfor lite sannsynlig at det vil oppstå situasjoner der direktivets krav om KU ikke vil være oppfylt i denne sammenheng.

Oppsummeringsvis er det KU-plikt der det utarbeides regionale eller kommunale delplaner for vindkraft eller foretas endringer i kommuneplanens arealdel som setter rammer for vindkraftutbygging som overstiger 1 MW. Videre er det KU-plikt der det utarbeides detaljregulering for vindkraftutbygging som overstiger 10 MW eller er mellom 1 og 10 MW og har vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. På disse punktene har KU-forskriften av 2017 justert det norske regelverket slikt at det ser ut til å stemme overens med EU-direktivet om KU av planer. Det vil måtte utarbeides KU for fremtidige regionale, interkommunale og kommunale delplaner for vindkraft. Derimot er nasjonal ramme neppe omfattet av noen KU-plikt under direktivet. Men det kan reises spørsmål om det burde gjennomføres en slik KU gitt den betydning nasjonal ramme vil få for mer detaljerte planer og konsesjoner.

---

<sup>93</sup> Directive 2001/42/EC of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

<sup>94</sup> Directive 2011/92/EU of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

#### 4.2.3 Utarbeiding av planprogram

Et planprogram skal utgjøre et grunnlag for det etterfølgende planarbeidet. Generelt skal et planprogram «gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger» (pbl § 4-1 annet ledd). Dersom det skal utarbeides KU stilles det mer konkrete krav til innholdet i planprogrammet i KU-forskriften kapittel 4. I henhold til av KU-forskriften § 14 skal et planprogram inneholde en beskrivelse av:

- a) planen eller tiltaket, det berørte området og de problemstillingene som i den konkrete saken anses viktige for miljø og samfunn,
- b) forholdene som etter kapittel 5 skal utredes, og hvilke metoder som er tenkt benyttet for å skaffe nødvendig kunnskap,
- c) relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen, og
- d) plan- eller søknadsprosessen, med frister i prosessen, deltakere og plan for medvirkning fra særlig berørte grupper og andre.

Forslaget til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn (pbl § 4-1 annet ledd og KU-forskriften § 15).

Ansvarlig myndighet, det vil si Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), fylkestinget eller kommunestyret, skal fastsette planprogram basert på forslag til planprogram og kravene til KU i forskriften kapittel 5. I saksfremlegget til vedtak av planprogram skal det redegjøres for høringsuttalelsene og hvordan disse er vurdert og ivarettatt (KU-forskriften § 16). Fylkestinget skal utarbeides planprogram i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter (pbl § 8-3 annet ledd). Myndighetene skal normalt fatte vedtak om planprogram innen 10 uker fra høringsfristen. Slikt vedtak kan også gå ut på å stanse videre behandling av saken. Dersom kommunen eller fylket unnlater å overholde fristen kan KMD vedta planprogrammet. Det er ikke krav om utarbeidelse av planprogram for reguleringsplaner dersom den planlagte vindkraftutbyggingen er 10 MW eller mindre (KU-forskriften § 8 første ledd (a) og vedlegg II, jfr. pbl § 4-1 første ledd).

Fastsetting av planprogram tilsvarer det som i internasjonal KU-terminologi betegnes som «scoping». Plandirektivet inneholder ikke detaljerte regler om denne fasen av saksbehandlingen (se art. 5.4). Det norske regelverket oppstiller flere krav til denne fasen av beslutningsprosessen enn det som følger av direktivet.

#### 4.2.4 Konsekvensutredning

Sammen med planforslag skal det følge en planbeskrivelse «som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området» (pbl § 4-2 første ledd). Der det er utarbeidet KU skal denne normalt inngå som en del av planbeskrivelsen (KU-forskriften § 17 femte ledd). Konsekvensutredningen skal utføres i henhold til planprogrammet (KU-forskriften § 17 fjerde ledd).



Krav til innholdet i KUEr er detaljert regulert i KU-forskriften kapittel 5. KUens innhold og omfang «skal tilpasses den aktuelle planen» (KU-forskriften § 17). For overordnede planer, inklusive regionale planer og kommunedelplaner, er det bestemt at KUen kan «begrenses til å redegjøre for virkningene planen eller programmet kan få på et overordnet nivå» (KU-forskriften § 18). En forutsetning for å anvende denne regelen er at planen ikke tar detaljert stilling til hvordan etterfølgende prosjekter skal gjennomføres. Gitt det omfattende arbeid som er lagt ned i å kartlegge konsekvensene av vindkraftutbygginger og at slike utbygginger i stor grad er standardiserte prosjekter, synes det ikke å være særlig behov for å benytte muligheten for å begrense KUEr for slike planer som legger til rette for vindkraftutbygging i ett eller flere konkrete områder. Imidlertid kan bestemmelsen være aktuell der en overordnet plan vedtas for å sette av potensielle områder som er særlig godt egnet til vindkraftutbygging i tilfeller der det foreløpig ikke er konkrete initiativer til eller planer om utbygging.

For KU av kommuneplanens arealdel er det klargjort i KU-forskriften § 18 annet til fjerde ledd at den:

- bare skal omfatte de delene av planen som fastsetter rammer for fremtidig utbygging og som samtidig innebærer endringer av den gjeldende planen,
- skal beskrive virkninger utbygging av nye områder eller vesentlig endret arealbruk i utbygde områder kan få for miljø og samfunn, vurdere virkningene av de samlede arealbruksendringene i planen og der planen bare inneholder strategier for fremtidig arealbruk, skal det vurderes hvordan disse vil påvirke miljø og samfunn, og
- skal redegjøre for hvilke forhold som skal avklares og belyses nærmere i senere regulering av områdene (jf. pbl § 11-9 nr. 8).

Disse kravene må sees på bakgrunn av at hele kommunens areal allerede er dekket av kommuneplanens arealdel og at det er planendringer som skal utredes. Av særlig interesse er regelen om vurdering av samlede virkninger av arealbruksendringer. Dette innebærer at de endringer som vedtas i planen må sees i sammenheng med ikke bare samtidige endringer, men også med tidligere endringer og potensielle fremtidige endringer. Slik vil KUen ivareta behovet for å vurdere konsekvensene av langsiktige trender i arealbruken.

Muligheten for å skille ut forhold til senere avklaring og belysning i reguleringsplan (vedtak av planbestemmelse etter pbl § 11-9 nr. 8) innebærer at innholdet i KUen for kommuneplanens arealdel begrenses ut fra en forventning om at spørsmålene skal utredes ved utarbeidelse av område- eller detaljregulering. Dette kan innebære at konsekvenser som med stor sannsynlighet vil følge av endringene av kommuneplanens arealdel ikke blir utredet før på et senere tidspunkt. I slike situasjoner kan det forekomme at sentrale utredningstemaer «faller mellom to stoler». Særlig er det fare for at utredninger utført av tiltakshaver i forbindelse med detaljregulering begrenses med henvisning til den tidligere utredningen. I slike situasjoner er det spesielt viktig at kommunene sikrer seg at KUene samlet sett utgjør et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag. Plandirektivet art. 5.2 gir landene bred adgang til å bestemme på hvilket plannivå KUEr

skal foretas. Opplegget i KU-forskriften er i tråd med direktivet forutsatt at innholdet i relevante KUer totalt sett tilfredsstiller direktivets krav.

Spesialregelen for overordnede planer i KU-forskriften § 18 må anses som et supplement til og ikke som en erstatning for de mer konkrete reglene om innholdet i KUer som er oppstilt i §§ 19-24. Dette innebærer at også overordnede planer, i den utstrekning det er relevant, må inneholde de elementene som er omtalt i:

- § 19 om planen, særlig aktuelt er redegjørelse for alternativ utforming og lokalisering av vindkraftutbyggingene,
- § 20 om miljøtilstanden, særlig aktuelt er kravet om å gi en oversikt over miljøutviklingen ved «null-alternativet»,
- § 21 om aktuelle vesentlige virkninger for miljø og samfunn,
- § 22 om metode, kilder og usikkerhet, noe som er særlig viktig som eventuelt grunnlag for relasjonen til etterfølgende KUer av reguleringsplaner,
- § 23 om forebygging av virkninger, særlig aktuelt er kravet om å beskrive hvordan man planlegger å kompensere for negative virkninger, og
- § 24 om datainnsamling og tilgjengeliggjøring, noe som er særlig viktig der det skal foretas etterfølgende KUer av reguleringsplaner.

Kravet om å utrede «relevante og realistiske alternativer» til den planlagte størrelsen på og lokaliseringen av vindkraftutbygginger er av særlig interesse (§ 19 annet ledd). Dersom planen er av generell art, slik som fylkesdelplaner, kommunedelplaner og kommuneplanens arealdel, gir dette kravet god mening. For denne typen generelle planer der flere relevante utbyggingsalternativer finnes og vil kunne vurderes opp mot hverandre vil utredning av alternativer basert på utforming, lokalisering og omfang som regel stå sentralt.<sup>95</sup> Dette blir særlig viktig som følge av at det ikke gjennomføres KUer ved utarbeidelsen av nasjonal ramme.

Der kommuneplanens arealdel endres for å legge til rette for et konkret vindkraftprosjekt eller det utarbeides reguleringsplan for et vindkraftanlegg vil det kunne være sterke argumenter for at det ikke finnes «relevante og realistiske alternativer», og dermed bli lagt opp til ingen eller en svært begrenset utredning av alternativer. Det kan spørres om en slik praksis vil være i tråd med plandirektivet. I henhold til art. 5.1 skal «reasonable alternatives taking into account the objectives and the geographical scope of the plan» utredes. Uttrykket «reasonable alternatives» (på dansk «rimelige alternativer») kan muligens sies å omfatte flere alternativer enn «relevante og realistiske alternativer». Etter mitt syn er det her fare for at man etter det norske regelverket kan komme til å unnlate å kreve utredning av alternativer som skulle vært utredet i tråd med plandirektivet, særlig ettersom nasjonal ramme ikke er gjenstand for

---

<sup>95</sup> Det kan imidlertid stilles spørsmålstegn ved om disse elementene utredes godt nok i praksis, se Roel May, Strategisk konsekvensutredning for landbasert vindkraft. En evaluering av regionale planer for vindkraft. NINA Rapport 746 (2011), s. 3.

KU og dersom man ikke sikrer betryggende utredning av alternativer i fylkesdelplaner, kommunedelplaner eller ved generelle endringer av kommuneplanens arealdel.

I henhold til KU-forskriften skal KUen være en del av planbeskrivelsen og sendes på høring sammen med planforslaget (§ 25). På grunnlag av høringen og egne vurderinger skal ansvarlig myndighet ta stilling til om det er behov for tilleggsutredninger (§ 27). Dersom planen endres etter høringen eller det går lang tid fra høringen til sluttbehandling av saken skal konsekvenser av planendringer bli redegjort for (§ 26) og oppdatert kunnskap fremlegges (§ 28) når saken skal sluttbehandles. Dette er temaer som er særlig viktige i plansaker ettersom sluttbehandlingen foretas av politiske organer og det kan tenkes at politiske hensyn gjør at planen endres betydelig. KU-forskriften av 2017 stiller strengere krav til sluttbehandling av saken (se §§ 29 og 30) enn de som fulgte av planforskriften av 2014 (se §§ 10 og 11). Dette innebærer at kravene i plandirektivet art. 9 nå er bedre ivare tatt. På dette punktet krever direktivet at det skal utarbeides:

a statement summarising how environmental considerations have been integrated into the plan or programme and how the environmental report prepared pursuant to Article 5, the opinions expressed pursuant to Article 6 and the results of consultations entered into pursuant to Article 7 have been taken into account in accordance with Article 8 and the reasons for choosing the plan or programme as adopted, in the light of the other reasonable alternatives dealt with

Også bestemmelsen om offentliggjøring av vedtaket i KU-forskriften § 30 er nå utformet slik at direktivets krav om aktiv informasjonsplikt er oppfylt (se plandirektivet art. 6.3).

### **4.3 Konsekvensutredning ved konsesjonssøknad**

#### *4.3.1 Plikt til konsekvensutredning*

Som vist i punkt 4.1 har reglene om KU av vindkraft utviklet seg mye siden 1990. Reglene om KU for tiltak er spesielt viktige for vindkraft ettersom det i begrenset grad er krav om å utarbeide planer for slike prosjekter (se punkt 3). KU-forskriften pålegger at det utarbeides KU for vindkraftutbygginger med installert effekt på mer enn 10 MW (KU-forskriften § 6 første ledd (c) og vedlegg I A nr. 28). For vindkraftutbygginger på 1 – 10 MW skal det også gjennomføres KU, men det skal ikke sendes inn melding for slike tiltak (KU-forskriften § 7 første ledd (a) og vedlegg II A nr. 3(i), se punkt 4.3.2). Anlegg med installert effekt under 1 MW krever ikke konsesjon etter energiloven, og faller derfor utenfor KU-plikten (KU-forskriften vedlegg II A nr. 3(i)).

En gjennomgang av NVEs konsesjonssaker viser at ca. 10 % av konsesjonssøknadene ligger i størrelsesområdet mellom 6 og 10 MW. Mange av disse er testanlegg, inklusive offshore anlegg. Noen av anleggene har vokst seg større gjennom senere utbygginger. Dette har vært

fremhevet som et problem som kan tyde på omgåelse av kravet om KU.<sup>96</sup> Det ser ikke ut til at dette er noe problem av betydning i nyere konsesjonspraksis.

Det finnes ikke noe absolutt krav om KU for vindkraft i tiltaksdirektivet ettersom vindkraft ikke er nevnt i Annex I. På dette punktet er følgelig forskriftens krav til KU strengere enn det som følger av direktivet. I det norske regelverket er det to viktige terskler. Den første gjelder for installert effekt på under 1 MW der det ikke er KU-plikt, og den andre gjelder mellom 1 MW og 10 MW der det er en forenklet utredningsplikt. Tiltaksdirektivet gir adgang til å etablere slike terskler («thresholds») som bestemmer om det er KU-plikt eller ikke (art. 4.2(b)).<sup>97</sup> Når det fastsettes slike terskler skal kriterier som fremkommer av direktivets vedlegg III tas i betraktning (art. 4.3). Vedlegg III lister opp tre grupper kriterier:

- 1) Egenskaper ved tiltaket,
- 2) Lokaliseringen av tiltaket, og
- 3) Typer av og egenskaper ved potensielle konsekvenser av tiltaket.

Plikten til å ta i betraktning disse kriteriene bygger på langvarig praksis fra EU-domstolen som har stilt strenge krav ved innføring av terskler.<sup>98</sup> Jeg har ikke funnet spor av at disse kriteriene har blitt vurdert i forbindelse med at man etablerte de to tersklene for KU av vindkraftanlegg i forskriftene. På bakgrunn av rettspraksis fra EU-domstolen er neppe en terskelverdi som ensidig baseres på installert effekt er i tråd med direktivets krav om at man skal basere en beslutning om KU-plikt på en vurdering av tiltaket egenskaper, lokalisering og virkninger.<sup>99</sup> Videre har norske myndigheter etter mitt skjønn ikke oppfylt direktivets krav til saksbehandling ved fastleggelsen av terskelverdiene ettersom det ikke finnes dokumentasjon av hvordan de tre kriteriene har vært vurdert ved fastleggelsen av grenseverdiene.<sup>100</sup> Myndighetene har her en plikt til å vise at anleggenes installerte effekt er en tilfredsstillende forenklet erstatning for en vurdering basert på disse tre gruppene av kriterier. Disse problemene med etterlevelse av tiltaksdirektivet gjelder i alle fall for terskelverdien for utredningsplikt (1 MW). Hvorvidt det også gjelder for terskelverdien for forenklet utredning vil bli nærmere drøftet i punkt 4.3.2.

---

<sup>96</sup> Se Nikolai K. Winge, *Kampen om arealene. Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, Universitetsforlaget 2013, s. 122-126.

<sup>97</sup> Til grunn for denne drøftelsen legges teksten i EU-direktiv 2011/92/EU som endret av direktiv 2014/52/EU (konsolidert versjon, OJ L 124, 25.4.2014, s. 1).

<sup>98</sup> Se eksempelvis CJEU (Fifth Chamber) dom av 21. mars 2013, *Salzburger Flughafen GmbH v Umweltsenat* (C-244/12), avsn. 26-37. Se også H.T. Anker, *Simplifying EU Environmental Legislation – Reviewing the EIA Directive?* i *Journal for European Environmental & Planning Law* vol. 11 (2014) s. 331-332.

<sup>99</sup> I en sak om utvidelse av en flyplass var det var satt som terskel for krav om KU at utvidelsen ville medføre en økning på minst 20 000 flyavganger per år. Denne terskelen ble funnet å være i strid med direktivet, *ibid.* avsn. 18 og 33-37.

<sup>100</sup> Se nærmere om ESAs kritikk av norsk praksis og bakgrunnen for de nåværende terskelverdiene, Nikolai K. Winge, *Kampen om arealene. Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, Universitetsforlaget 2013, s. 132-135.

#### 4.3.2 Utarbeiding av utredningsplan

Regler om «melding med forslag til utredningsprogram» følger av pbl § 14-2 og kapittel 4 i KU-forskriften. Loven oppstiller følgende regel i pbl § 14-2 annet ledd:

For tiltak og planer som omfattes av krav til melding, skal det tidligst mulig under forberedelsen av tiltaket eller planen utarbeides melding med forslag til program for utredningsarbeidet. Forslaget skal gjøre rede for tiltaket, behovet for utredninger og opplegg for medvirkning. Melding med forslag til program skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn før programmet fastsettes.

I følge KU-forskriften § 14 skal et forslag til utredningsprogram inneholde en beskrivelse av:

- a) planen eller tiltaket, det berørte området og de problemstillingene som i den konkrete saken anses viktige for miljø og samfunn,
- b) forholdene som etter kapittel 5 om innholdet i konsekvensutredninger skal utredes, og hvilke metoder som er tenkt benyttet for å skaffe nødvendig kunnskap,
- c) relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen, og
- d) plan- eller søknadsprosessen, med frister i prosessen, deltakere og plan for medvirkning fra særlig berørte grupper og andre.

Meldingen med forslag til utredningsprogram skal tidligst mulig under planleggingen av utbyggingen sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner, og disse skal gis en rimelig frist (minst seks uker) til å uttale seg (KU-forskriften § 15). Det skal også vurderes om det er behov for offentlig møte om saken. Dersom saken stanses etter at meldingen er mottatt, noe som har skjedd i mer enn en av tre vindkraftsaker (se punkt 2.2), kan myndighetene unnlate å sende meldingen på høring.

Utredningsprogrammet i vindkraftsaker fastsettes av NVE. I saksfremlegget skal det redegjøres for høringsuttalelsene og hvordan disse er vurdert og ivaretatt (KU-forskriften § 16). Utredningsprogrammet skal normalt fastsettes innen ti uker fra høringsfristen, og de som har avgitt uttalelser skal gjøres kjent med vedtaket. NVE kan etter høringen stanse videre behandling av saken ved vedtak om ikke å fastsette utredningsprogrammet. Det er ikke noen egen kategori for slike saker i NVEs oversikt over vindkraftsaker. Noen aktuelle saker er listet som «melding trukket», «søknad stilt i bero» eller som «søknad trukket». I praksis ser det ut til at NVE foretrekker å oppfordre søker om å stille prosjektet i bero eller trekke søknaden framfor å fatte vedtak om ikke å fastsette utredningsprogram. I praksis ser det ut til at mer enn to av fem vindkraftprosjekter registrert hos NVE har blitt avsluttet på grunnlag av uformell saksbehandling.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Se også punkt 2.2. Av 225 vindkraftsøknader på over 10 MW registrert hos NVE per desember 2017 ble «søknad stilt i bero» i tre saker (1,3 %) og «søknad

Ved endring av pbl § 14-2 ble det fra 2015 mulig å unnta fra kravet om utredningsprogram ved forskrift, og dette ble fulgt opp i 2017 med virkning for vindkraftutbygginger på mellom 1 og 10 MW installert effekt i KU-forskriften § 7 første ledd (a). Dette innebærer at for slike anlegg vil det bare gjelde krav om KU, og det vil ikke være noen forutgående prosess med høring av eller fastsettelse av utredningsprogram.<sup>102</sup> I det følgende skal jeg se nærmere på om denne ordningen er i tråd med kravene i tiltaksdirektivet. Direktivet har ikke noe entydig krav om en to-trinns prosess som den vi har i det norske KU-regelverket.<sup>103</sup> Imidlertid har direktivet strenge regler om informasjon til allmennheten og muligheter for deltagelse på et tidlig tidspunkt i beslutningsprosessen. De aktuelle bestemmelsene finnes i direktivets art. 6.2 og 6.4:

2. In order to ensure the effective participation of the public concerned in the decision-making procedures, the public shall be informed electronically and by public notices or by other appropriate means, of the following matters early in the environmental decision-making procedures referred to in Article 2(2) and, at the latest, as soon as information can reasonably be provided:

- a) the request for development consent;
- b) the fact that the project is subject to an environmental impact assessment procedure ...;
- c) details of the competent authorities responsible for taking the decision, those from which relevant information can be obtained, those to which comments or questions can be submitted, and details of the time schedule for transmitting comments or questions;
- d) the nature of possible decisions or, where there is one, the draft decision;
- e) an indication of the availability of the information gathered pursuant to Article 5 [the environmental impact assessment report];
- f) an indication of the times and places at which, and the means by which, the relevant information will be made available;
- g) details of the arrangements for public participation made pursuant to paragraph 5 of this Article. ...

---

trukket» i elleve saker (4,9 %). Videre ble «melding trukket» i 59 saker (26,2 %) og «melding stilt i bero» i ytterligere 20 saker (8,9 %). Til sammen indikerer dette at 41,3 % av alle saker ble avsluttet eller stilt i bero basert på uformell saksbehandling. Som et eksempel, se saken om Båtsfjordfjellet vindkraftverk som er listet som «søknad stilt i bero»,

<https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=92&type=A-6>.

<sup>102</sup> Se NVE veileder: Anleggskonsesjon for vindkraftverk med installert effekt ≤ 10 MW (udatert), <https://www.nve.no/media/2247/veileder-vindkraftverk-tom-10-mw.pdf>, der det uttales (s. 2): «Er det ikke krav om melding og KU etter plan- og bygningsloven, skal vesentlige konsekvenser av tiltaket likevel beskrives grundig som en del av konsesjonssøknaden.»

<sup>103</sup> H.T. Anker, Simplifying EU Environmental Legislation – Reviewing the EIA Directive? i *Journal for European Environmental & Planning Law* vol. 11 (2014) s. 336-337.

4. The public concerned shall be given early and effective opportunities to participate in the environmental decision-making procedures referred to in Article 2(2) and shall, for that purpose, be entitled to express comments and opinions when all options are open to the competent authority or authorities before the decision on the request for development consent is taken.

Det kan stilles spørsmålsteget ved om disse kravene vil være oppfylt når det ikke kreves melding og utredningsprogram for vindkraftutbygginger på mellom 1 og 10 MW. Den viktigste innvendingen synes å være at allmennheten ikke vil bli gitt mulighet til deltakelse mens alle alternativer fremdeles er aktuelle dersom det ikke gis mulighet til deltakelse ved fastsettelsen av utredningsprogrammet. Videre er det spørsmål om hvor aktivt NVE vil måtte gå ut med informasjon om innholdet i søknadene til potensielle interessenter. Endelig vil det være spørsmål om innholdet i informasjonen som blir gjort tilgjengelig tilfredsstillende direktivets krav. Foreløpig er det uklart hvordan NVE vil legge opp saksbehandlingen i disse sakene, ettersom den eksisterende veilederen ikke er oppdatert i henhold til den nye KU-forskriften og det heller ikke eksisterer relevant praksis.<sup>104</sup>

#### 4.3.3 Konsekvensutredning

Sammen med søknaden skal det følge en KU som er utarbeidet på grunnlag av fastsatt utredningsprogram, og disse skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn (pbl § 14-2 fjerde ledd). Krav til innholdet i KUer fremgår av KU-forskriften kapittel 5. KUens innhold og omfang «skal tilpasses [det] aktuelle ... tiltaket», «ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon», og i den grad det mangler informasjon om viktige forhold «skal slik informasjon innhentes» (KU-forskriften § 17). Relevant informasjon innhentes i stor grad gjennom å konsultere ulike kartgrunnlag som kan si noe om forekomst av biologisk mangfold, kulturminner, verdifulle landskap, viktige områder for friluftsliv og infrastruktur som er nødvendig for eller kan komme i konflikt med vindkraft. Kartgrunnlag av særlig betydning for biologisk mangfold er Naturbase,<sup>105</sup> inngrepsfri natur<sup>106</sup> og Miljøstatus.no.<sup>107</sup> For vindkraftverk vil potensielle virkninger kunne variere en del etter plassering, men de vil også i stor grad være standardiserte.

De mer konkrete reglene om innholdet i KUer finnes i §§ 19-24:

---

<sup>104</sup> Se Veileder i utforming av konsesjonssøknad for vindkraftverk ≤ 10 MW (2013). Illustrerende eksempler fra praksis inkluderer Skurvenuten vindkraftverk <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=251&type=A-1,A-6> og Valsneset vindkraftverk (utvidelse),

<https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=258&type=A-6>.

<sup>105</sup> <http://www.miljodirektoratet.no/no/tjenester-og-verktoy/database/naturbase/>

<sup>106</sup> <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tjenester-og-verktoy/Database/INON/>

<sup>107</sup> <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tjenester-og-verktoy/Database/miljostatuskart/>

- § 19 om tiltaket, særlig aktuelt er redegjørelse for alternative lokaliseringer, alternativt omfang og målestokk, samt arealbehov både i bygge- og driftsfasen,
- § 20 om miljøtilstanden, særlig aktuelt er kravet om å gi en oversikt over miljøutviklingen ved «null-alternativet»,
- § 21 om aktuelle vesentlige virkninger for miljø og samfunn, særlig aktuelt er redegjørelser for naturmangfold, kulturmiljø, friluftsliv, landskap, samisk natur- og kulturgrunnlag og støy, samt plikten til å beskrive samlede og langsiktige virkninger,
- § 22 om metode, kilder og usikkerhet,
- § 23 om forebygging av virkninger, særlig aktuelt er kravet om å beskrive hvordan man planlegger å kompensere for negative virkninger, og
- § 24 om datainnsamling og tilgjengeliggjøring.

Når KU foreligger skal den sendes på høring sammen med søknaden til «berørte myndigheter, parter og interesseorganisasjoner» og dokumentene skal legges ut til offentlig ettersyn. Hovedregelen er at høringsfristen er minst seks uker (KU-forskriften § 25 første ledd). Imidlertid åpnes det for at høringsfristen kan gjøres kortere eller at høring helt unnlates for vindkraftutbygginger på mindre enn 10 MW (KU-forskriften § 25 annet ledd jfr. § 7(a)). Unnlatelse av høring i slike saker vil kunne være i strid med kravet om høring i pbl dersom det er utarbeidet KU (pbl § 14-2 fjerde ledd). Muligheten til å forenkle saksbehandlingen må også utøves i tråd med kravene i tiltaksdirektivet, særlig artikkel 6.4 og 6.7:

4. The public concerned shall be given early and effective opportunities to participate in the environmental decision-making procedures referred to in Article 2(2) and shall, for that purpose, be entitled to express comments and opinions when all options are open to the competent authority or authorities before the decision on the request for development consent is taken. ...

7. The time-frames for consulting the public concerned on the environmental impact assessment report referred to in Article 5(1) shall not be shorter than 30 days.

Det er problematisk at forskriften etter sin ordlyd åpner for å begrense høringer på en måte som vil kunne være i strid med pbl og tiltaksdirektivet.

KU-reglene må vurderes på bakgrunn av ordningen med tematiske konfliktvurderinger (TKV). Kravet om slike vurderinger har vært en særordning for vindkraftutbygginger, og er gjennomført for meldte og søkte vindkraftprosjekter fra 2005 til ordningen ble avvirket i 2016.<sup>108</sup> I henhold til Retningslinjene (T-1458, s. 8) skulle TKVer inngå i NVEs

---

<sup>108</sup> Bakgrunnen for TKVer finnes i St.meld. nr. 11 (2004-2005) s. 34 som omhandler forholdet til samiske interesser. Oppdrag om å utarbeide TKVer ble gitt i brev fra Olje- og Energidepartementet datert 20. juni 2005. Den første TKVen angående miljø og kulturminner ble foretatt for 15 konsesjonssøknader, se brev fra Direktoratet for naturforvaltning datert 30. september 2005. Ordningen ble avvirket ved Meld. St. 25 (2015-2016), se s. 193.



vurderingsgrunnlag, og NVE var gitt ansvar for å koordinere og sikre gjennomføringen av TKVene.<sup>109</sup> Det ble utført TKVer for tre hovedtemaer: reindrift (utført av Reidriftsforvaltningen), forsvaret (utført av Forsvarsbygg) og miljø og kulturminner (utført av Miljødirektoratet og Riksantikvaren). For hvert enkelt prosjekt ble det gitt «karakterer» fra A til E, der E indikerer høyest konfliktpotensial, det vil si «svært stor konflikt» og at «avbøtende tiltak vil ikke kunne redusere konflikt».<sup>110</sup>

Det ble utført en høring for å kartlegge erfaringene med TKV i 2006 uten at resultatet av høringen ble offentliggjort eller at ordningen ble lagt om.<sup>111</sup> I 2013 utarbeidet Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren et notat til Miljøverndepartementet om sine erfaringer med ordningen. I notatet stiller direktoratene seg kritiske til ordningen og uttaler blant annet følgende om karakteren E:

I sterk kontrast til karakterbeskrivelsen (over) ser vi at karakteren E på melding (samlet konfliktnivå for miljø og kulturminner) ikke setter noen stopp for videre planlegging. Karakteren E på prosjektet i søknadsfasen stanser heller ikke nødvendigvis et konsesjonsvedtak. NVE omtaler TKV i konsesjonsvedtakene, men vi opplever i liten grad at vurderingene i TKV brukes som grunnlag for konklusjoner. Etter miljødirektoratenes erfaring er det i hovedsak andre argumenter som vektlegges når vedtak fattes. ...

Etter miljødirektoratenes vurdering er vi svært restriktive med å bruke kategorien E både på meldinger og på søknader. Konfliktpotensialet skal være svært stort dersom karakteren E skal brukes. Derfor er kategorien E og D-E bare brukt på hhv 12 og 8 av 116 meldte prosjekter og 11 og 2 av 68 omsøkte prosjekter.<sup>112</sup>

På bakgrunn av at nesten to av tre prosjekter stanses av NVE gjennom uformelle prosesser eller ved at konsesjon avslås,<sup>113</sup> fremstår det som bemerkelsesverdig at konsesjon ble gitt i flere saker der prosjektene fikk karakteren E på miljøtemaene. Det er derfor ikke overraskende at direktoratene kom med følgende konklusjoner og anbefalinger:

DN og RAs vurdering av ordningen med tematiske konfliktvurderinger er at vi ikke kan se at ordningen har den ønskede effekten for å sile vekk de aller mest konfliktfylte sakene, verken i

---

<sup>109</sup> NVE, Tematiske konfliktvurderinger, <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/veiledere-og-rapporter/tematiske-konfliktvurderinger/>.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Se Notat fra Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren til Miljøverndepartementet, Vurdering av erfaringene med tematisk konfliktvurdering i vindkraftsaker, datert 28. februar 2013, s. 5.

<sup>112</sup> Ibid. s. 5 og 6.

<sup>113</sup> Av 205 vindkraftsøknader på over 10 MW som er ferdigbehandlet av NVE per desember 2017 (eksklusive prosjekter kategorisert som «melding», «søknad», «utredningsprogram fastsatt» og «høring») ble «konsesjon avslått» i 37 saker. Dette kommer i tillegg til de 93 sakene som er listet som «søknad stilt i bero», «søknad trukket», «melding trukket» og «melding stilt i bero» (se fotnote 101). Totalt utgjør dette 63,4 % av sakene.

meldings- eller i søknadsfasen. TKV har heller ikke økt forutsigbarheten for utbyggerne, siden TKV ikke påregnes å påvirke vedtak i særlig grad.

Med så mange prosjekter i omløp ville det etter miljødirektoratenes oppfatning ha vært uproblematisk å velge bort E-prosjektene allerede i meldingsfasen. Da ville TKV ha fungert som tiltenkt, nemlig som en slags screening i meldingsfasen. ...

Vi, og særlig DN, mener likevel TKV har nytteverdi, spesielt fordi det er en enkel måte å kommunisere relativt konfliktnivå for alle planlagte vindkraftverk i Norge.

For at nytten skal stå i forhold til innsatsen er direktoratene kommet fram til følgende tilråding:

- TKV på meldingsstadiet utgår i sin helhet
- RA utarbeider heller ikke TKV for søknadsfasen (går dermed ut av TKV-ordningen)
- DN fortsetter med TKV for «naturmiljø» og «landskap» for prosjekter i søknadsfasen ...<sup>114</sup>

De to første kulepunktene av tilrådingen ble ikke blitt fulgt. I prinsippet opprettholdt departementene kravet om TKV også på meldingsstadiet,<sup>115</sup> men i en del tilfeller ble det likevel ikke utarbeidet slike TKVer.<sup>116</sup> Riksantikvaren deltar fremdeles i TKV-ordningen.

Ordningen med TKVer har hatt uklare relasjoner til KU-prosessen. TKVer ble utført på to stadier; i meldingsfasen og søknadsfasen. Temaene som skulle utredes, var i betydelig grad overlappende med de som utredes i KUene. Der det ble utarbeidet en TKV på meldingsstadiet ville denne kunne innarbeides i og lette søkerens arbeid med KUen. TKVer på søknadsstadiet kom i tillegg til KUen. I begge tilfeller var TKVene ikke en del av den offentlige høringsprosessen siden fristen for å utarbeide dem var «to uker etter ordinær høringsfrist».<sup>117</sup> Ordningen la opp til at de som utarbeidet TKVer skulle kunne ta i betraktning høringsuttalelsene. Direktoratene ga uttrykk for at det «har vist seg vanskelig eller umulig» å

<sup>114</sup> Notat fra Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren til Miljøverndepartementet, Vurdering av erfaringene med tematisk konfliktvurdering i vindkraftsaker, datert 28. februar 2013, s. 9. Se også Brev fra Riksantikvaren til Miljøverndepartementet, Vurdering av erfaringene med tematisk konfliktvurdering i vindkraftsaker – Riksantikvarens vurderinger, datert 5. mars 2013.

<sup>115</sup> Se NVE, Tematiske konfliktvurderinger, <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/veiledere-og-rapporter/tematiske-konfliktvurderinger/>, der det heter: «Alle prosjekter skal konfliktvurderes fortløpende som en del av NVEs ordinære høring av meldinger/søknader.»

<sup>116</sup> Se Miljødirektoratet, Tematisk konfliktvurdering av vindkraftverk (TKV), <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Energi/Vindkraft/Tematisk-konfliktvurdering-av-vindkraftverk-TKV/>. Av 139 saker der det er utført TKVer av miljømyndighetene ble det ikke foretatt TKV på meldingsstadiet i 18 saker.

<sup>117</sup> NVE, Tematiske konfliktvurderinger, <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/veiledere-og-rapporter/tematiske-konfliktvurderinger/>.

utarbeide TKVene innen den korte fristen etter høringen og at «det i en del tilfeller har tatt flere måneder før DN har kunnet avslutte sin saksbehandling og oversende TKV til NVE.»<sup>118</sup>

Det kan reises spørsmål ved om det var mest hensiktsmessig å utarbeide TKVer før eller etter høringen(e). På den ene side kunne samvirket med KUer tale for at TKVer ble utarbeidet på basis av meldingen og KUene og høringsprosessene. På denne måten utgjorde TKVene et element i myndighetenes totalvurdering av foreliggende informasjon før vedtak av utredningsprogram eller konsesjon. Dette medførte imidlertid utfordringer for fordelingen av ansvar mellom NVE som vedtaksmyndighet og de myndighetene som utarbeidet TKVer til NVE, noe som er tydeliggjort ved direktoratenes forventning om at TKVene skulle fungere som silingsmekanismer. I tillegg viste det seg at myndighetene som utarbeidet TKVer så det nødvendig å utarbeide egne høringsuttalelser i tillegg til TKVene.<sup>119</sup> Videre kunne det være vanskelig for NVE å forholde seg aktivt til høringsuttalelser som også ble behandlet i TKVene. Alt i alt fremsto prosessen som lite strømlinjeformet og kompleks med uklare ansvarsrelasjoner mellom myndighetene.

På den annen side utgjorde TKVene en utredning av potensielle virkninger av prosjektet og det ville ha vært av stor nytte for høringsinstansene å få tilgang til myndighetenes TKVer sammen med utredningsprogram eller KUer. Dette ville gitt høringsinstansene et langt bedre faglig grunnlag for og lette deres arbeid med å utarbeide høringsuttalelser. En slik bruk av TKVer ville også kunne ha imøtekommet innvendingene fra miljødirektoratene om at TKVene burde fungere som silingsmekanismer for å utelukke de mest konfliktfylte prosjektene. Dette ville også vært i tråd med praksis fra NVE som innebærer en sterk siling av prosjekter på ulike stadier i saksbehandlingen.

Alt i alt er det mye som taler for at ordningen med TKVer var lite rasjonell. På miljøområdet hadde de begrenset tilleggsverdi som tiltak for å bedre opplysningen av utbyggingssakene ettersom miljødirektoratene uansett anså det nødvendig å sende inn høringsuttalelser. I tillegg medførte ordningen over en lang periode en god del forsinkelser i saksbehandlingsprosessen. Regjeringen begrunnet utfasingen av TKVer som følger:

Regjeringen legger til grunn at slike vurderinger på et overordnet nivå kan innpasses i arbeidet med en nasjonal ramme for vindkraft, og at behovet for tematiske konfliktvurderinger knyttet til enkeltprosjekter blir mindre. Behovet for slike vurderinger bør kunne dekkes innenfor rammen av konsesjonsbehandlingen.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Notat fra Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren til Miljøverndepartementet, Vurdering av erfaringene med tematisk konfliktvurdering i vindkraftsaker, datert 28. februar 2013, s. 4.

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> Meld. St. 25 (2015-2016) s. 193.

## 5 Konklusjoner

Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger er i hovedsak regulert i to lover; energiloven og pbl. Disse to lovene har svært forskjellige utgangspunkter og institusjonell forankring. Energiloven er en næringslov som skal legge til rette for energiproduksjon og den forvaltes av statlige organer (OED og NVE). I pbl står hensynene til planlegging og samordning av interesser sentralt og loven forvaltes i det vesentlige av kommunale og regionale folkevalgte organer. Denne rapporten viser at regelverk og forvaltningspraksis om vindkraftutbygginger innebærer en vesentlig sentralisering av beslutningskompetanse til OED og NVE. Dette gjelder også dersom vi sammenligner med andre sektorer, inklusive innenfor fornybar energiproduksjon (vannkraft og solenergi).

Regelverket for vindkraftutbygginger har gradvis blitt mer detaljert, men mye har vært og er fremdeles overlatt til forvaltningspraksis, særlig under energiloven. Regelverket om konsekvensutredninger under pbl har gradvis blitt mer presist og forpliktende. Forholdet mellom konsesjonsvedtak etter energiloven og planvedtak etter pbl er fremdeles uklart både i regelverk og i praksis. Dette gjelder særlig situasjoner hvor det vedtas at konsesjonsvedtak etter energiloven skal ha virkning som statlig arealplan etter pbl, spørsmålet om hvordan innsigelser skal innpasses i konsesjonsprosessen og forholdet mellom forvaltningsklage og innsigelser. Det er behov for avklaring av disse temaene.

Det at regelverket overlater mye til forvaltningspraksis betyr at retningslinjer og veiledere blir av stor betydning for praksis. Retningslinjene for planlegging og lokalisering av vindkraftverk (T-1458) er det viktigste dokumentet. Disse retningslinjene har ikke blitt oppdatert siden de ble vedtatt i 2007 og er på mange punkter misvisende og utdaterte. Det er betenkelig at disse fremdeles legges til grunn for saksbehandlingen. Tilsvarende er også de fleste av veilederne foreldede. Endelig er det problematisk at det ikke er utarbeidet noen egen veileder for konsesjonssøknader om vindkraftanlegg på mer enn 10 MW installert effekt. Mangelfulle og misvisende retningslinjer og veiledere er et betydelig rettssikkerhetsproblem for utbyggere og interesser som blir berørt av vindkraftutbygginger.

Satsningen på regional planlegging gjennom omtrent 15 år synes i det vesentlige å ha vært feilslått ettersom planene i liten grad er fulgt opp og nå er lagt til side som følge av arbeidet med nasjonal ramme. Det legges liten vekt på eksisterende regionale planer ved utarbeidingen av nasjonal ramme. Videre legger saksbehandlingen for nasjonal ramme i liten grad opp til deltakelse fra regionale og kommunale myndigheter eller andre interessenter. Hvordan nasjonal ramme skal forankres i plansystemet i pbl er uavklart. Det foreløpige arbeidet med nasjonal ramme innebærer at NVE gis vide fullmakter til å legge føringer for fremtidige vindkraftutbygging uten at det er gitt klare føringer om hvordan den nasjonale rammen skal relateres til eksisterende lovgivning og saksbehandlingsrutiner.

Det er stor usikkerhet ved om det vil bli lagt opp til at nasjonal ramme skal forankres regionalt og lokalt gjennom planprosesser eller om man snarere vil prioritere fortsatt sentral styring ved å gå direkte videre med konsesjonsprosesser etter energiloven. Det siste kan gjennomføres også der det vil være i strid med eksisterende planer ved å gjøre aktiv bruk av muligheten for å vedta statlig arealplan (energiloven § 3-1 fjerde ledd og pbl § 6-4 tredje ledd). Som en mellomløsning kan man tenke seg at nasjonal ramme forankres gjennom vedtak av statlige planretningslinjer eller planbestemmelser (pbl §§ 6-2 og 6-3) som igjen vil legge føringer for etterfølgende regionale og kommunale planprosesser.

Ordningen med tematiske konfliktvurderinger har vært spesiell for vindkraftutbygginger. Den ble gjenstand for vesentlig kritikk fra Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, og det kan reises spørsmål ved begrunnelsen for å innføre ordningen og ved at den ble opprettholdt over et tidsrom på elleve år til tross for vesentlig kritikk. I det minste burde ordningen vært forenklet ved å unnlate TKVer på meldingsstadiet, og lagt om for å bli bedre tilpasset KU-prosessen, for eksempel ved å utføre TKVer før prosjektene med KUr ble sendt på høring.

Utbygging av små vindkraftverk (mindre enn 1 MW installert effekt) har vært lavt prioritert og er så å si ikke-eksisterende i Norge.<sup>121</sup> Slike anlegg kan dekke det strømforbruket til inntil 160 gjennomsnittshusholdninger. Saksbehandling for slike anlegg er overlatt til kommunene i kraft av pbl, og saksbehandlingen er forutsatt å følge en veileder fastsatt av Olje- og energidepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2015. Alt i alt er det nå lagt til rette for etablering av slike anlegg, og det er grunn til å anta at det vil kunne etableres en del slike anlegg dersom det også legges til rette for at de kan levere strøm til nettet. Spørsmål angående nettilknytning og muligheter for støtte etter elsertifikatloven er nevnt men ikke drøftet i veilederen.

Det at det ikke gjennomføres utredninger og høringer etter de standarder som er etablert i KU-regelverket ved arbeidet med nasjonal ramme vil medføre at det blir særlig viktig å sikre grundige KUr ved etterfølgende plan- og konsesjonsprosesser. Vindkraftanlegg på mer enn 1 MW installert effekt skal konsekvensutredes i henhold til pbl og forskrift om konsekvensutredning. For vindkraftanlegg mellom 1 og 10 MW installert effekt skal det følges en forenklet prosedyre. Regelverket om KU av vindkraft er nå i det vesentlige i tråd med EU-direktivene om KU av planer og tiltak. Noen problemstillinger kan imidlertid fremdeles reises. Det gjelder særlig utfordringer med å ta hensyn til samlede virkninger og alternative plasseringer av vindkraftanlegg dersom utbyggingen ikke skjer på grunnlag av regionale og kommunale planer. Videre er anvendelsen av grenseverdiene basert på installert effekt og måten disse ble innført på problematisk.

---

<sup>121</sup> Til sammenligning fantes det 4 671 slike anlegg som hadde en produksjonskapasitet tilsvarende 35,6 % av den totale produksjonskapasiteten i Danmark i 2016, Energistatistik, Energistatistik 2016 s. 10.

Utbygging av vindkraft i Norge ligger langt etter våre naboland Sverige og Danmark til tross for at utbyggingen har vært politisk prioritert i Norge siden slutten av 1990-tallet.<sup>122</sup> Blindheim forklarer den manglende framdriften i utbygging av energi fram til 2010 som følger:

The overall explanatory factor slowing down the implementation of onshore wind power in Norway has arguably been identified on the strategic level; political uncertainty has caused a lack of political will to establish an efficient support scheme and to encourage the development of wind power in general. Wind power has proven to be controversial and politicians have not been immune to complaints from the opponents of its deployment. The lack of will has been transmitted to the tactical and operational level, and these two levels have been unable to act adequately.

The underachievement and uncertainty associated with wind power becomes visible in the actions of MoPE, the key agency. Wind power has not been prioritised and interaction with the lower levels has been dysfunctional. Although MoPE [Olje- og energy-departementet] has managed and pushed Enova to an extent, its efforts have been insufficient; it has been aware of the lack of capacity in NVE but has not supplied the necessary resources. Moreover, MoPE has been the main stumbling block in the handling of applications. In this context, investors have considered risks to be too high and even approved concessions have not been utilised. As such, the conclusion in this article approximates the sentiment in the following statement from a senior manager of a major wind power company: "The most important explanation to why the 3 TWh goal was not achieved was the unpredictable framework. It is impossible to speed up an entire industry if the political framework is not stable in the long term".<sup>123</sup>

På bakgrunn av funnene i denne rapporten er det grunn til å nyansere den forklaringen Blindheim legger til grunn. Denne rapporten viser at det er betydelige svakheter i gjennomføringen av lovgivning på det som Blindheim kategoriserer som det taktiske nivået. Denne rapporten viser med andre ord at det taktiske nivået, først og fremst representert ved NVE, må bære en betydelig del av «skylden» for at man ikke har nådd de politiske målsetningene for utbygging av vindkraft. Måten lovgivningen har blitt gjennomført på, eksemplifisert ved utdaterte og mangelfulle retningslinjer og veiledere, har ikke bidratt i særlig grad til forutberegnelighet for utbyggere, og uttalelsen fra en næringsrepresentant som er sitert av Blindheim kan tolkes i retning av å støtte en slik forklaring. Videre viser denne rapporten at saksbehandlingen i vindkraftsaker med fordel kan gjøres mer strømlinjeformet, blant annet ved å unngå dobbeltbehandling som resultat av ordningen med tematiske konfliktvurderinger og ved å strømlinjeforme klage- og innsigelsesmekanismene. Endelig kan

---

<sup>122</sup> Se Bernt Blindheim, Implementation of wind power in the Norwegian market; the reason why some of the best wind resources in Europe were not utilised by 2010, i Energy Policy 58 (2013) s. 340.

<sup>123</sup> Ibid. s. 344.

det konkluderes med at den generelle tilnærmingen med en sentralisering av beslutningskompetanse nok ikke er godt egnet til å redusere konfliktnivået i vindkraftsaker. Det å koble ut vesentlige deler av plansystemet i disse sakene kan nok snarere antas å ha økt lokal motstand mot prosjekter. Lokal forankring av vindkraftprosjekter gjennom plansystemet vil nok vise seg å være en sentral mekanisme for å bygge forståelse og aksept.

**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. It collaborates extensively with other research institutions in Norway and abroad.**



**FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE**

**Fridtjof Nansens vei 17, P.O. Box 326, NO-1326 Lysaker, Norway  
Phone: (47) 67 11 19 00 – Fax: (47) 67 11 19 10 – E-mail: [post@fni.no](mailto:post@fni.no)  
Website: [www.fni.no](http://www.fni.no)**