

Vind i kommuneseilene

Regjeringen frister vindkraftskeptiske kommuner med større inntekter og mer makt over vindkraftutbygging. Står sårbare naturverdier for fall?

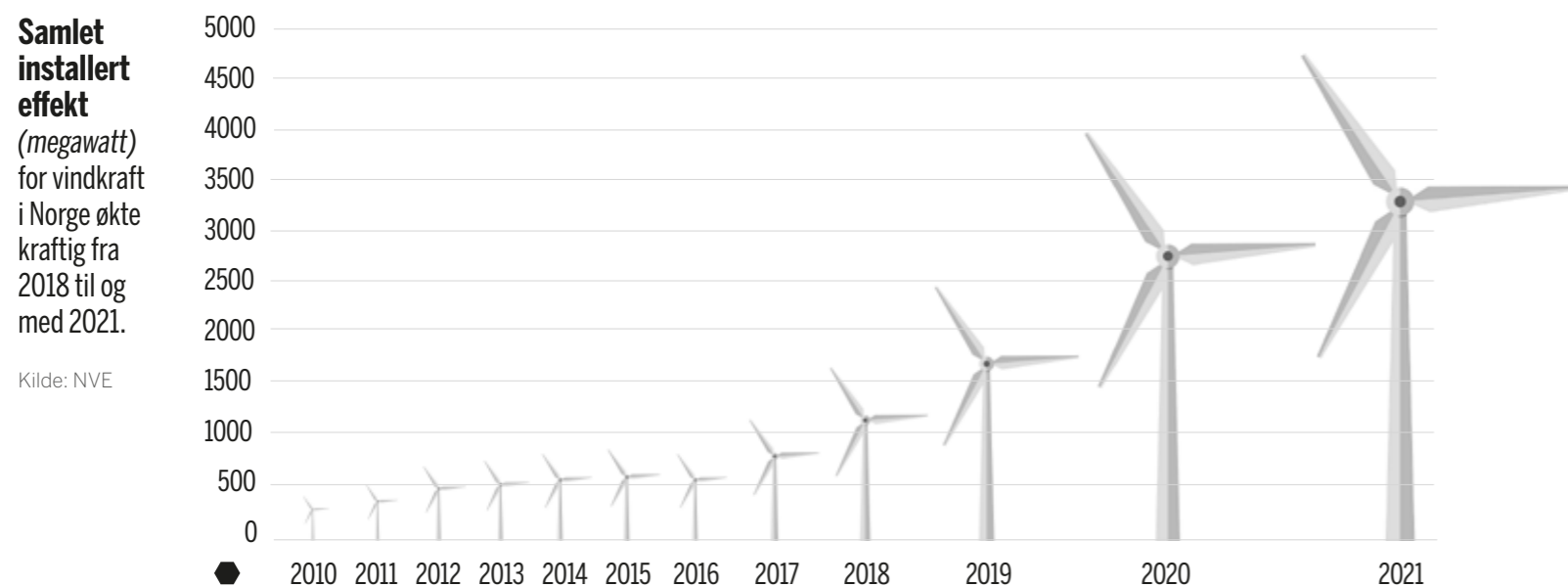
Analyse
Lars H. Gulbrandsen
Forskningsleder,
Fridtjof Nansens Institutt

Regjeringen vil ha mer vindkraftutbygging. Kommunene skal få mer makt og økte inntekter fra vindkraft, men blir fristelsen til å ofre naturverdier til fordel for utbygging for stor? Naturen kan bli den tapende part når kommunene får mer makt over vindkraftutbyggingen.

Mener det haster

Regjeringen har bestemt at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) skal gjenoppta behandlingen av nye søknader om å bygge vindkraft på land, men bare dersom vertskommunene vil. Det har vært full stans i behandlingen av søknader om å få bygge vindkraft på land siden april 2019.

Regjeringen mener at det haster med å bygge mer vindkraft når oljeplattformer, fabrikker, lastebiler, ferger, busser og biler skal drives med strøm istedenfor gass og olje. Det kommer frem i regjeringens tilleggs-melding til energimeldingen, som ble lagt frem 8. april.



Kilde: NVE



Dominant Fra bygda Oksvoll i Ørland kommune lengst sørvest på Fosenhalvøya. Foto: GETTY IMAGES

Mange kommuner har opplevd at utbyggingen ble en helt annet enn den de ble forespeilet i de opprinnelige planene.

Det er lett å bli forledet til å tro at utbyggingen stoppet helt opp etter at konsesjonsbehandlingen ble satt på pause, men i realiteten er det aldri før blitt bygget så mye vindkraft i Norge som de siste tre årene. Ved utgangen av 2018 var samlet installert ytelse fra norsk vindkraftproduksjon knappe 1700 megawatt fra 612 turbiner. I løpet av 2021 var tallet økt til 4649 megawatt fra 1304 turbiner (Se figur t.v.).

Disse turbinene gir i 2022 en estimert årsproduksjon på mer enn 15 terawattimer, noe som tilsvarer 10 prosent av Norges kraftproduksjon.

Som en følge av pausen i konsesjonsbehandlingen, forventes imidlertid ingen betydelig utbygging av vindkraft på land frem mot 2030. Vanligvis tar det minst seks-syv år fra NVE får en søknad om et vindkraftprosjekt til det kan settes i drift.

I realiteten er det aldri før blitt bygget så mye vindkraft i Norge som de siste tre årene.

Høyt konfliktnivå

For å forstå hvorfor konfliktnivået om vindkraft ble så høyt at myndighetene til sist sa stopp, må vi se på erfaringene med politikken og konsesjonsordningen. All utbygging i Norge krever avklaring gjennom kommunale arealplanprosesser etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder også samfunnskritisk infrastruktur som veianlegg, jernbane og forsvarsanlegg, samt andre typer tiltak som krever konsesjon, for eksempel mineraluttak eller store industrianlegg.

Vindkraft har imidlertid vært unntatt fra kommunal arealplanlegging siden 2009, selv om dette er en svært arealkrevende industri. Det er NVE som gjennom konsesjonsvedtaket avklarer arealbruken og avveier hvilke hensyn som skal tillegges vekt når det etableres vindkraftverk. Kommunen må tilpasse arealbruken til det NVE bestemmer, og blir i praksis satt på sidelinjen i viktige beslutninger om arealbruk i egen kommune.

Vindkraftkonfliktene vi har opplevd de siste årene, dreier seg ofte om at det har gått ti år eller mer fra konsesjon er gitt til utbyggingen starter. Mange kommuner har opplevd at utbyggingen ble en helt annet enn den de ble forespeilet i de opprinnelige planene. Turbinhøyden økte fra 100 til over 200 meter, plasseringen av turbinene i landskapene ble endret, veiene inn til anlegget ble

rettere og bredere, terrenginngrepene større. Slike endringer er mange steder blitt gjennomført uten at kommunene har hatt reell medvirkning i planprosessen, og uten at NVE har stilt krav om nye konsekvensutredninger.

Vindkraftutbyggingen har også skjedd uten en overordnet plan for lokalisering og utbyggingstakt. Utbyggere har funnet frem til aktuelle steder og tatt direkte kontakt med grunneiere og ordførere (som flere steder har vært de samme folkene) for å undersøke mulighetene for å bygge vindkraft. Flere lokalsamfunn har fortalt om manglende forutsigbarhet og åpenhet om hva som foregikk i disse tidlige sonderingene.





Arealkrevende Midtfjellet vindpark i Fitjar på Stord i Vestland fylke. Foto: HELGE SUNDE/SAMFOTO/NTB



JONAS GAHR STØRE
[Skigåer og leder av Arbeiderpartiet]

– Det er én naturopplevelse jeg har verdsatt helt siden jeg var gutt, og det er skituren opp på Hallingskarvet. Der var jeg første gang da jeg var åtte, og fortsatt klarer jeg å få tid til en tur opp dit ca. annehvert år. Det er en tur som tar deg opp til 1900 meter over havet. Herfra ser man på godværsdager en sjettedel av Norge. I dag trues denne opplevelsen av klimaendringene. Det kan regne på Hallingskarvet i perioder da man før hadde stabilt vintervær.
– Hva med mulighetene for at du i fremtiden vil se vindmøller i horisonten?
– De vil jeg se som et tegn på fornybarsamfunnet. Det er ikke noe som vil forringe min opplevelse av Hallingskarvet.

Ny horisont Mye har endret seg i vindkraftdebatten siden Jonas Gahr Støre i 2019 sa til A-magasinet at vindmøller i utsikten fra Hallingskarvet ikke ville forringe hans naturopplevelse.
Faksimile: Aftenposten A-magasinet 22. februar 2019

Vind i kommune-seilene

.....
fakta

Konsesjons-behandlingen av vindkraftverk

Det kreves konsesjon etter energiloven for å bygge, eie og drive et vindkraftverk.

Søknad om konsesjon behandles av NVE, som vurderer samfunnsnyttien av prosjektet mot ulemperne.

Vindkraftverk over 10 MW krever full konsekvensutredning av virkninger for blant annet fugl- og dyreliv, naturmangfold, støy, skyggekast, drikkevann og iskast.

Solberg-regjeringens Vindkraftmelding (juni 2020) varslet omfattende innstramminger i konsesjonsbehandlingen og tidligere involvering av kommunene.

I desember 2020 anmodet Stortinget regjeringen om å fremme forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven.

» Fra Nasjonal ramme til Vindkraftmeldingen

For å få større forutsigbarhet og en mer helhetlig styring av utbyggingen, varslet Solberg-regjeringen i Enerгимelding fra 2016 at den ville gi NVE i oppdrag å utvikle en nasjonal rammeplan for utbygging av vindkraft på land.

NVE presenterte rammeplanen 1. april 2019. Den pekte ut 13 geografiske områder som var «best egnet» for vindkraft. Utenfor disse områdene skulle det bli «vesentlig vanskeligere» å få konsesjon til utbygging. Planen besto også av en rekke rapporter om virkninger av vindkraftutbygging, men det var kartet over de 13 områdene som var mest aktuelle for utbygging, som fikk all oppmerksomheten.

Nasjonal rammeplan ble møtt med stor motstand fra kommunene i de utpekte områdene. Hele 49 av 56 kommuner som hadde levert høringsvar til planen, sa klart nei til vindkraft i deres områder. Den massive lokale motstanden førte til at Solberg-regjeringen bestemte seg for å skrote hele planen. Regjeringen varslet at den heller ville stramme inn konsesjonsbehandlingen.

I juni 2020 la Solberg-regjeringen frem en stortingsmelding om vindkraft på land (Vindkraftmeldingen). Selv om meldingen varslet flere tiltak for å involvere kommunene tidlig i prosessen og gi dem større innflytelse, skulle konsesjon fortsatt gis etter energiloven. Opposisjonen på Stortinget mente at regjeringen ikke gikk langt nok i å gi kommunene mer makt og myndighet. Det ble snart klart at et politisk flertall ville gå inn for at arealavklaringer til vindkraftverk heretter skulle bestemmes av kommunene etter plan- og bygningsloven.

Hele 49 av 56 kommuner som hadde levert høringsvar til planen, sa klart nei til vindkraft i deres områder.

Høyres snuoperasjon

Da Vindkraftmeldingen ble behandlet i desember 2020, ba Stortinget regjeringen om å utarbeide et lovforslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven. Det betyr at kommunene i praksis får vetorett for etablering av nye vindkraftverk.

Regjeringspartiene gikk til slutt sammen med opposisjonen i Stortinget om å fremme vedtaket. Dette var en oppsiktsvekkende snuoperasjon fra regjeringen og Høyre i særdeleshet. Da Høyres olje- og energiminister Tina Bru la frem den nye Vindkraftmeldingen bare noen måneder tidligere, avviste hun kontant å gi kommunene noen form for vetorett i vindkraftsaker.

Fristende inntektsmuligheter

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven vil utvilsomt gi kommunene større innflytelse i fremtidig planlegging og bygging av vindkraftverk. Konsekvensene for vektlegging av naturhensyn er imidlertid usikre. Med utsikter til økte skatteinntekter fra vindkraft kan fristelsen til å sette av urørt natur til utbygging bli stor i mange kommuner med få andre muligheter til å øke inntektene. Regjeringen har nemlig varslet at en ny produksjonsavgift skal gi kommunene større inntekter fra vindkraft.

Regjeringen har varslet at en ny produksjonsavgift skal gi kommunene større inntekter fra vindkraft.

Arealbruken til vindkraft blir av og til bagatellisert med henvisning til at Norge har et så stort ubebygget areal å ta av. I realiteten er vindkraftutbygging et av de største og raskeste arealinngrepene på land de siste tiårene.

Fra før har eiendomsskatten gitt betydelige inntekter til enkelte kommuner med store utbygginger, slik Åfjord kommune har fått fra Fosen-utbyggingen, mens andre har fått lite igjen for å være vertskommuner for vindkraft. Sammenlignet med de store skatteinntektene til vannkraftkommunene har de fleste bare fått småpenger.

Manglende rettsvern

Arealbruken til vindkraft blir av og til bagatellisert med henvisning til at Norge har et så stort ubebygget areal å ta av. I realiteten er vindkraftutbygging et av de største og raskeste arealinngrepene på land de siste tiårene.

I april presenterte NVE et oppdatert kunnskapsgrunnlag om virkninger av vindkraft på land. Tallene viser at et areal på 385 kvadratkilometer har mistet statusen som urørt natur som følge av vindkraftutbygging. Det samlede planområdet for vindkraftverkene er anslått til 587 kvadratkilometer. Dette arealet er mer enn tre ganger større enn Norges samlede industriareal, ifølge tall fra Kartverket.



Vind i kommune-seilene

» Mange vindkraftverk er satt opp i naturområder der myndighetene aldri ville ha tillatt andre former for utbygging. Vindturbinene tar livet av havørn og andre fuglearter og kan utgjøre en trussel for hekkeområder, habitater for fugl og vilt og områder som brukes til reindrift. I fjell og langs den kupert kystlinjen må det sprenges stein, fjellskjæringer må anlegges, og kløfter må fylles med store mengder stein og grus for å få laget de rette og brede veiene som skal kunne tåle tungtransport ut til oppstillingsplassene for turbinene. Opptil 80 meter lange rotorblader skal fraktes til anleggsplassene, der turbiner på mer enn 200 meters høyde fra vingespiss til bakken monteres.

Vindkraftmotstandere hevder at flere rettsavgjørelser viser at norsk natur har manglende rettsvern. De har ført flere rettssaker mot det de hevder er ugyldige konsesjonsvedtak og ulovlige utbygginger i Norge, men har tappt samtlige saker på alle punkter. Argumenter om saksbehandlingsfeil og brudd på Grunnlovens miljøparagraf og Naturmangfoldloven, samt lovbestemmelser om støy og forurensning, har ikke ført frem.

Mange vindkraftverk er satt opp i naturområder der myndighetene aldri ville ha tillatt andre former for utbygging.



Anklaget for treghet Etter at statsminister Jonas Gahr Støre, finansminister Trygve Slagsvold Vedum, næringsminister Jan Christian Vestre og olje- og energiminister Terje Aasland presenterte regjeringens nye havvindsatsing 11. mai, gjorde kritikerne et poeng av at den lange tidshorisonten på 18 år ville gjøre havvindsatsingen til en 80-års gave til Jonas Gahr Støre. Foto: LISE ÅSERUD/NTB

Til sammenligning har Høyesterett avgjort at konsesjonene til de svære vindkraftverkene Storheia (288 megawatt) og Roan (256 megawatt) er ugyldige, fordi de er i strid med urfolks rettigheter etter artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Vindkraftanleggene med til sammen 151 turbiner er de to største i Fosen-utbyggingen i Midt-Norge, som er Europas største landbaserte vindkraftanlegg. Naturen og naturmangfoldet ser imidlertid ikke ut til å ha det samme rettsvernet mot menneskelige inngrep.

Fremtiden er på havet

Det gjenstår å se hvordan kommunene vil forvalte sin nye råderett i vindkraftsaker. Noen kommuner har sagt at mer utbygging ikke er aktuelt i deres områder. Andre kan nok la seg friste av utsikter til økte inntekter fra vindkraft.

Det er fare for at naturen blir den tapende part når kommunene får mer makt over vindkraftutbyggingen. Nye prosjekter vil fortsatt kreve konsesjon fra NVE etter konsekvensutredninger, omfattende saksbehandling og klagemuligheter. Men terskelen for å gi konsesjon kan i praksis bli senket når en kommune først har avsatt et område for utbygging – ikke minst når det politiske presset for å bygge ut mer vindkraft er økende, samtidig som det er knapphet på arealer regulert for utbyggingsformål. Resultatet kan bli at vindkraft bygges på feil steder i et naturperspektiv.

Likevel vil vi neppe få en ny, stortilt utbygging av vindkraft på land. Fremtiden er på havet. Regjeringen har bestemt at i første omgang skal Sørlege Nordsjø II bygges ut med bunnfaste turbiner på til sammen 1500 megawatt.

Kraften fra feltet skal bare føres til det norske fastlandet og ikke til andre europeiske land. Senere kan det bli aktuelt å bygge ut ytterligere 1500 megawatt på Sørlege Nordsjø II og legge kraftkabler til andre land.

Regjeringen har også planer om å utlyse områder for utbygging på Utsira nord. Her er det snakk om flytende turbiner som er forankret i havbunnen. Dette er en mye dyrere løsning enn bunnfaste turbiner.

Med tilknytning til et fremtidig nordsjønett kan utlysningsområdet bli lønnsomt på sikt, men Arbeiderpartiet og Senterpartiet har så langt vært uenige om havvindanleggene skal få koble seg til det europeiske strømmarkedet eller ikke.

Regjeringen la 11. mai frem et ambisiøst mål om å tildele områder for 30 000 megawatt havvindkapasitet innen 2040. Dette tilsvarer minst 120 terrawattimer årlig kraftproduksjon. Til sammenligning var Norges kraftproduksjon i 2021 på om lag 155 terrawattimer,



Kompleks utbygging Fra utbyggingen av Dudgeon Wind Farm 32 km ut i Nordsjøen øst for Norfolk i Storbritannia. Anlegget, som åpnet i 2017 og har Equinor og Stakraft som to av tre hovedeiere, har en kapasitet på 402 MW.

Foto: JAN ARNE VOLD/EQUINOR/NTB

mens kraftforbruket de siste ti årene har vært på 133 terrawattimer i snitt. Ambisjonene er så store at det trengs kabler både til det norske og europeiske strømmettet. Derfor vil nok den politiske debatten om kabler bli mindre intens i tiden fremover, men det vil komme nye stridsspørsmål – ikke minst når det gjelder hvor raskt utbyggingen skal skje og hvem som skal betale.

Ingen må tro at utbygging til havs er én enkelt løsning på alle problemene knyttet til vindkraft. Havvind kan være i konflikt med fiskerier og kan utgjøre en trussel for både fugler og havmiljøet. Og mens vindkraft på land er blitt lønnsomt, vil havvind fortsatt kreve betydelige offentlige subsidier. Imidlertid er det grunn til å tro at konfliktnivået aldri vil nå samme høyder som det gjorde under den mest intense utbyggingsperioden på land.

Når natur- og friluftsområder og lokalsamfunn ikke blir direkte påvirket, blir det nok også lettere å akseptere utbyggingen. Ingen behøver å frykte å se havvindmøller i utsikten fra huset eller hytta.

Mens vindkraft på land er blitt lønnsomt, vil havvind fortsatt kreve betydelige offentlige subsidier.

1700 megawatt

Samlet installert ytelse fra norsk vindkraftproduksjons **612 turbiner** ved utgangen av 2018.

4649 megawatt

Samlet installert ytelse fra norsk vindkraftproduksjons **1304 turbiner** ved utgangen av 2021.