

## Hørings svar fra Statsforvalteren i Agder

Statsforvalteren i Agder viser til brev fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet av 13. januar 2023, med høring av forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land. Under følger våre merknader til endringsforslaget.

### Oppsummering

Statsforvalteren i Agder anser forslaget om at det skal vedtas områdereguleringsplan etter plan- og bygningsloven før det kan gis konsesjon, som et skritt i riktig retning for å sikre en bærekraftig utbygging av fornybar kraft. Samtidig er det krevende å vurdere hvilken effekt lovendringen kan få for ikke-prissatte arealinteresser som naturmangfold og friluftsliv. Effekten vil blant annet avhenge av kvaliteten på konsekvensutredninger og medvirkning knyttet til beslutningsprosessene etter henholdsvis plan- og bygningsloven og energiloven. Vi mener derfor at det vil være avgjørende med klare og strenge kvalitetskrav til konsekvensutredninger og medvirkning både for selve lokaliseringen, som foreslås besluttet i områdereguleringsplan, og de mer detaljerte problemstillingene knyttet til vindkraftanlegget som foreslås behandlet i konsesjonsprosessen.

Statsforvalteren i Agder fremholder som særlig viktig at rollen til **regionale planer** styrkes ved lov i forbindelse med fornybar energiutbygging, som vindkraft og bakkemontert solkraft. Dette anses som nødvendig for å muliggjøre helhetlige arealavklaringer som kan ivareta ikke-prissatte arealinteresser som krysser kommunegrenser. Det er viktig at presset på intakt natur minimeres og at fornybarutbyggingen i så stor grad som mulig styres til egne «grå» arealer, som eksisterende industriområder.

### Reguleringsplan før konsesjon kan være et steg i riktig retning

Det er et stort behov for en satsing på fornybar energi for å redusere klimagassutslippene og sikre nok klimavennlig kraft til å gjennomføre det grønne skiftet. Samtidig må en helhetlig forvaltning sikre nasjonale mål for naturmangfold og friluftsliv, i tråd med prinsippene om føre-var og samlet belastning. Statsforvalteren i Agder legger til grunn at vi lokalt, nasjonalt og globalt står overfor meget alvorlige utfordringer for både klima og natur. Klimakrisen må løses **sammen med**, og ikke på bekostning av, naturen og det biologiske mangfoldet.

For Agderregionens del vil vi påpeke at den samlede belastningen på naturen allerede er stor. Innlandskommunene i Agder er sterkt preget av vassdragsreguleringer med tilhørende infrastruktur. I løpet av de siste årene er også flere større vindkraftprosjekter blitt iverksatt, og en rekke prosjekter er i prosess mot å kunne bli det. Samtidig har regionen store skog- og heiområder mellom fjellet og kysten som aldri har vært utsatt for særlig utbyggingspress. Disse områdene er svært attraktive friluftsområder, har stor variasjon i naturtyper og innehar intakte økologiske funksjonsområder for en rekke sårbare og arealkrevende arter. Det er viktig å unngå at disse bygges ned og splittes opp.

For å sikre en bærekraftig fornybarutbygging, som ivaretar nasjonale mål for natur og friluftsliv, vurderer vi at det aktuelle forslaget om at kommunene må vedta en områderegulering før konsesjon kan gis, kan synes å være et skritt i riktig retning.

Foreslåtte styrking av kommunens rolle som planmyndighet etter plan- og bygningsloven kan blant annet tenkes å fremme medvirkning og gi beslutninger om vindkraft økt legitimitet. Videre kan en tenke seg at foreslåtte lovendring med en reguleringsprosess i forkant, kan bidra til at helhetlige

samfunnsmessige avveininger gis mer vekt i beslutningsprosessen enn med dagens modell – hvor erfaringene viser at NVE i stor grad har lagt avgjørende vekt på teknisk-økonomiske forhold, som hvor det blåser best (Gulbransen m.fl. 2021<sup>1</sup>). Det er også mulig at forslaget kan legge til rette for at mer lokale hensyn, eksempelvis knyttet til lokale og regionale naturverdier, nærfriluftsliv, støy- og landskapsvirkninger, gis større vekt i beslutningene om vindkraftprosjekter.

Samtidig bemerker Statsforvalteren i Agder at det er krevende å vurdere effekten som foreslåtte lovendringer i praksis vil kunne ha for mulighetene til å ivareta allmenne interesser som natur og friluftsliv. Én relevant problemstilling dreier seg om kvaliteten på konsekvensutredninger i forbindelse med områderegulering av vindkraft. Det må her tas i betraktning at mange kommuner er små og har begrensede ressurser og kompetanse på ytre miljø- og konsekvensutredninger. Til forskjell er NVEs fagkompetanse og ressurser på disse områdene solide. Vi vurderer at det kan være dilemmaer forbundet ved å gi en «forhåndsgodkjenning» til så potensielt inngripende prosjekter som vindkraftverk gjennom en overordnet reguleringsplan, dersom konsekvensutredningene og det samla beslutningsgrunnlaget ikke holder samme kvalitet som ved dagens konsesjonsbehandlingsprosess etter energiloven. Vi bemerker derfor at det vil være avgjørende med klare og strenge kvalitetskrav til konsekvensutredninger – både for selve lokaliseringen, som langt på vei vil bli besluttet i områdereguleringsplanen, og for de mer detaljerte problemstillingene knyttet til vindkraftanlegget som foreslås behandlet i konsesjonsprosessen. Det samme gjelder kravene til medvirkning i begge prosessene.

Statsforvalteren i Agder bemerker at det foreslås at detaljeringsnivået i områdereguleringen skal begrenses til å være på et overordnet nivå. Det heter i forslaget at det som et minimum kan være tilstrekkelig å angi ytre arealbruksgrenser og tilkomstvei, mens blant annet plassering av internveier, turbinpunkter, antall og dimensjon på turbiner skal behandles i forbindelse med konsesjonen og ikke i områdeplanen. Statsforvalteren i Agder stiller seg her spørrende til at nevnte forhold unntas fra planprosessen all den tid man planlegger for et konkret tiltak. Disse forholdene kan tenkes å ha store konsekvenser for en rekke allmenne interesser som landskap, støy, konflikt med trekkruiter for fugl, konflikt med karbonrik mark etc. Slik kunnskap er et helt nødvendig grunnlag for å kunne ta stilling til hvilke skadereduserende tiltak og/eller kompensasjonstiltak som er relevante å kreve sikret i planen. Det er derfor avgjørende med tydelige kvalitetskrav til konsekvensutredninger og medvirkningsprosesser knyttet til både lokalisering og konsesjon.

### **Regional plan som helhetlig styringsmiddel i fornybarutbygginga bør styrkes**

Statsforvalteren i Agder noterer at det ikke foreslås noen endringer når det gjelder adgangen til å utarbeide regional plan for vindkraft. Som i dag, vil det fortsatt være adgang til at fylkeskommunene kan vedta regionale planer for vindkraft etter plan- og bygningsloven kapittel 8. Vi vil imidlertid særlig trekke fram regional plan som et styringsmiddel som etter vår vurdering burde styrkes. Vi mener regional plan kan være meget viktig for å kunne identifisere de mest egnede lokalitetene for vindkraft på en helhetlig måte. Særlig er det viktig med et regionalt perspektiv for å ivareta ikke-prissatte arealinteresser som krysser kommunegrenser, og hvor kommunens planbeslutninger i sum kan resultere i en uheldig bit-for-bit-utbygging. Et eksempel på dette kan være oppsplitting av sammenhengende natur- og kulturlandskap.

---

<sup>1</sup> Lars H. Gulbranse, Tor Håkon Jackson Inderberg og Torbjørg Jevnaker (2021) «Is political steering gone with the wind? Administrative power and wind energi licensing practives in Norway», i *Energy Research & Social Science*, Vol 74.

Følgelig mener Statsforvalteren det burde være et **krav** om utarbeiding av regional plan for å sikre bærekraftige og helhetlige arealavklaringer rundt lokalisering av ny fornybar energiutbygging som vindkraft.

Betydningen av regionale løsninger for å avklare arealbehovet til viktige spørsmål som går på tvers av kommunegrenser vektlegges i en rekke sentrale føringer, som Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023, samt i statlige planretningslinjer for samordnet bolig,- areal- og transportplanlegging. Eksempelvis heter det i Nasjonale forventninger (side 22) under punkt 3.2 «Mer vekt på regionale løsninger»; at «regjeringen understreker betydningen av regionale og interkommunale samfunns- og arealplaner for å avklare spørsmål som går på tvers av kommunegrenser. Planene kan (...) motvirke et utbyggingsmønster som gir press på verdifulle arealer.» Også i regjeringens nylig lanserte veikart *Grønt industriløft* samt i *Norges batteristrategi* understrekes viktigheten av fylkeskommunens overordnede planlegging. I forbindelse med lokalisering av ny industri, og viktigheten av å unngå tap av viktige arealer for matproduksjon og naturmangfold etc. påpekes det at «arealbruken bør derfor vurderes i de overordnede planene til fylkeskommunene og kommunene, ut fra et helhetlig kunnskapsgrunnlag» (*Grønt industriløft* side 31).

Videre har flere nyere forskningsstudier, både om sektoroverskridende planutfordringer generelt (som EVAPLAN) og om vindkraft spesielt, tatt til orde for at regionale planers rolle bør styrkes (Higdem og Hagen 2018<sup>2</sup>, Stokstad m.fl. 2020<sup>3</sup>, Wiig og Tesli 2021<sup>4</sup>, Winge 2013<sup>5</sup>). Det understrekes her at det trengs en større samordning mellom ulike kommuners interesser, da konsekvensene av utbyggingsprosjekter som vindkraft ofte er kommuneovergripende. I tillegg kan vindkraftutbygging også berøre regionale interesser, som regionalt viktige natur- og friluftsområder.

Erfaringene med regionale vindkraftplaner er delte når det gjelder betydningen planene har hatt for beslutningsprosessen knyttet til vindkraftprosjekter. Erfaringer fra den regionale vindkraftplanen i Rogaland var blant annet at den fikk begrenset vekt på konsesjonsbeslutningene, mens Nordlands regionale vindkraftplan i større grad ble fulgt i NVEs konsesjonspraksis. Flere lovendringsgrep har blitt foreslått for å gi regionale planer som virkemiddel mer innflytelse på konsesjonsvedtakene (Wiig og Tesli 2021), blant annet lovpålagt plikt til å grunngi avvik fra regional plan i konsesjonsvedtak.

På bakgrunn av redegjørelsen over vurderer Statsforvalteren i Agder at det bør ses på mulighetene for å styrke rollen til regionale planer ved lov, i forbindelse med planleggingen av ny vindkraft. Dette er i tråd med både nasjonale føringer og nyere forskning på hvordan en best tar tak i kommunegrense-overskridende utfordringer som industri- og vindkraftutbygging.

---

<sup>2</sup> Ulla Higdem & Aksel Hagen (2018) «Regional planlegging – mellom stat og kommune» I: Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth & Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn - system, praksis, teori*, s. 87- 108. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

<sup>3</sup> Sigrid Stokstad, Gro Sandkjær Hanssen, Eivind Junker, Fredrik Holth og Nikolai Winge (2020) «Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen» i NIBR-rapport 2020:17.

<sup>4</sup> Henrik Wiig & Arne Tesli (2021) «Hvem eier vinden? Hvordan gi regional plan innflytelse over vindkraftkonsesjoner» I: Katrine Broch Hauge & Knut Bjørn Stokke (red.) *Integrert kystsoneforvaltning Planfaglege, samfunnsvitskapelege og juridiske perspektiv*, s. 246-265. Universitetsforlaget.

<sup>5</sup> Nikolai Winge (2013) *Kampen om arealene –Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, Universitetsforlaget.

## Helhetlig planlegging må styre fremtidens fornybarutbygging til «grå» områder framfor natur

Samtidig som vi peker på viktigheten av overordna planer i vindkraftutbyggingen, vil Statsforvalteren i Agder vektlegge behovet for å minimere presset på **all** natur, også «hverdagsnatur». Vi viser her til den pågående naturkrisa, hvor arealbeslag utgjør den viktigste årsaken til tap av biologisk mangfold. Fremtidens fornybare energiutbygging bør følgelig fortrinnsvis skje på «grå» arealer, som i eksisterende industriområder og langs eksisterende infrastruktur. Noen av signalene i energikommisjonens nylig fremlagte rapport «Mer av alt – raskere», er relevante i denne forbindelse. Vi vil her trekke fram tilnærmingen som i rapporten omtales som 'nærvind', hvor man vil utrede nærmere potensialet for «*mindre anlegg, f.eks. langs større veier, i industriområder eller områder som må antas å ha mindre miljøvirkninger enn anlegg som bygges i uberørte områder.*» I tillegg til signalet om at en bør benytte allerede utbygde områder, vurderer vi det som positivt at man tar sikte på å bygge ut mindre anlegg – dette da konfliktnivået i vindkraftutviklinga har økt med økt dimensjon/høyde på turbinene.

Når det gjelder lokalisering av fornybarutbygging i allerede bebygde områder som industriområder og langs større veier etc., bemerker Statsforvalteren i Agder at dette også bør gjelde for **andre** energirelaterte teknologier enn vindkraft, herunder større bakkemonterte solcelleanlegg. Heller ikke disse bør etter vår vurdering bygges ut i intakt natur. I forlengelsen av dette vurderer Statsforvalteren i Agder at regionale planer for ny vindkraft også bør inkludere annen planlagt fornybarutbygging, som bakkemontert solkraft – slik at ny utbygging koordineres og avklares på en så helhetlig måte som mulig.

Fordelene av å bygge ut industri i eksisterende industriområder fremheves også som viktig i ovenfornevnte veikart *Grønt industriløft* samt i *Batteristrategien*. Tilgjengelig transportinfrastruktur til området, og mulighet for å unngå tap av verdifulle arealer for natur er også blant sentrale kriterier for lokalisering av ny industri som vektlegges i hhv. nevnte veikart og strategi. Også sistnevnte kriterier anser vi for relevante for lokalisering av ny fornybar energi.

Oppsummeringsvis fremholder Statsforvalteren i Agder at det er særlig viktig at rollen til regionale planer styrkes ved lov i forbindelse med fornybar energiutbygging som vindkraft og bakkemontert solkraft. Dette anses som nødvendig for å muliggjøre helhetlige arealavklaringer som kan ivareta ikke-prissatte arealinteresser som krysser kommunegrenser, herunder at presset på natur minimeres og utbyggingen styres mot til egne «grå» arealer.