

Kommunal- og distriktsdepartementet
Olje- og energidepartementet

Oslo 27. februar 2023

Innspill til forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land

Vi viser til høring av forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (pbl) for å følge opp Stortingets anmodningsvedtak, der regjeringen bes om å fremme et forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i pbl.

Sabima er en miljøorganisasjon som jobber for å stanse tapet av naturmangfold. Sabima er også en paraplyorganisasjon for de biologiske foreningene i Norge, med over 20.000 medlemmer. Vi jobber ved å foreslå politiske løsninger og spre kunnskap om økologiske sammenhenger.

Vi støtter at planlegging og bygging av vindkraftverk bør innlemmes i plan- og bygningsloven. Dette vil kunne bidra til å sikre bedre involvering og medvirkning og mer lokal innflytelse på prosessene. Vindkraftverk er svært arealkrevende tiltak med stor virkning på naturmangfold og landskap. Vi er i en naturkrise der arter og økosystemer går tapt i stort omfang og høyt tempo, og den ferske Naturavtalen under CBD vil måtte få stor innflytelse på all arealforvaltning. Innlemming av bygging av vindkraftverk i pbl er en god anledning til å styrke hensynene til natur.

Det kommer frem i høringsnotatet at det overordnede forslaget til lovendringer, er å styrke kommunenes rolle i prosesser knyttet til utbygging av vindkraft på land. Videre at mål om effektive prosesser og hensynet til å unngå dobbeltbehandling har stått sentralt i departementets forslag. Vi er av den oppfatning at høringsnotatet ikke svarer ut dette på en god nok måte.

Til tross for at målet med de foreslåtte lovendringene ikke er å styrke naturens rettsikkerhet, mener vi at det i større grad burde vært beskrevet hvilken konsekvens forslaget får for natur- og friluftslivsverdier. Dersom det skal bygges nye vindkraftanlegg på land, er vi nødt til å sikre at konsekvensene for naturen blir så liten som mulig. Selv om lovforslaget ikke har som hensikt å styrke natur- og friluftslivshensyn, mener vi det er avgjørende at konsekvensene belyses også for disse. Å unnlate dette ville være en svært alvorlig tapt mulighet, ikke minst i lys av den nylig vedtatte Naturavtalen.

Vi hadde forventet en sterkere innlemming av naturhensyn i regelverket enn det forslagstillen legger frem. Vi tror at den begrensingen som ligger i kommunens adgang til å utføre detaljregulering vil begrense muligheten til å sikre en overordnet og god natur- og friluftslivsforvaltning.

Stortingsmeldingen om et nytt konsesjonssystem for vindkraft på land, med tilhørende innstilling fra et flertall på Stortinget, slår fast at miljø skal vektes tyngre enn i det nåværende konsesjonssystemet. Kravene til konsekvensutredninger, og dermed faktagrunnlaget for å kunne ta informerte

beslutninger, er også blitt styrket, men det nye konsesjonssystemet mangler fortsatt mekanismer som sikrer at miljø vil få en tyngre vekt i de beslutninger som tas.

Dette skjer samtidig som presset for å produsere mer kraft har økt, som gjør at vi har større behov for mekanismer som styrer vindkraftanlegg dit de har lavest naturforstyrrelse. Den mest verdifulle og sårbare naturen, ikke minst områder med lite naturinngrep fra før, må unngås. Når konsesjonssystemet oppdateres gjennom å integreres med pbl, bør det samtidig oppdateres med mekanismer som sikrer at sårbare og verdifull natur ivaretas.

Oppsummering av våre innspill:

- Vindkraft på land må fullstendig innlemmes i plan- og bygningsloven
- Energiloven må gjennomgå revisjon
- Konsekvensutredninger må bli bedre
- Naturmangfoldloven må etterleves

Merknader til lovforslagene

Forslag om å innføre krav om områderegulering for vindkraft, Pbl. § 12-1. nytt tredje ledd, fjerde punktum.

Nytt tredje ledd, fjerde punktum innebærer at vindkraftanlegg på land skal avklares i kommunen gjennom områderegulering. Ordlyden i forslaget er at: «*Områdereguleringen skal fastsette de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget.*»

Videre kommer det frem av merknaden til lovendringen at detaljeringsnivået skal avgrenses til å angi ytre arealbruksgrenser og tilkomstvei, samt bestemmelser om synlighet av turbiner fra bestemte kartfestede områder, høyde, inngrepsfrie områder og andre overordnede krav, men at kommunen ikke skal kunne stille krav til plassering av internveier, turbinpunkt, dimensjoner på turbiner og andre detaljer. Dette er detaljer som skal avklares gjennom miljø-, transport- og anleggsplan (MTA-plan) og detaljplan gjennom konsesjonsprosessen etter energiloven som før.

Sabima finner flere utfordringer ved ordlyden og den tiltenkte praksisen.

Forholdet til overordnet plan

Prinsipielt mener vi at overordnede vurderinger av fordeler og ulemper ved ressursutvinning og kraftutbygging for den enkelte kommune bør ligge til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel, ikke til konsesjonsprosessen. Utbygging av store energianlegg må skje gjennom kommunens vedtatte arealplan, med tilhørende grundige prosesser, ikke gjennom dispensasjoner.

I forbindelse med den samfunnsøkonomiske vurderingen av fordeler og ulemper ved konsesjonstildeling etter energiloven, etterspør vi høyere vektlegging av natur-, kultur-, og friluftslivsverdier. Vi mener derfor at den samfunnsmessige vektningen bør utføres i sammenheng med kommuneplanens samfunns- og arealdel og i tråd med kommunens samordningsplikt etter plan- og bygningsloven. Derfor bør det legges til grunn full integrering i plan- og bygningsloven, ikke en avgrenset områderegulering. Beslutninger om å bygge ned areal, natur-, kultur- og friluftslivsverdier bør gjøres i forbindelse med grundige og demokratiske prosesser der fordeler og ulemper blir sett i kontekst med andre utbygginger, sumverknader og lokale og regionale behov.

Mangelfull avklaring av overordnede arealmessige forutsetninger

Sabima er kritiske til den foreslåtte innskrenkinga av områdeplan som planverktøy. Å spesifisere gjennom tillegget til pbl § 12-1 at reguleringa skal gjelde overordnede arealmessige forutsetninger bryter med eksisterende planform og praksis for områderegulering, og innskrenker plan- og miljømyndighetene sin mulighet til å stille krav til natur-, kultur- og friluftslivsomsyn.

Høringsforslaget avklarer ikke hva som er ansett som overordnet i pbl. §§ 12-5, 12-6 og 12-7 (henholdsvis arealformål, hensynssoner og bestemmelser), og vertskommunens påvirkningsmulighet over reguleringsplanen er dermed uavklart. Det er svært uheldig og ikke konfliktdempende om dette er forhold som skal avgjøres gjennom praksis i framtidige saker.

Sabima mener det må utarbeides bedre avklaring og veiledning for hvilke formål og bestemmelser som kan avgjøres i reguleringsplan og hva som skal ligge til konsesjonsprosessen og MTA/detaljplan. Vi etterspør et mer tydelig skille mellom arealmessige avklaringer etter pbl og energimessige og driftstekniske avklaringer etter energiloven. Herunder må det komme fram hvilke tiltak som skal innunder/eller skal unntas byggesaksbehandling etter pbl.

Innsyn og medvirkning tidligere i prosessen

Dagens konsesjonssystem gir liten innsikt i detaljene i utbygginger, altså de faktiske naturinngrepene og utbyggingstiltakene, før sent i prosessen (ved MTA/detaljplan). Dette har vært kilde til lite forutsigbarhet, mange endringsforslag og høyt konfliktnivå i mange saker. I forslaget opprettholdes prosessen med at MTA/detaljplan skal utarbeides og sendes på høring først etter vedtak om områdeplan og tildeling av konsesjon. Dette er svært uheldig.

Sabima mener tidligere innsyn i ventede naturinngrep og utbyggingstiltak, samt mulige endringer/usikkerhetsfaktorer for endelig utbygging, er vesentlig å synliggjøre tidlig i prosessen. Dette vil gi bedre innsikt i potensielle arealkonflikter, bidra til bedre forutsigbarhet og bedre reell avdekking av konsekvenser ved utbygging. Dette kan løses gjennom detaljert reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

Samordning i form av forskrift – pbl § 12-1, nytt femte ledd

Det foreslås at: *«Departementet kan gi forskrift om samordningen mellom reguleringsplanprosessen for vindkraftanlegg og konsesjonsbehandlingen etter energiloven.»*

Sabima er skeptisk til at samordningen skal reguleres i forskrift. Vi er enig i KS' uttalelse med referanse til «Veiledning om lov og forskriftsarbeid pkt. 2.2.3» om at det er grunn til å vise varsomhet med bruk av forskriftshjemler. KS skriver: *«Et utgangspunkt er at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift. Rettssikkerhetshensyn er et viktig moment i denne avveiningen. Samordning mellom planmyndigheten og konsesjonsmyndigheten har vist seg å være særlig utfordrende og skapt mange konflikter. Av den grunn bør samordningen reguleres i lov dersom departementene vurderer at det er behov for bedre samordningsregler. I tillegg vil stortingsbehandling bidra til å sikre bedre forankring og forutsigbarhet og derved lettere skape tillit og trygghet i plan og konsesjonsbehandlingen. Det er vår oppfatning at den effektiviteten og fleksibiliteten som ligger i forskriftsløsningen på dette området ikke veier tungt nok.»*

Dersom det likevel utarbeides en forskrift, mener vi det er viktig at det avklares saksbehandlingsregler, samordningsprosess, kriterium og beskrankninger for natur-, kultur-, og friluftslivsomsyn. Flere av våre øvrige merknader bygger på at langt flere av de nye standardene og



SABIMA

vilkårene som NVE har utarbeidet i kjølvannet av vindkraftmeldinga (Meld. St. 28 (2019-2020)) bør forankres for å ha større legitimitet, forutsigbarhet og for å kunne klagebehandles på et ryddig vis. Dette meiner vi vil bidra til å redusere konflikter og øke tilliten til forvaltningssystemet knyttet til vindkraft på land.

Forslag om å la NVE overta enkelte oppgaver i planbehandlingen av vindkraftanlegg

Sabima har ingen kommentarer til dette forslaget.

Forslag om planavklaring før konsesjonsvedtak

Sabima mener det er positivt at det må gjøres en planavklaring før det er anledning for å vedta konsesjon.

Forslag om å oppheve særbestemmelse om statlig plan for vindkraftanlegg; pbl § 6-4 fjerde ledd

I høringsnotatet kapittel 15 påpeker departementet at det ikke er klagerett på statlige arealplaner, uavhengig av hvilken prosess som har vært fulgt i utarbeidingen av planen. Dette er et omstridt spørsmål. Med bakgrunn i at reguleringsplan er å regne som et enkeltvedtak, mener vi at det skal være klageadgang på statlig reguleringsplan i tråd med vanlig praksis for reguleringsplanvedtak, og at dette bør komme fram av lovteksten.

I gjeldende lovtekst § 6-4 tredje ledd er det stadfestet at departementets vedtak om statlig plan i sammenheng med konsesjonssaker ikke kan klages på: «*Departementet kan i den enkelte sak bestemme at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig arealplan. Departementets vedtak etter dette ledd kan ikke påklages*». Ved å innføre et nytt og frittstående fjerde ledd, vil en generelt slå fast at det ikke er klageadgang på verken statlig kommuneplan eller statlig reguleringsplan i noen saker.

Tilsvarende forslag var fremmet i høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2021 som omhandla fortetting, transformasjon og utbyggingsavtaler.

Forslag om å innføre begrensning i adgangen til å oppheve og endre reguleringsplan for vindkraftanlegg pbl § 12-18.

Den nye bestemmelsen avgrensar kommunens adgang til å endre gjeldende områderegulering for vindkraftanlegg fra det tidspunkt det er satt i gang søknadsprosess for konsesjon etter energiloven og fram til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt. Dette er begrunnet med behov for forutsigbarhet for utbygger, men innebærer like fullt en vesentlig innskrenking av kommunens selvstyre og muligheten til å oppheve eller endre reguleringsplan og gjøre avbøtende tiltak om det framkommer nye opplysninger om for eksempel natur- eller kulturverdier. Denne muligheten er en etablert og viktig sikkerhetsventil i saker som får uforutsette virkninger eller for planer som går over lang tid og av forskjellige grunner trenger oppdatering.

Forslaget slik det er formulert innebærer også at et kommunestyre kan låse kommunen til en avgjørelse i lengre tid, uten at neste kommunestyre har anledning til å endre hele eller deler av reguleringsplanen selv om de skulle ønske å omprioritere eller ivareta andre hensyn som skulle oppstå. Sabima meiner det vil være mer forutsigbart og hensiktsmessig om endringsavgrensningen gjelder fra tildelingen av konsesjon, heller enn fra søknad om konsesjon. Dette vil korte ned tiden kommunen blir handlingslammet til fem år, samtidig som utbygger får beholde forutsigbarhet i fra den tiden de største utbyggingskostnadene begynner å løpe.

Andre innspill for å bedre naturhensynet i energisaker:

Konsekvensutredningene må bli bedre

- Nye krav til utredninger må legges til grunn at det ofte er nødvendig med kartlegginger over tilstrekkelig lange perioder, opptil flere år, for å få et godt nok kunnskapsgrunnlag.
- I eldre og tidkrevende saker bør det gjøres en grundig vurdering av om KU og kartlegginger er foreldet og må oppdateres før saken kan behandles.
- Tilliten til konsekvensutredningene må gjenopprettes gjennom uavhengig KU, eller ved at miljømyndighetene kvalitetssikrer og gjør eget godkjenningsvedtak av KU før det kan tildeles konsesjon eller gjøres vedtak av områdeplan.

Naturmangfoldloven må etterleves

- Det bør komme tydelig fram hvordan de miljørettslege prinsippene §§ 8-12 og § 14, andre ledd (hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur) i NML blir ivaretatt i vurderingen av hver enkelt sak der en konsesjon blir tildelt.

Naturregnskap må utarbeides raskt

I forbindelse med foreslåtte endringer ønsker vi å omtale at det haster å få på plass et naturregnskap for Norge. Det er under utvikling og vil bli et sentralt grunnlag for å vurdere konsekvenser for lokale, regionale og nasjonale miljøverdier når endringer i arealbruk skal avklares. Noen viktige punkter:

- Naturregnskap skal synliggjøre naturkvaliteter knyttet til arealbruk. Vindkraftproduksjon innebærer store miljøinngrep og har derfor møtt mye motstand, både lokalt der vindkraftverket plasseres, og nasjonalt. Det vil derfor være nyttig å bruke naturregnskap som grunnlag for avklaring av arealbruk i områderegulering, og for vurdering av naturrisiko, som nå er under utredning i det regjeringsoppnevnte naturrisikoutvalget.
- Naturregnskap vil gi et styrket kunnskapsgrunnlag for å vurdere naturkvaliteter, tillegg til forhold som allerede er omfattet av planbestemmelser.
- Det argumenteres i høringsnotatet for at miljøvirkninger skal ivaretas. Det er viktig å knytte dette til arbeid på tvers av sektorer for å vurdere miljøeffekter av vindkraftproduksjon. Naturregnskap vil bidra til kunnskap på tvers av sektorer og bedre vurderinger av samlet belastning. Sterkere vektlegging av natur kan svekke insentivene til utbygging på uheldige lokasjoner. Men dersom miljøargumentet også ivaretas i resonnementet, kan dette være en effekt som bidrar til samfunnsøkonomisk effektiv utbygging og redusert naturrisiko.

Vennlig hilsen



Christian Steel
Generalsekretær