

Notat

Til: Samarbeidande Kraftfylke
Fra: Mari Kjellevold Brygfeld
Dato: 12. oktober 2020
Klient: Samarbeidande Kraftfylke
Sak: 3558 - Konesjonsprosessen for vindkraft på land

Ansvarlig advokat: Mari Kjellevold Brygfeld

KONSESJONSPROSESSEN PÅ LAND – FORSLAG TIL ENDRING AV KONSESJONSSYSTEMET

I forbindelse med at regjeringen har lagt frem forslag til endringer i konsesjonssystemet for vindkraft på land, er Dæhlin Sand Advokatfirma AS (DSA) ved undertegnede bedt om å utrede forslag til endringer i konsesjonssystemet som sikrer fylkeskommunens innflytelse på lokalisering av vindkraftverk. I dette notatet har jeg både sett på forslag som i større grad involverer fylkeskommunen i konsesjonsprosessen og på forslag til styrking av regional plan. Deretter har jeg redegjort for andre endringer i konsesjonssystemet som kan bidra til å forbedre regelverket. Til sist har jeg knyttet noen kommentarer til hvordan man kan innrette en form for lokal og regional beskatningsrett på vindkraftanlegg.

1. Melding til stortinget om Vindkraft på land – regional medvirkning

Den 19. juni i år la regjeringen frem Meld. St. 28 (2019-2020) om Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen. I meldingen fremheves blant annet behovet for å styrke lokal og regional forankring av vindkraftkonsesjoner.

I regjeringens forslag legges det opp til en samlet behandling av konsesjonssøknader innenfor et fylke, eventuelt en region på tvers av fylker der det er mest hensiktsmessig.¹ De omsøkte prosjektene skal så langt det er mulig, ses i sammenheng: Dette vil gi konsesjonsmyndigheten (NVE) et mer helhetlig beslutningsgrunnlag, for eksempel til å vurdere samlet belastning for bl.a. fugletrekk og reindrift. Det vil også bli lettere å vurdere nettkapasitet og regionale virkninger for forsyningssikkerhet.

Det foreslås at prosessen starter ved at NVE i samråd med fylkeskommunen setter en frist for melding av prosjekter i fylket for å inngå i en regionvis samlet behandling. Meldingene vil bli sendt på en samlet høring når fristen for å melde prosjekter har gått ut.²

Regionvis samlet behandling vil etter regjeringens syn gjøre det mulig å bedre den lokal- og regionalpolitiske forankringen. Herunder er det foreslått at berørte kommuner og fylkeskommuner vil få utvidet sine roller i den innledende fasen og underveis i konsesjonsbehandlingen.³

Regjeringen vil i tråd med forutsetningene i regionreformen, jf. Meld. St. 6 (2018-2019) og Innst. 119 S (2018-2019), legge opp til en bred involvering av fylkeskommunene.⁴ NVE vil fortsatt være vedtaksmyndighet for konsesjoner til vindkraftverk, men fylkeskommunen og vertskommunene skal konsulteres både i meldings- og søknadsfasen. Videre skal fylkeskommunen og kommunene gis anledning til å delta aktivt i NVEs planlegging av prosessen, og skal inviteres til å gi sine vurderinger av konkrete

¹ Meld. St. 28 (2019-2020) pkt. 4.1

² Meld. St. 28 (2019-2020) pkt. 4.1

³ Meld. St. 28 (2019-2020) pkt. 4.2

⁴ Meld. St. 28 (2019-2020) pkt. 4.2.1

prosjekter underveis, også etter at de formelle høringsfristene er avsluttet. Tidsfrister og tidsløp for konsesjonsbehandlingen skal avgjøres av NVE i samråd med fylkeskommunen og kommunene.

Regjeringen viser til at regionale planer skal gi den regionalpolitiske retningen for utvikling innen fylket, og at planene skal være et viktig samordningsverktøy mellom interesser og myndigheter i regionen. Regionale planer kan omfatte geografisk og tematisk avgrensede områder, og de kan gå over flere fylker. Planene kan ha kart og retningslinjer som konkretiserer strategiske valg og prioriteringer. Det vises til at regionale planer ikke er juridiske bindende, men at de ifølge plan- og bygningsloven skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig virksomhet i regionen.

Når det gjelder regionale planer uttaler regjeringen at disse kan være «*et nyttig verktøy i konsesjonsprosessen*». ⁵ I tråd med Stortingets vedtak i regionreformen, jf. Meld. St. 6 (2018-2019) og Innst. 119 S (2018-2019), uttaler regjeringen at regionale planer skal vektlegges sterkere i konsesjonsbehandlingen fremover. Det er likevel fremhevet at utarbeidelse av slike planer ikke skal være en forutsetning for å behandle søknader om konsesjon til vindkraftverk. ⁶ Regjeringen viser også til at en prosess med regionvis samlet behandling vil kunne avlaste behovet for regionale planer, ved at berørte fylkeskommuner trekkes mer aktivt inn i behandlingen av konkrete vindkraftsaker. ⁷

2. Oppsummering av innspill til vindkraftmeldingen

Etter mitt syn danner meldingen til stortinget om vindkraft på land et godt utgangspunkt for å etablere et bedre konsesjonssystem for vindkraft på land. Det er likevel en forutsetning for å lykkes at kommunale og regionale myndigheter får reell påvirkningsmulighet i vurderingen av hvor vindkraftverkene skal lokaliseres. Det betyr at kommunens og fylkeskommunens rolle må formaliseres i større grad enn det regjeringens forslag legger opp til.

Videre må virkningen av regional plan – der det finnes slike – tillegges vekt i tråd med lovens forutsetninger, dvs. at planene må «*legges til grunn*» i beslutningen av om konsesjon skal gis. Regionale planprosesser involverer både kommunale og statlige myndigheter i tillegg til organisasjoner og institusjoner.

Fylkeskommunene har lang erfaring med regionale planprosesser, og kan ved hjelp av disse fungere som et nav mellom statlig og kommunalt nivå i vindkraftsaker. Bruk av regional plan vil kunne sikre at kunnskap om lokale og regionale forhold blir belyst, samtidig som statlige føringer for energisystemet blir ivaretatt.

Oppsummert foreslås følgende innspill til vindkraftmeldingen:

- Det foreslås at Kraftfylka støtter regionvis behandling av vindkraftsaker, under forutsetning av at fylkeskommunens rolle og deltakelse i prosessen blir formalisert.
- Fylkeskommunen må involveres før meldingsstadiet og konsulteres før NVE beslutter hvilke fylker som skal prioriteres ved regionale utlysninger, uavhengig av om fylket har utarbeidet regional plan for vindkraft.
- Det må legges til rette for at fylket kan gjennomføre en regional planprosess for vindkraft basert på de meldingene NVE mottar i initiativfasen. I planprosessen bør det gjøres en vurdering av konkrete, omsøkte vindkraftprosjekter opp mot annen arealbruk. Den regionale planen må ferdigstilles før en endelig beslutning om konsesjonstildeling tas av NVE, slik at vurderingene fra denne blir en del av NVEs beslutningsgrunnlag.
- Fylkeskommunen må involveres i utformingen av utredningsprogram for konsekvensutredninger for de prosjektene som tas videre fra meldingsfasen.
- Det foreslås i Stortingsmeldingen at NVE oppretter en arbeidsgruppe for den regionale konsesjonsbehandlingen i det enkelte fylket. Fylkeskommunene må ha en representant i disse gruppene. Gjennom deltakelse i arbeidsgruppen vil fylkeskommunen kunne bidra direkte med faglige innspill og informasjon om regionale og lokale forhold.

⁵ Meld. St. 28 (2019-2020) pkt. 4.4.3

⁶ Meld. St. 28 (2019-2020) pkt. 4.4.3 med videre henvisning til Meld. St. 6 (2018-2019) og Innst. 119 S (2018-2019)

⁷ Meld. St. 28 (2019-2020) pkt. 4.4.3

- Fylkeskommunene må få en formell rolle i oppdateringen av kunnskapsgrunnlaget. Dette vil være med å sikre at kunnskap om vindkraftverk blir samlet inn og holdt vedlike i de forskjellige fylkeskommunene.
- Det foreslås at Kraftfylka skal delta i forarbeidet for etablering av systemet for regional behandling.
- Det må innføres naturressursskatt på vindkraft.

I tillegg til disse endringene som gjelder endringer i konsesjonssystemet for vindkraft, så må det også gjøres endringer i lovverket for å styrke regional plans virkning for vindkraftkonsesjoner. Det foreslås at Kraftfylka støtter NVEs forslag om å innføre ny lov hjemmel i energiloven med tydeligere kriterier for tildeling av anleggskonsesjon. Det er naturlig at reglene om regionale planers virkning lovfestes i denne bestemmelsen. I tillegg bør det gjøres endringer i innsigelsesordningen, slik at denne blir mer sammenfallende med plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelse.

I det følgende gir jeg først en redegjørelse av regelverket for regionale planprosesser. Deretter ser jeg nærmere på mulighetene som ligger i regelverket for regionale planer og hvordan planprosessene tilpasses regional behandling av konsesjonssaker. Til sist ser jeg på forslagene om endringer i konsesjonsprosessen og på forslag om kommunal og regional beskatningsrett.

3. Styrking av regional plan ved vindkraftutbygginger

Regional planlegging er et samlet system for offentlig planlegging i fylkene, som omfatter regional planstrategi, regional plan og regional planbestemmelse. Det er fylkestinget som er planmyndighet, og regional planlegging skjer under folkevalgt styring og kontroll, med hensikt å stimulere utviklingen i regionen, både for miljø og samfunn. I regelverket er det lagt opp til at både kommunale og statlige myndigheter, i tillegg til organisasjoner og institusjoner, skal være bredt involvert i planprosessen. På denne måten skal det sikres at planene er forankret ikke bare i det enkelte fylket, men også på lokalt og statlig nivå.

Regelverket for regional planlegging følger av plan- og bygningsloven kapittel 7-9. I det følgende vil jeg gi en kort redegjørelse for regelverket.

3.1 Regional planstrategi

Det følger av plan- og bygningsloven § 7-1 at fylkestingene skal utarbeide en regional planstrategi minst én gang hver valgperiode og senest innen ett år etter konstituering. Planstrategien skal utarbeides i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Planstrategien skal omfatte hele fylket og skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging. Den regionale planstrategien skal også inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.

Forslag til regional planstrategi skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Det skal være minst seks ukers høringsfrist. Når den regionale planstrategien er vedtatt av fylkestinget, skal statlige og regionale organer og kommunene legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen, jf. plan og bygningsloven § 7-2.

3.2 Regional plan

Basert på de beslutninger som er fastsatt i den regionale planstrategien og handlingsprogram, kan det utarbeides regionale planer etter reglene i plan- og bygningsloven kapittel 8. Regionale planer kan utarbeides for deler av fylket eller for ulike felt eller sektorer.

Fylkeskommunen skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien, jf. plan- og bygningsloven § 8-1 første ledd. I tillegg kan også Kongen (regjeringen) gi

pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder, jf. bestemmelsens andre ledd.

Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, jf. § 8-2.

Det følger av § 8-3 at regionale planer skal utarbeides i samarbeid med offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har både rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.

Prosessen er lagt opp slik at forslag til planprogram utarbeides i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter. Ved å trekke inn kommunale og statlige myndigheter helt i oppstarten av planprosessen, får disse mulighet til å delta i drøftinger om premissene for den regionale planleggingen, herunder valg av innsatsområder, organisering av arbeidet mv. Tidlig involvering er nødvendig for å sikre at planene blir forankret også på lokalt og statlig nivå, noe som er en forutsetning for at regionale planer skal fylle sin funksjon.

Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. § 8-3 andre ledd andre punktum. Deretter fastsettes planprogrammet av fylkestinget. Når planprogrammet er fastsatt, skal planen utarbeides – også her i samarbeid med kommuner og statlige organer, i tillegg til organisasjoner og institusjoner. Deretter sendes den regionale planen ut på høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. § 8-3 tredje ledd.

Planen vedtas deretter med endelig virkning av regional planmyndighet (fylkestinget), jf. § 8-4. Dette gjelder likevel ikke dersom statlig organ av hensyn til nasjonale eller statlige interesser på vedkommendes ansvarsområde, eller kommune som blir direkte berørt av planen, har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer. I slike tilfeller kan det statlige organet eller kommunen bringe saken inn for departementet som gjør de endringer som finnes påkrevd. Departementet kan også foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser etter at planen er vedtatt. Fylkeskommunen skal ha mulighet til å uttale seg før planen endres.

3.3 Regional planbestemmelse

Etter plan- og bygningsloven § 8-5 kan regional planmyndighet (fylkeskommunen) fastsette såkalt regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan. Det er et vilkår at den regionale planen skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser.

En regional planbestemmelse kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller den kan bestemme at slike tiltak uten samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter plan- og bygningsloven.

Forslag til regional planbestemmelse skal utarbeides og behandles etter de samme bestemmelsene som regional plan, og kan fremmes i forbindelse med utarbeiding av planen.

Fylkeskommunen kan i samråd med fylkesmannen og berørte kommuner, forlenge forbudet med fem år av gangen. Samtykke til å iverksette tiltak som omfattes av regional planbestemmelse kan gis av fylkeskommunen etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner.

3.4 Bruk av regional plan som redskap for lokalisering av vindkraftverk

3.4.1 *Erfaring med bruk av regional plan*

Som nevnt ovenfor, følger det av plan- og bygningsloven § 8-2 at regional plan «skal legges til grunn» for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. At dette også skal gjelde ved lokalisering av vindkraftverk er forutsatt både av regjeringen og Stortinget.

I 2007 utarbeidet OED og Miljødepartementet (nå Klima- og miljødepartementet, KLD) retningslinjer om regional planlegging av vindkraft.⁸ I disse retningslinjene ble fylkeskommunene oppfordret til å utarbeide regionale planer for vindkraftanlegg. Det ble fremhevet at regionale planer ville være godt egnet til overordnede og helhetlige vurderinger av aktuelle områder, og ville styrke grunnlaget for en hensiktsmessig planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg. De regionale planene kunne da bidra til regjeringens mål om å tilrettelegge for økt utbygging av vindkraft i områder der konfliktene i forhold til andre viktige hensyn var akseptable. Det ble også lagt vekt på at regionale planer ville «*styrke grunnlaget for en helhetlig vurdering av søknader om konsesjon for vindkraftanlegg, og bidra til økt forutsigbarhet for utbyggere og samfunnet for øvrig*».

Premisset om at regionale planer skulle være førende for lokalisering av vindkraftverk ble videreført ved vedtakelsen av plandelen i plan- og bygningsloven av 2008, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) og Innst. O. nr. 57 (2007-2008). I innstillingen til Odelstinget fremhever flertallet blant annet at de regionale planene skal «*tillegges stor vekt i forbindelse med den videre konsekvens- og konsesjonsbehandlingen*».⁹

Til tross for disse klare føringene fra regjeringen og Stortinget, viser det seg at NVE i liten utstrekning har hensyntatt regionale planer når det har blitt gitt konsesjon til vindkraftanlegg. Dette fremgår blant annet i en rapport gjort av By- og regionforskningsinstituttet NIBR på vegne KS.¹⁰ I rapporten konkluderes det videre med at statlige aktører som NVE og OED oppfatter at «*legges til grunn*» innebærer en plikt til å kjenne til, men at de i liten grad trenger å følge anbefalingene i regionale planer.¹¹ Dette er i motstrid til fylkeskommuner og fylkesmannsembeter som mener at konsesjonsmyndigheter i stor grad skal følge anbefalingene i regionale planer, og at de kun kan avvike planene unntaksvis. Denne fortolkningen, som best samsvarer med de juridiske lovfortolkningene, legges også til grunn hos mange andre statlige aktører.

3.4.2 Behov for styrking av regional plan

Erfaringen viser altså at det er nødvendig å styrke regionale planers virkning for lokalisering av vindkraftverk. Dette bør gjøres ved at man i det konsesjonsrettslige regelverket forankrer en plikt til å hensynta regionale planer i konsesjonsbehandlingen. Plikten bør fortrinnsvis fremgå som en egen bestemmelse i lov eller forskrift, alternativt i NVEs retningslinjer. I bestemmelsen må det kunne åpnes for å fravike regionale planer i enkeltsaker. Dette bør kun skje unntaksvis dersom det er nødvendig av hensyn til forsyningssikkerheten eller det foreligger andre sterke samfunnsmessige hensyn. Det bør også være mulig å fravike regionale planer dersom forutsetningene for planen er endret, for eksempel i tilfeller hvor ny kunnskap tilsier en annen vurdering.

NVE har foreslått å innføre ny lovhjemmel i energiloven med tydeliggjøring av kriterier for tildeling av anleggskonsesjon. I så fall er det naturlig at reglene om regional plans virkning lovfestes i denne bestemmelsen.

En ny bestemmelse kan ha følgende ordlyd:

«Regional plan fastsatt i henhold til plan- og bygningsloven kap. 8 skal legges til grunn for konsesjonsvedtaket. Regional plan kan kun fravikes dersom det er nødvendig for å sikre kraftforsyningen. Fravikelse kan også skje dersom forutsetningene for den regionale planen er endret eller det foreligger andre sterke samfunnsmessige hensyn. Fravikelse av regional plan skal begrunnes særskilt i konsesjonsvedtaket.»

Som det fremgår av siste setning i forslaget, må det settes som krav at fravikelse av regional plan skal begrunnes særskilt i konsesjonsvedtaket. Dette er helt sentralt for å sikre at konsesjonsmyndigheten tar aktivt stilling til planen og begrunner hvorfor den ikke kan legges til grunn i konsesjonsvedtaket.

⁸ MD og OED, *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg*, 2007.

⁹ Innst. O. nr. 57 (2007-2008) side 13. I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 41 er det uttalt konsesjonsmyndigheten skal vektlegge de regionale planene ved sin behandling av søknader.

¹⁰ Se redegjørelse i Wiig m.fl., *Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft*, NIBR-rapport 2019:14 kapittel 3.

¹¹ Wiig m.fl., *Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft*, NIBR-rapport 2019:14 side 56.

3.4.3 Behov for å endre innsigelsesordningen

I tillegg til å innføre en bestemmelse om regionale planers virkning, bør også innsigelsesordningen endres. Retten til å inngi innsigelse til planer og tiltak, står i nær sammenheng med plansystemet ellers, og har til hensikt å avklare arealbruk i en kommune eller region gjennom dialog og mekling. Dersom partene ikke kommer til enighet avgjøres saken av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Reglene om innsigelsesrett i konsesjonssaker etter energiloven er tatt inn i energiloven § 2-1 sjuende ledd. I bestemmelsen fremkommer det at 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 energiloven. Hensikten med innsigelsesordningen knyttet til behandlingen av søknader om konsesjon, er ifølge forarbeidene, at nevnte myndigheter skal kunne bringe fram mulige konflikter mellom søknaden og statlige og regionale interesser innen de respektive myndigheters ansvarsområde.¹² Her fremgår det også at innsigelsesordningen skal være tilpasset konsesjonsprosessen, slik at innsigelse varsles gjennom høringsuttalelse til en konkret søknad om konsesjon. Prosessen er videre lagt opp slik at konsesjonsmyndigheten går i dialog med innsigelsesmyndigheten og tiltakshaver for å undersøke mulighetene for å komme innsigelsen i møte, f.eks. gjennom justeringer av prosjektet, avbøtende tiltak eller lignende. Det vil si at man ikke har et system med mekling slik som etter plan- og bygningsloven § 5-6. Videre er det slik at NVE kan gi konsesjon selv om innsigelsen ikke er imøtekommet. I så fall har innsigelsen den virkning at konsesjonsvedtaket ikke blir endelig, og må oversendes til OED til endelig avgjørelse. Innsigelsen har i denne forstand virkning som klage på konsesjonsvedtaket.

Dette betyr at innsigelsesordningen i dag ikke gir kommuner og fylkeskommuner videre rettigheter enn det de allerede har gjennom å være høringspart etter energiloven § 2-1 og gjennom muligheten til å klage på vedtaket etter forvaltningsloven § 18.

Innsigelsesordningen bør endres slik at den i større grad er sammenfallende med prosessen som følger av plan- og bygningsloven. Ordningen er et redskap for å avklare arealbruk, og har et videre nedslagsfelt enn vurderingen som gjøres i konsesjonsvedtaket. Arealbruken må avgjøres i et større bilde enn om det er samfunnsmessig rasjonelt å bygge vindkraftverket.

Det foreslås derfor at ordlyden i energiloven § 2-1 sjuende ledd fjerde punktum endres slik:

«[...]. 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. *Innsigelse kan fremmes i de tilfeller som følger av plan- og bygningsloven § 5-4. Det skal ordinært foretas mekling mellom innsigelsesmyndigheten og konsesjonsmyndigheten. Dersom enighet ikke oppnås, avgjøres saken av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.* [...].»

Endringen medfører at innsigelser skal avklares gjennom dialog og/eller mekling, og at saken blir avgjort av KMD i stedet for OED. Nødvendigheten av å tilknytte ekstern mekler og/eller at avgjørelsen fattes av et «uavhengig» departement, er nettopp at innsigelsesordningen skal avklare arealbruken i området og ikke hvorvidt vilkårene for å gi konsesjon er oppfylt.

4. Innspill til endringer av regelverket for å styrke regional involvering

Som nevnt innledningsvis har regjeringen fremmet flere forslag som har til hensikt å styrke den kommunale og regionale forankringen av vindkraftkonsesjoner. Forslagene er oppsummert i avsnitt 1 ovenfor.

Et stykke på vei gir disse forslagene muligheter for at fylkene kan bli sterkere involvert i konsesjonsprosessen. Særlig vil forslaget om samlet regional behandling av vindkraftkonsesjoner, gjøre det lettere for det enkelte fylke å komme med innspill til konsesjonssøknadene. Fylkeskommunens rolle og ansvar er hele regionen og ved en slik samlet behandling, vil det også være mulig å avveie utbyggingsmulighetene i hele fylket samlet.

¹² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 247.

Når det er sagt, er det nødvendig at fylkeskommunens rolle blir formalisert. Ut fra erfaringene med regionale planer, kan man frykte at intensjoner om involvering i stortingsmeldinger og lovforarbeider ikke er tilstrekkelig for å sikre fylkeskommunens involvering.

Vi foreslår derfor at det fremmes følgende innspill om endringer i konsesjonsprosessen. Forslagene bygger på arbeidet fra Thema Consulting og DSA i forkant av departementets høring våren 2020.

- 1. Fylkeskommunene må involveres allerede før meldingsstadiet og konsulteres før NVE beslutter hvilke fylker som skal prioriteres ved de regionale utlysningene. Regional behandling av vindkraftkonsesjoner kan skje uavhengig av om fylket har utarbeidet regional plan for vindkraft.**

I regjeringens forslag til regional behandling av vindkraftkonsesjoner, legges det opp til at NVE styrer prosessen og således velger ut hvilke fylker som skal prioriteres for regionvis behandling. Det er viktig at fylkeskommune blir konsultert allerede på dette tidspunktet. Med sin oversikt over hele regionen, vil fylkeskommunen ha innsikt i om forholdene ligger til rette for å gå i gang med en utbyggingsprosess i fylket. Eksempelvis vil fylkeskommunens kjennskap til lokale forhold være viktige innspill til om fylket bør prioriteres eller ikke.

Det må også være slik at en fylkeskommune kan gå i gang med en regional planprosess for vindkraft uavhengig av om fylket er åpnet for konsesjonsbehandling. Enkelte fylker vil kunne foretrekke å gjennomføre planprosessen i forkant av en regionvis behandling av konsesjonssøknader for å kunne stå friere sine vurderinger. I så fall kreves det at fylkeskommunen sørger for å involvere alle berørte aktører i planprosessen, inkludert kommuner, NVE og vindkraftutbyggere, i tillegg til interesseorganisasjoner.

- 2. Det må åpnes for at fylket kan gjennomføre en regional planprosess for vindkraft, basert på de meldingene NVE mottar i initiativfasen. I planprosessen bør det gjøres en vurdering av konkrete, omsøkte vindkraftprosjekter opp mot annen arealbruk. Den regionale planprosessen må ferdigstilles før en endelig beslutning om konsesjonstildeling tas av NVE, slik at vurderingene fra den regionale planprosessen blir en del av NVEs beslutningsgrunnlag.**

De aller fleste fylkene vil nok foretrekke å basere en regional planprosess på konkrete planer, jf. også rapporten fra Thema hvor det refereres et forslag om at en regional planprosess for vindkraft bør igangsettes basert på de meldingene NVE mottar i initiativfasen, dvs. at det gjøres en vurdering av konkrete, foreslåtte vindkraftprosjekter. Den regionale planprosessen må i så fall ferdigstilles før en endelig beslutning om konsesjonstildeling tas av NVE, slik at vurderingene fra den regionale planprosessen kan tas med i NVEs beslutningsgrunnlag.

Det kan i mange tilfeller være hensiktsmessig å basere en regional plan på konkrete prosjekter, selv om det muligens kan gjøre konsesjonsprosessen noe lenger.

Meldinger i initiativfasen vil si noe om hva vindkraftutviklerne mener er de beste områdene, og det vil kunne klargjøre hvor det eventuelt kan bli konflikter. Ved en konkret vurdering av innmeldte prosjekter øker også mulighetene for at fylkeskommunene kommer med relevante innspill og prioriteringer. Det er lettere å ivareta (og vanskeligere å se bort fra) konkrete innspill i en konsesjonsprosess, sammenlignet med generelle føringer som spilles inn før prosessen er satt i gang.

Det ovennevnte betyr ikke at fylkeskommunen bør utsette eller la være å planlegge for vindkraftutbygging i sitt fylke. Gjennom arbeidet med regional planstrategi, jf. plan- og bygningsloven §§ 7-1 og 7-2, har fylkeskommunen anledning til å gi føringer for utbygging av vindkraftanlegg, herunder i hvilke områder utbygging kan være aktuelt. Ved å inkludere vindkraft i planstrategien og eventuelt ved utarbeidelse av regionale planer, får fylkeskommunen et aktivt forhold til kommende prosesser. Men, som sagt: prioriteringen av enkeltprosjekter og konkrete områder kan være mest hensiktsmessig å gjøre når man har oversikt over hvilke tiltak som ønskes gjennomført fra utbyggerens side.

3. Fylkeskommunen må involveres i utformingen av utredningsprogram for de prosjektene som tas videre fra meldingsfasen.

Det er fylkeskommunen som har best kunnskap om lokale og regionale forhold, og innspill om konkrete forhold som må utredes, vil sikre at konsekvensutredningene er tilpasset det området hvor utbyggingen skal skje.

4. Det foreslås i meldingen at NVE oppretter en regional arbeidsgruppe for konsesjonsbehandling i det enkelte fylket. Det må være en representant fra fylkeskommunen i denne gruppen. Gjennom deltakelse i arbeidsgruppen vil fylkeskommunen kunne bidra direkte med faglige innspill og informasjon om regionale og lokale forhold.

Det er ansett som en fordel om en representant fra fylkeskommunen deltar i NVEs arbeidsgruppe for konsesjonsbehandling i det enkelte fylket. Det samme er fremhevet av flere av intervjuobjektene i rapporten fra Thema. Gjennom deltakelse i gruppen, vil fylkeskommunen kunne bidra direkte med faglige innspill og informasjon om regionale og lokale forhold.

Fylkeskommunens deltakelse i arbeidsgruppen, må kunne skje uavhengig av fylkeskommunens rolle som høringsinstans i konsesjonsprosessen. For å unngå en eventuell rolleblanding eller inhabilitetsproblematikk, bør fylkeskommunens representant i arbeidsgruppen være oppnevnt fra administrasjonen. Fylkestinget skal stå fritt i sin politiske behandling av regionale planer og ved vurderingen av hvert enkelt prosjekt.

5. Fylkeskommunene må få en formell rolle i oppdateringen av kunnskapsgrunnlaget. Dette vil være med å sikre at kunnskap om vindkraftverk blir samlet inn og holdt ved like i de forskjellige fylkeskommunene.

Regjeringen fremhever at det er nødvendig med et godt faglig kunnskapsgrunnlag for å kunne gjøre gode vurderinger i vindkraftsaker.¹³ Regjeringen vil bidra til å utvikle kunnskapsgrunnlaget. Det er foreslått å la temarapportene fra nasjonal ramme danne utgangspunktet for arbeidet. Videre er det fremhevet at kunnskapsgrunnlaget skal videreutvikles og gjøres mest mulig relevant for konsesjonsbehandling av vindkraft.

Fylkeskommunene bør få en formell rolle i oppdatering av kunnskapsgrunnlaget. Det vil være med å sikre at kunnskap om vindkraftverk blir samlet inn og holdt oppdatert i de forskjellige fylkeskommunene. Når flere forvaltningsnivåer bidrar til å forbedre og styrke beslutningsgrunnlaget, vil dette også kunne gi raskere prosesser, lavere konfliktnivå og færre misforståelser. Fylkeskommunens deltakelse i dette arbeidet er særlig viktig dersom fylkeskommunene gis en formell eller utvidet rolle i konsesjonsprosessen.

Videre har regjeringen foreslått å lage en offentlig informasjonsplattform om vindkraft i Norge.¹⁴ Plattformen skal inneholde et oppdatert kunnskapsgrunnlag, en veiledning til konsesjonsprosessen og generell informasjon om vindkraft i Norge. Kraftfylka bør foreslå at informasjonsplattformen bør bygges opp med flere nivåer, hvor hovedpunktene er korte og lett tilgjengelige, og med mer utfyllende beskrivelser for profesjonelle parter. Tilpasset informasjon for forskjellige forvaltningsnivåer kan også være nyttig.

Regjeringen uttaler også at NVE i samarbeid med berørte sektormyndigheter skal utarbeide en veileder som retter seg mot alle aktører som deltar i en eller flere faser i konsesjonsprosessen.¹⁵ Fylkeskommunene og/eller Kraftfylka bør involveres i utarbeidelsen av veilederen, siden det er fylkeskommunene som selv vet best hvilket behov for informasjon som finnes på dette forvaltningsnivået.

Endelig vises det til at fylkeskommunene bør vurdere å be om ansvaret for å innhente og bearbeide erfaringer fra vindkraftverk i fylket, jf. jf. Meld. St. 28 (2019-2020) pkt. 9.5.1.

¹³ Meld. St. 28 (2019-2020) pkt. 9.1.

¹⁴ Meld. St. 28 (2019-2020) pkt. 9.2

¹⁵ Meld. St. 28 (2019-2020) pkt. 9.2

6. Kraftfylka bør delta i forarbeidet for etablering av systemet for regional behandling.

Når det skal etableres et system med regional behandling av vindkraftkonsesjoner, er det naturlig at Kraftfylka som representant for fylkeskommunene med store kraftinteresser, deltar i utformingen av saksbehandlingssystemet for regional behandling.

5. Øvrige innspill til vindkraftmeldingen

5.1 Konsesjonsprosessen generelt

Utbygging av vindkraft er konfliktfylt. Vindkraftanleggene medfører store naturinngrep og beslag av areal på bekostning av andre interesser. For å dempe konfliktnivået, er det nødvendig at alle parter har tillit til myndighetenes behandling av konsesjonssøknaden. Dette gjøres best ved å etablere et regelverk eller retningslinjer for saksbehandlingen som sikrer at alle konsekvenser av inngrepet blir belyst og at interesseavveiningen som gjøres er tydelig for alle parter. Det er også nødvendig å sikre at alle berørte blir holdt orientert om prosessen og får anledning til å uttale seg.

I januar 2020 fremla NVE en rapport med forslag til endringer av konsesjonsprosessen.¹⁶ Mange av de foreslåtte tiltakene i rapporten går ut på å effektivisere og forbedre konsesjonsprosessen fra melding og frem til konsesjon gis. Videre er det foreslått endringer som tydeliggjør krav til detaljplanleggingen og korte ned tiden fra konsesjonsvedtaket til vindkraftverket er bygget og satt i drift.

I regjeringens forslag til endringer i konsesjonsprosessen, er de fleste av NVEs foreslåtte tiltak videreført. Etter mitt syn vil en gjennomføring av disse tiltakene gi en ryddigere og mer effektiv konsesjonsprosess I tillegg til regjeringens forslag, bør det også vedtas en ny lovhjemmel som klargjør kriterier for når konsesjon kan gis, samt lovhjemmel for detaljplan. Dette er forslag som ble fremmet av NVE, men som regjeringen ikke har tatt med videre i sin melding. En vedtakelse av disse lovhjemlene, vil sammen med de øvrige tiltakene, bidra til å styrke forståelsen av regelverket og dermed legitimiteten i de vedtakene som blir fattet.

Selv om en innføring av alle de foreslåtte tiltakene vil gi best effekt, er det nødvendig å understreke at det er enkelte av de ovennevnte tiltakene som er viktigere å få gjennomført enn andre. Dette gjelder først og fremst nye krav til konsekvensutredninger og innføring av klarere kriterier i energiloven for når det bør gis konsesjon:

Som følge av at NVE ikke har stilt tilstrekkelige utredningskrav, har konsekvensutredningene for vindkraftverk i mange tilfeller vært mangelfulle. Særlig gjelder dette anleggets påvirkning på miljø og landskap. Ved å tydeliggjøre minimumskravene til innholdet i konsekvensutredningene og samtidig gi mer saksspesifikke krav, vil man kunne sikre at konsekvensutredningene får økt tillit og samtidig blir et bedre redskap i den videre saksbehandlingen.

Når det gjelder tiltaket om å klargjøre kriteriene for når det skal gis konsesjon, så er det slik at energiloven ikke har en egen bestemmelse om hvilke hensyn som skal vektlegges i konsesjonsvurderingen. Rammene for vurderingen og interesseavveiningen har blitt til gjennom NVEs praksis. En tydeliggjøring av kriteriene for å gi konsesjon gjennom en lovbestemmelse, vil kunne øke tilliten til at beslutningen om å gi eller avslå konsesjon er fattet etter objektive kriterier. Særlig er det viktig å synliggjøre vektlegging av hensynet til miljø og landskap, samt naturmangfold. Å utheve disse hensynene i selve lovteksten, slik NVE har foreslått, er etter vårt syn svært positivt.

I tillegg til nye regler for konsesjonsbehandlingen, foreslås det også å revidere vilkårene i vindkraftkonsesjoner, herunder å innføre vilkår om å bruke turbiner med en størrelse innenfor det spennet som er konsekvensutredet (dvs. makshøyde for turbiner). Også dette er tiltak som bør gjennomføres for å skape større forutsigbarhet for berørte parter. Når det samtidig innføres kortere frister for godkjenning av detaljplan og idriftsettelse, vil eventuelle ulemper knyttet til teknologiutvikling bli mindre.

Fylkeskommunene og/eller Kraftfylka bør delta i prosessen om utarbeidelse av standard konsesjonsvilkår, i det minste som høringspart.

¹⁶ Bjerkestrand m.fl., *Konsesjonsprosessen for vindkraft på land*, NVE rapport nr. 3/2020

5.2 Utredningskrav i vindkraftsaker

I vindkraftmeldingen pkt. 4.6 fremgår det at NVE, i dialog med Miljødirektoratet og andre berørte fagmyndigheter, skal gjennomgå gjeldende utredningsprogram og vurdere både malen for standardiserte utredningskrav og om det er mulig å gjøre utredningsprogrammene mer tilpasset de lokale forholdene. Fylkeskommunene og Kraftfylka bør søke deltakelse i arbeidet, i det minste som høringspart.

Regjeringen foreslår videre at det skal stilles tydeligere minimumskrav og mer saksspesifikke krav for å bedre kvaliteten på utredningene. Blant annet skal det stilles krav til å utrede hvilke virkninger utbyggingen kan ha for klima og miljømessige forhold gjennom anleggsperiode, drift og avslutning av virksomheten. Eksempler på ytterligere krav kan være standardiserte plankart, bedre utredninger av transportbehov, oppdaterte kartlegginger av naturtyper og arter, krav til metoder for feltundersøkelser, utforming av anlegget og krav knyttet til valg av veitraseer.

I dette notatet har jeg konsentrert fremstillingen til kravet om prosjektering av veier og transportbehov samt klimaregnskap, da det er disse punkter som er mest relevante for fylkeskommunene.

5.2.1 *Prosjektering av adkomstveier og transportbehov*

Prosjektering av adkomstveier til vindkraftanlegg i forbindelse med konsesjonssøknad gjøres i dag ofte kun ved bruk av kart, og uten at det gjennomføres befaringer på stedet. Dette er kostnadseffektivt for konsesjonæren i søknadsfasen, men kan medføre unødvendige merkostnader senere i prosessen, siden det ved befarings og utarbeidelse av MTA-plan kan bli klart at traseen må endres. Behovet for endringer kan skyldes at:

- Stigningen er brattere enn antatt på enkelte steder.
- Utspring i fjellet ikke fremkommer på kartet.
- Grunnforholdene er uavklarte.
- Lokale forhold knyttet til enkelteidommer gjør at traseen bør ligge et annet sted. Det kan være som beiterettigheter, historiske minner etc.
- Det er vanskelig å lage en tilfredsstillende avkjørsel fra kommunal-/fylkes-/riks- eller europavei. Veien kan iblant legges mer skånsomt for lokalsamfunnet et annet sted.
- Brønner, vannforekomster og myr fremgår ikke klart av kartet.

I ytterste konsekvens må konsesjonen endres som følge av ny løsning for adkomstveien. Det kan også hende at kommuner eller fylkeskommuner må behandle dispensasjonssøknader fra utbygger for justeringer i traseen som det ikke er tatt høyde for under konsesjonsbehandlingen. Dette medfører flere oppgaver for en allerede presset lokal administrasjon. Behov for nye vedtak kan også forlenge prosessen ved at hvert vedtak kan påklages.

For å redusere belastningen på det offentlige saksbehandlingssystemet, dempe lokale konflikter og redusere den totale saksbehandlingstiden, bør tiltakshaver i forbindelse med prosjektering av transport og adkomstvei alltid gjennomføre befarings sammen med lokale ressurser som en del av konsekvensutredningen, eller aller senest i forbindelse med konsesjonssøknaden. De løsninger som utredes i forbindelse med konsekvensutredningen eller konsesjonssøknaden bør derfor ta høyde for at størrelsen på turbinene vil kunne øke frem mot byggetidspunktet, og at transportbehovet må dimensjoneres ut ifra maksimal størrelse på turbiner.

Fylkeskommunen vil kunne ha en rolle i denne prosessen hvis transport til vindkraftverket skal foregå via fylkeskommunale veier. Kraftfylka bør derfor foreslå at den aktuelle fylkeskommunen alltid skal konsulteres av konsesjonssøker og uttale seg til NVE når adkomst og transportvei skal prosjekteres og planlegges.

Videre bør også transportmulighetene for vindturbiner inn til det aktuelle området være en faktor når det skal prioriteres mellom ulike områder for plassering av vindkraftverk. På det fylkeskommunale forvaltningsnivået vil det være en sentral del av fylkeskommunens forberedelser at fylkeskommunale areal- og samferdselsplaner inneholder bestemmelser eller retningslinjer om lokalisering av vindkraftverk i lys av tilstanden på veinettet.

Siden vindkraftverk som regel bygges i områder med lite utbygget infrastruktur, kan det i tillegg til adkomstveier og være nødvendig å oppgradere kommunale og fylkeskommunale veier som allerede er bygget. Dette kan påføre fylkeskommunene vesentlige kostnader i tillegg til de vanlige samferdselsinvesteringene. Hvis vindkraftverket gjør det nødvendig å bygge nye løsninger for vei som går ut over den vanlige standarden for fylkesveier, så kan dette tilsi at konsesjonæren bør betale en andel av veiopparbeidelsen. Det samme gjelder hvis fylkeskommunen mener at en konsesjon til et bestemt vindkraftverk innebærer at en fylkesvei må oppgraderes, og at dette må gjøres utenom den vedtatte vedlikeholds- eller oppgraderingsplanen slik at fylkeskommunen enten trenger mer penger for å gjennomføre oppgraderingen eller må omprioritere andre prosjekter.

All belastning på veg bør kartlegges i konsekvensutredningen, slik at også disse forhold kan tas i betraktning ved konsesjonsbehandlingen.

5.2.2 Klima- og arealregnskap

Konsekvensutredningen bør alltid inneholde en oversikt over endret arealbruk. Dette bør forelegges fylkeskommunen i konsesjonsprosessen, og fylkeskommunen bør uttale seg til konsesjonsmyndigheten om hvordan vindkraftverket virker inn på arealbruken innenfor hver kategori (skog, urskog, myr, spesielle biotoper etc.) og totalt sett på fylkeskommunens areal- og klimaregnskap.

6. Behov for lokal beskatning av vindkraftressurser

Etter gjeldende regelverk betales det kun selskapsskatt og eiendomsskatt fra vindkraftanlegg. Det vil si at den totale skattebelastningen fra vindkraftverk er langt lavere enn fra vannkraftverk, hvor kraftprodusentene også betaler grunnrenteskatt til staten og naturressursskatt til kommuner og fylkeskommuner (i tillegg til konsesjonsavgifter og konsesjonskraft som avgis etter vilkår fastsatt i konsesjonen).

Naturressursskatten på vannkraft ble innført fra inntektsåret 1997 og gjelder kun for stor vannkraft (dvs. produksjon fra kraftverk med generatorer med samlet påstemplet merkeytelse på 10 000 kVA eller mer). Det var naturlig den gang, da vannkraft var det eneste økonomisk aktuelle utbyggingsalternativet. Teknologeutvikling har i de senere årene gjort vindkraft lønnsomt, og i årene framover vil vindkraft utgjøre en betydelig andel av ny kraftutbygging.

Naturressursskatten er ment å være kommunenes og fylkeskommunenes andel av grunnrenten.¹⁷ Det er en produksjonsrelatert skatt og beregnes ut fra 1/7 av kraftverkets samlede produksjon for de syv siste årene multiplisert med en sats på 1,3 øre/kWh (hvorav 0,2 øre/kWh går til fylkeskommunen), jf. skatteloven § 18-2. Den fylkeskommunale andelen av satsen har stått stille siden 1997 og den kommunale siden 1998. Utviklingen i kronekursen har dermed ført til at kommunene og fylkeskommunene får en stadig mindre del av grunnrenten sammenlignet med staten. Det er derfor nødvendig at naturressursskatten indeksjusteres etter utviklingen i KPI fra 1997 til i dag, dvs. en oppjustering på om lag 50 %.

Naturressursskatten har en omfordelende virkning mellom kommuner. Likevel er det et viktig insentiv for lokalisering og for å sikre en rettferdig kompensasjon for naturinngrepet, at denne skatten går direkte til de berørte kommuner og fylkeskommuner. Naturressursskatten bør derfor unntas fra inntekstutjevningen kommunene og fylkene imellom. I det minste må dette gjelde for vindkraftutbygginger som i dag utgjør de største nye naturinngrepene.

Gode vindressurser og teknologeutvikling gjør vindkraften svært konkurransedyktig i Norge. Likhetsprinsippet og hensynet til konkurranse taler for å innføre naturressursskatt på alle former for elektrisitetsproduksjon som innebærer bruk av naturressurser. Det foreslås derfor at det innføres naturressursskatt på vindkraft og småkraft. Det bør også vurderes om man skal innføre naturressursskatt på annen energiproduksjon som innebærer bruk av naturressurser, men man må i så fall vurdere om det skal settes vilkår om at kraftproduksjonen må være lønnsom.

På denne bakgrunn kan det fremmes følgende forslag:

¹⁷ Budsjett-innst. S. I. (1996-97) pkt. 7.6

«Det innføres naturressursskatt på vindkraft og annen energiproduksjon som innebærer bruk av naturressurser (alternativt på vindkraft og småkraft, i tillegg til stor vannkraft). Satsen for naturressursskatt må oppjusteres med 50 %, for å kompensere for prisveksten siden innføringen i 1996. Ny sats blir 1,7 øre til kommunen og 0,3 øre til fylkeskommunen per kWh. Satsen skal justeres hvert femte år i tråd med utviklingen i konsumprisindeksen. Naturressursskatten unntas fra inntektsutjevningen.»

Alternativt kan det innføres en arealavgift til kommuner og fylkeskommuner, fastsatt i konsesjonsvilkårene. Dette er blant annet foreslått av Norwea og Energi Norge. Fordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner må i så fall være proporsjonalt etter samme fordelingsnøkkel som naturressursskatten.

Naturressurskommunene har fremmet forslag om en form for naturavgift eller miljøavgift til kommunen. I tillegg foreslås det innføring av grunnrenteskatt på vindkraft, og at 10 % av grunnrenteskatten går til vertskommunen. Fylkeskommunens rett til en andel av disse skattene er ikke vurdert.

Forslaget er etter mitt syn et godt supplement eller et alternativt til ovennevnte forslag om naturressursskatt eller arealavgift, men da under forutsetning at en andel av den lokale avgiften og skatten går til fylkeskommunen. Det er naturlig at fordelingen også her er proporsjonalt med naturressursskattens fordelingsnøkkel.

Vennlig hilsen

Dæhlin Sand Advokatfirma AS



Mari Kjellevold Brygfjeld
Advokat