

# LOKALISERING AV STØRRE VINDKRAFTANLEGG OG KOMMUNEN SOM AREALPLANMYNDIGHET

---

FAGNOTAT

Dato: 10.03.2020

## Dokumentinformasjon

**Oppdragsgiver:** KS-KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON  
**Oppdragsnummer:** 627272-01  
**Utarbeidet av:** Erik Plathe og Jan Martin Ståvi  
**Oppdragsleder:** Erik Plathe  
**Tilgjengelighet:** Åpen

01	09.03.20	Fagnotat	EP og JMS	SM
<b>VERSJON</b>	<b>DATO</b>	<b>BESKRIVELSE</b>	<b>UTARBEIDET AV</b>	<b>KS</b>

## Forord

---

Dette fagnotatet er utarbeidet av seniorplanlegger Erik Plathe og seniorrådgiver Jan Martin Ståvi på oppdrag fra KS i perioden februar til mars 2020. Ståvi og Plathe har bred erfaring med planlegging etter plan- og bygningsloven, herunder utredninger knyttet til ny plan- og bygningslov, integrering av bestemmelsene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven, temautredninger og veiledere. Forfatterne ledet en gruppe av forskere og utredere som vurderte konsekvenser av planlovutvalgets foreløpige forslag til planlov i 2002, og i samarbeid med ECON utredet administrative og miljømessige konsekvenser av den nye plan- og bygningsloven etter utredningsinstruksen.

Forfatterne har videre lang erfaring med praktisk planlegging og konsekvensutredninger av vei, bane, flyplass og forsvarstiltak, samt tiltak som krever etterfølgende konsesjon for mineraluttak.

Dette fagnotatet er utarbeidet innenfor en begrenset tid og ressursramme og har lagt hovedvekt på å få fram de prinsipielle utfordringene dagens tiltaksregime for vindkraft reiser i forhold til arealplanleggingen, og hvordan arealplanleggingen for vindkraft kan styrkes.

Kongsberg, 10.03.2020

Erik Plathe  
**Oppdragsleder**

Sissel Mjøltnes  
**Kvalitetssikrer**

# Innhold

<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>5</b>
<b>2. AREALPLANLEGGING AV SAMFUNNSKRITISK INFRASTRUKTUR OG STØRRE TILTAK I NORGE .....</b>	<b>6</b>
2.1. Et samspill mellom flere lover .....	6
2.2. Større veianlegg og jernbane.....	6
2.3. Lufthavner og forsvarsanlegg .....	7
2.4. Mineraluttak .....	7
2.5. Større industrietableringer .....	8
2.6. Lokal planmyndighet og statlig arealplan.....	8
<b>3. UNNTAKENE FOR VINDKRAFT I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN .....</b>	<b>10</b>
3.1. Overordnet om planlegging av energianlegg .....	10
3.2. Nærmere om unntakene i plan- og bygningsloven .....	10
3.3. Begrunnelsen for unntakene .....	11
3.4. Konsekvensutredning av arealendringer i kommuneplanens arealdel.....	12
3.5. Innsigelser til vindkraftanlegg.....	12
3.6. Hva er relevante krav i plan- og bygningsloven?.....	13
<b>4. VINDKRAFTANLEGG SOM AREALTILTAK.....</b>	<b>14</b>
4.1. Karakteristika og arealbehov .....	14
4.2. Arealformål for vindkraft i kommuneplanens arealdel .....	17
4.3. Omfanget av strategiske arealendringer som følge av vindkraftkonsesjoner nasjonalt .....	18
<b>5. FORSLAG TIL LOVENDRINGER FOR STYRKET AREALPLANLEGGING AV VINDKRAFTANLEGG .....</b>	<b>20</b>
<b>6. SAMMENFATTENDE VURDERINGER.....</b>	<b>22</b>
<b>KILDER .....</b>	<b>25</b>

# 1. INNLEDNING

I Norge avklares i dag alle store infrastrukturtiltak, som er en overordnet forutsetning for velferd, verdiskaping og samfunnssikkerhet, med rettslig bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven. Det gjelder store veianlegg, jernbane, forsvarsanlegg, mv. Det samme gjelder andre typer tiltak som krever konsesjon som for eksempel mineraluttak, akvakultur eller store industrianlegg. Denne utviklingen har gått over tid og parallelt med at arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven er utviklet til effektive prosesser for sektorsamordning, lokal forankring med folkevalgte avveininger, og virkemidler for nødvendig statlig styring.

Større vindkraftanlegg på land er ikke underlagt de samme arealplanprosessene og folkevalgte arealbeslutninger etter plan- og bygningsloven som andre store arealinngrep. Unntaket i plan- og bygningsloven av 2008 gjelder kraftledninger i sentral- og regionalnettet og anlegg for produksjon av elektrisk energi, herunder vindkraft.

I en veileder for mindre vindkraftanlegg utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Olje- og energidepartementet (OED) i 2015<sup>1</sup> går det fram at utbygging av vindkraft i Norge består først og fremst av større vindkraftanlegg og er konfliktfylt. Det pekes på at vindkraftanlegg kan være arealkrevende og kommer ofte i konflikt med andre viktige miljø- og samfunnshensyn. Hensynet til landskap, naturmangfold, vern, kulturminner og kulturmiljøer, friluftsliv, reindrift og samiske interesser, reiseliv, landbruk og Forsvaret er blant de forhold som må avveies i planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg.

Vindkraftutbygging innebærer omdisponering av landområder til bygge- og anleggsformål i kommuneplaner i en helt annen skala enn det som var situasjonen når den nye plan- og bygningsloven ble utarbeidet. Etablering av større vindkraftanlegg på land trenger ikke arealplanlegging, kun tiltaksplanlegging med tiltakskonsekvensutredning og konsesjon. Det er NVE, det vil si et direktorat, som gjennom konsesjon avklarer arealbruken og derved avveier alle relevante hensyn slik NVE selv beskriver det i rapport 3/2020<sup>2</sup>. Prosess og krav til medvirkning og som følger av reglene i plan- og bygningslovens generelle bestemmelser og spesielle bestemmelser for arealplanlegging kommer derved ikke til anvendelse, og kommunestyret har ikke en rolle som planmyndighet.

NVE peker i rapport 3/2020 på at i de siste årene har flere aktører gitt uttrykk for redusert tillit til konsesjonsprosessen og konsesjonsmyndighetene knyttet til blant annet manglende involvering, udemokratiske prosesser, svakt beslutningsunderlag og beslutninger der det ikke legges vekt på hensynet til naturmangfold eller lokalbefolkning.

I dette fagnotatet er det sett spesielt på hvordan større infrastrukturtiltak planlegges i Norge i dag og hva som kjennetegner større vindkraftanlegg som arealtiltak. Det er videre sett på hvordan vindkraftregime forholder seg plan- og bygningsloven, kommunestyret som samfunnsutvikler og planmyndighet, og kommuneplanens arealdel som rettslig bindende arealplan spesielt. Det er videre gjort en gjennomgang av planlovutvalgets vurderinger knyttet til vindkraft, og sett på forslag til lovendringer for å styrke arealplanleggingen av vindkraft og møte de utfordringene dagens regime har.

---

<sup>1</sup> OED/KMD 2015. Veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg

<sup>2</sup> NVE Rapport 3/2020 Konsesjonsprosess for vindkraft på land.

## 2. AREALPLANLEGGING AV SAMFUNNSKRITISK INFRASTRUKTUR OG STØRRE TILTAK I NORGE

### 2.1. Et samspill mellom flere lover

Utgangspunktet for all rettslig bindende arealbruksendring i Norge er avklaring etter og forankring i arealplan etter plan- og bygningsloven. Dette ivaretar viktige prinsipper som er nedfelt i plan- og bygningsloven knyttet til bærekraftig utvikling, rett til medvirkning, sektorsamordning, rettssikkerhet, relevant kunnskapsgrunnlag og folkevalgt styring gjennom prosess og vedtak.

Siden 1986 har prinsippet i norsk planlovgiving og planpraksis vært at alle avveininger og avklaringer mot krav i sektorlovverk skjer gjennom behandling av arealplan etter plan- og bygningsloven. De fleste sektorlover som i sin tid hadde bestemmelser med krav om særskilt tillatelse for inngrep, ble samtidig endret. Statlige sektormyndigheter, og fylkeskommunen, fikk samtidig hjemmel til å fremme innsigelse til arealplaner som bryter med eller avviker fra krav i sektorlov, eller nasjonale eller viktige regionale interesser for øvrig. Videre er det slik at det på mange områder innen arealforvaltningen er flere lover som virker parallelt. Generelt er da mønsteret slik at realitetsavgjørelsen om lokalisering skjer ved et (kommunalt) arealplanvedtak; kommuneplan og/eller reguleringsplan. Innenfor denne avklarte arealrammen kan sær-/ sektormyndighet fastsette rammer for produksjon eller virksomhet på det etablerte anlegget.

### 2.2. Større veianlegg og jernbane

Ved lovendring i 1989 ble det bestemt at all veiplanlegging skal skje etter plan- og bygningsloven, med virkning fra 01.07.1994. Før dette skjedde planlegging av riks- og fylkesveier etter egen forskrift etter veglova. Vegdirektoratet var vedtaksmyndighet og Samferdselsdepartementet var klageinstans. Det var til dels stor motstand hos vegmyndigheten mot denne endringen, med påstander om økt tidsbruk, manglende kontroll med resultatet av planleggingen med videre.

I praksis har dette fungert bra, og vegmyndighetens kritikk har stilnet. Statens vegvesens (og nå også Nye Veiers) hjemmel til selv å utarbeide og fremme arealplaner<sup>3</sup>, og et jevnt over godt og konstruktivt samarbeid med kommunene som planmyndighet, har bidratt til dette. Det er knapt noen som ønsker seg tilbake til system med egen planleggingshjemmel. Derimot diskuteres det regelmessig om staten i visse situasjoner bør overta funksjonen som planmyndighet.<sup>4</sup> Dette skjer da også, først og fremst for veiplaner som går gjennom mange kommuner og kanskje flere fylker. Det vil si når det er en utfordring å koordinere flere kommunevise planprosesser for samme prosjekt. Statens vegvesens hjemmel til å fremme innsigelse har vært et viktig virkemiddel til å sikre en nasjonal standard, akseptable kostnader mm i veiprojektene. Også et ønske om raskere framdrift i planleggingen framholdes som et argument fra statlig hold, men her er det ulike erfaringer jfr. kapittel 2.6.

For jernbaneutbygging har det ikke vært egne planregler. De få utbyggingsprosjektene fra 1950 og opp til 1990-tallet skjedde på grunnlag av ekspropriasjonsvedtak etter jernbaneloven. Deretter har all jernbaneplanlegging skjedd etter plan- og bygningsloven.

---

<sup>3</sup> PBL § 3-7, tredje ledd

<sup>4</sup> Solbergregjeringenes regjeringserklæringer, NTP for to siste perioder mm.

Erfaringer med samhandlingen med kommunene, og bruken av statlig arealplan, er som for veiplanleggingen.

De fleste vei- og jernbaneprosjektene planlegges i to trinn: Kommunedelplan, med avklaring av alternativ (korridor) og båndlegging av areal for videre planlegging, og reguleringsplan som er grunnlag for grunnverv, finansiering/bevilgning og utbygging. Kravet om konsekvensutredning ivaretas som oftest på kommunedelplantrinnet. For utbyggingsfasen kreves det ofte utslippstillatelse (anleggskonsesjon) etter forurensningsloven. Slik søknad koordineres som regel med reguleringsplanarbeidet.

I noen tilfeller, når overordnede forutsetninger er vurdert å være avklart, har en gått rett på reguleringsplan, det vil si droppet kommunedelplan. Det er ikke entydig at dette har gitt noen tidsgevinst.

For både vei- og jernbaneprosjekter er det en del forutsetninger for planleggingen. Det omfatter nasjonale standarder av teknisk art (veinormal med videre) og prosjektspesifikke krav (typisk dimensjonerende hastighet). Dette bidrar til å sikre en nasjonal/regional standard på infrastrukturen. Selv om kommunen er planmyndighet, er altså ikke «alt lov».

Tekniske anlegg langs vei og bane bygges etter eget regelverk og innenfor rammene av arealplan. Forvaltning av ferdig anlegg skjer etter veglova og jernbaneloven.

### **2.3. Lufthavner og forsvarsanlegg**

Nettverket av lufthavner er en viktig del av landets infrastruktur. Også forsvarsanleggene, både Forsvarets operative anlegg og øvingsområdene, er av en slik kategori.

Så lenge Norge har hatt et landsdekkende arealplanlovverk – siden 1965 og i alle fall siden 1985 – har planlegging og beslutning om lufthavner og forsvarsanlegg gått etter plan- og bygningsloven. Unntaket er enkelte hemmeligholdte forsvarsanlegg. I noen tilfeller og av ulike grunner har planleggingen gått etter bestemmelsene om statlig arealplan (Gardermoen hovedflyplass, utbygging av Evenes flyplass). Kampflybasen på Ørland er et eksempel på store samfunnskritiske tiltak som planlegges med ordinær planprosess etter plan- og bygningsloven med kommunen som planmyndighet.

For begge disse typene prosjekter gjelder selvfølgelig nasjonale, og dels internasjonale, føringer for standard. Det vil si at planmyndigheten ikke har et fritt handlingsrom. Poenget her er imidlertid at det er plan- og bygningslovens rammeverk som gjelder; medvirkningskrav, hensyn som skal ivaretas, samordning av interesser og - i utgangspunktet – beslutning av folkevalgt organ.

Eksempelvis er den nye kampflybasen på Ørlandet planlagt og vedtatt som kommunal arealplan.

### **2.4. Mineraluttak**

Mineraluttak spenner fra sand, grus og pukk til dagbrudd eller gruvedrift på statens mineraler. Ressursforvaltningen er underlagt mineralloven. Direktoratet for mineralforvaltning er det nasjonale myndighetsorganet.

Et viktig kjennetegn ved mineraler er at «de ligger der de ligger». Hvis det er et spesielt mineral eller en spesiell kvalitet som er etterspurt, er det ikke alltid relevant å etterspørre alternativ lokalisering. Ressurskartlegging er derfor et viktig forarbeid. Slik kartlegging

skjer etter avtale med grunneier eller undersøkelsesrett fra direktoratet. Når en egnet ressurs er funnet, kreves det arealplanavklaring for å etablere uttak. Dette kan skje ved at ressursområdet etter tiltakshavers ønske eller kommunens initiativ blir avsatt til område for råstoffutvinning i kommuneplanens arealdel. Alternativt kan tiltakshaver utarbeide reguleringsplan, som forutsetter (midlertidig) dispensasjon fra eller endring av kommuneplanens arealdel. Reguleringsplanen fastsetter alle relevante krav for å ivareta hensynet til naboer og omgivelsene for øvrig, avklarer atkomst fra offentlig vei, gir rammer for bebyggelse mm i bruddet, og gir rammer som supplerer forurensningsforskriften for pukk, grus, sand og singel.

Godkjent reguleringsplan er grunnlag for å søke Direktoratet for mineralforvaltning om driftskonsesjon (eventuelt) og driftsplan etter mineralloven. Disse tillatelsene avklarer forhold om drift av uttaksområdet – det spenner fra god ressursutnyttelse til sikre arbeidsforhold. Dette er faktorer plan- og bygningsloven ikke hjemler bestemmelser om, eller faktorer som retter seg mot tiltakshavers forpliktelser etter arbeidsmiljøloven med videre.

For uttak der forurensningsforskriften for pukk, grus, sand og singel ikke gjelder, er det i de fleste tilfellene påkrevd med utslippstillatelse etter forurensningsloven. Søknaden forutsetter at det er en godkjent reguleringsplan for uttaksområdet.

## **2.5. Større industrietableringer**

Industrietableringer og andre næringsområder kan omfatte store arealer og ha betydelige arealkonsekvenser. Planavklaring av slike tiltak skjer alltid etter kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven, hvis det da ikke er innsigelse og departementet ikke gir kommunen medhold. Poenget med å nevne industritiltak, er at disse ofte krever utslippstillatelse etter forurensningsloven, dersom arealplan ikke ivaretar eller ikke er egnet til å ivareta aktuelle krav. Utslippskrav kan også være gitt i egen forskrift etter forurensningsloven.

## **2.6. Lokal planmyndighet og statlig arealplan**

Kommunestyret er arealplanmyndighet, innenfor rammene av lov og nasjonal politikk. Gjennom sin planlegging ivaretar kommunene i utgangspunktet disse nasjonale forutsetningene. Dersom kommunene uten forutgående avklaring fatter planvedtak i strid med sektorlov, nasjonale hensyn eller politikk, eller viktige regionale interesser, kan vedkommende myndighet fremme innsigelse til planen. Derved løftes planmyndigheten til departementet, som avveier de interessene som er dokumentert og fatter vedtak. Dette vedtaket kan gi enten kommunen eller innsigelsesmyndigheten medhold, eller være et kompromiss.

Loven har enda en mulighet til at staten kan overta som planmyndighet, nemlig hjemmelen til statlig plan. Staten kan starte en planprosess eller overta en igangværende kommunal planprosess. Denne muligheten brukes først og fremst i samferdselsprosjekter som omfatter flere kommuner og eventuelt fylker, og der forventet konfliktnivå er høyt. I NTP for 2018-2029 (Meld St 33 (2016-2017)) varsles det ulike tiltak for å få mer effektive planprosesser, blant annet ved å utelate kommunedelplan der KVU/KS1 antas å ha gitt tilstrekkelig overordnet avklaring.



Noen planprosesser med statlig arealplan har gått raskt, mens i andre tilfeller er statens tidsbruk minst like lang som for en ordinær kommunal prosess. En faktor her er at konflikter, ofte mellom to eller flere viktige nasjonale interesser, ikke blir «borte» når de skal avgjøres på departementsnivå. Satt på spissen kan det hevdes at et kommunestyre er like dyktig til å avveie ulike interesser og håndtere konflikter som departementet er. På den annen side finner vi også eksempler på at kommunestyret ikke er komfortabel med å være planmyndighet for og derved tilrettelegge for et statlig tiltak (vei, bane) som de har liten nytte av, eller ikke ble som de hadde håpet, med hensyn til alternativ.

Det er mange eksempler på at kommunale planprosesser i komplekse saker/prosjekter, ofte over flere kommuner, går raskt, eller i det minste etter oppsatt framdriftsplan. Det gjelder når løpet mellom partene er avtalt, med frister for leveranser og milepæler i den politiske behandlingen.

Eksempelvis ble planprosessen for kommunedelplanen for E18 Dørdal-Grimstad, med åtte kommuner, gjennomført på vel halvannet år. Her hadde kommunene organisert seg i et plansamarbeid, som foresto alle prosessvedtakene (planvarsling, fastsettelse av planprogram, vedtak om offentlig ettersyn). Prosessen omfattet også betydelig medvirkning fra myndigheter, organisasjoner og allmennheten.

Typisk for disse eksemplene er at det til vilkår gitt i sektorlov også er knyttet en tilsynshjemmel. I alle disse eksemplene vil det være utenfor en kommunes kompetanseområde å utøve tilsyn med drift.

## 3. UNNTAKENE FOR VINDKRAFT I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

### 3.1. Overordnet om planlegging av energianlegg

Vannkraftanlegg, overføringsledninger og – i nyere tid vindkraftanlegg – har tradisjonelt vært behandlet etter sektorlovene vassdragsreguleringsloven, vannressursloven og energiloven. Det vil si at søknader om tillatelse har vært behandlet etter prosesser gitt i disse lovene, og tillatelser har vært gitt ut fra rammeverket i de samme lovene.

Arealavklaring og tillatelse til vindkraft gis i to trinn etter energiloven. Først en konsesjon som avklarer de overordnede rammene og vilkårene for tiltaket, og deretter tillatelse til selve utbyggingen. Denne tillatelsen er knyttet til en detaljplan og en miljø-, transport- og anleggsplan (MTA). Begge tillatelsene gis av NVE.

Vindkraftanlegg med installert effekt 1 MW eller mindre, og inntil fem vindturbiner, er ikke konsesjonspliktige. Disse anleggene skal behandles etter plan- og bygningsloven.

### 3.2. Nærmere om unntakene i plan- og bygningsloven

Etter pbl § 1-3 er anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi [som nevnt i energilovens § 3-1 tredje ledd] unntatt fra loven, bortsett fra kapitlene 2 og 14. Kapittel 2 gjelder krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon mm. Kapittel 14 omfatter konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk.

Anlegg for produksjon av energi, som er konsesjonspliktige etter energiloven, er unntatt fra det generelle kravet om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak i § 12-1. Andre unntak for slike anlegg framgår ikke av plan- og bygningslovens planbestemmelser.

Vindkraftanlegg mm kan ikke bygges i strid med, eller skal være avklart med, gjeldende planer etter plan- og bygningsloven, enten dette er arealbruk i kommuneplanens arealdel eller gjeldende reguleringsplan. Dette vilkåret framgår ikke i klartekst, verken i energiloven eller plan- og bygningsloven, men gjentas i NVEs veiledere<sup>5</sup>. Dette vilkåret kan i utgangspunktet innfris ved at kommunen utarbeider kommune(del)plan med innhold tilsvarende konsesjonen etter energiloven, ved at kommunen gir dispensasjon fra foreliggende arealplan eller ved at departementet gir konsesjonen status som statlig arealplan.

Av forarbeidene til dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2, jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) følger det at vilkårene for dispensasjon fra gjeldende planer alltid vil være til stede når det foreligger en endelig konsesjon etter energiloven<sup>6</sup>.

Etter § 6-4 i plan- og bygningsloven kan departementet<sup>7</sup> «i den enkelte sak» bestemme at endelig konsesjon for energiproduksjonsanlegg «uten videre» skal ha virkning som statlig arealplan. Bestemmelsen er begrunnet med hensynet til å unngå at det settes i gang og gjennomføres kommunale reguleringsprosesser i strid med gitte konsesjoner for

<sup>5</sup> Eksempelvis Rettleiar 1-2016 om utarbeiding av MTA-plan, kap 3.4.

<sup>6</sup> I brev av 6. juni 2019 om omgjøring av vedtak vedr Frøya Vindkraftpark mener KMD at det ikke er holdepunkter i forarbeidene for at man ubetinget har krav på dispensasjon

<sup>7</sup> Olje- og energidepartementet

energiproduksjonsanlegg<sup>8</sup>. I lovproposisjonen (merknader til § 6-4) er det i tillegg anført følgende: «Bestemmelsen vil også være aktuell å bruke i situasjoner hvor det er gitt konsesjon for slike anlegg, og hvor kommunen ikke ønsker å regulere<sup>9</sup> i samsvar med konsesjonen eller å dispensere fra arealdelen ...»

Det vil si at vilkåret om «ikke-strid» med arealplan er proforma eller uklart, idet vilkårene for å sette gjeldende arealplan til side med dispensasjon eller statlig arealplan er tilstede når det foreligger endelig konsesjon.

### 3.3. Begrunnelsen for unntakene

Begrunnelsen for hvorfor anlegg for produksjon av energi er unntatt fra bestemmelser i plan- og bygningsloven er nærmere beskrevet i kapittel 3.6.2 i Ot.prp. nr. 32 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven (plandelen)).

*Her legges det vekt på at; «En sikker kraftforsyning er en overordnet forutsetning for velferd og verdiskaping. I et moderne samfunn må kraftsystemet fungere optimalt. Stortinget har derved forutsatt sterk statlig styring og kontroll innenfor energisektoren. En slik overordnet styring har vært ansett nødvendig for en sikker energiforsyning.»*

*Det pekes videre på at; «Konsesjonsbehandlingen etter energi- og vannressurslovgivningen ivaretar langt på vei kravene til saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder særlig for de tiltakene som faller inn under plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredning. Dette vil alltid være tilfelle for kraftledninger i sentral- og regional nettet, for vindkraftanlegg på mer enn 10MW og for større vannkraftutbygginger. For disse sakene vil kravene til offentlighet, medvirkning og dokumentasjon av virkninger alltid innebære mer omfattende prosesser enn det ordinær reguleringsplan etter plan- og bygningsloven krever.»*

Det er grunn til å stille spørsmål om innholdet i formuleringen om at for vindkraftsaker på mer enn 10 MW som følger bestemmelsene om konsekvensutredninger, vil kravene til offentlighet, medvirkning og dokumentasjon av virkninger alltid innebære mer omfattende prosesser enn det en ordinær reguleringsplan krever. En reguleringsplan for et vindkraftanlegg på mer enn 10 MW ville utløst krav om full konsekvensutredning av både tiltaket og planen i tillegg til en full planprosess med krav til medvirkning som går langt ut over det som stilles til konsekvensutredning av tiltak. Det forutsetter også et helt annet samarbeid med kommunen som da ville være planmyndighet. Sammenligningen med en ordinær reguleringsplanprosess er derfor ikke relevant, og gir i denne sammenheng ikke en riktig framstilling.

Planlovutvalgets arbeid med bedre kobling mellom plan- og bygningsloven og energiloven bar preg av uenighet der energibransjens representant Toven i utvalget tok dissens til planlovutvalgets første forslag til ny plan- og bygningslov<sup>10</sup>. Der foreslo flertallet blant annet felles prosess for konsesjonsbehandling og planbehandling, og at kommunene skal styre prosessen etter plan- og bygningsloven. Deler av formuleringene i Ot.prp.nr 32. om

---

<sup>8</sup> Sitatene er fra departementets tolkningsuttalelse i en sak (2015), gjentatt i en artikkel på KMDs hjemmeside 13.12.2019

<sup>9</sup> Det må antas at det her ikke er ment regulere i form av reguleringsplan, men mer generelt «å avsette areal». Plantype er fortsatt uavklart.

<sup>10</sup> NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven side 159 og 162.

at energimyndighetenes saksbehandling er mer omfattende enn den kommunale planbehandlingen, bygger blant annet på Tovens dissens.

Det må også legges til at det store omfanget av arealendringer som følge av vindkraft på land ikke var kjent under planlovutvalgets arbeid.

### **3.4. Konsekvensutredning av arealendringer i kommuneplanens arealdel**

Konsesjonsområdet for et vindkraftanlegg som har fått konsesjon skal legges ut som bygge- og anleggsområde i kommuneplanens arealdel. For de fleste kommuner vil dette skje ved første revisjon av kommuneplanen etter at NVE har gitt konsesjon for et vindkraftanlegg.

Ser en på konsekvensutredninger, konsesjonsvedtak og vedtak om å gi konsesjon virkning som statlig arealplan, er konsekvensene av den samlede arealendringen som konsesjonen krever i kommuneplanens arealdel følger ikke beskrevet<sup>11</sup>. Typiske opplysninger i konsesjonsøknader og konsekvensutredninger er at inngrepsområdene er noen ti- til hundretalltalls dekar, og at dette er få prosent av «planområdet», som antas å være lik konsesjonsområdet.

Konsekvenser som konsesjonen gir for arealendringen i kommuneplanens arealdel er derved ikke belyst i konsekvensutredning knyttet til konsesjonen. Kommunen er på den andre siden pålagt å legge konsesjonsområdet ut som bygge og anleggsområde i kommuneplanens arealdel når det foreligger en konsesjon og kommuneplanens arealdel revideres. Imidlertid er arealendringen allerede gjort gjennom konsesjonen slik at det ikke er relevant for kommunen å utrede arealendringen etter § 4-2 i plan- og bygningsloven.

Følgen er at den lovpålagte utredningen av arealendringer i kommuneplanens arealdel ikke gjøres for vindkraft i praksis. Det er kun tiltakene (veger, turbiner mv) det utarbeides konsekvensutredning for.

Viktige parametere som høyde på turbiner kan også endres etter at konsesjon er gitt uten ny konsekvensutredning. Det er følgelig ikke gitt at konsekvensutredningen for tiltaksnivå knyttet til konsesjonen heller er dekkende når det for eksempel gjelder de visuelle konsekvensene og støy.

### **3.5. Innsigelser til vindkraftanlegg**

Kommuner, fylkeskommuner, Sametinget og statlige fagetater er gjennom energiloven § 2-1, vassdragsreguleringsloven § 6 nr. 1, og vannressursloven § 24 gitt innsigelsesadgang til søknader om konsesjon. Kan innsigelsen ikke imøtekommes helt eller delvis, vil konsesjonsmyndigheten likevel kunne gi konsesjon. Innsigelse vil da ha den virkning at konsesjonsvedtaket ikke blir endelig. Konsesjonsvedtaket må da oversendes Olje- og energidepartementet for endelig avgjørelse<sup>12</sup>.

Innsigelsesinstituttet for vindkraftanlegg er en speilvending av innsigelsesinstituttet for rettslig bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven. Etter plan- og bygningsloven er det forslag til rettslig bindende arealplaner planmyndigheten (kommunestyret) har lagt

---

<sup>11</sup> Tilfeldig eksempel: konsesjonsøknad og konsekvensutredning for Remmafjellet vindkraftverk (2010) angir 354 daa til veier og tekniske installasjoner, utgjør 2,7 % av «planområdet»

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)

ut det kan reises innsigelse mot fra andre myndigheter, og det er et samordnede departement som avgjør innsigelsene (KMD).

Innsigelsesinstituttet for vindkraft understreker at det i disse sakene er et direktorat som er reell «planmyndighet» for arealbruk (NVE), og et sektordepartement (OED) som er avgjørelsesmyndighet ved innsigelse. Derved er det én sektor med tilhørende sektordepartement som avgjør både vedtak om arealbruk gjennom konsesjon og eventuelle innsigelser til den samme konsesjonen.

### **3.6. Hva er relevante krav i plan- og bygningsloven?**

Som det går fram av kapittel 3.2 gis det beskrivelser i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) som framstiller at behandlingen av energianlegg etter energiloven tilsynelatende er mer omfattende enn det arealplanlegging av tilsvarende tiltak ville vært. Det er ikke situasjonen.

I NVEs rapport 3/2020<sup>13</sup> gis det en beskrivelse av at «*En behandling etter energiloven skal omfatte alle relevante krav i medhold av plan- og bygningsloven. Vi ser samtidig at det kan være behov for å tydeliggjøre hvordan dette ivaretas i praksis*». Her presiseres det ikke at energianlegg tvert imot er unntatt fra de fleste kravene i plan- og bygningsloven.

Det er en realitet at vindkraftanlegg er unntatt fra arealplanlegging og de fleste kravene i plan- og bygningsloven, og det er problematisk at dette ikke kommer fram eller problematiseres i lys av de konfliktene vindkraftanlegg skaper i dag.

## 4. VINDKRAFTANLEGG SOM AREALTILTAK

### 4.1. Karakteristika og arealbehov

Vindkraftanlegg på land har et betydelig arealbehov både direkte (områder med utbyggingstiltak) og indirekte (visuell påvirkning, støy, sikkerhet).

En konsesjon gitt av NVE har direkte påvirkning av kommuneplanens arealdel i form av hvilke rettslig bindende arealformål som skal brukes for et konsesjonsområde. Denne arealendringen skjer uten at det er gjennomført en arealplanprosess eller konsekvensutredning av arealendringene i kommuneplanens arealdel etter plan- og bygningsloven.

Arealbehovet til vindkraftanlegg vil være knyttet til:

- Adkomstveier og internveier med nødvendig bredde, kurvatur og stigning som muliggjør framføring av store konstruksjoner som vindturbiner består av
- Møteplasser på veinett
- Montasjeplasser og turbinfundamenter
- Hjelpekranplasser
- Tomt til transformator, servicebygg mm
- Nødvendige terrenggrøfter
- Areal til kraftledninger
- Nødvendig areal for masseuttak

Konsesjonsområdet fastsatt i konsesjon danner det ytre området for et vindkraftanlegg.

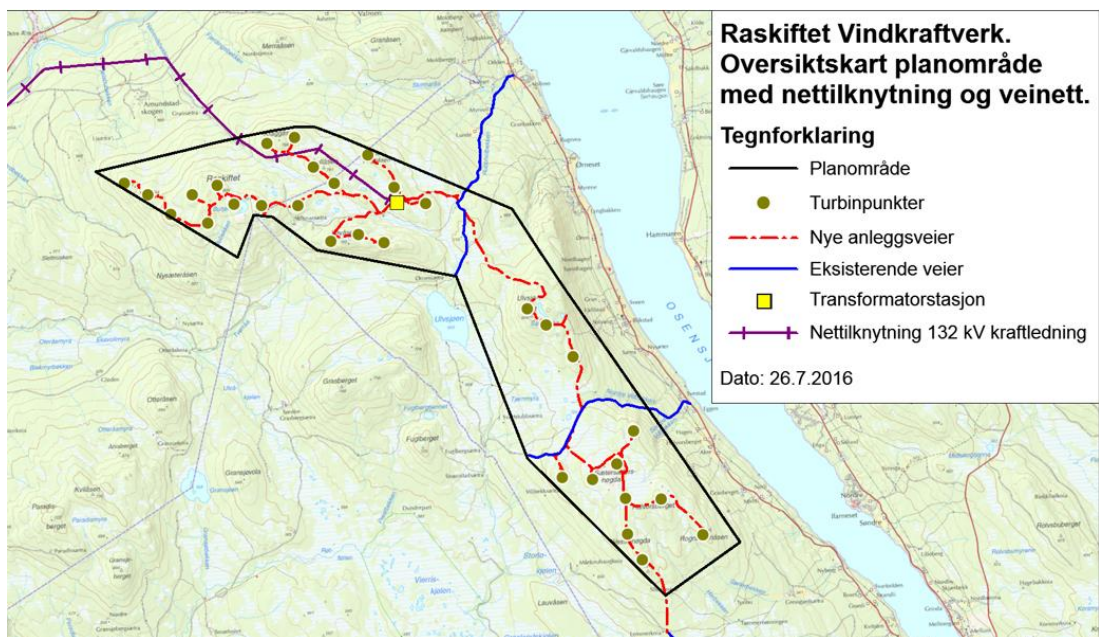
I figur 3.1 - 3.3 er det som eksempel vist kartutsnitt for Raskiftet vindkraftverk i Innlandet (31 vindturbiner), Hitra 2 vindkraftverk på Hitra i Trøndelag (26 vindturbiner) og Geitfjellet vindpark Trøndelag (53 turbiner). Konsesjonsområdet for Raskiftet er på om lag 26,9 km<sup>2</sup>, Hitra 2 er på om lag 18,3 km<sup>2</sup> og Geitfjellet 26 km<sup>2</sup>.

Innenfor konsesjonsområdet vil det være arealer som ikke bygges ut med tiltak, men hele området vil være influert av vindkraftanleggene i form av visuell påvirkning, støy, fare med hensyn til isfall fra propeller/master, og eventuelle utilsiktede utslipp av hydraulikkolje/gearolje fra turbiner. I tillegg vil de visuelle virkningene og støy kunne ha et større influensområde enn konsesjonsområdet.

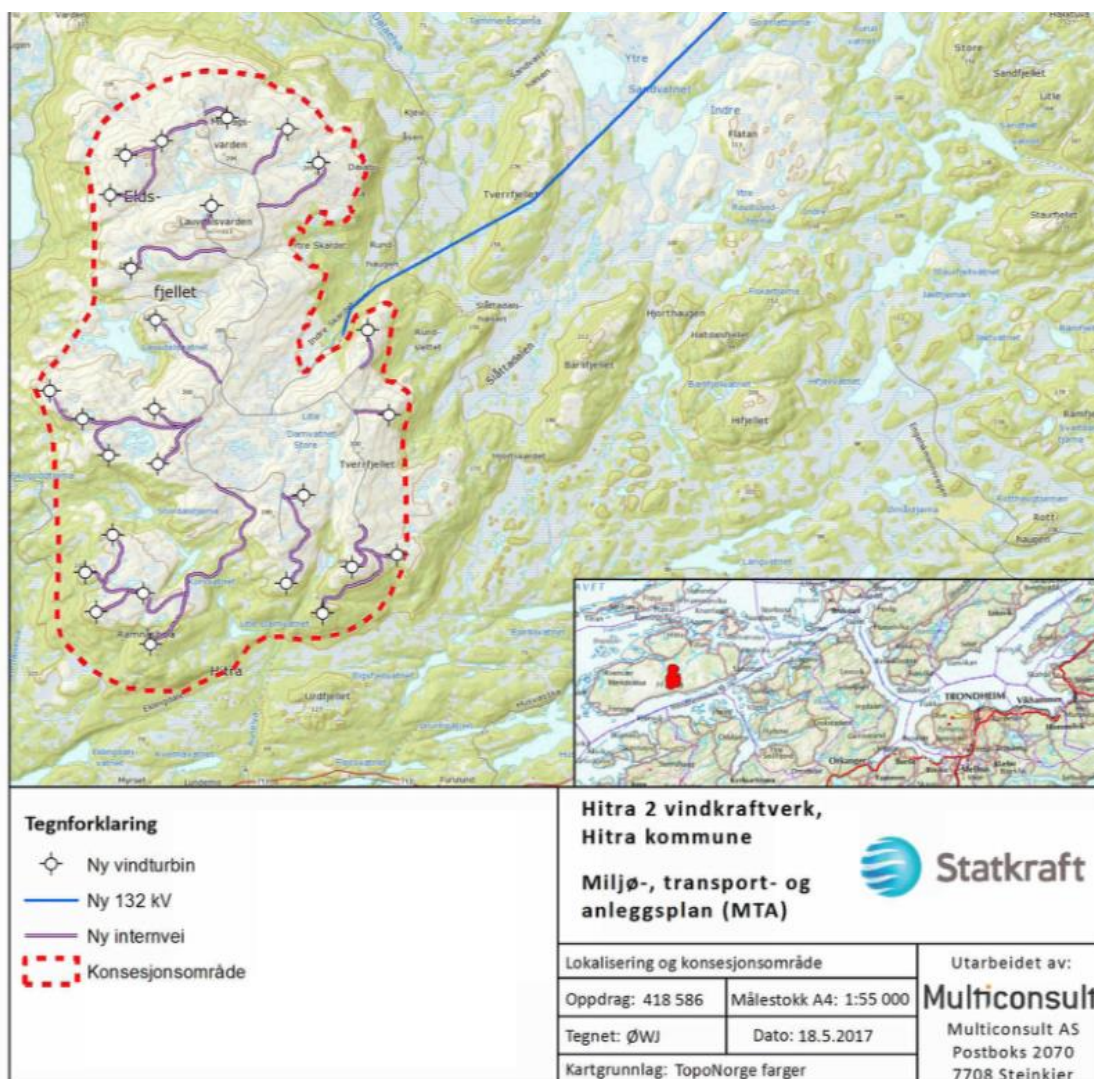
I praksis endrer areal som legges ut til vindkraft karakter fra å være landbruks, natur og friluftsområder til industrielt utbygde områder. Dette understøttes av at hele området for vindkraft skal legges ut med formålet bygge- og anleggstiltak i kommuneplanens arealdel<sup>14</sup> jfr. kapittel 3.2.

---

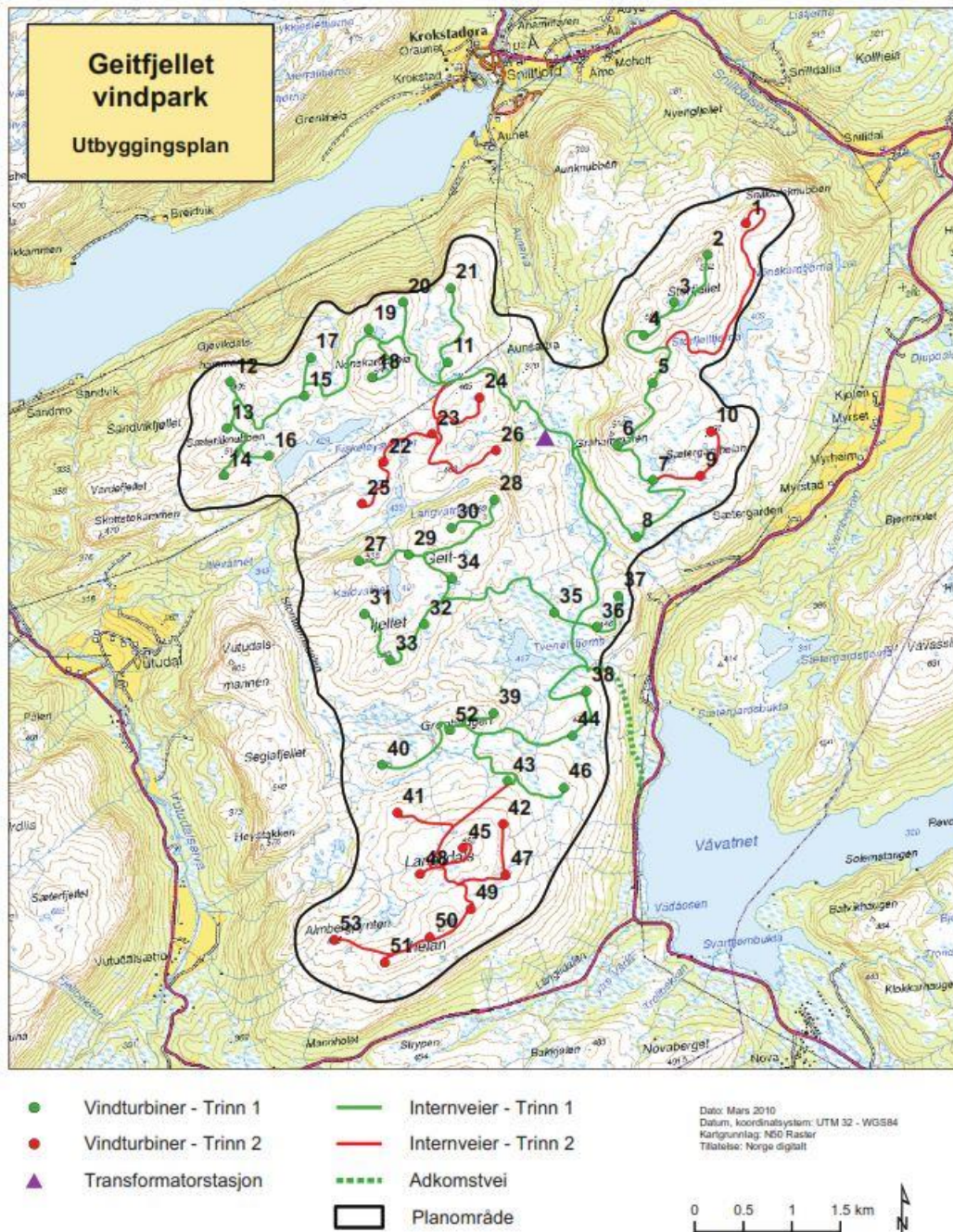
<sup>14</sup> OED/KMD H2343 B



Figur 3.1 Raskiftet vindpark 26,9 km<sup>2</sup>. Kilde: NVE Nettside



Figur 3.2 Hitra 2 vindkraftverk 18,3 km<sup>2</sup>. Kilde: NVE Nettside



Figur 6.1 Utbyggingsløsning for Geitfjellet vindpark med 53 stk. 3 MW turbiner

Figur 3.3 Geitfjellet vindpark 26,9 km<sup>2</sup>. Kilde: NVE Nettside



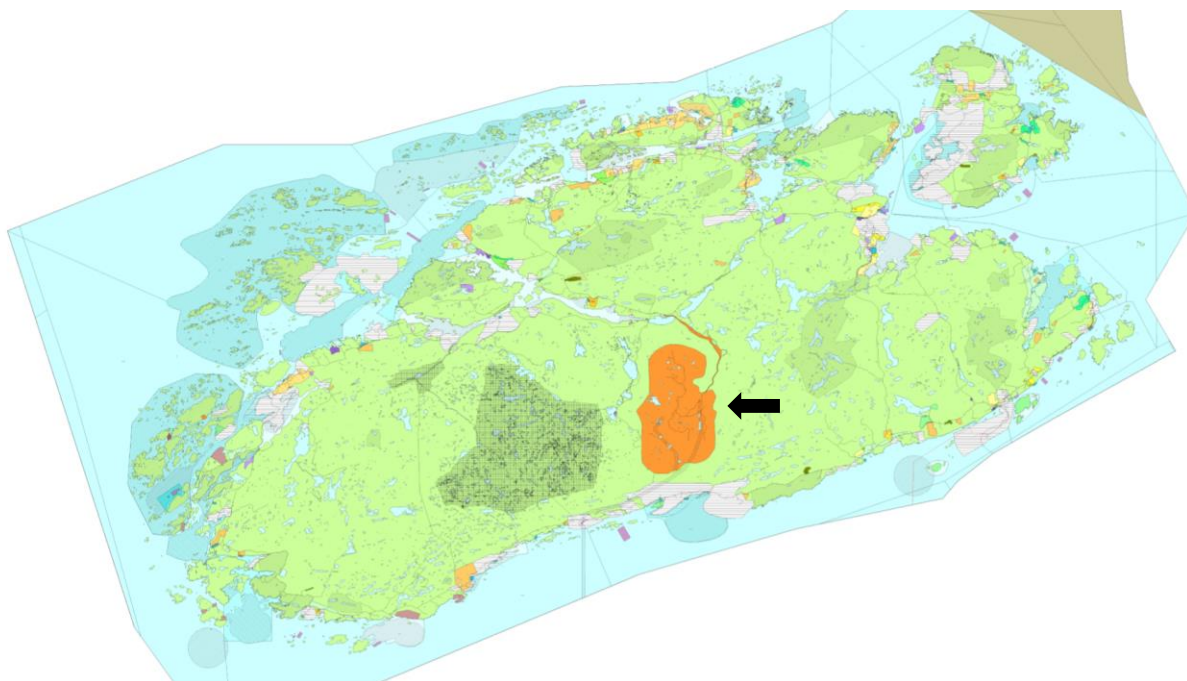
## 4.2. Arealformål for vindkraft i kommuneplanens arealdel

Forholdet mellom vindkraftanlegg og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven er nærmere drøftet i kapittel 4. I dette kapitlet gis det en kort gjennomgang av hvordan vindkraftanlegg skal legges ut som rettslig bindende formål i kommuneplanens arealdel, og hvordan dette skiller seg fra andre energianlegg for eksempel vannkraft.

Vindkraftanlegg (konsesjonsområdet) skal i kommuneplanens arealdel legges ut som *bebyggelse og anlegg* etter § 11-7 nr. 1 i plan- og bygningsloven (område for andre særlige anlegg nærmere spesifisert som vindkraftanlegg). Det følger av at NVE avklarer all arealbruk innenfor konsesjonsområdet gjennom konsesjonsvedtaket. Konsesjonen er videre i seg selv direkte dispensasjonsgrunnlag fra gjeldende arealdel til kommuneplanen, og revidert arealdel skal bruke formålet bebyggelse og anlegg<sup>15</sup>.

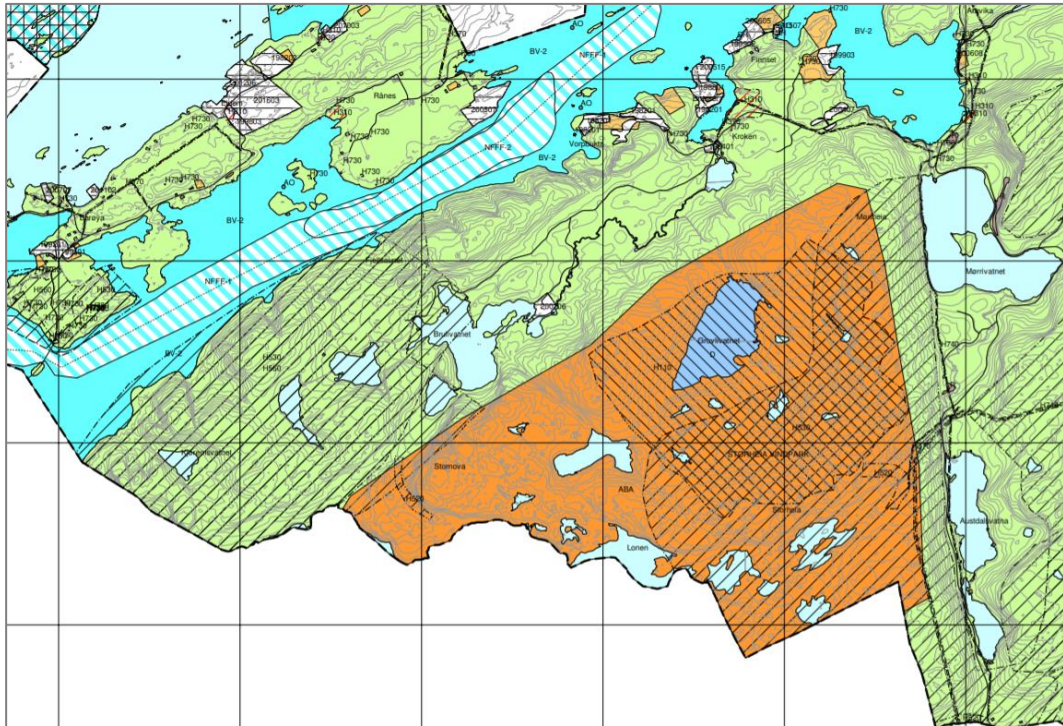
Endring av arealformål fra *landbruks, natur- og friluftsområde samt reindrift* etter § 11-7 nr. 2 til bebyggelse og anlegg er blant de viktigste avgjørelsene kommunestyret tar når kommuneplanens arealdel revideres.

Figur 3.4 og 3.5 viser kommuneplanens arealdel for Hitra og Åfjord kommuner der vindkraftverk er lagt ut som bygge og anleggsområde i kommuneplanens arealdel. Som det går fram av figur 3.3 er vindkraftverket den klart største omdisponeringen av areal til bygge og anleggsformål som har skjedd på Hitra. Gjennom Hitra 2 vindkraftanlegg legges det ut 18,3 km<sup>2</sup> bygge og anleggsområde i kommuneplanens arealdel uten tilhørende arealplanprosess eller konsekvensutredning av arealendringen i kommuneplanens arealdel.



Figur 3.4. Kommuneplanens arealdel for Hitra der Hitra 2 vindkraftverk er lagt ut som bygge og anleggsformål. Plankartet tydeliggjør også det store omfanget av omdisponeringen av areal til bygge og anleggsformål til vindkraft, sammenliknet med omdisponeringer til andre formål.

<sup>15</sup> Jfr OED/KMD 2015. Veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg og praksis.



Figur 3.5 Deler av Storheia vindpark i Åfjord kommune lagt ut som bygge og anleggsformål i kommuneplanens arealdel vedtatt 19.06.2019. Vindparken er på samlet 37,9 km<sup>2</sup> i Åfjord og Ørlandet kommune.

Vindkraftanlegg på land skiller seg i kommuneplanens arealdel fra andre produksjonsanlegg for energi på land, både i omfang med hensyn til arealbruk, og hvordan det legges ut med formål i kommuneplanens arealdel med rettslig bindende virkning. Tas det for eksempel utgangspunkt i vannkraftanlegg er arealbruken i hovedsak uendret som landbruks, natur- og friluftsområde i kommuneplanens arealdel.

### 4.3. Omfanget av strategiske arealendringer som følge av vindkraftkonsesjoner nasjonalt

Omfanget av strategiske arealendringer (kommuneplannivå) som følger av vindkraftkonsesjoner er svært omfattende. Etter regelverket skal rettslig bindende arealdel til kommuneplanen være i samsvar med gitte konsesjoner for vindkraft. Slik vindkraftanlegg i dag etableres i naturområder innebærer det arealendring fra det rettslig bindende arealformålet *landbruks-, natur- og friluftsområde samt reindrift* til det rettslig bindende arealformålet *bygge og anleggsområde*.

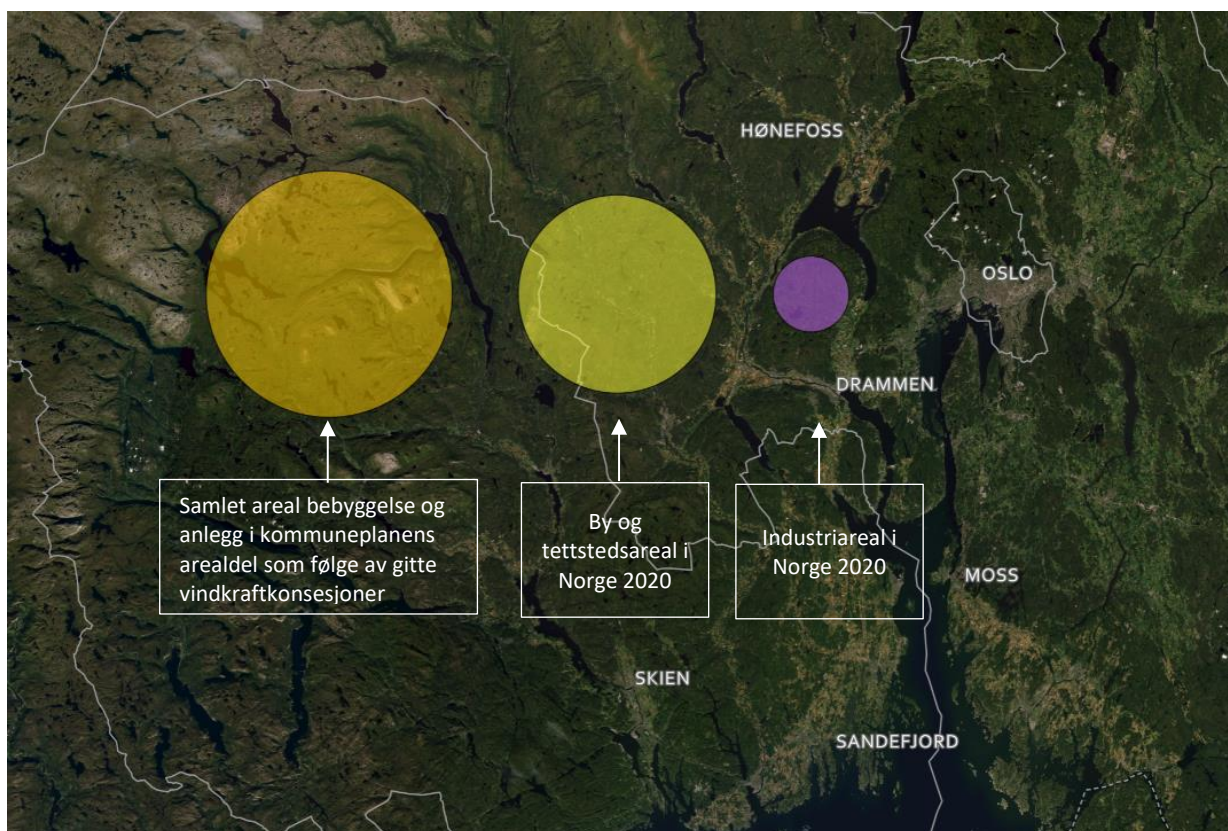
Det foreligger ikke en samlet oversikt over arealendringene som følge av at konsesjonsområdene skal legges ut til bygge- og anleggsformål i kommuneplanens arealdel i dag. Til nå er det gitt 88 konsesjoner for vindkraft<sup>16</sup>. Med et antatt gjennomsnitt på 20 km<sup>2</sup> konsesjonsområde pr. konsesjon, innebærer det at det over en relativt kort tidsperiode er forutsatt at 1 760 km<sup>2</sup> areal er omdisponert fra landbruks-, natur og friluftsområder til bebyggelse og anlegg i kommuneplanens arealdel med rettslig bindende virkning uten tilhørende arealplanprosess.

<sup>16</sup> Kilde: NVE vindkraftanlegg i drift og gitte konsesjoner NVE kvartalsrapport 4 kvartal 2019.

Til sammenligning er det samlede by- og tettstedsarealet i Norge<sup>17</sup>, når alle byer og tettsteder tas med, på 1 138 km<sup>2</sup>, og det samlede industriarealet 168 km<sup>2</sup>.

Vindkraftanlegg innebærer følgelig en omdisponering av areal til det rettslig bindende arealformålet bygge- og anleggsområde i kommuneplanens arealdel som er uten sidestykke i Norge.

Som det går fram av kapittel 4.3 blir ikke konsekvensene av arealendringene i kommuneplanens arealdel for vindkraft<sup>18</sup> utredet slik det kreves for denne type arealendringer etter § 4-2 i plan- og bygningsloven. Årsaken er at konsekvensutredningen som følger en konsesjon kun er en tiltaksutredning for vindkraftverket som tiltak, og ikke en utredning av konsekvenser av arealendringen som følger i kommuneplanens arealdel som kreves etter § 4-2. Selv om denne arealendringen er den faktiske følgen av konsesjonen.



Figur 3.6. Omfanget av areal som skal legges ut som formålet bebyggelse og anlegg i kommuneplanens arealdel etter konsesjoner gitt (88) med et beregnet gjennomsnitt på 20 km<sup>2</sup> pr. konsesjon. Det samlede omfanget av by- og tettstedsarealer og industriarealer i Norge er vist i de to øvrige sirklene (Kilde: Kartverket 2020. Arealstatistikk for Norge 2020).

<sup>17</sup> Kilde: Kartverket 2020. Arealstatistikk for Norge 2020.

<sup>18</sup> Med utgangspunkt i de sakene det er sett på gjennom dette fagnotatet.

## 5. FORSLAG TIL LOVENDRINGER FOR STYRKET AREALPLANLEGGING AV VINDKRAFTANLEGG

Større vindkraftanlegg på land er unntatt fra bestemmelsene om arealplanlegging i plan- og bygningsloven. Her ligger også trolig noen av årsakene til manglende tillit til konsesjonsprosessene som har utviklet seg. Sees de store arealbeslagene for vindkraft i sammenheng med hvordan andre større tiltak i Norge planlegges, er det vanskelig å se hvorfor vindkraft ikke bør komme inn under bestemmelsene om arealplanlegging i plan- og bygningsloven.

Dagens regime skaper flere forvaltningsmessige problemstillinger ved hvordan arealbeslutninger om vindkraftverk treffes. Det at et direktorat, NVE, selv sier de gjennom konsesjon avklarer arealbruk og avveier alle relevante hensyn står i tydelig kontrast til at dette i alle andre arealsaker er nødvendige politiske avveininger. Arealavklaringer for større vindkraftanlegg har i dag et forvaltningsregime som ble utviklet for andre større arealtiltak etter vedtaket av plan- og bygningsloven av 1985, og framstår i dag som utdatert og lite fremtidsrettet.

Tilpasninger for å modernisere planleggingen av vindkraft vil være endringer i energiloven og plan- og bygningsloven som sikrer at arealavklaring for vindkraftanlegg skal skje gjennom kommunale arealplanvedtak etter plan- og bygningsloven før det gis konsesjon. Dette er allerede praksis for andre tiltak som krever konsesjon som for eksempel mineraluttak.

Gjennom arealplanleggingen etter plan og bygningsloven vil samarbeidet med kommunene som planmyndighet være tilrettelagt, medvirkning vil styrkes og bli mer forutsigbar, sektorsamordningen og forholdet til sektorlovene vil følge vanlige rutiner, konsekvensutredningene av tiltakene vil kunne bli mer relevante, og det vil være sikret nødvendig statlig styring gjennom bestemmelsene om statlig arealplan om det skulle være behov for det.

Det innebærer også at de samlede virkemidlene i plan- og bygningsloven vil kunne brukes for gode og effektive arealavklaringer. Dette kan være regionale rammer gitt gjennom regional planlegging der det er hensiktsmessig, men også for eksempel føringer gitt gjennom nasjonale forventninger.

Nivå ↓	Retningslinjer - programmer	Midlertidig båndlegging	Bindende arealplaner
<b>Nasjonalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nasjonale forventninger</li> <li>Statlige planretningslinje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statlig planbestemmelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statlig arealplan</li> </ul>
<b>Regionalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regional planstrategi</li> <li>Regional planer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regional planbestemmelse</li> </ul>	
<b>Lokalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunal planstrategi</li> <li>Kommuneplanens samfunnsdel</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommuneplanens arealdel</li> <li>Områderegulering</li> <li>Detaljregulering</li> </ul>

Figur 5.2. Planverktøyene i plan- og bygningsloven.

For tiltakshaver og energimyndighetene vil kommunedelplan trolig være det mest hensiktsmessige plannivået. Tillatelsen til anlegget skjer da etter plan- og bygningsloven, men tillatelsen (konsesjonen) til produksjon og distribusjon skjer etter energiloven. Dette vil være helt analogt til andre sektorer i samfunnet.

Dette kan skje gjennom følgende endringer i energiloven og plan- og bygningsloven:

- Energilovens § 2-1 om søknadsplikt kan reformuleres til kun å omfatte vilkår for produksjon og distribusjon av elektrisk energi, samtidig som det presiseres at tillatelse ikke kan gis uten avklaring i kommunal arealplan. Hjemmelen i plan- og bygningslovens § 6-4 og energilovens § 3-1 siste ledd om å transformere konsesjon til statlig arealplan kan samtidig oppheves. At det er planplikt i plan- og bygningsloven for vindkraftanlegg, bør være overflødig å presisere.
- Konsesjonspliktige energianlegg er unntatt fra reguleringsplikten for større bygge- og anleggstiltak (plan- og bygningsloven § 12-1, tredje ledd). Dersom kommunene gjennom kommunedelplan for vindkraftanlegg får fastsatt de rammene de ser som fornuftige, er det ikke like viktig å behandle reguleringsplaner for veier, turbinområder, transformatorer osv. Men det er likevel noe ulogisk over at et direktorat som skal ha denne rollen, gjennom behandling av MTA-planen.

Myndighets- og lovhenviisningene i forskrift om konsekvensutredninger, vedlegg I (nr. 28) og II nr. 3 i), endres fra NVE og energiloven til planmyndigheten og plan- og bygningsloven.

## 6. SAMMENFATTENDE VURDERINGER

I det etterfølgende er det gitt en sammenfatning av vurderinger og anbefalinger i fagnotatet.

### **Samfunnskritisk infrastruktur planlegges etter plan- og bygningsloven**

I Norge planlegges i dag alle store infrastrukturtiltak etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder alle tiltak som er en overordnet forutsetning for velferd, verdiskaping og samfunnssikkerhet som store veianlegg, jernbane, forsvarsanlegg, flyplasser med videre. Det samme gjelder andre typer tiltak som krever konsesjon som for eksempel mineraluttak, akvakultur eller store industrianlegg.

Denne utviklingen har gått over tid og parallelt med at arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven er utviklet til effektive prosesser for sektorsamordning, lokal forankring med folkevalgte avveininger, nødvendige utredninger og virkemidler for nødvendig statlig styring.

Arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven er en viktig del av demokratiet i Norge der kommunale arealplaner vedtas av kommunestyret og regionale av fylkestinget.

### **Landbasert vindkraft omdisponerer landareal til bebyggelse og anleggsformål i en skala som er uten sidestykke i Norge**

Vindkraftanlegg på land har et betydelig arealbehov både direkte (områder med utbyggingstiltak) og indirekte (visuell påvirkning, støy, sikkerhet). I praksis endrer areal som legges ut til vindkraft karakter fra å være landbruks, natur og friluftsområder til industrielt utbygde områder. Dette understøttes av at hele området for vindkraft legges ut med formålet bebyggelse og anlegg i kommuneplanens arealdel.

Det er gitt 88 konsesjoner for vindkraftanlegg på land til nå ut fra den informasjon som har vært tilgjengelig. Med et vurdert gjennomsnitt på 20 km<sup>2</sup> konsesjonsområde pr. konsesjon, innebærer det at det over en relativt kort tidsperiode er forutsatt at 1 760 km<sup>2</sup> areal er omdisponert fra landbruks-, natur og friluftsområder til bebyggelse og anlegg i kommuneplanens arealdel med rettslig bindende virkning. Til sammenligning er det samlede by- og tettstedsarealet i Norge, når alle byer og tettsteder tas med, på 1 138 km<sup>2</sup>, og det samlede industriarealet 168 km<sup>2</sup>.

### **Større vindkraftanlegg på land trenger kun tiltaksplanlegging – arealplanleggingen er tilsidesatt**

Etablering av større vindkraftanlegg på land i Norge trenger ikke arealplanlegging, kun tiltaksplanlegging med konsekvensutredning etter bestemmelsene om konsekvensutredninger og konsesjon.

Det er NVE, det vil si et direktorat, som gjennom konsesjon avklarer arealbruken og derved avveier alle relevante hensyn, og ikke politiske avveininger gjort av en planmyndighet. Prosess og krav til medvirkning og hensyn som følger av reglene i plan- og bygningslovens generelle og spesielle bestemmelser for arealplanlegging kommer derved ikke til anvendelse for vindkraftanlegg.

Kommunestyrets rolle som samfunns- og arealplanmyndighet gjennom kommuneplanen er derved i praksis satt til side, selv om vindkraftanlegg ikke kan etableres i strid med gjeldende arealplan. Vilkåret om «ikke-strid» med arealplan er proforma eller uklart, idet vilkårene for å sette gjeldende arealplan til side med dispensasjon eller statlig arealplan er tilstede når det foreligger endelig konsesjon.

## **Konsesjon forutsetter endring av kommuneplanens arealdel – konsekvensene blir ikke utredet**

Konsesjonsområdet for et vindkraftanlegg som har fått konsesjon skal legges ut som bygge- og anleggsområde i kommuneplanens arealdel når denne blir revidert. Arealbruken for området er endret gjennom konsesjonen.

I konsekvensutredninger, konsesjonsvedtak og vedtak om å gi konsesjon virkning som statlig arealplan, er konsekvensene av den samlede arealendringen som konsesjonen krever i kommuneplanens arealdel ikke beskrevet i de sakene det er sett på i dette fagnotatet. Typiske opplysninger i konsesjonssøknader og konsekvensutredninger er at inngrepsområdene er noen ti- til hundretalltalls dekar, og at dette er få prosent av «planområdet», som antas å være lik konsesjonsområdet.

Kommunen er på den andre siden pålagt å legge konsesjonsområdet ut som bygge og anleggsområde i kommuneplanens arealdel når det foreligger en konsesjon og kommuneplanens arealdel revideres. Det følger av at konsesjonen endrer arealbruken for området. Arealendringen er derved gjort gjennom konsesjonen slik at det ikke er relevant for kommunen å utrede arealendringen etter § 4-2 i plan- og bygningsloven.

Følgen er at den lovpålagte utredningen av arealendringer i kommuneplanens arealdel ikke gjøres for større anlegg av landbasert vindkraft i praksis. Det er kun tiltakene (veger, turbiner mv) det utarbeides konsekvensutredning for.

## **Forbedringer i konsesjonsregimet løser ikke de grunnleggende utfordringene**

I NVE rapport Nr. 3/2020 har en intern prosjektgruppe i NVE vurdert behovet for endringer i konsesjonsprosessen blant annet i lys av høringen av forslaget til nasjonal ramme for vindkraft som var konfliktfylt. NVE vurderer i sin rapport kun konsesjonsprosessen og ikke eventuelle endringer der forholdet til plan- og bygningsloven tas opp til diskusjon. Det er ikke gitt noen begrunnelse for dette.

Forbedringer i konsesjonsregimet vil ikke endre den grunnleggende svakhet at større vindkraftanlegg på land er unntatt fra arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Det er en realitet at vindkraftanlegg er unntatt fra arealplanlegging og de fleste kravene i plan- og bygningsloven, og det er problematisk at dette ikke er kommet fram eller problematisert i lys av de konfliktene vindkraftanlegg skaper i dag.

Det er i denne sammenheng grunn til å stille spørsmål om hvorfor det i Norge er mulig å planlegge kritiske samfunnstiltak som kampflybase på Ørlandet med kommunal prosess og kommunalt vedtak av arealplan etter plan- og bygningsloven, ny E 18 Dørdal-Grimstad gjennom 8 kommuner med kommunal arealplanprosess og felles vedtak i regi av Nye veier, mens arealplanlegging etter plan- og bygningsloven ikke skal la seg gjøre på en hensiktsmessig måte for vindkraftanlegg på land.

## **Lovendringer for styrket arealplanlegging av større vindkraftanlegg**

Arealavklaringer for større vindkraftanlegg har i dag et forvaltningsregime som ble avviklet for andre større arealtiltak i og med plan- og bygningsloven av 1985, og framstår i dag som utdatert og lite fremtidsrettet. Sees de store arealbeslagene for vindkraft i sammenheng med hvordan andre større tiltak i Norge planlegges, er det vanskelig å se hvorfor vindkraft ikke bør komme inn under bestemmelsene om arealplanlegging i plan- og bygningsloven.

Tilpasninger for å modernisere planleggingen av vindkraft vil være endringer i energiloven og plan- og bygningsloven som sikrer at arealavklaring for vindkraftanlegg skal skje gjennom kommunale arealplanvedtak etter plan- og bygningsloven før det gis konsesjon. Vindkraft vil derved komme inn under et moderne system for arealplanlegging der kommuner og fylkeskommuner er planmyndighet, mens staten er sikret nødvendig statlig styring gjennom for eksempel statlig arealplan om det er behov for det.

Dette kan gjøres gjennom endringer i energilovens § 2.1 samt endringer i plan- og bygningslovens § 6.4 og energilovens § 3.1.

## **Kommunene er en viktig del av Norges klimasatsing**

Klimasatsingen i Norge er avhengig av at kommuner og fylkeskommuner som samfunnsutvikler og planmyndighet, befolkning, næringsliv og andre deltar i en felles satsing. Dette gjøres i dag innenfor en rekke områder som arealplanlegging, grønn mobilitet, byutvikling, avfallshåndtering, energieffektivisering, tilrettelegging for adferdsendringer med videre.

Vindkraft er en del av Norges klimasatsing, men reiser betydelige konflikter på tvers av samfunnslag, interesser og hensyn som følge av store arealinngrep og prosesser der kommunenes rolle som samfunnsutvikler og arealplanmyndighet er satt til side. Arealinngrepene er irreversible.

Det er lite trolig at den videre klimasatsingen i Norge er tjent med at større vindkraftanlegg på land er unntatt fra arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Endringer i konsesjonsregimet vil ikke endre de grunnleggende utfordringene tiltaksplanleggingen av større vindkraftanlegg på land har i dag.



## KILDER

---

- Framgår av fotnoter