



En studie av konsesjonsbehandlingen av landbaserte vindkraftverk i Norge

Av Ruben Mathisen

Fakultetet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse (SPL-3900) ved UiT, mai 2021



Bilde 0.1: Vindkraftverk i Kjøllefjord

Forord

Jeg vil takke veilederen min, Arild Buanes, for samarbeidet. Tilbakemeldingene hans har betydd mye. Jeg vil også takke andre ansatte ved instituttet, og ikke minst mine medstudenter for gode diskusjoner og ideer i løpet av de siste to årene. Familien skal takkes, spesielt tante Tove som har lest korrektur. Jeg har også vært heldig og hatt fine folk å bo sammen med i kollektivet, noe som har vært viktig for motivasjon.

Sammendrag

Problemstillingen for denne oppgaven er: *Hva forklarer utfallet av konsesjonsbehandlingen av landbaserte vindkraftverk i Norge?* For å finne ut av dette er det gjennomført en dokumentanalyse av «bakgrunn for vedtak» skrevet av NVE. Andre dokumenter som er undersøkt er OEDs begrunnelse av endelig vedtak i klagesaker, og høringsuttalelser fra seks kommuner. Det teoretiske rammeverket er hentet fra Arts, Leroy, & van Tatenhove (2006) om policy-arrangement.

Analysen finner åtte tema som er med i vurderingen når en konsesjonssøknad skal avgjøres: produksjonsforhold, naturmiljø, landskap, støy, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, lokale ringvirkninger og reindrift. Forutsetningene for å godkjenne en konsesjonssøknad er at produksjonsforholdene er gode. Det betyr at det alltid er gode vindforhold, tilstrekkelig kapasitet i nettverk, og andre tekniske forutsetninger er bra når en konsesjonssøknad godkjennes. At kommunene er positive i høringsuttalelsene er også, med få unntak, en forutsetning for en godkjent konsesjonssøknad. Selv om produksjonsforholdene er gode og kommunene positive, kan det være andre faktorer som gjør at saken blir avslått. Det er ingen enkelttema som gjør at en konsesjonssøknad blir godkjent eller avslått. Det er alltid en helhetlig vurdering av alle tema før avgjørelsen treffes.

Dette analyseres i lys av organiseringen av energisektoren. Planlovutvalgets forslag i NOU 2003:14 om å endre regelverket for etablering av vindkraft, fra energiloven til plan- og bygningsloven, blir i denne sammenhengen drøftet. I 2020 ble dette på nytt aktualisert da Stortinget anmodet regjeringen om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftverk inn i plan- og bygningsloven. Resultatene i analysen tyder på at en slik endring vil ha liten betydning for det endelige resultatet av en konsesjonssøknad.

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	5
1.1	Problemstilling.....	5
1.2	Energisituasjonen i Norge og verden.....	6
1.3	Vindkraftproduksjon.....	7
1.3.1	Hva er vindkraft?	7
1.3.2	Ulike meninger om utbygging av vindkraft – nytte og konsekvens.....	9
1.3.3	Utvikling av vindkraftpolitikken.....	11
2	OM SAKSBEHANDLINGEN AV VINDKRAFTSØKNADER	14
2.1	Konsesjon – en tillatelse for å bygge og drive vindkraftverk.....	14
2.2	Saksgangen i konsesjonssystemet	14
2.2.1	Fase 0 - Initiativfasen.....	15
2.2.2	Fase 1 - Meldingsfasen	15
2.2.3	Fase 2 - Utredningsfasen.....	15
2.2.4	Fase 3 - Søknadsfasen.....	15
2.2.5	Fase 4 – Detaljplanleggingsfasen.....	16
2.2.6	Fase 5 - Utbyggingsfasen.....	17
2.2.7	Fase 6 - Driftsfasen	17
2.2.8	Fase 7 - Avviklingsfasen.....	17
2.3	Tematisk konfliktvurdering	17
2.4	Aktører.....	18
2.4.1	Olje og energidepartementet (OED)	18
2.4.2	Norges vassdrags og energidirektorat (NVE)	18
2.4.3	Miljødirektoratet og Riksantikvaren	19
2.4.4	Reindriften	19
2.4.5	Statsforvalteren	20
2.4.6	Fylkeskommunen.....	20
2.4.7	Kommunen	20

2.4.8	Vindkraftutbyggere	21
2.4.9	Diverse organisasjoner og private interesser.....	21
2.5	Regelverk for etablering av vindkraftverk.....	21
2.5.1	Regelverket før 2009.....	22
2.5.2	Regelverket i dag	23
2.5.3	Regelverket fremover.....	25
3	TEORI.....	26
3.1	Policy-rammeverk	27
3.1.1	Institusjonalisering.....	27
3.1.2	Politisk modernisering	28
3.1.3	Policy-arrangement.....	28
3.2	Om helhetlige vurderinger og skjønn	33
3.2.1	Helhetlige vurderinger	33
3.2.2	Skjønn	34
3.2.3	Forskjellig regelverk gir forskjellige typer helhet – sektorlov og plan- og bygningslov	36
4	METODE - DOKUMENTANALYSE.....	37
4.1	Hvilke dokumenter er undersøkt og hvorfor?.....	37
4.2	Hvordan har jeg jobbet med dokumentanalysen?.....	40
4.3	Reliabilitet	42
4.4	Validitet	44
5	EMPIRISKE FUNN.....	46
5.1	En typisk begrunnelse for en godkjent konsesjonssøknad	46
5.2	Hvilke tema vurderes når NVE skal avgjøre en søknad?	47
5.2.1	Produksjonsforhold.....	48
5.2.2	Naturmiljø.....	49

5.2.3	Landskap (synlighet).....	51
5.2.4	Støy.....	53
5.2.5	Kulturminner og kulturmiljø.....	54
5.2.6	Friluftsliv.....	55
5.2.7	Lokale ringvirkninger.....	57
5.2.8	Reindrift.....	57
5.3	Hvilke(t) tema avgjør om det gis konsesjon eller ikke?.....	59
5.4	Er det noen aktører som oftere har fått gjennomslag i vindkraftsaker?.....	61
5.4.1	Olje og energidepartementet (OED).....	61
5.4.2	Norges vassdrags og energidirektorat (NVE).....	62
5.4.3	Miljødirektoratet og Riksantikvaren.....	62
5.4.4	Statsforvalteren.....	63
5.4.5	Fylkeskommunen.....	63
5.4.6	Kommunen.....	63
5.4.7	Organisasjoner og private.....	64
5.5	Hvorfor klages det på NVEs vedtak??.....	64
5.5.1	Godkjent av NVE, men avslag fra OED.....	65
5.5.2	Avslag fra NVE og OED.....	66
5.5.3	Godkjent av NVE og OED.....	66
5.6	Noen sammenhenger i datamaterialet over tid, lengde og effekt.....	67
5.7	Oppsummering av empiriske funn.....	68
6	DISKUSJON.....	70
6.1	Vindkraftsektorens policy-arrangement i dag: «NVE-arrangement».....	70
6.1.1	Hvilke diskurser kan man se i datamaterialet?.....	71
6.1.2	Likheter og forskjeller mellom diskursene.....	74
6.2	Et alternativt policy-arrangement: «kommune-arrangement».....	76
6.2.1	Hvilke diskurser kan en anta at kommunene ville vurdert etter?.....	78
6.3	Hvilke utslag kan en endring av policy- arrangement gi?.....	81

7	AVSLUTNING	84
8	REFERANSER.....	87

Figuroversikt

Figur 1.1: Kraftforbruk i Norge 2020-2040	6
Figur 1.2: Total energiproduksjon fra vindkraftverk i Norge	7
Figur 1.3: Utviklingen av høyde og effekt på vindturbiner.....	8
Figur 1.4: Noen miljø- og samfunnsinteresser som kan bli påvirket av vindkraft.....	10
Figur 2.1: Koblingsmodell mellom sektorlover og plan- og bygningsloven	24
Figur 3.1: Policy-arrangement.....	29
Figur 4.1: Kart over undersøkte vindkraftsaker..	39
Figur 6.1: NVE - arrangement.....	70
Figur 6.2: Kommune - arrangement.....	77

Tabelloversikt

Tabell 1.1: Oversikt over forkortelser.	5
Tabell 1.2: Utslippstall for ulike produksjonsteknologier.....	9
Tabell 4.1: «Bakgrunn for vedtak» undersøkt i oppgaven	38
Tabell 8.1: Ferdigbehandlede vindkraftsøknader i fylkene: Troms og Finnmark, Nordland, Møre og Romsdal og Agder.	92
Tabell 8.2: Forenklet tabell av konsesjonssaker som NVE har avslått.	88
Tabell 8.3: Forenklet tabell av konsesjonssaker NVE har godkjent.	88

Bildeoversikt

Bilde 4.1: Utskrift av tabellen med alle kategorier	39
Bilde 5.1: Skilt ved Hamnefjell vindkraftverk.	56
Forsidebilde: vindkraftverk i Kjøllefjord	

1 Innledning

1.1 Problemstilling

Denne oppgaven undersøker hvordan søknader om tillatelse (konsesjon) til utbygging av landbaserte vindkraftverk i Norge blir behandlet. Problemstillingen for oppgaven er:

- *Hva forklarer utfallet av konsesjonsbehandlingen av landbaserte vindkraftverk i Norge?*

Dette skal jeg undersøke gjennom å kartlegge hvilke hensyn som vektlegges i konsesjonsbehandlingen, og analysere det i lys av trekk ved organiseringen av energisektoren.

For å svare på problemstillingen har jeg fem forskningsspørsmål:

- Hvilke tema blir vurdert i konsesjonsbehandlingen?
- Er det noen tema som oftere får gjennomslag enn andre?
- Er det noen aktører som oftere får gjennomslag enn andre?
- Hvorfor kommer det klage på NVEs vedtak, hvem klager, og hva er resultatet av klagebehandlingene?
- Hva vil en overgang fra energiloven til plan- og bygningsloven kunne føre til?

Med disse spørsmålene er målet for oppgaven å finne ut av hva som gjør at noen søknader om utbygging av vindkraftverk blir godkjent, og andre blir avslått. Hvilke tema og aktører er det som har betydning for utfallet? Jeg diskuterer videre hvilken betydning organiseringen av vindkraftsektoren har for utfallet av en søknad om vindkraft. Dette leder

Forkortelser som blir mye brukt

INON	Inngrepsfrie naturområder i Norge
MW	Megawatt (måleenhet for energi)
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
OED	Olje- og energidepartementet
pbl	Plan- og bygningsloven

Tabell 1.1: Oversikt over forkortelser.

videre til spørsmålet om hvordan dagens konsesjonsbehandling etter energiloven, står seg mot

en alternativ behandling etter plan- og bygningsloven. Dette ble foreslått av planlovutvalget i 2003, og på nytt aktualisert av Stortinget i 2020.

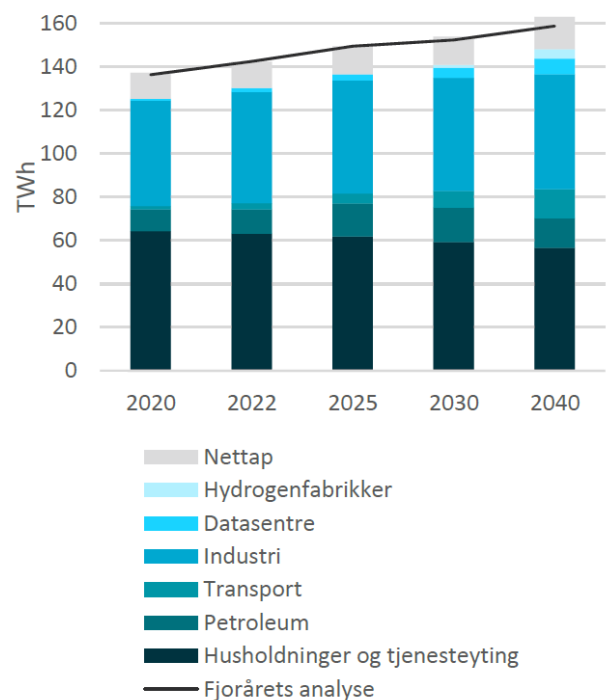
Fortsettelsen av innledningskapittelet redegjør for generelt om energisektoren og utviklingen av fornybar energi, før teksten spisses nærmere inn på vindkraft.

1.2 Energisituasjonen i Norge og verden

Som en konsekvens av menneskeskapt klimaendring arbeides det i hele verden for å bli et lavutslipp/nullutslipp-samfunn. Av den grunn øker behovet for energi fra fornybare energikilder. Overgangen til fornybar energi fremmes av tre hovedargumenter ifølge Szarka (2004): (1) Utslipp av klimagasser fra fossil energi er en årsak til klimaendringer. Overgang til fornybar energi er derfor nødvendig, om en vil begrense klimaendringene. (2) Miljøvernkritikk av forurensning og risiko forårsaket av fossile energikilder og kjernekraft. (3) Bekymring for forsyningssikkerhet som følge av politisk ustabilitet der energien produseres, og at olje og gassprisene øker.

Inderberg, Theisem & Flåm (2020) skriver at på grunn av lavere kostnader og støttepolitikk vil utbyggingen av fornybar energi kunne stå for to tredeler av den globale produksjonsøkningen av energi frem mot 2040.

Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) langsiktige kraftmarkedsanalyse kommer ut på høsten hvert år. I siste rapport (NVE, 2020a) fra oktober 2020 forventes det at samlet kraftforbruk vil øke frem mot 2040. Dette skjer selv om husholdninger og næringsbygg bruker mindre energi. Det som drar opp forbruket er elektrifisering av sokkel, industri og transport. Det forventes også at det vil bli etablert ny kraftkrevende industri for eksempel hydrogenproduksjon og datasentre. Videre forventer NVE (2020a) at i løpet av det neste tiåret vil forbruket av energi kunne øke så mye at det overstiger produksjon. Etter 2030 derimot tror man at trenden snur slik at produksjon og

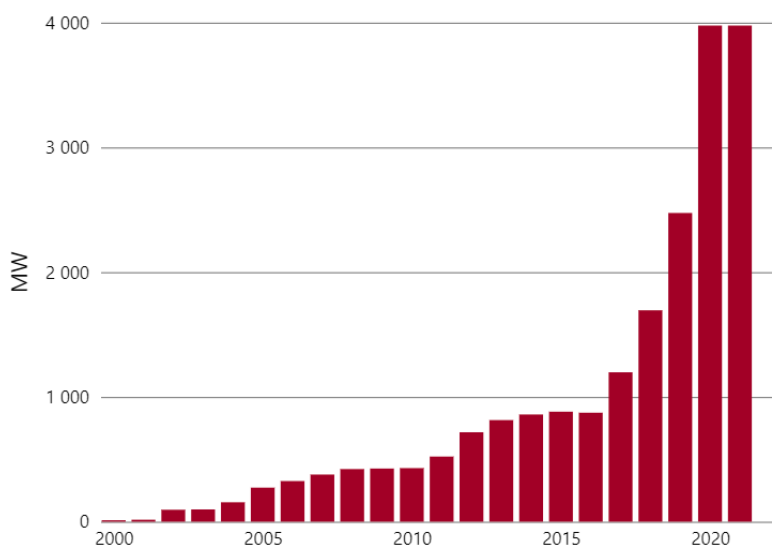


Figur 1.1: Kraftforbruk i Norge 2020-2040 (NVE, 2020a s.6)

forbruk vil være jevnstore mot 2040. Ny vannkraft, oppgraderinger av eksisterende vannkraft og økt tilsig som følge av klimaendringer, gjør at omtrent en tredel av den økte produksjonen vil komme fra vannkraft. Vannkraft vil fortsatt være den viktigste teknologien i det nordiske kraftsystemet og kilde til fleksibilitet.

1.3 Vindkraftproduksjon

Norge har mye vind over store områder så potensialet for vindkraftverk i landet er stort (NVE, 2020a). NVE (2021a) informerer om at ved utgangen av 2020 var det 53 vindkraftanlegg i drift i Norge med til sammen 1164 vindturbiner. Samlet energiproduksjon var på 3977 megawatt (MW). Som man ser i figur 1.2, har produksjon av energi fra vindkraft steget kraftig de siste årene. NVEs langsiktige kraftanalyse



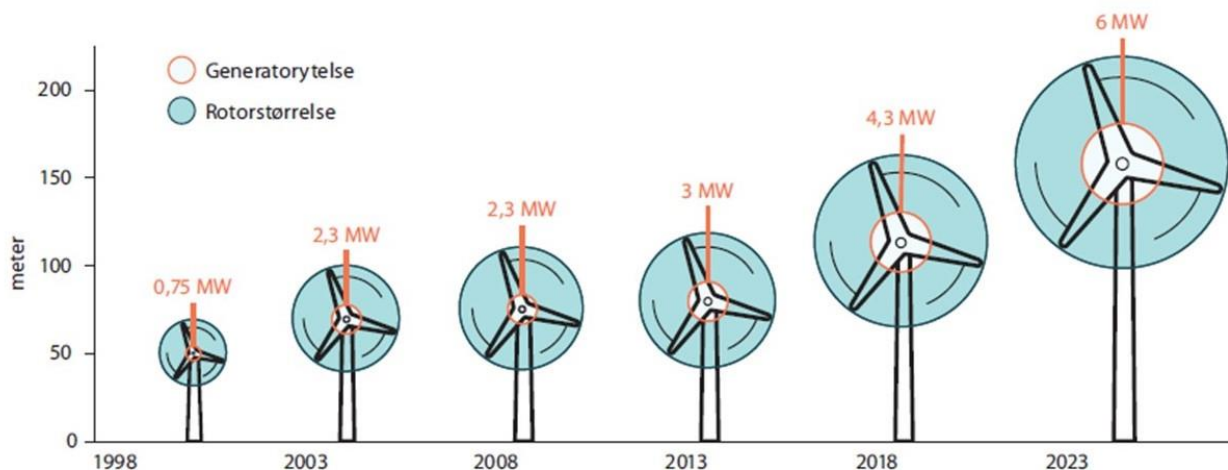
Figur 1.2: Søylen viser total energiproduksjon (målt i MW) fra vindkraftverk i Norge (NVE, 2021a)

anslår at andelen sol- og vindkraft i Norden vil øke fra rundt 20% i 2020 til rundt 40% innen 2040. På tross av dette tviler NVE på at det vil bygges mer vindkraft på land før 2030 ut over det som allerede er startet på i dag. NVE tror det vil bli bygget mer mellom 2030 og 2040, men det er svært stor usikkerhet knyttet til dette. Videre antas at det vil komme noe mer havvind etter hvert. Havvind er dyrere enn vindkraft på land, men potensialet er stort.

1.3.1 Hva er vindkraft?

Vindkraft er en fornybar energikilde hvor bevegelsesenergien i vind omdannes til elektrisk energi. Vindturbiner består av et tårn med tilhørende turbinblader, maskinhus, generator og kontrollsystem (OED, 2020). Når minst fem turbiner er samlet i ett planområde, og til sammen har en effekt på mer enn 1 MW, utgjør turbinene et vindkraftanlegg som er så stort at det kreves konsesjon fra NVE for å bygge (NVE, 2019a).

Vindkraft er en teknologi som utvikler seg raskt. De nye vindturbinene produserer mer kraft enn for få år tilbake slik figur 1.3 under viser. En moderne vindturbin har en levetid på 25-30år (OED, 2020).



Figur 1.3: Koblingsmodell mellom sektorlover og plan- og bygningsloven hentet fra Winge (2017 s.12)

Vindkraftverk er arealkrevende. Ifølge OED (2020) er et planområde for et gjennomsnittlig vindkraftanlegg normalt på 100 dekar per MW. OED (2020) skriver videre at de fysiske inngrepene i planområdet består av adkomst- og internveier, oppstillingsplasser og turbinpunkter. I tillegg kan det være behov for uttak av eller lagring av masser, fyllinger og skjæringer ved etablering av veier. Plasseringen av turbinene er heller ikke tilfeldig. Turbinene kan påvirke hverandre negativt. Avhengig av topografien og dominerende vindretning må turbinene ha god avstand fra hverandre. Dette gjør at mellom 95 og 97 prosent av planområdet ikke blir direkte berørt av fysiske inngrep.

I motsetning til vannkraft er ikke vindkraft regulerbar. Det betyr at med vannkraft kan man regulere om man vil produsere mye eller lite strøm (NVE, 2020a). NVE (2020a) forklarer at i perioder med stort energibehov kan man øke produksjonen i vannkraftverket ved å bruke oppspart vann fra magasinet. Er forbruket mindre, lukkes slusene igjen. Produksjonen blir da mindre og magasinene fylles opp så fremt det er tilsig eller nedbør. Med vindkraft har man ikke denne muligheten. Man kan ikke fange vinden og bruke den når man vil. Dermed kan man få en situasjon der forbruket er høyt, men produksjonen lav. Eller omvendt, at produksjon er høy og forbruket lavt. Dette skaper en ubalanse i nettverket. For å opprettholde balansen mellom produksjon og forbruk kreves det fleksibilitet. Flexibiliteten kan hentes fra

produksjonssiden slik det gjøres med vannkraft, men det finnes også to andre alternativer; energilagring eller å endre forbruket.

Som man ser i tabell 1.2 har vindkraft, og de andre fornybare energikildene, et betydelig lavere klimaavtrykk enn motsatsene kull, olje og gass. NVE (2019c) skriver at utslippene av klimagasser fra vindkraft hovedsakelig knyttes til transporten av turbinene og produksjon av betong til fundamenter. Utslipp relatert til arealbruksendring og bearbeiding av jordsmonn varierer og er ikke tatt med i beregningen. Produksjon av komponenter er også noe som krever energi, men etter 3 - 7 måneder har hver turbin produsert samme mengde energi som ble brukt til å lage turbinen.

Utslippstall fra ulike produksjonsteknologier	
Teknologi	Gram CO2 per KWH
Geotermisk kraft	15g
Vannkraft	4 - 22g
Vindkraft	3 – 46g
Kjernekraft	8 – 45g
Solkraft	19 – 80g
Gasskraft med CCS*	140 – 160g
Kullkraft med CCS*	180 – 442g
Gasskraft	350 – 608g
Oljekraft	742g
Kullkraft	750 - 1000g

Tabell 1.2: Utslippstall for ulike produksjonsteknologier hentet fra NVE (2019c, s. 86)

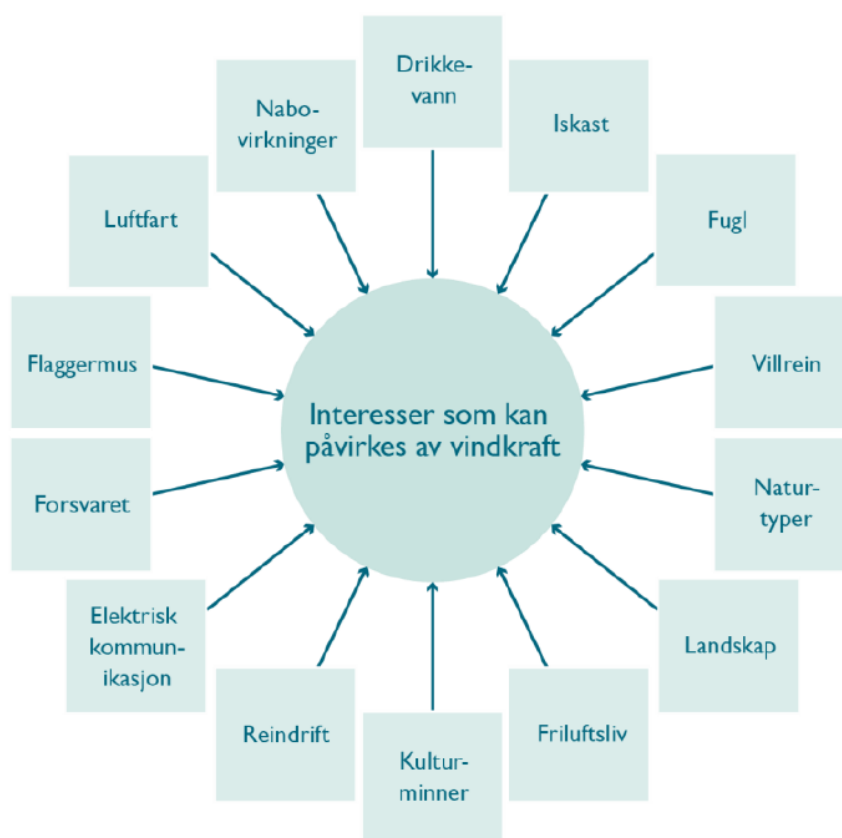
*CCS er teknologi for karbonfangst, -utnyttelse og -lagring.

1.3.2 Ulike meninger om utbygging av vindkraft – nytte og konsekvens

Det fremkommer i OED (2020) at den store fordelene med vindkraft er at det er en fornybar energikilde med lave klimagassutslipp. I tillegg gir det økt forsyningssikkerhet og mulighet for lokal verdiskaping i form av arbeidsplasser, både direkte tilknyttet anlegget, men også indirekte ved varehandel, overnatting og generell økt aktivitet. Skatteinntekter er også en faktor som blir trukket inn som en positiv faktor. Vasstrøm & Lysgård (2020) peker på fem hovedforhold som har bidratt til vindkraftutbyggingen: (1) Klima og lav-utslippssamfunnet trenger produksjonsformer som produserer energi med lavt utslipp. (2) Behov for sikker og stabil tilgang til energi. (3) Grønn vekst og industrialisering gjør behovet for vindkraft større, samtidig som utviklingen gjør vindkraft bedre. (4) At vindkraft er en lønnsom og kostnadseffektiv teknologi med stort teknologisk potensial. (5) Argumenter om at vindkraft gir økonomiske ringvirkninger for lokalsamfunn.

Samtidig har vindkraft blitt svært omdiskutert på grunn av de negative virkningene som det fører med seg. OED (2020) skriver at ulempene vindkraft medfører ofte er knyttet til virkningene for de som bor nært vindkraftanleggene i form av støy og synlighet. I tillegg

kommer konsekvensene for friluftsliv, naturmangfold, landskap, kulturminner og reindrift. Vasstrøm & Lysgård (2020) identifiserer også fem hovedtrekk i argumentene mot vindkraftverk: (1) Skade på natur, miljø, biodiversitet, og økosystemer. (2) Opplevelse av at landskap og sted endrer karakter. (3) Støy og visuell forurensing (helse) fra turbiner. (4) Argumenter om at energibehov ikke er så høyt at det er nødvendig med utbygging, det er energieffektivisering og mulig andre alternativer for energiproduksjon. (5) Sosioøkonomisk rettferdighet og negative lokale konsekvenser. I tillegg kommer mistillit til konsesjonsprosessen (myndighetene), konsekvensutredninger (kunnskapen), kontroll av miljø,- transport- og arealplaner (MTA) og utbyggingsavtaler, alt dette som en del av kritikken mot vindkraft.



Figur 1.4: Eksempler på noen miljø- og samfunnsinteresser som kan bli påvirket av vindkraft (NVE 2019c, s. 32)

Szarkas (2004) forskning identifiserer tre hovedtyper av aktører i vindsektoren i Storbritannia, Danmark og Frankrike. Den første er de vindkraftpositive. Her er industrien, nasjonale myndigheter, internasjonale organisasjoner og miljøpartier. Den andre gruppen er en nøytral gruppe av naturvernorganisasjoner uten noen spesiell interesse hverken for eller imot

vindsektoren. Den tredje gruppen er de vindkraftnegative. Her er det både lokale og nasjonale organiseringer som har som mål å bremse eller stanse utviklingen av vindkraft.

Vindkraft har skapt et dilemma for naturvernorganisasjoner ifølge Szarka (2004). På den ene siden må de tenke på den skaden vindkraft gjør på naturen, på den andre siden må de tenkte på de langsiktige klimautfordringene. De som er positiv til vindkraft kan si at de redder globalt klima, og skape en fortelling om at de som er negativ til vindkraft er egoistiske og motivert av egeninteresse slik som «Not In My BackYard» (NIMBY). De som er negative til vindkraft kan si at de redder miljøet og komme med en fortelling om at de vindkraftpositive kun drives av profitt hensyn og at produksjonen burde være ulovlig. Dette er et dilemma og det oppstår en diskusjon om hva som er «ekte grønt».

I Norge er det NVE som vurderer alle disse hensynene når det søkes om å bygge ut et vindkraftverk. Så sent som i november 2020 publiserte Inderberg, Theisen, & Flåm en artikkel der de skriver at det har vært mye forskning på mange tema innenfor vindkraft. Det har derimot ikke vært mye forskning på hvilke faktorer som påvirker det endelige resultatet når NVE gir konsesjon eller ikke. Inderberg, Theisen & Flom (2020) skriver at studien deres er den første statistiske undersøkelsen av hvordan miljøspørsmål påvirker resultatet av en konsesjonssøknad, og hvordan kommunene påvirker resultatet av en konsesjonssøknad.

Det som skiller min studie fra deres er to ting. Det første er at deres studie er en kvantitativ kvantitativ undersøkelse av 102 vindkraftsaker. Jeg har en mer kvalitativ tilnærming med 25 saker. Det andre skillet er at de kun undersøker i hvor stor grad miljøpåvirkning påvirker resultatet av en konsesjonsprosessen, og hvor stor grad kommunene påvirker resultatet av konsesjonsprosessen. Jeg har derimot sett på mange flere faktorer som er med på å bestemme resultatet av en konsesjonsprosess. Mitt mål har vært å finne ut hva som forklarer utfallet av konsesjonsbehandlingen. Hva årsaken er til at en søknad får ja eller nei. Ikke bare finne ut i hvor stor grad et spesifikt tema påvirker resultatet.

1.3.3 Utvikling av vindkraftpolitikken

Norge kom sent i gang med vindkraft sammenlignet med våre naboland ifølge Petterson et al (2010). De skriver at Danmark startet med produksjonsstøtte allerede på midten av 1980-tallet. I Sverige fikk en tilsvarende støtteordning i 1994. I Norge derimot var den politiske

interessen nesten fraværende gjennom hele 1990-tallet. Først i 2003-2004 ble det innført liknende ordninger i Norge.

Vasstrøm & Lysgård (2020) deler vindkraftpolitikken i Norge inn i tre faser.

1.3.3.1 Første fase fra 1998 til 2009

Vindkraft nevnes første gang i St Meld 29 (1998-1999). Oppmerksomheten i denne perioden rettet seg mot å utvikle tekniske løsninger, støtte umoden teknologi og etablere reguleringssystemer for den nye energikilden. Fra 2003 skjedde en drastisk økning i antall konsesjonssøknader. I 2004 ble det etablert tematiske konfliktvurderinger med Miljødirektoratet, Riksantikvaren, Forsvaret og Reindriftsforvaltningen. I 2007 utarbeidet Miljødepartementet og Olje- og energidepartementet (OED) «retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg» for å sikre helhetlig og langsiktig planlegging i forhold til andre samfunns- og miljøinteresser, og sikre lokal forankring.

1.3.3.2 Andre fase fra 2009 til 2018

I denne fasen ble vindkraftutbygging i økende grad koblet til klimapolitikkens mål og forpliktelser om å øke andelen av fornybar energiproduksjon og elektrifisering av industri og samfunn. Vindkraft ble ikke ansett som en lønnsom energikilde, og frem til 2011 var denne industrien økonomisk støttet av Enova. I 2011 ble loven om elsertifikater vedtatt for å bidra til å øke produksjon av fornybar energi. I denne perioden har det også skjedd en rask teknologisk utvikling av vindturbiner som har resultert i en kraftig økning av turbinens størrelse, høyde og kapasitet. Denne utviklingen har økt lønnsomheten i vindkraftutbyggingen. I 2016 kom den første energimeldingen siden 1998.

1.3.3.3 Tredje fase er fra 2018 og fremover

I denne perioden har vindkraftutbyggingen økt markant i Norge. På grunnlag av energimeldingen i 2016 bestilte OED i 2017 et forslag til nasjonal rammeplan for vindkraft. Forslaget som ble utarbeidet av NVE i tett samarbeid med en rekke fagmiljøer og nasjonale etater, ble ferdig i 2019. Arbeidet med rapporten har gitt et oppdatert kunnskapsgrunnlag om virkningen av vindkraft i Norge, og rapporten peker ut de områdene NVE mener er mest egnet for vindkraft i Norge (NVE, 2019c). Forslaget ble grundig debattert og mottok over 5000 høringsinnspill. OED endte til slutt med å skrinlegge forslaget (Vasstrøm & Lysgård, 2020).

Vasstrøm & Lysgård (2020) skriver at arbeidet med den nasjonale rammeplanen foregikk samtidig som den hittil største utbygging av vindkraftverk i Norge, som i hovedsak fant sted i Trøndelag og Rogaland. I løpet av 2018 ble det stadig større oppmerksomhet rundt vindkraft og i løpet av 2019 alene ble det publisert over 2400 artikler i riks- og regionalpresse om vindkraft. Det ble meldt om episoder med sivil ulydighet, hærverk på byggeplasser, og ansatte i NVE som mottok drapstrusler. Flere miljø-natur og friluftsansjoner utviklet en mer tydelig stemme i den offentlige debatten om vindkraft. De dannet seg allianser og mobiliserte medlemmer i protestaksjoner flere steder i landet. Vasstrøm & Lysgård (2020) konkluderer med at forslag til nasjonal ramme hverken bidro til forutsigbarhet eller til å dempe konflikter slik som det var ønsket.

2 Om saksbehandlingen av vindkraftsøknader

I dette kapitlet forklarer jeg saksgangen i konsesjonssystemet. Deretter redegjøres det for de viktigste aktørene som blir involvert i en søknadsprosess. Til slutt avrundes kapitlet med en gjennomgang av regelverket for etablering av vindkraftverk.

2.1 Konsesjon – en tillatelse for å bygge og drive vindkraftverk

For at tiltakshaver lovlig skal kunne bygge et vindkraftanlegg med effekt over 1MW, eller mer enn 5 vindturbiner, må de etter energiloven først få tillatelse fra NVE. Denne tillatelsen kalles for konsesjon (OED, 2020). NVE fatter altså et vedtak der de godkjenner eller avslår søknaden. OED (2020) skriver videre at vedtaket NVE gir kan påklages. Hvis NVE ikke finner grunn til å endre vedtaket blir klagen videresendt til OED for endelig avgjørelse. Ifølge OED (2020) er formålet med en konsesjonsordning for vindkraft at myndighetene kan regulere og kontrollere virksomheten slik at den foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, jf. energilovens formålsbestemmelse (§ 1-2). Dersom tiltakshaver får konsesjon, er denne gyldig i 30 år. Mindre vindkraftanlegg med samlet effekt under 1 MW og opptil 5 vindturbiner behandles av kommunene etter plan- og bygningsloven (OED, 2020).

Vurderingene NVE gjør i hver enkelt sak, blir lagt frem i dokumentet «bakgrunn for vedtak». 25 av disse dokumentene er brukt som datamateriale i min analyse. I NVEs «bakgrunn for vedtak» kommer det frem hvilke ulemper og fordeler det er i hver enkelt sak. Blir søknaden godkjent mener NVE fordelene er større enn ulempene. Blir søknaden avslått er fordelene mindre enn ulempene. I «bakgrunn for vedtak» beskrives dette og de vurderingene som er gjort. Dette gjør at dokumentene er godt egnet til å finne ut av hva NVE mener er så store ulemper at de må avslå søknaden eller hva som er så positivt at de må godkjenne.

2.2 Saksgangen i konsesjonssystemet

Det er mange faser i konsesjonssystemet, og det tar flere år fra tiltakshaver søker om bygging av et vindkraftanlegg, til det faktisk bygges. I dette delkapitlet redegjør jeg for de 7 fasene som Meld. St 28 (OED, 2020, ss. 20-25) deler konsesjonsprosessen inn i. Konsesjon gis når fase 3 er over, og det er her «bakgrunn for vedtak» skrives. Jeg skriver kort om alle fasene i dette kapitlet fordi jeg synes det er viktig å ha en oversikt over hvor omfattende et slik

prosjekt er, og at det ikke er selvsagt at noe blir bygget selv om konsesjon er blitt gitt av NVE.

2.2.1 Fase 0 - Initiativfasen

Det vanligste er at et kraft- eller prosjektutviklingsselskap tar initiativ til utbygging av vindkraft. Normal behandling er at grunneiere blir kontaktet tidlig, kommunen blir også kontaktet tidlig i de fleste saker. NVE har ingen formell rolle, og blir i liten grad informert så tidlig i prosjektet.

2.2.2 Fase 1 - Meldingsfasen

Meldingen som utarbeides av prosjektutvikler sendes til NVE som skal vurdere om den er god nok før den blir sendt ut på offentlig høring. Hovedpoenget med denne første høringen, er å få innspill til hva som bør utredes nærmere senere i prosessen. Høringen varsles med en kunngjøring i lokale og regionale aviser og medier, samt NVEs nettsider. Lokale og regionale myndigheter blir invitert til informasjonsmøte av NVE, og folkemøter holdes for lokalbefolkningen og andre interessenter. Hvis tiltaket berører samiske interesser, får Sametinget og reinbeitedistrikt tilbud om konsultasjonsmøter. Basert på informasjonen NVE får, lager de et utredningsprogram.

2.2.3 Fase 2 - Utredningsfasen

Tiltakshaver er ansvarlig for at kravene som NVE har fastsatt i utredningsprogrammet blir fulgt, og at utreder har relevant faglig kompetanse. Tiltakshaver skal også etablere en samordningsgruppe. Her sitter det vanligvis folk fra vertskommunen, berørte grunneiere og de antatt viktigste berørte lokale organisasjonene. Samordningsgruppen skal ha minst tre møter. Når konsekvensutredningen er ferdig, kan tiltakshaver søke om konsesjon.

2.2.4 Fase 3 - Søknadsfasen

Denne fasen starter når NVE mottar konsesjonssøknad med konsekvensutredning. Fra og med nå er behandlingen regulert etter energiloven, ikke plan- og bygningsloven (pbl) slik som de foregående fasene. Det er altså energiloven som er lovgrunnlaget for prosessen.

Lokale og regionale myndigheter blir invitert til informasjonsmøte og åpne folkemøter avholdes. Søknaden legges også ut til offentlig ettersyn på vertskommunens nettsider, og på

NVEs nettsider. Søknaden med konsekvensutredningen sendes til høring til kommunen, Fylkeskommunen, Statsforvalteren, samt alle andre berørte lokale, regionale og statelige myndigheter, interesseorganisasjoner, grunneiere og andre aktører. Alle innspill sendes ut på høring og tiltakshaver kommer med kommentarer etter høringsrunden. Etter dette kan NVE be om tilleggsopplysninger eller tilleggsutredninger. Også disse utredningene blir normalt sendt på høring til de som uttalte seg til søknaden.

Når høringen er over er det vanlig at NVE arrangerer en sluttbefaring av planområdet. Hit inviteres alle som har kommet med skriftlige høringsinnspill til søknaden. I tillegg kunngjøres også befaringen ofte i lokalaviser. Etter befaringen kan deltagerne sende uttalelse. Også etter befaringen kan NVE be om tilleggsopplysninger eller kreve tilleggsutredninger. I mange saker er det i tillegg flere befaringer..

NVE avgjør saken når de mener den er tilstrekkelig opplyst. Dersom konsesjon skal gis, må fordelene være større enn skader og ulemper for allmenne og private interesser. I tillegg må saken avklares mot en rekke lover og regler (se kapittel 2.5).

NVEs vedtak om konsesjon og eventuell ekspropriasjonstillatelse kan påklages til OED. Når klagefristen er utløpt vurderer NVE om de finner grunnlag for å ta klagen til følge. Gjør de ikke det blir klagen sendt videre til OED sammen med kommentarer fra NVE. Er forslagene i konsesjonssøknaden i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn kan berørte kommuner, fylkeskommuner, og statlige organ fremme innsigelse. Det inviteres da til innsigelsesmøte for å prøve og komme til enighet. Om innsigelsen opprettholdes, blir saken sendt til OED.

Vanligvis avholder OED en befaring og et offentlig møte når de behandler klagen. Klagerne, berørte kommuner, samt andre offentlige organer og interesserte, innkalles til både befaring og offentlig møte. OED kan be om tilleggsutredninger eller tilleggsopplysninger. Behovet for høring vurderes også i hver enkelt sak. OEDs vedtak kan ikke påklages videre.

2.2.5 Fase 4 – Detaljplanleggingsfasen

I denne fasen lages en plan for involvering, detaljplan og miljø, - transport og anleggsplan (MTA). Vanligvis blir planene også i denne fasen sendt ut på høring til kommunen, Fylkeskommunen, Statsforvalteren, andre berørte myndigheter, berørte lokale og regionale organisasjoner og berørte privatpersoner. NVE gjennomfører ny befaring før de godkjenner

detaljplan og MTA-plan eller ber om tilleggsopplysninger eller tilleggsutredninger. Om noe i konsesjonen skal endres på, må det søkes til NVE. Vedtaket om endring kan påklages og har samme klagerunde som konsesjonsvedtaket.

2.2.6 Fase 5 - Utbyggingsfasen

Når konsesjonær har fått godkjent planene fra NVE og skaffet andre nødvendige tillatelser kan utbygging starte. NVE gjennomfører vanligvis flere inspeksjoner i utbyggingsfasen, behandler avviksmeldinger og følger opp med eventuelle reaksjoner.

2.2.7 Fase 6 - Driftsfasen

I driftsfasen er konsesjonæren ansvarlig for at konsesjonsvilkårene følges. Ved avvik vurderes oppfølging, fastsettelse av reaksjoner og avbøtende tiltak. Konsesjonsvilkår kan også endres.

2.2.8 Fase 7 - Avviklingsfasen

Etter endt konsesjonsperiode er konsesjonær pliktig å fjerne det nedlagte anlegget og tilbakeføre planområde tilbake til naturlig tilstand så mye som mulig. Det skal foreligge en garanti for nedleggingskostnadene i løpet av det tolvte driftsåret, og en plan for tilbakeføring skal fremlegges i god tid før nedleggelse. Det må søkes til NVE om anlegget skal reetableres etter endt konsesjonsperiode, og det må søkes hvis anlegget skal legges ned før konsesjonsperioden er over.

2.3 Tematisk konfliktvurdering

For å finne vindkraftprosjektene som i minst mulig grad er i konflikt med de ulike sektorinteressene, gjennomføres det konfliktvurderinger. Riksantikvaren og Miljødirektoratet skriver en samlet tematisk konfliktvurdering for miljø og kulturminner. I denne inngår delvurderinger av naturmiljø, kulturmiljø og landskap. Konfliktvurdering for reindrift gjøres av landbruksdirektoratet. Forsvarets konfliktvurdering foretas av forsvarsbygg. NVE har ansvaret for å koordinere disse konfliktvurderingene og sikre gjennomføring (NVE, 2019b). I de tematiske konfliktvurderingene kommer det frem hvilke mulige konflikter det er mellom planlagt vindkraftverk og de ulike sektorinteressene. Konfliktvurderingene gir en karakter fra A til E etter hvor stor konflikten er.

- **Kategori A:** Ingen konflikt

- **Kategori B:** Mindre konflikt

- **Kategori C:** Middels konflikt, men mulig å redusere konflikt ved avbøtende tiltak. Det kan for eksempel være små justeringer som å flytte eller fjerne et mindre antall vindturbiner.

- **Kategori D:** Stor konflikt, men mulig å redusere konflikt ved avbøtende tiltak. Disse tiltakene er mer omfattende enn i kategori C, slik som å flytte eller fjerne et større antall vindturbiner.

- **Kategori E:** Svært stor konflikt. Avbøtende tiltak vil ikke kunne redusere konflikt.

(NVE, 2019b).

2.4 Aktører

Det er mange involverte når en konsesjonssøknad for vindkraft skal behandles. Her gjennomgår jeg hvilke aktører som er involvert og hva deres formelle posisjon i konsesjonssystemet er.

2.4.1 Olje og energidepartementet (OED)

Olje- og energidepartementets hovedoppgave er å tilrettelegge en samordnet og helhetlig energipolitikk (Regjeringen.no, 2013). I vindkraftutbygging er det OED som mottar og behandler klage på NVEs vedtak. Flertallet av vedtakene NVE fatter, mottar klage og derfor er det OED som har de siste ordet i de fleste saker. OED skal på nytt veie fordelene med prosjektet opp mot ulempene (OED, 2020).

2.4.2 Norges vassdrags og energidirektorat (NVE)

NVE er underlagt OED og har ansvar for å forvalte vass- og energiressursene i landet (NVE, 2020b). I likhet med departementene er direktoratenes jobb å forberede og gjennomføre den politikken regjeringen bestemmer (Christensen et.al, 2010). I motsetning til mange andre land

er det ikke lokale myndigheter som styrer konsesjonsprosessen og fatter vedtak, men NVE (Inderberg et al 2019). Vurderingene NVE gjør, er basert på innspill fra mange andre aktører. Likevel er det til syvende og sist NVE, eller OED ved eventuell klage, som må utvise skjønn og veie alle argumenter opp mot hverandre.

2.4.3 Miljødirektoratet¹ og Riksantikvaren

Både Miljødirektoratet og Riksantikvaren er underlagt klima- og miljødepartementet. Miljødirektoratet og Riksantikvaren gir en samlet karakter for temaet miljø og kulturminner i en tematisk konfliktvurdering (NVE, 2019b). Mye av diskusjonen i vindkraftdebatten handler om ulempene for naturmiljø, kulturmiljø og landskap og dette inngår i vurderingen som disse to direktoratene gir. Dette er tema som blir lagt merke til og mye omtalt, også utenfor konsesjonsbehandlingen. De fleste klagenes som kommer på NVEs vedtak, omhandler miljøspørsmål slik at også klima og miljødepartementet til slutt blir involvert ifølge Inderberg et al (2019).

2.4.4 Reindriften

Landbruks- og matdepartementet er ansvarlige for norsk reindriftspolitik. Underlagt her er landbruksdirektoratet² som skal legge til rette for at målene i reindriftspolitikken nås (NVE, 2019d). Landbruksdirektoratet lager tematisk konfliktvurdering for reindrift med karakter A til E på samme måte som Miljødirektoratet og Riksantikvaren, og Forsvaret. NVE (2019d) skriver videre at reindriftsstyret oppnevnes av Landbruks- og matdepartementet og Sametinget. De fungerer som en faglig rådgiver i forvaltningen. Sametingets formelle ansvar er å opprette tre av syv medlemmene til reindriftsstyret. Sametinget har også innsigelsesrett og har rett til å bli konsultert i vindkraftsaker. Den regionale forvaltningen av reindrift er lagt

¹ I konsesjonssakene før 2013 var det direktoratet for naturforvaltning (DN) som hadde den rollen som Miljødirektoratet har i dag. I 2013 ble DN slått sammen med klima- og forurensningsdirektoratet til det som i dag er Miljødirektoratet (Ryste & Olerud, 2019)

² Statens reindriftsforvaltning og Statens landbruksforvaltning ble slått sammen 1. Juli 2014 og heter nå landbruksdirektoratet (Regjeringen.no, 2014). I alt materiale før 1. Juli 2014 er det Statens reindriftsforvaltning som har uttalt seg i datamateriale.

til Statsforvalteren³ i henholdsvis Troms og Finnmark, Nordland, og Trøndelag.

2.4.5 Statsforvalteren⁴

Statsforvalteren skal representere staten i hvert fylke (Statsforvalteren.no, 2021). I konsesjonsprosessen er Statsforvalterens rolle å være statens regionale myndighet for miljøspørsmål (Inderberg et al, 2019).

2.4.6 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen er et politisk organ, og har i tillegg sammen med Riksantikvaren og Sametinget formell myndighet for kulturminner (Inderberg et al 2019).

2.4.7 Kommunen

Kommunene er høringspart. Vindkraft kan ikke bygges i strid med gjeldene planer etter pbl. Derfor må vertskommunen gi dispensasjon eller endre eksisterende planer dersom utbyggingen strider mot dem (Winge N. K., 2017). Mer om dette skrives i kapittel 2.5 om regelverket.

I forskningen fra Inderberg, Theisen, & Flåm, (2020) og Inderberg et al (2019) kommer det frem at om en vertskommune er tydelig imot et prosjekt vil det nesten aldri bli gitt konsesjon. Kommunen har i praksis en uformell vetorett på konsesjonsvedtaket. Forklaringen som gis er at hensynet til lokaldemokratiet skal ivaretas. Lokal motstand vil gjøre arbeidsforholdene mye vanskeligere både i byggefasen og senere. NVE mottar mange søknader om vindkraft, følgelig velger de ut prosjektene som ligger i en kommune som er positiv til utbygging for å unngå å gå imot lokalsamfunnets vilje (Inderberg et al, 2019). Det at en vertskommune støtter et vindkraftverk er altså nødvendig. Samtidig er ikke det tiltrekkelig i seg selv for å godkjenne konsesjonssøknaden. Et «ja» fra kommunene er så godt som en forutsetning for å gi konsesjon, men for å kunne gi avslag betyr kommunenes mening mindre.

³ I 2013 ble «Områdestyret», som tidligere var regionalt organ for reindrift, endret til «Statsforvalteren» (Endringslov til reindriftsloven mv., 2013).

⁴ «Statsforvalteren» fikk nytt navn 1. januar 2021. Det gamle navnet var «Fylkesmannen» (Statsforvalteren.no, 2021).

2.4.8 Vindkraftutbyggere

Den som søker om å bygge vindkraft er selvsagt en svært viktig aktør. Er det ingen utbyggere, er det heller ingen vindkraftprosjekter. Det er utbygger som må søke, lage planer og er ansvarlig for konsekvensutredninger (OED, 2020).

Eierne av vindkraftverk kan være både private og offentlig, norske og utenlandske. Ifølge OED (2020) var 41,9 prosent av vindkraftanleggene norskeide per april 2020. Den største andelen eies av det offentlige der Statkraft har 22,5 prosent, og kommunale og fylkeskommunale parter eier til sammen 12,8 prosent. Kun 5,7 prosent er norsk privateid. 58 prosent av vindkraftanleggene eies altså av utenlandske aktører.

2.4.9 Diverse organisasjoner og private interesser

I mange konsesjonssaker blir det gitt tilbakemeldinger fra diverse organisasjoner, særlig miljøorganisasjoner slik som Norges Miljøvernforbund, Naturvernforbundet, Norsk Ornitologisk forening, jakt- og fiskeforeninger og andre lokale foreninger. I tillegg er det privatpersoner og lokale organisasjoner. De har ingen formell rolle, men de har rett til å komme med høringsuttalelser og klage på vedtak.

2.5 Regelverk for etablering av vindkraftverk

Her gis en gjennomgang av regelverket for behandling av konsesjonssøknader. Delkapittelet starter med en historisk gjennomgang for å vise hvordan forholdet mellom energiloven og plan- og bygningsloven (pbl) har utviklet seg. En slik historisk gjennomgang tas med fordi en god del av mitt datamateriale er behandlet etter den gamle ordningen. Gjennomgangen viser også hvordan regelverket er blitt som det er blitt og hvilke diskusjoner som fortsatt er aktuelle i dag. Underveis henter jeg frem diskusjonen fra planlovutvalget i 2003 og Stortingets forslag fra 2020. Dette er viktig for å kunne se mot en mulig fremtidig utvikling av regelverket, og åpner for en diskusjon av organiseringen av energisektoren. Det viser også ulike perspektiver av den helhetlige vurderingen som skal ligge til grunn for vedtakene som gjøres.

Her fokuserer jeg kun på energiloven og pbl. I konsesjonsbehandlingen anvendes det i tillegg en rekke andre lover, forskrifter, retningslinjer og internasjonale forpliktelser. Noen av disse er: naturmangfoldloven, forurensningsloven, kulturminneloven, ILO-konvensjonen og retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg.

2.5.1 Regelverket før 2009

Før plandelen i dagens plan- og bygningslov trådte i kraft 1. juli 2009 var det plan- og bygningsloven av 1985 som gjaldt. Ifølge Winge (2013) var det da ingen særskilt bestemmelse som regulerte forholdet mellom energiloven og pbl. Det var en tosporet reguleringsmodell. Det gjorde at tiltakshaver måtte få konsesjon fra NVE etter energiloven, og samtidig måtte kommunen gi tillatelse gjennom planendring eller dispensasjon etter pbl. Tiltakshaver hadde altså to parter å forholde seg til. Etter hvert prøvde man å forenkle denne modellen. Ett av grepene som ble tatt, var at det kun skulle utarbeides én konsekvensutredning, ikke to. Denne skulle være grunnlag for både konsesjonsbehandling og planbehandling. Dette førte til at planbehandlingen som ble gjennomført i mange kommuner ble redusert til et minimum. De kommunene som var positive ga dispensasjon slik at hele tiltaket egentlig bare ble behandlet etter energilovens bestemmelser. Den reduserte planprosessen ble ofte begrunnet med at konsesjonsbehandlingen hadde tilnærmet samme prosessregler som planbehandlingen, og at energimyndighetene uansett foretok en bred vurdering av alle interesser. Mange kommuner mente dette gjorde at vanlig planbehandling ble unødvendig (Winge N. K., 2013).

Planlovutvalget ble opprettet i 1998, og i NOU 2003: 14 kom de med flere forslag til forbedringer og lovendringer i pbl. Planlovutvalget vektla at den generelle loven for arealsaker skulle være pbl. Dette burde også gjelde for vindkraftutbygging. Utvalget mente at det tosporede systemet skulle videreføres, men med en sterkere og pliktig samordning mellom konsesjonsbehandlingen og behandlingen etter planbestemmelsene. Poenget med dette var å styrke muligheten for «gode, helhetlige energiløsninger i forbindelse med utbygging og annen arealdisponering» (NOU 2003;14 s. 157 i Winge 2013 s. 388). Flertallet i planlovutvalget mente at det var behandling etter pbl om ville gi helhetlige vurderinger, og at hensyn utenfor energisektoren ikke ville blitt tatt hensyn til i tilstrekkelig grad med bruk av energiloven.

I NOU 2003:14 kan man lese at flertallet i planlovutvalget foreslo en modell som opprettholdt konsesjonsbehandlingen etter energiloven, samtidig som det skulle være parallell behandling etter pbl. Forslaget innebar at kommunene skulle styre prosessen etter pbl og at sektormyndighet kunne bruke prosessen til sine formål. Dette ville medført at store deler av det som i dag styres av NVE etter energiloven, ville blitt styrt av kommunene gjennom pbl. Videre ble det lagt til grunn at innholdet i en godkjent kommuneplan skulle være et moment av betydning for utfallet av konsesjonsbehandlingen. Planlovutvalget foreslo også at

energimyndighetene skulle få bestemme at kravet om konsesjon etter energiloven kunne bortfalle, dersom et tiltak var tillatt i områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven.

Det kommer frem i NOU 2003:14 at energisektorens representant, Toven, gikk imot flere av flertallets anbefalinger. Representanten mente at siden det etter eksisterende regelverk var tilstrekkelig med konsesjon etter energiloven for å bygge, ville forslaget om at det måtte foreligge godkjent plan etter pbl være en skjerpelse. Toven mente det ville gi redusert forutsigbarhet og forsinkelse. Representanten påpeker videre at energitiltak ikke alltid blir vurdert i eksisterende planer. Dermed ble planene automatisk et argument mot konsesjon.

Planlovutvalgets flertall klarte ikke å overbevise Miljøverndepartementet, og proposisjonen som ble vedtatt av Stortinget støttet i stedet opp om energisektorens representant i planlovutvalget. På den måten endte det faktisk med at energimyndighetene fikk en større del av styringsretten på bekostning av planmyndighetene, motsatt av det flertallet i planlovutvalget foreslo (Winge N. K., 2013).

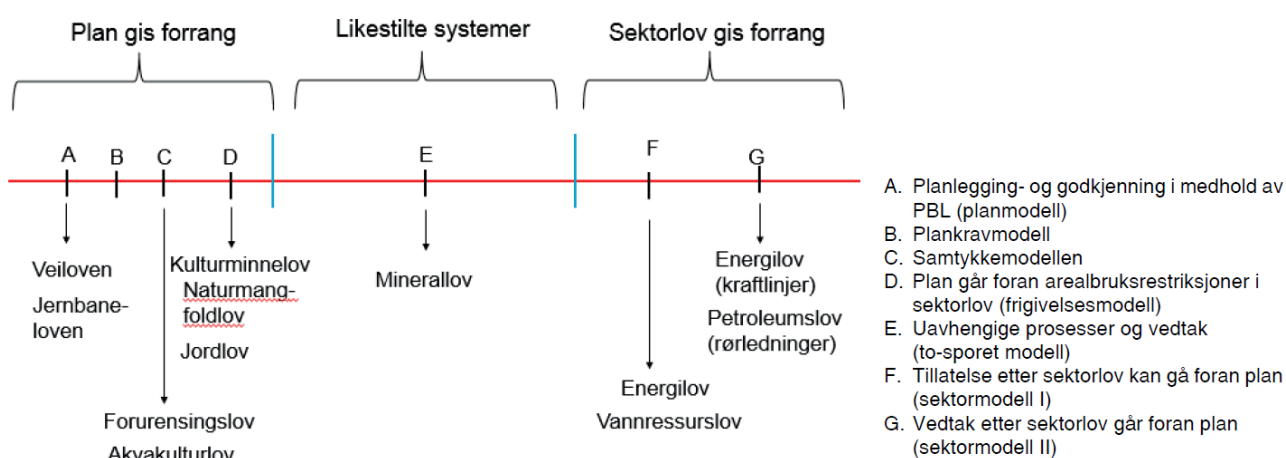
2.5.2 Regelverket i dag

Saksbehandlingen av konsesjonssøknader for vindkraftsaker styres fortsatt av energiloven i dag. Den generelle loven for arealdisponering i Norge er pbl. Den gjelder også for vindkraft, men bare delvis. Vindkraftverk er nemlig ikke reguleringspliktig og er unntatt fra byggesaksbehandling (OED, 2020). Siden mange av de kommunene som er positive til et tiltak ser lite nytte i å lage en reguleringsplan parallelt med konsesjonsbehandlingen, har man funnet ut at det er mer effektivt at reguleringsplikten er frivillig (Winge N. K., 2013).

Konsesjon etter energiloven har ikke fortrinnsrett, men likestilles med en kommunal arealplan etter plan- og bygningsloven. Det kreves fortsatt en planendring, eller dispensasjon etter plan- og bygningsloven for å kunne bygge. Derfor må dette avklares med kommunen før anlegget bygges (Winge 2017; OED 2020). Arealplaner er likevel ikke noe rettslig hinder for at konsesjon gis før forholdet mellom kommunale planer er avklart. Dette ligner reguleringsmodellen som var gjeldende etter pbl av 1985. For å hindre at kommunene holder igjen eller stopper energitiltak som har fått konsesjon har OED mulighet for å overstyre kommunen, og bestemme at konsesjon gitt etter energiloven skal ha virkning som statlig arealplan (Winge 2017). Det innebærer at konsesjonsvedtaket til slutt gis forrang foran eksisterende planer. OED har benyttet seg av denne muligheten flere ganger (Winge N. K., 2013).

Heller ikke i plan- og bygningsloven av 2008 er det sett på som hensiktsmessig å vedta en generell bestemmelse som regulerer forholdet til sektorlovene. I figuren under viser Winge (2017) hvordan de ulike sektorlovene er koblet sammen med plan- og bygningsloven.

Benytter man seg av Winges modell ser man at energiloven befinner seg helt til høyre på skalaen, og har forrang foran pbl. En utfordring er at det som er en fordel for ett organ, kan være en ulempe for et annet. Det blir gjerne et spørsmål om hvor makten skal ligge (Winge N. K., 2017). Kommunene ville antagelig foretrukket om det var omvendt slik at de fikk avgjøre konsesjonsspørsmålet, mens energimyndighetene antagelig mener det er best som det er.



Figur 2.1: Koblingsmodell mellom sektorlover og plan- og bygningsloven hentet fra Winge (2017 s.12)

Energisektoren er altså i en særstilling sammenlignet med andre sektorer som har betydning for arealdisponering (Winge N. K., 2017). Både OED (2020) og planlovutvalget skriver at konsesjonsbehandling også må behandles sentralt fordi lokalisering av kraftproduksjon er et viktig nasjonalt hensyn som krever oversikt og samordning. Det må sees i sammenheng med at kraftnett går over både kommune- og fylkesgrenser. På lokalt nivå vil det være få positive virkninger, mens de negative virkningene igjen hovedsakelig vil være på lokalt nivå. NVE har samlet kompetanse til å vurdere dette, og sammen med den tekniske kompetansen skal de sikre lik behandling i de ulike sakene. NVEs vedtak etter energiloven er ikke et politisk vedtak slik som det ville vært med et kommunalt planvedtak etter pbl. NVEs vedtak kan klages inn til OED slik at det får en politisk vurdering.

2.5.3 Regelverket fremover

I evalueringen av plan- og bygningsloven 2008 (EVAPLAN) som ble ferdig i 2018 blir dette tema tatt opp igjen (Hanssen, et al., 2018). Der peker man på at det er gode grunner til å ta opp igjen flertallsforslaget til planlovutvalget. De mener at siden de forskjellige sektorlovene er ulikt koblet mot plan- og bygningsloven blir det uklart i hvilken grad hensyn etter særlover ivaretas. Særlig gjelder dette de sektorlovene som gis forrang over pbl slik som energiloven på Wings skala.

Så sent som 1. desember 2020 traff Stortinget et anmodningsvedtak der de ber regjeringen om å komme med forslag for å innlemme planlegging og bygging av vindkraftverk i pbl (Stortinget, 2020). Advokatfirmaet Hjort (Bjella, Brandt, & Aanerud, u.d.) har skrevet et notat til Norwea og Energi Norge der de kommer med noen foreløpige vurderinger av Stortingets vedtak. Advokatene skriver de at dersom loven endres slik Stortinget har bedt om, innebærer det at planlegging og bygging av vindkraft skal skje etter plan og bygningslovens regler. Det gjør at konsesjonsbehandlingen blir overført til kommunen og kommunestyrene skal avgjør om det blir gitt konsesjon eller ikke. NVE har da lite å vurdere, om noe. Imidlertid mener advokatene at dette ikke er intensjonen. NVE og OED skal fortsatt ha en viss myndighet. Poenget med endringen er å bedre lokal forankring i vindkraftsaker.

3 Teori

Jeg skal starte dette kapittelet med to historier. Den første historien har jeg hentet fra Müller (2014), den andre er selvopplevd. Müllers historie handler om da Norges første professor i geologi, Jens Estmark, konkluderte med at Norge må ha vært helt dekket av is under istiden. Innerst i Lysefjorden, i det som kalles for Vassruggen, oppdaget Estmark en langstrakt haug med grus og stein. Tilsvarende haug hadde han sett ved Jostedalsbreen. Dette er morene avsatt av isbreen. Estmark konkluderte med at hele landet en gang måtte ha vært dekket av is. Det kunne også forklare de store flyttblokkene som var spredt rundt. Teorien gjorde sterkt inntrykk på Charles Darwin. Han hadde vandret rundt i Wales med den kjente geologen Adam Sedwick, men begge hadde oversett sporene etter isbreer. Darwin skrev ti år etter turen: «vi studerte bergartene i detalj (...), men ingen av oss så sporene etter de vidunderlige glasiale fenomenene rundt oss: vi så ikke det tydelig skurte berget, de svære flyttblokkene og morenene» (Müller, 2014, s. 76).

Den andre historien er selvopplevd fra et naturgeografisk feltkurs i bachelorgraden min i geografi. Det vi fikk erfare på turen er det motsatte av det Darwin erfarte for 200 år siden. Etter flere måneders lesing med naturgeografisk teori skulle klassen vår ut på en ukes feltkurs. Rundt i den norske fjellheimen gikk vi og undersøkte landskapet, tok prøver og hadde forelesninger. En av dagene stoppet vi opp ved en landform. Som vanlig prøvde vi studenter å komme med forklaringer ut fra den teorien vi hadde lært oss. Professoren nikket fornøyd, men han forklarte til slutt at det hele bare er menneskeskapt. Det hadde overhodet ikke noe å gjøre med de naturlige prosessene i naturen.

Jeg synes disse historiene gir et godt bilde på hvordan teori, empiri og metode hører sammen. Den første historien viser at mangel på teori og begreper kan føre til at man ikke ser det åpenbare som ligger klart i dagen. Fordi man ikke har noen teori og begreper blir det vanskelig å oppdage og analysere. Man kan sammenligne det å studere fjellformasjoner med det å studere de dokumentene som jeg analyserer i denne oppgaven. For å få maksimalt utbytte kreves det at man har noe teori og knagger å feste materialet til.

På samme tid må en ikke se seg blind på teori slik vi gjorde på feltkurs. Det er poenget med den andre historien. Ser vi det vi ser fordi teorien sier det? Eller er det noe vi faktisk har observert? Her er det viktig å finne en middelvei. En typisk feil mange gjør er at man vrir og vrenger på materialet for å «passe» til teorien slik at sluttresultat blir feil (Thagaard, 2013).

Teorien skal heller være et hjelpemiddel til å få en dypere innsikt i materialet og stille spørsmål. Ikke nødvendigvis forklare hvorfor noe er slik det er. Naturlig nok vil graden av teori variere. Denne oppgaven heller nok mer mot empiri og mindre mot teori.

Begrepet teoriladet kan godt brukes i denne sammenheng. Med teoriladet menes at våre observasjoner preges av teoretiske forutsetninger. Verden vil oppfattes på forskjellig vis, avhengig av hvilke teorier som er blitt en del av vår tenkemåte. På den måten har alle oppfatninger og begrepet et snev av teori med seg (Dybvig & Dybvig, 2015). Forståelsen jeg har utviklet mens jeg har jobbet med datamaterialet, kan ikke sees uavhengig fra den forforståelsen jeg allerede hadde da jeg startet med prosjektet (Thagaard, 2013). Dette skriver jeg mer om i metodekapittelet.

3.1 Policy-rammeverk

Som teoretisk inngang har jeg i benyttet meg av Arts, Leroy og van Tatenhoves (2006) teori om policy-rammeverk. Policy betyr en planlagt holdning eller framgangsmåte. Det er en langsiktig (politisk) kurs (UiB og Språkrådet, 2021). Rammeverket ble opprinnelig utviklet som et hjelpemiddel for å forstå forbindelsen mellom stabilitet og forandring i miljøpolitikk, men kan også brukes på andre politikkfelt. De har hentet inspirasjon fra teoretiske og empiriske studier med en sosialkonstruktivistisk eller diskursanalytisk tilnærming.

Rammeverket bygger på tre teoretiske begreper: politisk-modernisering, institusjonalisering og policy-arrangement. Jeg kommer til å bruke policy-arrangement som et utgangspunkt for å drøfte de empiriske resultatene i kapittel 6. Dette vil være til hjelp for å diskutere betydningen organiseringen av energisektoren har for utfallet av konsesjonssøknadene. Før jeg gjennomgår policy-arrangement, skal jeg kjapt forklare begrepene institusjonalisering og politisk-modernisering.

3.1.1 Institusjonalisering

Institusjonalisering handler om hvordan det oppstår et mønster i folks handlinger. Det som en gang var tilfeldig atferd, utvikler seg gradvis til faste strukturer. I policy-sammenheng viser institusjonalisering til at stabile problemer og løsninger gradvis oppstår i og rundt en policy. Dette er relativt faste mønstre mellom aktører og politiske prosesser som samsvarer med noenlunde faste regler. Likevel vil det alltid være en kontinuerlig endring i mønstre uansett

hvor stabile institusjonene er ('Arts, Leroy, & van Tatenhove, 2006).

3.1.2 Politisk modernisering

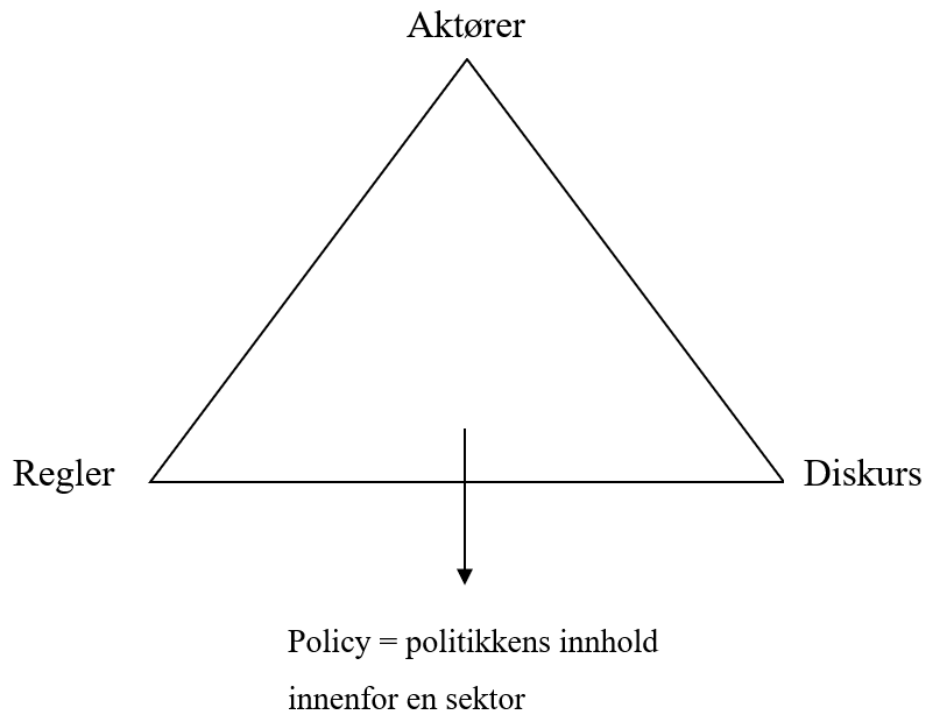
For å forstå endringer i et policy-arrangement på et strukturelt nivå bruker Arts, Leroy & van Tatenhove (2006) begrepet politisk modernisering. Politisk modernisering er en endringsprosess innenfor et politisk domene. Van Tatenhove & Leroy (2003) skriver at resultatet av en slik endringsprosess vil endre innholdet og organiseringen av et policy-arrangement over tid. Fremveksten av et nytt policy-arrangement fremmes ved at nye koalisjoner mellom aktører oppstår, nye diskurser oppstår, eller at aktørene får mulighet til å mobilisere ressurser og definere reglene i policy-arrangementet. Når nye policy-arrangement oppstår er det et tegn på et generelt skifte fra en tradisjonell praksis til en ny praksis. Politisk modernisering er ikke et enkelt brudd som plutselig skjer. Det er en kompleks, og i stor grad uplanlagt prosess. Arts, Leroy & van Tatenoven (2006) bruker derfor begrepet sen-modernisering eller refleksiv modernisering. På lang sikt vil politisk modernisering føre til en omfattende endring av et helt politikkkfelt.

Politisk modernisering, som en omfattende endring i hele det politiske domenet, påvirker også i prinsippet alle politikkområder. Dette betyr at politisk modernisering som begrep, i likhet med policy-arrangement, ikke begrenser seg kun til miljøpolitikk ('Arts, Leroy, & van Tatenhove, 2006).

3.1.3 Policy-arrangement

Policy-arrangement defineres som en midlertidig stabilisering av innholdet i politikken og dens organisering i en spesifikk politisk sektor. Policy-arrangementet i denne oppgaven tilsvarer vindkraft som politisk sektor. Definisjonen av policy-arrangement åpner for å analysere både innholdet og organiseringen, samt endring og stabilitet i policy-arrangementet ('Arts, Leroy, & van Tatenhove, 2006). Arts & van Tatenhove (2004) skriver at dannelsen av et policy-arrangement kan forsås som en institusjonalisering av en politisk sektor.

Teori om policy-arrangement skal altså være et verktøy for å forstå hvordan vindkraftsektoren er satt sammen. Ut fra møtet mellom de tre dimensjonene: aktører, regler og diskurs, kommer policy-arrangementet til synet ('Arts, Leroy, & van Tatenhove, 2006). Forholdet illustreres med trekanten under. Hvilke aktører er det i vindkraftsektoren? Hvilke regler styres vindkraftsektoren av? Hvilken diskurs er det som gjelder?



Figur 3.1: Policy-arrangement basert på Arts, Leroy og van Tatenhove (2006, s. 100)

Alle tre dimensjonene henger sammen. Enhver endring på en av dimensjonene (hjørnene i trekanten) vil kunne føre til en endring på de andre dimensjonene. Det gjør at policy-arrangementet alltid er i bevegelse. Noen perioder er mer stabile enn andre, men ser man det over lang tid oppdager man endringer ('Arts, Leroy, & van Tatenhove, 2006). Når det gjelder vindkraftverk er det for eksempel en diskurs om behovet for klimavennlig energiproduksjon som brukes som argument for å starte utbygging. Så er det en konkurrerende diskurs som oppstår som handler om at naturmiljøet skades. Det kan komme inn nye aktører som begynner å engasjere seg og bringer inn nye måter å tenke på. Reglene kan endres og helt nye regler kan komme inn. Slike ting gjør at det oppstår nye mønstre som institusjonaliserer seg og fører til politisk modernisering. Hvor endringen starter er ofte vanskelig å avgjøre, og kan være tilfeldig. Det er slik dynamikken i policy-arrangementet fungerer. Om det er reglene, aktørene eller diskursen som endres først, og hva som påvirker de ulike dimensjonene først, er vanskelig å si. Det er gjerne en kombinasjon av flere endringer samtidig.

3.1.3.1 Aktør-dimensjonen

Aktørene og deres koalisjoner er en av de tre dimensjonene i policy-arrangementet. I denne oppgaven er aktørene alle de som er involvert i konsesjonsprosessen (se kapittel 2.4 og 5.4). En «politisk koalisjon» beskriver Arts & van Tatenhove (2004) som en rekke aktører som

deler ressurser og/eller tolkninger av en diskurs. Koalisjonene har tilnærmet like politiske mål og kan samarbeide for å nå disse målene. Noen koalisjoner kan støtte den dominerende diskursen eller reglene, mens andre aktørkoalisjoner kan utfordre.

Policy-arrangementet til Arts, Leroy og van Tatenhove (2006) består egentlig av fire dimensjoner: aktører, ressurser, regler og diskurs. Jeg har derimot gjort de om til tre. Den dimensjonen de kaller «ressurser» mener jeg er mer hensiktsmessig å se på som en del av aktør-dimensjonen i denne oppgaven. Denne dimensjonen knyttes til maktbegrepet. Jeg mener det er mer forklarende å kalle ressurs-dimensjonen for en makt-dimensjon i stedet. Og de som har denne makten, er aktørene. Derfor ser jeg på makt-dimensjonen som en del av aktør-dimensjonen. Makt sees på som muligheten aktørene har til å oppnå resultater, påvirke og bestemme politiske utfall.

Arts og van Tatenhove (2004) nevner mange måter en kan ha makt på. Det kan være i form av ressurser som penger, kunnskap, omdømme og materiell. Det kan også sees på som en relasjonell makt der A gjør noe som påvirker B. Organisasjonsbetingelser blir også viktig slik som hvordan organiseringen er bygget opp, hvordan regelverket er og hvilke ressurser man har. Gode argumenter og overtalelsesevne er også en maktfaktor. Hvilken aktør som har denne makten påvirkes av diskurs-dimensjon og regel-dimensjonen. Samtidig virker aktørene tilbake til de andre to dimensjonene.

3.1.3.2 Regel-dimensjonen

Den andre dimensjonen i policy-arrangementet er «regler». Det formelle regelverket for etablering av vindkraft er gjennomgått i kapittel 2.2 og 2.5. Arts & van Tatenhove (2004) skriver at regler er med på å avgrense en politisk sektor, styrer aktørene og begrenser dem. Ved å begrense noen aktører åpner samtidig reglene for andre aktører og gir dem muligheter. Reglene forteller hvilke formelle lover som er gjeldende, men også hvilke normer som er legitime, setter dagsorden, lager retningslinjer og prosedyrer. Aktørene må hele tiden trekke på reglene som gir dem mulighet til å handle riktig og legitimt. Hvilke aktører som blir involvert og tar beslutninger bestemmes av reglene. Dermed setter reglene grenser for hvem som kan delta og hvilken rolle de eventuelt måtte ha. Hvor mye makt de ulike aktørene har bestemmes dermed i stor grad av reglene (Arts & van Tatenhove, 2004).

3.1.3.3 *Diskurs-dimensjonen*

Den tredje dimensjonen er diskurs. Det er mange måter å forstå og bruke diskurs på. Arts og van Tatenhove (2004, s.343) henter diskursbegrepet med fra Hajer (1995, s. 44):

«Et spesifikt sett av ideer, konsepter og kategoriseringer som produseres, reproduseres og transformeres i et bestemt sett med praksis og gjennom hvilken mening de blir gitt gjøres de om til fysiske og sosiale virkeligheter».

(Min oversettelse R.M)

Med grunnlag i denne definisjonen definerer Arts og van Tatenhove (2004) diskurs som de dominerende tolkningene i samfunnet og hvordan disse tolkningene gir mening til et policy-arrangement. Diskurs beskrives som det tankesettet aktørene handler ut fra. Det går ut på hvilke synspunkter og fortellinger de involverte aktørene har. Hvilke normer og verdier som gjelder. Samt en felles forståelse av problemer og løsninger.

Hajer (1995) bruker begrepet «diskurs-institusjonalisering» dersom en diskurs overføres til institusjonelle ordninger. Det vil for eksempel si at begrepet om det «grønne skiftet» blir gjort om til konkret politikk ved en satsning på vindkraft. Institusjonelle ordninger, slik som statlige støtteordninger og konsesjonsbehandling, er med på å gjennomføre politikken. Når en diskurs blir til konkret politikk og institusjonalisert, kan den sies å være hegemonisk innenfor sitt domene (Hajer, 1995). Den dominerende diskursen er kun en av flere måter å forstå vindkraft på, eller spesifikke tema innenfor vindkraft. Denne måten å tenke på gir utslag i faktiske handlinger, slik som ja eller nei til konsesjon.

I tillegg til den dominerende diskursen kan det eksistere en eller flere konkurrerende diskurser. En diskurs kan bli utfordret av andre måter å tenke på slik at rammene for diskursen endres. Diskursen er altså bare midlertidig innrammet (Bratberg, 2017). Det som på et tidspunkt er godtatt innenfor diskursen er ikke nødvendigvis godtatt på et annet tidspunkt. Diskursen kan også forandres avhengig av hvor man er. Det som er en ledende diskurs ett sted, er ikke nødvendigvis det et annet sted. Diskursen kan variere mellom enkeltpersoner, og den kan variere mellom organisasjoner. Bratberg (2018) presiserer at det gjerne også er spenninger og motsetninger mellom ulike deler i samme diskurs.

Hajer (1995) bruker begrepet «hovedfortelling» (story-lines). Det er en fortelling som lar aktørene trekke på forskjellige diskurser for å gi mening til bestemte fenomener. Poenget med en hovedfortelling å samle en rekke diskurser til en mer enhetlig forståelse av et fenomen. Det

kan være vanskelig og forvirrende å se sammenhengen mellom ulike diskurser, i den grad det er sammenheng. En hovedfortelling fungerer som et virkemiddel for å samle de mer spesifikke diskursene for å kunne se dem i mer overordnet perspektiv. Både diskurs og hovedfortelling kan forstås som diskurs, men på forskjellig nivå. Jeg benytter meg av begrepet hovedfortelling i policy-trekanten i figur 6.1 og 6.2 for å se sammenhengen mellom diskursene jeg identifiserer i datamaterialet.

Siden en hovedfortelling består av en samling av ulike diskurser, må det bety at det også er forskjellige aktører som samler seg. På den måten åpnes det opp for et samarbeid på tvers mellom aktørene i de ulike diskursene. En hovedfortelling er dermed med på å skape koalisjoner mellom de aktørene som av ulike årsaker er en del av samme hovedfortelling (Hajer, 1995). Hajer (1995) anser en hovedfortelling som det som holder denne diskurskoalisjonen sammen. For eksempel har aktører fra ulike diskurser et felles politisk mål om mer vindkraftutbygging, men begrunnelsen for å nå målet kan være ulik. Det er ikke nødvendigvis en logisk sammenheng mellom de ulike elementene i en hovedfortelling eller et resultat av strategiske valg mellom aktører (Hajer, 1995). Hajer (1995) kaller det for «diskursiv tilhørighet» når liknende diskurser hører sammen uten at aktørene nødvendigvis skjønner eller er enig i hverandres argumentasjon.

I følge Szarka (2004) er det å identifisere diskursen bare første fase i en policyanalyse. Den neste fasen handler om hvem som bruker argumentene, hvordan de brukes og til hvilke formål. Hajers begrep om diskurskoalisjoner blir da nyttig, og tilnærmingen åpner for å vise hvordan diskurs blir et middel for politisk handling (Szarka, 2004).

Hajer (1995) viser til at et miljøproblem ofte innebærer mange forskjellige diskurser og han bruker eksempler fra sur-nedbør problematikken. Det er komplekst og heftet med så stor usikkerhet at ingen diskurser klarer å presentere en fullt ut tilfredsstillende forståelse av fenomenet. Hver enkelt diskurs klarer bare å presentere en del av problemet. Sur nedbør-problematikken involverer ikke bare flere naturvitenskapelige diskurser av det økologiske fenomenet, men også andre diskurser fra mange andre disipliner. Alt fra fysikk og økologi til økonomi og filosofi. Dette viser at for å få forståelse av et fenomen må man kombinere kunnskapen fra en rekke diskurser. På samme måte kan man tenke om vindkraft. Det er mange forskjellige hensyn som må tas. Derfor trengs det forskjellige typer kunnskap og perspektiver. Både i konsesjonsbehandlingen, men også i studier av vindkraft. Det er altså nødvendig med flere forskjellige diskurser, for å best mulig kunne belyse spørsmålene som

måtte dukke opp i forbindelse med vindkraftutbygging.

3.2 Om helhetlige vurderinger og skjønn

Kommunen skal gjøre det som er best for kommunen. Miljødirektoratet skal ivareta hensynet til miljø. Riksantikvaren skal ivareta hensyn til kulturminner. Tiltakshaver skal bygge vindkraft. De forskjellige organene har ulike ansvarsområder med ulike faglige perspektiver og interesser å ivareta. Det er altså mange parter med forskjellige perspektiver, mål og oppgaver. Det vil være noen som ikke får gjennomslag for det hensynet de vektlegger aller mest. Det som er bra for noen vil kunne være dypt problematisk for andre. Alle de forskjellige aktørenes standpunkt skal ligge til grunn for en helhetlig vurdering som i dag gjøres av NVE. Det ikke et mattestykke der man til slutt kan summere opp fordeler og ulemper for å se hva som er størst. Til syvende og sist må NVE basere vedtaket på en skjønnsmessig vurdering.

Her dukker det opp begreper som «helhetlige vurderinger» og «skjønn». Resten av teorikapittelet tar for seg disse uttrykkene og ser på hvilken betydning de har for vindkraftutbygging. Dette bør sees i sammenheng med kapittel 2.5 om regler. Det juridiske rammeverk er i stor grad styrende for hvem og hvordan slike vurderingene gjøres.

3.2.1 Helhetlige vurderinger

Helhet er noe som sammenfatter flere enkeltdeler. Så et helhetssyn betyr at man prøver å se enkeltheter i en sammenheng (UiB og Språkrådet, 2021). For å vise at et vedtak er et resultat av en bred vurdering av en rekke faktorer bruker forvaltningen gjerne uttrykk som «helhetsvurdering» eller «totalbedømmelse» (Winge N. K., 2013). Det er ikke gitt at et resultat basert på helhetsvurderinger i et forvaltningsorgan samsvarer med et resultat fra et annet forvaltningsorgan. De har forskjellige typer kunnskap og verdier som gir forskjellig perspektiver. En beslutning tatt etter en «helhetlig vurdering» fra et organ sier altså ingenting om vedtaket er forenelig med andre arealinteresser i området (Winge N. K., 2013). Hvem som er involvert, og hvem som har myndighet i en konsesjonssak, kan derfor ha betydning for utfallet av søknaden.

Høgberg (2010 s. 53 i Winge 2013 s. 36) sier at det er mulig å kamuflere eller skjule manglende vurderinger bak retoriske uttrykk som «helhetsvurdering». Det kan være et forsøk på å overbevise andre, eller seg selv, om at det foreligger en vurdering bak resultatet. Faren med slike uttrykk er at det gir mulighet for å kamuflere at et vedtak på basert på

utilstrekkelige vurderinger.

3.2.1.1 *Sumvirkninger*

Sumvirkninger omtales ofte som «kumulative virkninger», «totaleffekten», «mereffekten» eller «samlet belastning» uten at det nødvendigvis er snakk om forskjellige fenomener (Winge N. K., 2013). Winge (2013) skriver at sumvirkninger handler om at et enkelt utbyggingstiltak ikke nødvendigvis gir store skadevirkninger alene, men summen av flere utbyggingstiltak vil til sammen kunne gi betydelige skadevirkninger.

Sumvirkninger vil ha stor betydning for NVE, eller andre myndigheter som skal vurdere fordeler opp mot ulempene, og ta de helhetlige vurderingene. Winge (2013) skriver at dersom eventuelle sumvirkninger ikke er en del av beslutningsgrunnlaget er det fare for at de reelle skadevirkningene er mye større enn det som kommer frem. Et enkelt vindkraftanlegg kan eksempelvis ha en overvekt av fordeler. Allikevel kan tiltaket være negativt om man ser det i sammenheng med andre eksisterende eller planlagte inngrep. Tilfeller som dette vil kunne føre til en situasjon der en bygger ned utmark bit-for-bit ifølge Winge (2013).

Det å kartlegge inngrep som allerede finnes er nok det letteste å gjøre. En større utfordring ifølge Winge (2013) er å se mot mulige fremtidige utbygginger og konsekvensene de gir. Et annet spørsmål er også hvor store områder man skal ta med i kartleggingen. Mange lokale inngrep kan gi utslag over større områder enn bare selve planområdet. Om en da bare tar hensyn til sumvirkninger i nær tilknytning til planområdet er faren stor for at større områder blir bygget ned bit-for-bit fordi en ikke klarer å se helheten av alle inngrepene som blir gjort. Arealer kan ha både regional, nasjonal og internasjonal verdi. Reduseres eller fjernes slike områder kan man i ytterste konsekvens måtte snakke om sumvirkninger helt opp på globalt nivå. NVE (2015) skriver at utredningsområdet skal være på minst ti kilometer fra det planlagte vindkraftverket. I tillegg bør utredningsområdet inkludere spesielt viktige områder og landskap utover ti kilometer.

3.2.2 Skjønn

Det norske ordet skjønn kommer fra det norrøne skyn og betyr «omdømme, forstand, dømmekraft, vurdering og vett» (Grimen & Molander, 2008, s. 180). For å avgjøre om en konsesjonssøknad om vindkraft er gunstig, må virkningene i hver sak vurderes. Det vil være motstridende og uheldige virkninger som gjør det vanskelig å bedømme om anlegget bør

bygges eller ikke. Situasjoner av denne typen vil kreve bruk av skjønn (Grimen & Molander, 2008).

Som jeg har vært inne på kan NVE velge om de vil godkjenne eller avslå en konsesjonssøknad. Siden begge avgjørelsene vil være lovlig betyr det at avgjørelsen er overlatt til forvaltningens skjønn (Eckhoff & Smith, 2010). NVE står aldri helt fritt til å bestemme om en avgjørelse skal treffes, eller hva den skal gå ut på om den treffes. Det er rettslige grenser og derfor er det misvisende å snakke om «fritt skjønn» ifølge Eckhoff & Smith (2010) som foretrekker uttrykket «forvaltningsskjønn».

Også politiske spørsmål må tas i betraktning. Vickers (1965 i Andersen, Moldenæs, & Torsteinsen, 2017) skriver at skjønnsutøvelse går ut på å vurdere tilgjengelige fakta, men også den betydningen det har for dem det gjelder. Det er altså et politisk skjønn med et nært og gjensidig forhold mellom fakta og verdivurderinger. Dette er ikke nødvendigvis rettslig styrt, men er i stor grad overlatt til forvaltningen som skal iverksette politikken (Bragdø-Ellenes & Abusland, 2017).

Det er en rekke ulike hensyn og vurderingstemaer som faller innenfor energiloven. Det gjør at beslutninger om energibygging skal ha grunnlag i en bred vurdering av fordeler og ulemper. Energiloven stiller imidlertid ingen krav til hvordan disse hensynene skal vurderes eller tyngden ulike hensyn skal ha i vektleggingen. Energimyndighetene gis altså bred fullmakt til å avgjøre hvor grensen skal gå for hvilke skadevirkninger som er rasjonell og ikke (Winge N. K., 2013). OED har imidlertid laget retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk (OED, 2007). Disse retningslinjene er ikke juridisk bindende, men vil gi utbyggere informasjon om hvilke forhold som vil bli vektlagt av myndighetene ved behandling av planer og konsesjonssøknader (Pettersen et al 2010).

Energimyndighetene må uansett bruke skjønn i stor grad når hensyn skal vurderes og vektlegges i hver enkelt konsesjonssak. Det gjør at skjønnsutøvelse kan tilpasses den enkelte sak. Samtidig blir det stor usikkerhet om hvordan relevante faktorer skal vurderes og vektlegges (Winge N. K., 2013). Siden energiloven gir så få retningslinjer for hvor stor vekt de ulike hensynene skal ha, øker risikoen for konflikter. Alle som er uenig med konsesjonsavgjørelsen vil kunne hevde at energimyndigheten har lagt for liten vekt på deres interesser. (Winge N. K., 2013). Ved skjønnsutøvelse må en forvente seg uenighet. Skjønn inneholder kilder til variasjon i konklusjonene og dermed kan konklusjonene til ulike aktører bli forskjellig. En slik variasjon er noe som hører med skjønnsutøvelse som resoneringsform

ifølge Grimen & Molander (2008). Tiltak vurderes etter de formål og oppgaver de ulike sektorene skal ivareta. I slike tilfeller kan det lett oppstå uenighet mellom planmyndighetene, sektormyndighetene og andre involverte om hvilke hensyn det er viktigst å prioritere.

3.2.3 Forskjellig regelverk gir forskjellige typer helhet – sektorlov og plan- og bygningslov

Når det planlegges tiltak etter en sektorlov, vil hensynet til de berørte arealinteresser vurderes opp mot fordelene ved det bestemte tiltaket. Målet om en sikker og kostnadseffektiv kraftforsyning utgjør de mest sentrale hensynene i energiloven. Hensynet til andre arealinteresser blir i liten grad synliggjort. Av denne grunn mener Winge (2013) at det er grunn til å tro at energimyndighetene primært vil legge vekt på om det omsøkte energitiltaket vil bidra til å oppnå de energipolitiske målene på en kostnadseffektiv måte. Jo større bidrag et energitiltak vil gi til målet om en sikker, kostnadseffektiv og klimavennlig kraftforsyning, jo større skadevirkninger vil antagelig aksepteres.

Pbl er ikke likte tiltaksorientert som energiloven. Loven er sektornøytral der hensynet til bruk og vern er likestilt (Winge N. K., 2013). Enkelte har også ment at planlegging etter pbl i realiteten også er tiltaksorientert. Skjeggedal (2003, i Winge 2013) kritiserer blant annet planlovutvalgets omtale av sektororganer og sektorlover. Skjeggedal mener de bygger opp myten om at sektorene har et snevert og ensidig perspektiv, men alt som gjøres etter pbl er helhetlig. Skjeggedal skriver:

«all planlegging må ha en form for basis med utgangspunkt i et eller annet fag, kall det gjerne en sektor. Helhetlig planlegging uten et forankringspunkt blir bokstavelig talt hengende i lufta. Derfor er all planlegging i bunn og grunn en form for sektorplanlegging, men i et mer eller mindre helhetlig perspektiv» (i Winge, 2013 s. 366).

4 Metode - dokumentanalyse

Jeg ser på vitenskap som en måte å produsere kunnskap på. Det handler om å undersøke, forklare og skape mening til det man har rundt seg. Dette kan jo også gjøres på andre måter, som for eksempel med journalistikk eller i litteratur. Vitenskapen derimot skiller seg ut ved at man har systematiske metoder, teori og en form for bevis for den kunnskapen man danner seg. Metodekapittelet blir derfor viktig for å gjøre oppgaven vitenskapelig. Det er her jeg viser fremgangsmåten som er brukt for å komme frem til den kunnskapen som presenteres i oppgaven.

I første del av kapittelet presenterer og begrunner jeg valg av datamateriale. Deretter beskriver jeg undersøkelsens fremgangsmåte, før jeg til slutt skriver om oppgavens reliabilitet og validitet.

4.1 Hvilke dokumenter er undersøkt og hvorfor?

Da jeg hadde bestemt meg for å skrive om vindkraft gikk jeg gjennom andre masteroppgaver, rapporter, fagartikler, videoer, nyheter og NVEs nettsider. Jeg var usikker på hvilke problemstillinger som var aktuelle så jeg lette etter informasjon. Det var da jeg kom frem til at det var veldig uklart hva som egentlig avgjorde en sak. Jeg kunne lese at folk var irritert over vindkraft fordi det laget støy, de var stygge og skadet fugler. Samtidig var det mange fordeler som grønn energi, arbeidsplasser og behov for strøm. Det var likevel lite å finne ut om hva som gjorde at noen anlegg fikk konsesjon og andre ikke. Derfor begynte jeg å lese «bakgrunn for vedtak». Det er disse dokumentene som jeg bruker som hovedmateriale i oppgaven.

«Bakgrunn for vedtak» skrives av NVE og begrunner vedtaket de gjør. I dokumentene kommer det frem hvilke fordeler og ulemper som er i hver enkelt sak, hvilke vurderinger som er gjort og på hvilket grunnlag. I slutten av «bakgrunn for vedtak» konkluderer NVE om søknaden blir godkjent eller ikke. Dette gjør at dokumentet egner seg godt til å finne svar på problemstillingen min: *Hva forklarer utfallet av konsesjonsbehandlingen av landbaserte vindkraftverk i Norge?*

I fylkene: Troms og Finnmark, Nordland og Møre og Romsdal har NVE mottatt til sammen 74 konsesjonssøknader for vindkraft på land, 36 av disse er ferdigbehandlet og fått godkjenning eller avslag per 1. mai 2021 (NVE, 2021c). De resterende er enten under behandling, stilt i bero, konsesjon trukket, eller så har tiltakshaver trukket søknaden av ulike

årsaker. Dokumentene jeg har undersøkt er «bakgrunn for vedtak» fra 25 av de 36 ferdigbehandlede vindkraftprosjektene i de tre fylkene. NVE har godkjent til sammen 19 vindkraftverk i fylkene, jeg har undersøkt 13 av dem. Det er 17 søknader som har fått avslag, jeg har undersøkt 12 av dem.

"Bakgrunn for vedtak" som er undersøkt i oppgaven

Godkjent av NVE					Avslått av NVE			
Navn	Årstall	Søkt MW	Tildelt MW	Sidetall	Avslått av NVE	Årstall	Søkt MW	Sidetall
Kvitfjell	2001	200	80	28	Træna	1999	2.25	12
Vardøya	2009	5	5	38	Smøla (NEAS)	2000	40	40
Raggovidda	2010	350	200	68	Fræna	2008	65	65
Hamnefjell	2012	120	120	89	Kvalsund	2013	128	8
Kjøllefjord	2003	40	40	13	Hovden	2013	9	6
Fakken	2006	60	60	68	Rieppi	2015	80	22
Dønnesfjord	2012	10	10	35	Haugshornet	2008	75	90
Raudfjell	2012	144	100	88	Røst	2011	9	33
Øyfjellet	2014	330	330	62	Sleneset	2011	225	7
Skallhalsen	2004	65	65	29	Skogvatnet	2012	80	5
Fálesrášša	2013	180	180	80	Hammerfest	2013	110	6
Maurneset	2014	10	10	49	Mosjøen	2014	315	18
Kalvvatnan	2014	225	225	91				

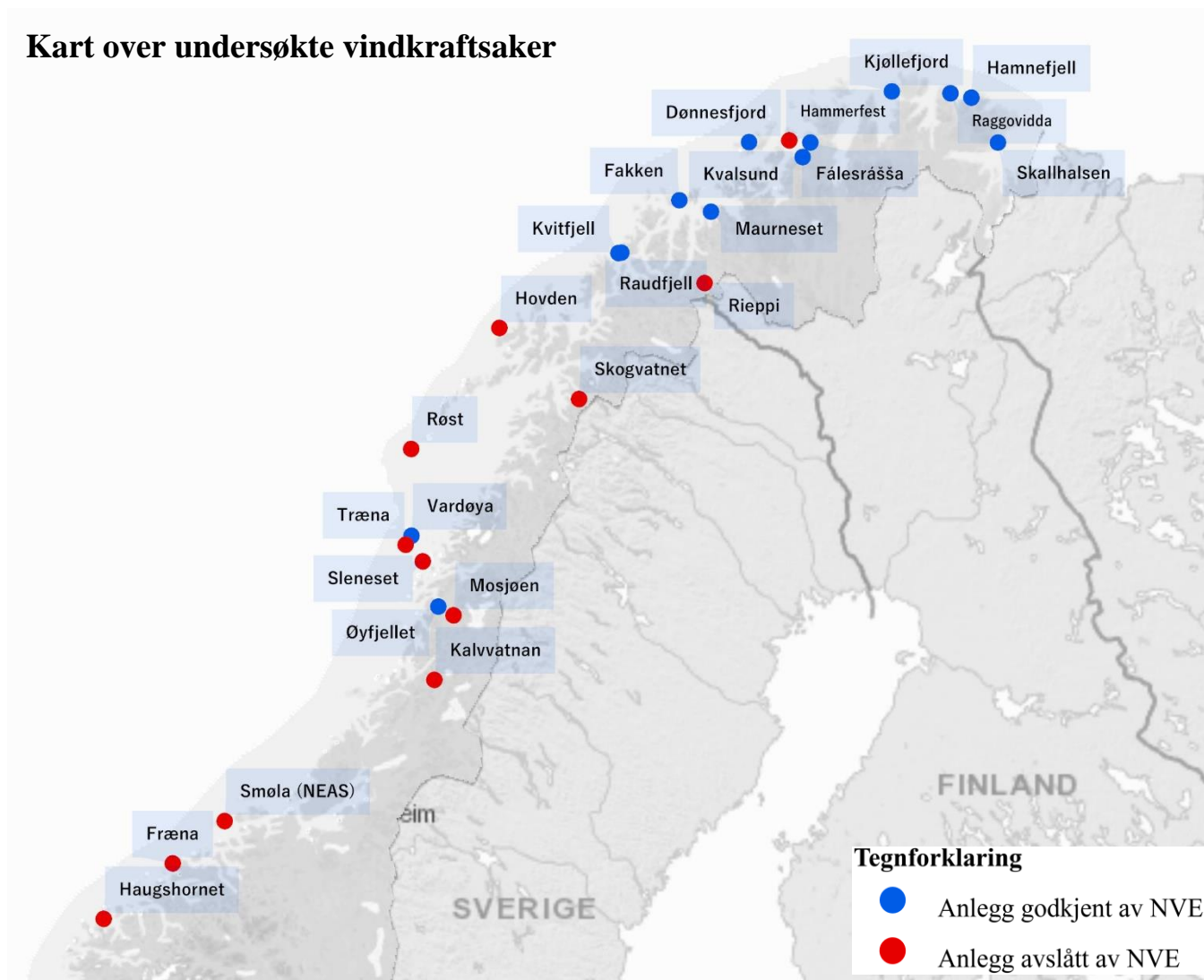
Forklaring	Forklaring
Gul betyr at NVEs godkjenning ikke er blitt påklaget	Brun betyr at NVE har avslått søknad uten klage
Grønn betyr at NVEs godkjenning har fått klage, men godkjenningen er opprettholdt av OED	Blå betyr at NVEs avslag har fått klage, men OED har beholdt NVEs vedtak.
Rød betyr at NVEs godkjenning har fått klage, og OED har omgjort godkjenningen til avslag	

Tabell 4.1: «Bakgrunn for vedtak» undersøkt i oppgaven

Det er et relativt stort antall saker jeg har analysert, og tilsvarer en stor andel av de ferdigbehandlede sakene i de tre fylkene. Årsaken til at jeg valgte å se på så mange saker, er at det for min problemstilling gir mer nyansert bilde enn om det kun var 5-10 saker. Om det var så få saker ville jeg kun ende opp med å finne årsaken i de spesifikke prosjektene. Det ville ikke vært nok til å finne et generelt mønster, og problemstillingen ville ikke blitt besvart på den måten jeg er ute etter. Samtidig kunne jeg ikke undersøke flere på grunn av arbeidsmengden ville blitt veldig stor sammenlignet med nytteverdien.

«Bakgrunn for vedtak» svarer i stor grad på problemstillingen. Likevel har jeg også undersøkt de originale høringsuttalelsene fra seks utvalgte vertskommuner i sakene: Hammerfest, Dønnesfjord, Hamnefjell, Maurneset, Skogvatnet og Øyfjellet. Høringsuttalelsene fra

kommunene er gjenfortalt i «bakgrunn for vedtak, men de er veldig kortfattet. Jeg valgte derfor å undersøke de originale høringsuttalelsene i noen utvalgte saker for å forsikre meg om at de var like kortfattet som det framkom i «bakgrunn for vedtak». Siden de originale høringsuttalelsene viste seg å ikke gi så mye mer informasjon enn «bakgrunn for vedtak», og siden mange høringsuttalelser var vanskelig å finne i e-innsyn, begrenset jeg utvalget til disse seks sakene. Årsaken til at jeg valgte disse seks sakene er fordi jeg ville ha saker med forskjellig utfall. Både godkjente og avslåtte saker, med og uten klage. Kommunenes høringsuttalelser drøftes i tilknytning til et alternativt policy-arrangement i kapittel 6, og er til hjelp med å svare på hvilken betydning organiseringen av vindkraftsektoren kan ha for utfallet av konsesjonssøknadene.



Figur 4.1: Kart over undersøkte vindkraftsaker. Kartet er laget i ArcGIS pro med data lastet ned fra NVE (2021b).

Den tredje typen dokument jeg har undersøkt er OEDs begrunnelse for sitt endelige vedtak i de alle de sakene som har mottatt klage. Altså begrunnelsene OED gir for sine vedtak i de sakene som er farget grønn, rød og blå i tabell 4.1 på forrige side. Til sammen utgjør det 15 saker. Dokumentene fra disse sakene har jeg brukt for å finne ut hvem som klager på NVEs vedtak og hvorfor. Det sier noe om hvilke temaer som er så konfliktfylt at noen klager. Dette forteller også noe om hvordan de ulike aktørene vektlegger ulike hensyn.

Datamaterialet mitt består kun av dokumenter. Det er fordi jeg mener dokumentanalyse gir det mest presise svaret for min problemstilling. Det er disse dokumentene som er med på å beskrive og begrunne hvert enkelt vedtak. Dette forutsetter at det som er skrevet i «bakgrunn for vedtak» er korrekt og presist fremstilt. Om dokumentene ikke samsvarer med virkeligheten blir også resultatet mitt feil.

Om jeg hadde valgt kun benytte intervju som metode, hadde jeg ikke fått muligheten til å gå inn i et så stort antall saker og se på den faktiske begrunnelsen som er gitt i hver enkelt av dem. Jeg ville fått en annen type informasjon. Jeg ville kun fått informasjon om hva den enkelte intervjuperson vet om hvilke hensyn som tas i konsesjonsbehandlingen, enten i praksis eller slik reglene sier det skal være. Etter min mening ville intervju vært mest nyttig som et tillegg til dokumentstudier. Med bakgrunn i at jeg har et stort datamateriale og begrenset tid, kom jeg frem til at det var mest hensiktsmessig å bruke tiden på dokumentene, ikke intervju.

En annen måte jeg kunne gjort dette på er en mer kvantitativ analyse. For min problemstilling ville derimot en slik undersøkelse ikke gitt noe svar på problemstillingen så lett. Jeg måtte uansett gjennomført en dokumentanalyse først for å kunne lage kategorier så bruke det i en kvantitativ analyse. Og resultatene i denne analysen måtte igjen blitt forklart ut fra en dokumentanalyse. Hvis det skulle vært en god kvantitativ analyse burde antallet saker også vært enda høyere enn det jeg har. Dette ville blitt et for krevende arbeidet for en masteroppgave, også siden jeg har liten erfaring med kvantitativ metode.

4.2 Hvordan har jeg jobbet med dokumentanalysen?

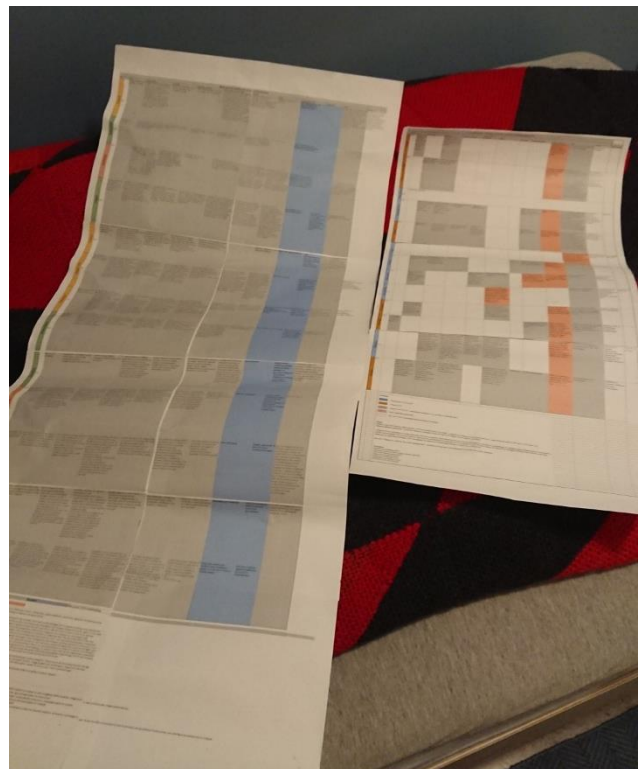
I begynnelsen tenkte jeg det var lurt å lese sammendraget/konklusjonen i alle «bakgrunn for vedtak» og lage en tabell over alle temaer som ble nevnt i sammendraget. Jeg antok at sammendraget nevnte de viktigste vurderingene som NVE hadde gjort. På den måten kunne

jeg markere i tabellen hvilke temaer som oftest ble nevnt og på den måten vurdere hva NVE mente var mest avgjørende av disse.

Det viste seg å ikke være en spesielt god løsning. Sammendragene i de ulike dokumentene er forskjellige, selv om de tilsynelatende ser like ut. Noen sammendrag er grundigere og mer beskrivende enn andre. Derfor ga det et skjevt bilde av hva NVE egentlig hadde vurdert. Siden ikke alle temaer er nevnt i sammendraget kunne det se ut som at NVE bare hadde undersøkt noen få tema i enkelte av sakene, selv om de egentlig hadde undersøkt mange flere. Noen få dokumenter har ikke sammendrag og da måtte jeg se på hele dokumentet. Problemet med det var at alle tema ble markert, selv om dokumentet ikke beskrev flere tema enn de andre. I realiteten ble dette som å sammenligne av et kort sammendrag fra et dokument, med en hel tekst fra et annet dokument. Det ble selvsagt feil. Et annet problem var at det i noen sammendrag sto skrevet i klartekst hvilke hensyn som var tungtveiende, men i de fleste sammendrag gjør de det ikke.

Jeg endte derfor opp med å undersøke hele dokumentet i alle 25 sakene og lage en tabell ut fra det, ikke bare sammendraget. Jeg laget flere kategorier (tema) som skulle dekke innholdet i dokumentene. All informasjon som er relevant for problemstillingen fikk sin kategori. Det ble til slutt åtte temaer som blir presentert i kapittel 5.2.

Under hvert tema skrev jeg en kort tekst som beskrev hvilke virkninger temaet hadde for den enkelte sak. Dette ble etter hvert til en stor tabell som viste alle hovedtrekk i hver enkelt vindkraftsak. På den måten kunne jeg lettere sammenligne og få oversikt de alle dokumentene. Ut fra denne kategoriseringen dannet det seg et bilde av hvilke temaer som ble gjennomgått og hvordan de var vektlagt i «bakgrunn for vedtak». En forenklet versjon av den originale tabellen som jeg har brukt er vedlagt som tabell 8.1 og 8.2 bakerst i oppgaven.



Bilde 4.1: Utskrift av tabellen med alle kategorier.

Tabellen viste seg å bli svært nyttig og dannet grunnlaget for analysen. Det er slik jeg har sett sammenhenger i materialet, sett hvilke temaer som går igjen, hvilken argumentasjon som blir fremmet, hvilke aktører som er med, og om det er noen saker som har skilt seg ut. Når alt dette ble skrevet om fra en stor tabell til en mer passende tekst for en masteroppgave ble det klarere hvilke funn som var interessant å jobbe videre med. Underveis gjennom hele oppgaven har jeg brukt dokumentene aktivt. Samtidig kunne jeg bruke tabellen til å finne frem til relevante saker. For eksempel på leting etter sitater som kunne belyse de temaene som er sentrale for problemstillingen.

Jeg organiserte også dokumentene fra OED i en liknende tabell. Disse dokumentene er imidlertid ikke så omfattende, og det er færre tema som blir tatt opp. Tabellen besto derfor kun av tre kolonner. En kolonne med hvem som klager, en kolonne med klageårsak, og en kolonne med et sammendrag av OEDs begrunnelse på vedtak.

Kommunenes høringsuttalelser er som sagt ganske kort. Så det var ikke behov for en slik tabell. Det var det tilstrekkelig å skrive et kort sammendrag fra vær uttalelse. Dette ble gjort både med de originale høringsuttalelsene i de seks sakene, og kommunenes innspill i alle «bakgrunn for vedtak».

4.3 Reliabilitet

Reliabilitet betyr i utgangspunktet at hvis annen forsker hadde brukt de samme metodene på samme datamateriale ville resultat av undersøkelsen blitt det samme (Thagaard, 2013). Så kan en spørre seg om kvalitativ forskning kan benytte seg av denne definisjonen. Det er et positivistisk ideal som etterstreber nøytralitet og mener at resultatene ikke påvirkes av forskeren (Thagaard, 2013). Uavhengig av det, er en redegjørelse av hvordan jeg har jobbet med dokumentene viktig for at andre skal kunne se hva jeg har gjort. Det må være en grunn til å stole på resultatene jeg har, og det at du som leser vet hvordan jeg har gått frem for å finne resultatene er viktig i den sammenheng. Det sier noe om påliteligheten til studien.

Jeg har hverken snakket med eller observert noen personer direkte, men studert dokumenter. Dokumentene i seg selv vil ikke forandres slik som en person kan endre mening når som helst. Det som derimot kan forandre seg er hvem som leser dokumentene. Det vil ha betydning for hvordan dokumentet blir tolket. Siden bakgrunnen til forskeren har mye å si for hvilken oppgave man skriver, og hvilke resultater man får, skriver Thagaard (2013) at det er viktig at det kommer frem hvilket utgangspunkt forskeren har for sine tolkninger.

I følge Alversson & Skøldberg (2018) blir man begrenset av faget man studerer. Det er visse metoder og teorier som følger med faget, og det gir et visst reaksjonsmønster. Hva man synes er interessant i dokumentene og hva man legger merke til, vil avhenge av hvilke kunnskaper og erfaringer man har fra før, samt konteksten dokumentene leses i. Dermed vil viktige nyanser i datamaterialet kunne forsvinne. På den måten kan noe som en aktør mener er viktig bli avfeid som lite viktig av meg. Eventuelt at jeg mener noe er viktigere enn det aktørene egentlig mente. I denne sammenheng påpeker Alverrrson & Skøldberg (2018) viktigheten av å være reflekativ i sitt arbeid.

Vi begynte med masteroppgaven allerede tidlig første semester. Siden jeg hadde bachelor i geografi fra tidligere, var det de teoretiske perspektivene fra geografien jeg startet arbeidet med oppgaven ut ifra. Hovedtyngden av emner jeg hadde var innenfor landskapsgeografi, GIS og naturgeografi. I bacheloroppgaven hentet jeg teori fra landskapsgeografi og brukte særlig Michael Jones teori om landskapsverdier fra 1993. Utgangspunktet her er at landskapet i seg selv ikke har noen verdi, men det er menneskene som gir det verdi. Landskapet blir en ressurs, og hvilken verdi den får avhenger av hva den enkelte person mener landskapet kan gi dem, f. eks rekreasjon, identitet, mineraler eller energi fra vindkraft. Det at folk verdsetter ulike typer verdier i landskapet forskjellig, er opphav til mange arealbrukskonflikter. Dette har vært utgangspunktet mitt også for vindkraftproblematikken. I og med at dette er en masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse, har jeg ønsket ha en mer planorientert tilnærming og involvere de politiske forholdene i større grad. Det mener jeg å ha fått til det med å bruke teori om policy-arrangement og en diskusjon knyttet til kommunens rolle i vindkraftbehandlingen.

Det er ikke bare teori, men også andre erfaringer som gjøres gjennom livet er bestemmende for de tolkningene man gjør. Siden vindkraft er blitt så omstridt, mener jeg at det er på sin plass at jeg skriver om min holdning til vindkraft. Da jeg startet med oppgaven, hadde jeg egentlig ikke noen sterke meninger om vindkraft. Hjemme har vi ikke noen vindkraftanlegg i nær avstand. Så jeg hadde liten personlig erfaring med det. De to nærmeste er Raggovidda og Hamnefjell. De har fått mye positiv omtale, og liten negativ oppmerksomhet sammenlignet med mange andre anlegg i Norge. Etter hvert som jeg har arbeidet med oppgaven har jeg selvsagt fått en mening. Jeg ser nytten og behovet for mer energiproduksjon, men mener at det ikke bør bygges mer vindkraft på land enn det allerede er gjort. Hvert fall ikke på den måten som det gjøres i dag som beslaglegger store urørte områder. Det er kun ytterst få tilfeller vindkraft på land er en god løsning etter min mening. Jeg tror uansett min mening om

vindkraft har hatt liten betydning for arbeidet med oppgaven. Jeg har forsøkt å ha et åpent sinn fra starten av. Målet har vært å finne en forklaring på at noen søknader blir godkjent og andre får avslag. Ikke bedømme om teknologien er bra, eller om avgjørelsene som er tatt har vært er rett eller feil.

4.4 Validitet

Validitet handler om at datamaterialet skal være hensiktsmessig for å svare på problemstillingen, og at tolkningene av datamaterialet er gyldig (Thagaard, 2013). Bli spørsmålene som stilles besvart på en god måte? Ved å vise hva som er bakgrunnen for de konklusjonene man gjør styrkes validiteten ifølge Thagaard (2013). Derfor har jeg ikke bare en begrunnelse av hvorfor jeg har det datamaterialet jeg har, og en beskrivelse av hva datamaterialet i oppgaven forteller. Jeg diskuterer også begrensningen og usikkerheten med materialet, både her i metodekapitlet og senere i oppgaven. Det samme gjelder metodevalg og andre feilkilder.

Kvalitative studier baserer seg ikke på et representativitetsprinsipp, i motsetning til kvantitative studier (Thagaard, 2013). På grunn av utvalget mitt er det likevel en viss representativitet. Resultatene kan gi gode indikasjoner på hvordan andre saker i Norge vurderes. Utvalget er en stor del av det totale antallet konsesjonssøknader som er avgjort i Nord-Norge. Reglene er like, det er de samme aktørene som blir involvert, og det er NVE som vurderer alle søknadene i hele landet. Tatt i betraktning at alle de dokumentene jeg har undersøkt er svært like, antar jeg også at de resterende sakene som ikke er undersøkt er behandlet på omtrent samme måte. Det er likevel en mulighet for at det finnes unntak i enkeltsaker med spesielle forhold.

Som leser er det viktig å være oppmerksom på at hvis man skal overføre resultatene fra denne studien til andre saker, kan det være at ulike tema i varierende grad har relevans. Når det skal avgjøres en vindkraftsak i Rogaland, er for eksempel reindrift lite aktuell. I mitt datamateriale fra Nord-Norge derimot er det viktig. Samtidig kan det være andre tema som er viktigere der enn i mitt materiale. Sett i lys av at vindkraftfeltet utvikler seg, og ny kunnskap som hele tiden dukker opp, kan det være momenter i de undersøkte sakene som mangler. At noen ting er blitt mer viktig og mer opplyst, men andre ting er blitt mindre relevant.

En svakhet med studien er at det aller meste av analysen baserer seg kun på «bakgrunn for vedtak» skrevet av NVE. Jeg leser NVEs versjon av saken og deres gjengivelse av hva andre

aktører har sagt. Dette kan føre til usikkerhet om troverdigheten til materialet. Er det slik det faktisk har foregått? Er det ting som blir dysset ned fordi de ikke er i tråd med de formelle reglene? At NVE overdriver de positive sidene slik at godkjente saker fremstår mer positiv enn de egentlig er. Eventuelt overdriver det negative i de sakene som er avslått. Det er imidlertid ingenting i datamateriale tyder på at NVEs fremstilling i «bakgrunn for vedtak» er feil. Ingen av de påklagede sakene jeg har lest har mottatt klage fordi NVEs fremstilling av saken er feil, selv om det kommer klager på at utredninger og saksbehandling er mangelfull og dårlig. I tillegg ligger «bakgrunn for vedtak» ute offentlig slik at alle kan lese og kontrollere dem når som helst. Det er lite trolig at andre statlige organer ville latt det passere om NVE gjengir dem feil. Vindkraftsaker får også stor oppmerksomhet og hvis NVE pyntet på sannheten ville antagelig miljøorganisasjoner, departementer, forskere og mange andre lett funnet ut av det. Tiltakshaver som bruker masse penger på et prosjekt ville heller ikke godtatt om det var feilinformasjon i «bakgrunn for vedtak». Troverdigheten styrkes også noe ved at jeg har undersøkt kommunens høringsuttalelser, og OEDs begrunnelse i klagesakene.

I og med at jeg kun har studert offentlige dokumenter har jeg ikke noe informasjon ut over det som kommer til uttrykk i skriftlig i disse. Det kan være ting som skjer utenfor høringsrunden slik som politisk press, fagorganisasjoner, og forhandlinger som ikke vises i det skriftlige materialet. Derfor er det noen sider ved den praktiske gjennomføring av konsesjonsbehandlingen som ikke er undersøkt.

Når det gjelder andre feilkilder såer det først og fremst det at jeg kan ha oversett ting i materialet som jeg burde ha oppdaget. Dokumentene er på mange sider, noe som øker risikoen for nettopp det. Siden jeg hadde liten kunnskap om tema da jeg startet på oppgaven var sjansen for misforståelser og overseelser ekstra stor. Det meste som finnes av vitenskapelig litteratur, er skrevet på engelsk. Sjansen for å misforstå teksten blir da betydelig høyere sammenlignet med norske tekster. Det er første gang jeg skriver masteroppgave og mye nytt å sette seg inn i. Prosessen rundt det å skrive en så stor oppgave er krevende. Det er sikkert mye som kunne vært gjort annerledes, men det er vel også noe av poenget med masteroppgaver å oppdage dette, noe som er vist i dette kapitlet.

5 Empiriske funn

I dette kapittelet presenterer jeg mine empiriske funn fra «bakgrunn for vedtak». Underveis i kapitlet kommer jeg med flere utdrag fra dokumentene for å illustrere funnene. I delkapittel 5.5 presenteres funnene fra OEDs begrunnelse for vedtak.

5.1 En typisk begrunnelse for en godkjent konsesjonssøknad

Jeg starter redegjørelsen ved å vise hvordan en typisk konklusjon blir skrevet i «bakgrunn for vedtak» for et godkjent anlegg. Her et utdrag fra Øyfjellet vindkraftverk som kunne vært fra et hvilket som helst godkjent anlegg:

«Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har i dag meddelt Eolus Vind Norge AS konsesjon i medhold av energiloven § 3-1 til å bygge og drive Øyfjellet vindkraftverk med tilhørende infrastruktur (...). Etter NVEs vurdering er de samlede fordelene ved anlegget større enn ulempene tiltaket medfører. NVE har vektlagt at planområdet for Øyfjellet vindkraftverk har gode vindressurser. Øyfjellet vindkraftverk vil bidra til at Norges fornybarmål kan oppnås, og vil medføre positive økonomiske virkninger for Vefsn kommune og regionen for øvrig, i både anleggs- og driftsfasen. De viktigste negative virkningene av tiltaket er etter NVEs vurdering knyttet til reindrift, landskap og friluftsliv. Dersom det gjennomføres avbøtende tiltak, er disse virkningene likevel ikke så store at konsesjonssøknaden bør avslås (...).»

(«Bakgrunn for vedtak» s. 1 for Øyfjellet)

Det man ser i absolutt alle saker, også i utraget over, er at vindforhold og fornybarmål brukes som et positivt argument i alle saker. I akkurat denne saken fra Øyfjellet møter argumentene motstand i tre vanlig ulemper: reindrift, landskap og friluftsliv. Til slutt tas det en skjønnsmessig vurdering av om fordelene er større enn ulempene. Det er altså ikke bare ett tema som avgjør, men en rekke hensyn og avbøtende tiltak som vurderes opp mot hverandre.

Leser man videre i «bakgrunn for vedtak» for Øyfjellet får man mer informasjon.

Vindkraftanlegget er et stort anlegg og landskapets karakter vil bli endret over et stort område. Sporene vil bli varige og det er stor reduksjon i INON. Det vil bli visuelle virkninger for både landskap og friluftsliv. Friluftsliv påvirkes av støy, skyggekast, fare for iskast og stien inn til

nasjonalparken er kun noen få hundre meter fra anlegget. Anlegget er imidlertid stort, slik at produksjonen av energi blir høy sammenlignet med mindre anlegg. Den høye kapasiteten gjør at fordelene blir så store at de vektlegges mer enn ulempene i dette tilfellet. Søknaden om Øyfjellet vindkraftanlegg ble behandlet sammen med Mosjøen vindkraftverk på grunn av nærheten til hverandre. Reindriftsforvaltningen ga karakter E hvis begge anleggene ble bygget, og D hvis kun ett ble bygget. Den samlede inngrepsituasjonen for reindriften ble derfor et viktig argument. Sammen med landskap og friluftsliv var reindriften avgjørende for at kun Øyfjellet fikk konsesjon. Mosjøen vindkraftanlegg ble avslått.

Det er altså mye som ligger bak de tre ordene landskap, friluftsliv og reindrift i NVEs konklusjon. Som man ser, blir det mer komplisert jo flere forhold man tar med i vurderingen.

5.2 Hvilke tema vurderes når NVE skal avgjøre en søknad?

Som leser av «bakgrunn for vedtak» vil man oppdage at det er mange tema og argumenter som gjennomgås når NVE avgjør en søknad om konsesjon slik forrige delkapittel ga en smakebit på. For å vise hvilke temaer som vurderes og deres betydning, har jeg laget åtte hovedkategorier eller tema som skal hjelpe med å systematisere innholdet i «bakgrunn for vedtak». Disse temaene er: naturmiljø, landskap, støy, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, næringsliv, reindrift og produksjonsforhold. Dette er kategorier som jeg mener dekker de vanligste tematikkene som går igjen i så godt som alle vindkraftprosjekter.

Det er mange måter jeg kunne kategorisert materialet på, så her er det fullt mulig å være uenig. Beskrivelsen kunne vært både mer og mindre detaljert. Min vurdering er at kategoriene ikke kunne være for detaljerte. Da ville det blitt vanskelig å se mønsteret i materialet. Samtidig kunne det ikke favne for bred slik at resultatet ble for generelt. Jeg tror jeg har funnet en nyttig middelvei med mine åtte tema.

De kategoriene jeg har, er temmelig lik den oppdelingen NVE selv har i «bakgrunn for vedtak». Årsaken til at jeg ikke bare bruker temaene som NVE allerede har, er at det varierer noe fra dokument til dokument. De avslåtte søknadene har heller ikke en like grundig beskrivelse i «bakgrunn for vedtak» som de godkjente. De er kortere og har ikke et så tydelig oppsett som de godkjente sakene. Det er ikke nødvendigvis ett tema i «bakgrunn for vedtak» med overskriften «naturmiljø» eller «produksjonsforhold». Det er jeg som har laget kategoriene ut fra datamaterialet, og plassert innholdet i dokumentene inn i en passende kategori. Det samme gjelder for aktørene. De ulike aktørene kommenterer ikke på ett spesielt

tema, de kommer ofte med innspill på forskjellige tema. Så jeg har jeg plassert innspillene i kategoriene.

5.2.1 Produksjonsforhold

Med produksjonsforhold mener jeg faktorer slik som vindforholdene i området, kapasiteten i nettverket, hvordan kostnadsnivået av utbygging er sammenlignet med andre anlegg, om det annen infrastruktur på plass eller om det vil være mye ising i området. Alle typer tekniske spørsmål som kommer inn under dette tema.

Alle godkjente søknader i mitt utvalg skårer godt på dette. Egentlig ganske åpenbart, ingen vil vel bruke masse ressurser på å bygge vindkraft uten å få tilstrekkelig tilbake. Derfor har ingen av de godkjente konsesjonssøknadene dårlige produksjonsforhold. De avslåtte er mer varierende. NVE skriver blant annet at gode og stabile lokale vindforhold er en viktig forutsetning for etablering av vindkraftverk. Derfor blir dette selvsagt undersøkt grundig. Om vindforholdene er veldig gode, men søknaden likevel blir avslått, er det ulempene som veier tyngst.

Fem av tretten avslåtte søknader har argumenter som middels vindforhold, kapasitetsbegrensning eller likende. Et eksempel på et anlegg med begrensede fordeler er Haugshornet.

«NVE har i sitt vedtak lagt vekt på at vindressursene i planområdet ikke er så gode som for de andre vurderte vindkraftverkene i Møre og Romsdal. NVE har videre lagt vekt på at produksjonsforventningene ved Haugshornet vindkraftverk er lavere enn ved andre vindkraftprosjekter som tidligere er meddelt konsesjon».

(«Bakgrunn for vedtak» s. 5 for Haugshornet)

Jeg finner liknende argumentasjon om begrensede positive virkninger i ytterligere tre avslåtte anlegg; Rieppi, Sleneset og Fræna. Denne typen argumentasjon om begrensede positive virkninger har jeg ikke funnet i noen av de anleggene som er godkjent. Der brukes det heller beskrivelser som «tilstrekkelig gode vindressurser» eller «meget gode vindressurser».

Det er ikke nok med gode vindforhold hvis det ikke er mulig å frakte all energien dit den skal brukes. I «bakgrunn for vedtak» (s.32) for Raggovidda vindkraftanlegg står det blant annet:

«Om sommeren, spesielt i flomperioden, vil det imidlertid være problemer med å få all kraften ut av området. Ved stort utbyggingsomfang av vindkraft i Finnmark vil det derfor være behov for nettførsterkninger som transporterer elektrisiteten ut fra Finnmark».

I «bakgrunn for vedtak» for (s.81) Hamnefjellet, som også er på Varangerhalvøya, kommer det frem at den manglende kapasiteten er problematisk for utbyggingen.

«NVE har mottatt flere meldinger og søknader i Øst-Finnmark. På grunn av begrenset nettkapasitet Øst i regionen, har konsesjonsbehandling av disse sakene blitt nedprioritert til fordel for andre prosjekter som er planlagt i områder med vesentlig mer kapasitet i nettet».

Dette var en av grunnene til at både Raggovidda og Hamnefjell vindkraft måtte bygges ut flere trinn slik at man fikk tid til å bygge infrastruktur med nok kapasitet til å overføre strømmen ut av regionen. Det siste sitatet viser også at NVE har måtte prioritere bort søknader om bygging på Varangerhalvøya fordi kapasiteten i regionen er for liten til å ta imot alt som ville blitt produsert.

Her ser man også noe som gjør vindkraft mer komplekst enn det man skulle tro til å begynne med. For man må ikke tro at det bare er selve vindturbinene som gir konsekvenser på den ene eller andre måten. Også infrastruktur slik som kraftlinjer og veinett som det hele knyttes til, må sees i sammenheng når det gis konsesjon.

5.2.2 Naturmiljø

Naturmiljø er en kategori som ser på flere sider ved naturforholdene i tilknytning prosjektet. Her er inngår blant annet fugl og dyreliv, planter og inngrepsfrie naturområder (INON). Ifølge Miljødirektoratet (2019c) er Norge er forpliktet seg til flere internasjonale konvensjoner. I tillegg har Norge nasjonale mål for naturmangfold som sier at ingen naturtyper skal utryddes og utviklingen til truede og nær truede natur bedres.

Særlig er fuglelivet en gjenganger som ofte får mye oppmerksomhet i «bakgrunn for vedtak» på grunn av risikoen for kollisjon med vindkraftanleggene. Sjeldne og utrydningstruede arter blir tatt spesielt alvorlig i denne sammenheng. Dersom det er en fare for at bestanden skal forsvinne vil det være en tungtveiende negativ faktor.

Et eksempel på dette er søknaden om vindkraftverket i Kvalsund i 2013. Her begrunner NVE avslaget ut fra konsekvenser for reindrift og snøugle. Det kommer frem at utbygging kan føre til vesentlig skade på naturmangfoldet. Det ble dokumentert at snøugler hekket i område og sannsynligheten for at den skulle få status som kritisk truet art i Norge gjorde det ekstra tungtveiende. NVE skriver i «bakgrunn for vedtak» s. 7 for Kvalsund:

«at de potensielt store virkningene for snøugle ikke er i tråd med forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5. Førre-var-prinsippet, jf. nml. § 9, må derfor tilleggs betydelige vekt når det skal tas standpunkt til denne utbyggingen»

Det er likevel langt fra tilstrekkelig at det er fuglearter som er rødlistet i området for at NVE skal avslå en søknad. Det er en rekke godkjente vindkraftverk der det finnes rødlistede fuglearter i området. Faktisk er det ganske vanlig. Det som er spesielt med saken i Kvalsund er at snøugle ikke bare er truet, men det er kategorisert som *kritisk* truet og har i tillegg hekkeplass i området. For de godkjente søknadene er det ingen kritisk truede arter med hekkeplass i området.

En tilleggsfaktor i Kvalsund-saken er at det også er et viktig område for rein. Samme året som Kvalsund fikk avslag, fikk også en søknad i nabokommunen (Hammerfest) avslag. Der var avslaget kun begrunnet med den totale belastningen som er for reindriften. I Kvalsund var ikke konsekvensene for reindrift alene nok til å avslå søknaden ifølge NVE. Her var snøugla avgjørende sammen med reindriften for at søknaden ikke ble godkjent.

Det er ikke bare fugl som er en del av temaet naturmiljø. Også dyreliv, vegetasjon og inngrepsfrie naturområder (INON) vurderes. Når det gjelder dyreliv og vegetasjon så er det sjelden at det har stor betydning. Selv om dyr kan trekke bort i starten, er det først et problem om det får virkninger for naturmangfoldet på lang sikt. Det settes det inn tiltak som begrenser konsekvensene i mest mulig grad og krav om tilbakeføring når konsesjonsprosessen er over.

INON er noe som får en god del oppmerksomhet i «bakgrunn for vedtak», men får likevel liten betydning i selve avgjørelsen som blir tatt. Det eneste er at INON kan være med på å avgjøre hvilke anlegg som får konsesjon dersom det er flere søknader i området og noen påvirker INON mer enn andre. Utdraget under er fra «bakgrunn for vedtak» for godkjenningen av Hamnefjell vindkraftverk (s. 63). Utdraget viser hvilken holdning som går igjen når det er spørsmål om INON i prosjektene.

«Slik NVE ser det, vil etablering av vindkraftverk føre til reduksjon av INON, da vindkraftverk nødvendigvis må lokaliseres til høyereliggende områder uten bebyggelse. Disse områdene er ofte definert som inngrepsfrie områder. I Finnmark er nærmere 80 % av arealet definert som inngrepsfritt (...) Etter NVEs vurdering vil det ikke være mulig å kunne etablere vindkraft i Finnmark uten at det vil føre til reduksjon av inngrepsfrie naturområder».

NVE ser på nedbygging av INON som en nødvendig konsekvens som ikke kan unngås om en skal bygge vindkraftanlegg. Det er altså ingen begrunnelse som er med på å avslå en søknad. Det viser også noe av problemet NVE som beslutningstaker står ovenfor. Det er politisk bestemt at det skal satses på fornybar energi i form av vindkraft. Samtidig skal man beskytte naturområder. Problemet er at man ofte ikke kan gjøre det ene, uten å ødelegge for det andre.

I faggrunnet for sammenhengende naturområder til NVEs rammeplan skrevet av Miljødirektoratet (2019a) kommer det frem at da INON-kartene ble presentert i 1995 viste det at kraftutbygging, veier og andre tyngre inngrep, hadde medført en betydelig oppstyking av naturområdene i Norge. Det oppsto en bred politisk enighet om å forsøke å bremse utviklingen. Det ble utviklet nasjonale retningslinjer der avstandskriteriene fra INON ble brukt for å definere hvilke områder som var verdifulle. Etter stortingsvalget i 2014 ble dette endret, og indikatoren er ikke lengre et styrende kriterium i arealpolitikken. Miljødirektoratet (2019a) skriver at siden fraværet av tyngre, tekniske inngrep ikke lengre er tilstrekkelig til å angi områdets verdi, må man vurdere miljøkvaliteter og urørt preg i hver enkelt sak. Store sammenhengende naturområder er fortsatt viktig og verdien er tatt opp i flere stortingsmeldinger også under Solberg-regjeringen.

Ved å forlate INON-kriteriene kan man tenke seg en situasjon der det blir lettere å bygge ut vindkraft i inngrepsfrie naturområder fordi INON-kriteriene ikke lengre er nok til å definere et område som verdifullt. Sumvirkningene kan bli vanskeligere å oppdage fordi man ikke lengre har den klare grensen som viser når man bygger i INON og ikke. Det kan gjøre at man lettere får den bit-for-bit-effekten som Winge (2013) nevner. På den andre siden viser undersøkelsene at NVE aldri har lagt vekt på INON, så forskjellen blir antagelig liten.

5.2.3 Landskap (synlighet)

NVE bruker definisjonen fra landskapskonvensjon i sine utredninger om landskap. «*Landskap betyr et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreget er et resultat av påvirkning fra og*

samspill mellom naturlige og/ eller menneskelige faktorer» (NVE, 2015, s. 7). NVE (2015) skriver at landskap omfatter alle typer områder. Fra de mest villmarkspregede områdene, åpent hav og kyst, til jordbrukslandskap med inn og utmark, skogbygder, tettsteder og urbane miljøer. Det er hovedsakelig det visuelle aspektet med vindkraftanlegg som kommer under tema landskap slik jeg bruker det. Det at mange vindturbiner er godt over 100 meter høye gjør at synligheten er en relevant faktor i alle vindkraftprosjekter. Synligheten endrer landskapsopplevelsen, og dermed påvirker landskapstema også andre tema slik som kulturminner og kulturmiljø og friluftsliv.

De er særlig synligheten fra bebyggelse som blir vektlagt tungt av NVE. Ikke i noen godkjente saker er det vurdert at det er bebyggelse for nært planområdet. Allerede i 1999 ble Træna avslått der den ene hovedårsaken var plasseringen mellom hav og bebyggelse. Det ble sett på som estetisk uheldig og ville forandre utsikten fra husene. Sammen med støynivå over anbefalt nivå gjorde dette at saken ble avslått. NVE legger mye mindre vekt på den visuelle betydningen der man ikke ser anlegget fra bebyggelse, eller at avstanden fra bebyggelsen er så stor at det ikke blir dominerende i landskapsbildet.

De godkjente anleggene Skallhalsen, Fálesrášša og Vardøya har for eksempel vindkraftanlegg som vil bli synlig fra bebyggelsen, men siden avstanden er større og mindre dominerende fikk det mindre betydning. Utdraget under illustrerer at avstanden mellom anlegg og bebyggelse har mye å si for hvor mye hensyn NVE tar til landskapsendringen turbinene gir. Synligheten fra det øvrige landskapet har liten betydning.

«Etablering av Fálesrášša vindkraftverk vil etter NVEs vurdering føre til at landskapets karakter vil bli endret. Vindturbinene vil være eksponerte i landskapet, og de vil være synlige fra enkelte områder med bebyggelse og kulturminner. Ettersom tiltaket er planlagt langt fra bebyggelse, vurderes det visuelle omfanget dermed som begrenset. Vindkraftverket vil medføre negative virkninger ved at landskapsopplevelsen endres fra å være et ødemarkspreget område, til å kunne oppleves som et industrialisert område.»

(«Bakgrunn for vedtak» s. 17 for Fálesrášša)

Hamnefjell vindkraftverk får karakter D av Miljødirektoratet for temaet landskap på grunn av synligheten fra nasjonalpark. Miljødirektoratet viser til at landskapet på Varangerhalvøya er

særegent i nasjonal og internasjonal sammenheng. Selv om vindkraftanlegget ligger i utenfor nasjonalparken og ikke vil bli dominerende mener Miljødirektoratet at vindkraftverket vil påvirke landskapet slik at kvaliteten reduseres. Heller ikke her vurderer NVE at avstanden stor nok til at de avslår søknaden.

«NVE konstaterer videre at avstand fra vindkraftverkets yttergrense til nasjonalparkens yttergrense er ca 17 kilometer. Erfaringer viser at på avstander over ca. 10-12 km vil vindturbinenes synlighet, og opplevelsen av disse, være helt avhengig av vær - og siktforholdene. Når avstanden til vindturbinene øker, vil dominansen gradvis bli mindre.».

(«Bakgrunn for vedtak» s. 64 for Hamnefjellet)

Sett i sammenheng med hvor liten betydning INON har når NVE vurderer søknader, er det nærliggende å tro at store urørte områder ikke vil ha noen avgjørende betydning for den endelige beslutningen. Unntaket er beskyttelse gjennom vern som nasjonalpark eller naturreservat. Det er først når folk er i bosatt området at de visuelle virkningene blir viktige. Dette virker noe selvmotsigende når man tar i betraktning det som kommer frem senere i temaet om friluftsliv. Der kommer det frem at man ikke vil bygge ut i urørte områder fordi man nettopp ønsker å ha villmarkspreget natur å ferdes i. Vindkraft krever store områder og er synlig uansett. Det er en uunngåelig konsekvens av å ha vindkraft på land. Om en hverken vil ha vindkraft nær bebyggelse eller i urørte friluftsområder, er det ikke mange alternativer igjen. Dilemmaet med vindkraft vises her tydelig. Samtidig, om det bygges der det er få som ferdes, vil det også være få som blir påvirket av vindturbinene.

5.2.4 Støy

Det vil alltid være støy i nærheten av et vindkraftanlegg. Ifølge Miljødirektoratet (2014) er årsaken til støyen at turbinbladene skjærer gjennom luften slik at det oppstår en «svisje-lyd». Av og til kan det også være mekaniske lyder fra generator. Støyen øker med vindhastigheten, men når vindhastigheten er over 8-10 m/s regner man med at naturlig vindsus overdøver denne støyen. Siden vindkraft ofte plasseres i områder der det sjeldent er annen menneskeskapt støy, kan støyen fra turbinene oppleves som høyere enn det som er tilfelle. Støyen gir ikke de store helsevirkningene, hverken for mennesker eller dyr. Det kan uansett

skaper irritasjon og eventuelt søvnproblemer om det er for nært bebyggelse (Miljødirektoratet, 2014).

Friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer blir rammet av støy i de aller fleste saker på samme måte som den visuelle forstyrelsen er uunngåelig. På samme måte som med synligheten er det NVE vektlegger mest at helårsboliger ikke skal bli rammet av støy over grenseverdier. Ingen av de godkjente anleggene har helårsboliger som får støynivå over grenseverdier. Træna og Hovden er begge avslåtte søknader der en av begrunnelsene er støynivået for boliger.

«NVE konstaterer i denne sammenheng at en eventuell realisering av prosjektet vil gi støyvirkninger over anbefalte grenseverdier for mange bolighus og fritidsboliger. Dette ilegges avgjørende vekt i vurderingen av konsesjonsspørsmålet».

(Hovden s. 5)

5.2.5 Kulturminner og kulturmiljø

NVE definerer kulturminner og kulturmiljø slik den er beskrevet i §2 i kulturminneloven (1978). Jeg henter definisjonen av kulturminner og kulturmiljø derfra:

«Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng».

Det er nesten alltid en visuell påvirkning på kulturminner. Derimot er det ingen godkjente søknader som har en direkte påvirkning på kulturminner. Potensiale for å finne kulturminner i planområde er til stede i så godt som alle saker. Sitatet under viser en typisk vurdering av kulturminner og kulturmiljø for en godkjent konsesjonssøknad.

«NVE konstaterer at ingen kulturminner eller kulturmiljøer vil bli direkte berørt av tiltakene. Anlegget vil visuelt berøre flere kulturmiljøer, men disse er vurdert til å ha liten verdi»

(«Bakgrunn for vedtak s. 38 for Fakken)

Konfliktvurdeirngen⁵ fra Riksantikvaren er i de fleste godkjente saker er på C. Avslåtte søknader ligger noe under. Det er imidlertid sjelden at kulturminner og kulturmiljø rekkes å bli vurdert før det blir gitt avslag av andre årsaker. Jeg finner ingen søknader som er avslått der hensyn til kulturminner og kulturmiljø er en hovedårsakene.

5.2.6 Friluftsliv

Den politiske interessen for friluftsliv er stor, og det er utarbeidet flere stortingsmeldinger vedrørende dette tema. Hovedmålet i dem alle har vært å få flere til å drive med friluftsliv (Miljødirektoratet, 2019b). NVE definerer friluftsliv som «opphold og fysisk aktivitet i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse» (NVE, 2019c). Denne definisjonen er litt uklar, men jeg tenker en generell forståelse av friluftsliv er aktiviteter som man gjør ute eksempelvis: turgåing, sykling, jakt og fiske, telting, hyttetur, ski, kiting og bruk av snøskuter.

De prosjektene som er lokalisert nært bebygde områder, har flere stier og blir oftere brukt til friluftsliv enn områder lengre unna bebyggelse. Turbinene vil i de aller fleste tilfellene uansett ha negativ virkning på opplevelsen, spesielt for dem som ønsker stille og urørt natur.

Virkningene for friluftslivet er i form av støy, synlighet, veier, skyggekast og fare for iskast. Samtidig påpeker NVE at det også kan være positive sider med etablering av vindkraft. Veinettet tilhørende anlegget kan for eksempel åpne opp for dem som har behov for tilrettelegging.

«Etter NVEs vurdering finnes det flere alternative friluftsområder i nærheten, men visuelle virkninger vil påvirke også disse områdene. Tiltaket vil også være synlig fra sjøen. NVE legger til grunn at friluftsliv kan bedrives som før i området, men opplevelsen vil kunne bli vesentlig endret. NVE legger imidlertid til grunn at planområdet ikke er et viktig friluftslivsområde i regional og nasjonal forstand, og vurderer at tiltaket alene ikke vil medføre store negative virkninger for friluftsliv»

(«Bakgrunn for vedtak» s. 16 for Maurneset)

Utraget fra det godkjente Maurneset vindkraftanlegg over viser litt av noe som er typisk når det gjelder NVEs vurdering. Det er tydelig at området brukes til friluftsliv. Problemet her,

⁵ Se forklaring på konfliktvurdering i kapittel 2.3

som de fleste andre steder, er at alle områder kan brukes til friluftsliv. Det gjør det vanskelig å sette en grense for når område er så viktig at det må unngås.

Tilfeller som Maurneset er litt i gråsonen hvis man spør seg om stedet er et viktig friluftsområde eller ikke. Andre områder som Raggovidda og Hamnefjellet er mye lettere å vurdere med tanke på friluftsliv. Det er et mye mer utilgjengelig område plassert på blokkmark. Områdene blir dermed mindre naturlig å bruke til friluftsliv på den måten som ved Maurneset. Det er heller slik at vindkraftanlegget åpner opp for at folk skal kunne gå på tur på grunn av veinettet som etableres. Er man derimot ute etter villmarkspreget natur, vil det være negativt.



Bilde 5.1: Dette skiltet møter en når man kommer til bommen ved veien som leder opp til Hamnefjell vindkraftverk. Om skiltet inviterer eller skremmer turgåere kan vel diskuteres. Da jeg var der en tåkete dag, sommeren 2020, møtte jeg hvert fall en eldre dame med gåstaver i god fart opp fjellet.

På motsatt side er det avslåtte anlegget Rieppi. Her er det mer åpenbart at utbygging ville fått store negative konsekvenser for friluftslivet. Det er et attraktivt friluftsområde som blir mye brukt. I tillegg ligger en fjellstue kun 1 km fra anlegget der man satser på nordlysturisme og annen aktivitet som vil bli sterkt negativt påvirket. NVE skriver at de vektlegger dette i den

helhetlige vurderingen.

5.2.7 Lokale ringvirkninger

Den positive faktoren som oftest blir trukket frem av NVE, er at vindkraftanlegget øker sysselsettingen i området. Enten direkte ved at folk får jobb ved anlegget, eller indirekte ved at andre lokale bedrifter som håndverkere og varesalg kan få et oppsving. Dette gjelder spesielt i byggeperioden. I «bakgrunn for vedtak» for Øyfjellet skriver NVE at for etablerte vindkraftanlegg i Norge gir en installert effekt på 15MW omtrent én arbeidsplass. Noe som gjør at NVE estimerer omtrent 20 årsverk for Øyfjellet vindkraftverk i driftsperioden. I utbyggingsfasen er det omtrent 1,5 årsverk per 15MW slik at for Øyfjellet er det 450 årsverk i anleggsfasen. De indirekte sysselsettingen er ikke medregnet. Det kommer også noen skatteinntekter.

Hva næringslivet tenker om vindkraft varierer mye fra sak til sak, og type næring. Ofte er ikke engasjement veldig stort hverken for eller imot. Vindkraft er arealkrevende, og det kan være konkurrerende næringer i de samme arealene. Noen næringer kan kombineres med vindkraft uten problemer og kan til og med ha nytte av vindkraft. For andre næringer kan vindkraft være et stort problem. Særlig gjelder dette reindriftnæringen siden både de og vindkraftnæringen ofte har behov for de samme fjellområdene. Næringer som satser på å selge inn området som opplevelsesdestinasjon for turister med uberørt villmarkspreget natur og nordlys vil også kunne bli negativt påvirket av vindkraft. Andre deler av reiselivet kan være positive ved at det kan gi flere besøkende, særlig i anleggsperioden. Det hevdes også at vindkraftanleggene kan være en attraksjon i seg selv.

5.2.8 Reindrift

Omtrent 40% av det norske landarealet er i dag reindriftsområder (NVE, 2019d). Det i seg selv gjør at sannsynligheten for at vindkraftanlegg kommer i konflikt med reindriftsområder er stor. Samisk reindrift som urfolksnæring er en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur ifølge NVE (2019e). NVE (2019e) skriver videre at de skal ivareta samiske rettigheter blant annet etter grunnloven, pbl, naturmangfoldloven, reindriftsloven og i forskrift om konsekvensutredninger. I tillegg er det et folkerettslig vern gjennom ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

Reindrift nevnes ofte som en næring som påvirkes negativt når det skal etableres vindkraftverk. Reinbeitedistriktet ved de godkjente anleggene i Raudfjell, Dønnesfjord, Hamnefjell og Raggovidda inngikk avtale med utbygger. Reinbeitedistriktene var ikke positive, men de fikk inngått en avtale som gjorde at ulempene ble holdbare. Vardøya har ikke reindrift. Ved de åtte resterende godkjente anleggene, går reinbeitedistriktet imot utbygging.

Ulempene går ofte ut på at reinen unnviker fra planområdet og tilgrensende områder. Særlig anleggsperioden er kritisk fordi det er da det er mest menneskelig aktivitet som reinen skyr. Våren er mest kritiske årstiden fordi det er i kalvingsperioden, avhengig av hvilket område man er i. Noen områder brukes lite på våren, men andre brukes mye. Derfor kan tiltak iverksettes slik at den mest intensive byggingen skjer i den minst kritiske perioden og området for reinen.

Reindriften er kanskje det beste eksemplet på at sumvirkningene for et vindkraftanlegg er viktig å undersøke. Siden reindriften er sårbar for menneskelig aktivitet er alle inngrep i et område med reindrift noe som kan forstyrre næringen i større eller mindre grad. Noen små hytter kan virke ubetydelig, men blir det flere begynner det å få konsekvenser. I hvert fall så store inngrep som et helt vindkraftanlegg kan være ødeleggende. Siden sumvirkningene er viktig, må man se på andre forhold samtidig slik som kraftlinjer, gruvedrift, demninger, veier, hytter og all annen menneskelig aktivitet som reinen påvirkes av.

Mosjøen og Øyfjellet ble behandlet sammen og viser hvordan sumvirkninger blir vurdert. Sumvirkninger for reindrift, friluftsliv og landskap gjorde at kun Øyfjellet fikk godkjent konsesjonssøknad, Mosjøen ble avslått.

«Reinbeitedistriktet er påvirket av flere inngrep i sine beiteområder, blant annet andre kraftverk, jernbane, industribedrifter og hyttefelt. Sammen med Mosjøen vindkraftverk og planer om nye inngrep gjør dette at reindriften blir presset (...) Den samlede inngrepssituasjonen for JillenNjaarke reinbeitedistrikt sett i sammenheng med størrelsen på de omsøkte vindkraftverkene tilsier etter NVEs vurdering at sumvirkninger kan være et viktig argument mot å gi konsesjon til begge vindkraftverkene.»

(«Bakgrunn for vedtak» s. 12-13 for Mosjøen)

Reinen står ikke bare på samme plass hele tiden, men må flytte på seg avhengig av sesong og variasjoner fra år til år. Eksempelvis mellom sommerbeite og vinterbeite. Veien mellom

sommerbeite og vinterbeite kan fungere som en flaskehals og blir denne tettet oppstår problemer. Selv om de to områdene som brukes fortsatt er intakt hjelper det ikke om reinen ikke kommer seg mellom dem.

5.3 Hvilke(t) tema avgjør om det gis konsesjon eller ikke?

Jeg har kommet frem til at det er én forutsetning som må være til stede før en søknad godkjennes. Nemlig at produksjonsforholdene må være gode nok. Alle de godkjente vedtakene begrunnes med gode produksjonsforhold, i tillegg til forpliktelser og mål om fornybar energiproduksjon. Finner man ut at produksjonsforholdene ikke er gode nok vil søknaden bli avslått.

Dette betyr ikke at alle søknader med planområder som har gode produksjonsforhold blir godkjent. Når vilkåret om at gode produksjonsforhold er oppfylt, er det opp til andre forhold å avgjøre om fordelene av store nok til at det kan gis konsesjon. Det vil alltid være negative faktorer i alle saker. Som jeg har vist er det mange tema som spiller inn. Til sammen kan de utgjøre at de negative virkningene blir så store at gode produksjonsforhold ikke er nok for å gi godkjenning. Er de negative faktorene store nok vil søknaden bli avslått selv om det er verdens beste produksjonsforhold. Avslåtte søknader har flere eller sterkere negative virkninger enn søknader som er godkjent. Konfliktvurderingene fra Riksantikvaren og Miljødirektoratet er for eksempel mer negativ for de avslåtte søknadene. Godkjente ligger på rundt C, de som er avslått ligger rundt D.

Hva som er gode nok produksjonsforhold er heller ikke svart-hvit. En lokalisering med ekstremt gode produksjonsforhold kan tåle flere ulemper enn en lokalisering der forholdene bare er akkurat er gode nok. På den måten kan et godkjent anlegg ha de samme ulempene som et anlegg som er avslått. Forskjellen er at fordelene er mye større. Eventuelt motsatt at det er svært få ulemper slik at det man tåler at produksjonsforholdene ikke er de aller beste, bare tilstrekkelig.

Jeg kan ikke konkludere med at noen argumenter eller temaer er avgjørende alene for at en søknad skal bli godkjent eller avslått. Det er alltid en helhetlig vurdering av alle tema som ligger til grunn når NVE fatter et positivt vedtak. Ingen søknader godkjennes uten at alle temaer er vurdert. Om undersøkelsene som gjøres er gode, og om vektleggingen i den helhetlige vurderingen er rett, kan alltdiskuteres. Det kunne sikkert vært vurdert andre tema og problemstillinger i tillegg. De ulike faktorene i slike saker vil vurderes ulikt aktørene

imellom. En kommunes eller Riksantikvarens vurdering er ikke nødvendigvis det samme som NVEs vurdering. Vurderingene kan være gal, for eksempel at støynivået blir høyere enn det man trodde.

På de søknadene som blir avslått så er det sjelden at alle punkter blir undersøkt før det gis avslag. Når NVE har nok argumenter til at de ikke kan godkjenne, brukes det ikke tid på å fortsette prosessen, slik at begrunnelsen kunne vært grundigere og mer kompleks enn det som kommer frem. Samtidig er det kun to søknader som blir avslått bare på grunn av én faktor. Et prosjekt i Hammerfest og et på Røst.

I Hammerfest var årsaken at det var så stor usikkerhet rundt inngrepssituasjon for reindriften at prosjektet ble avslått ut ifra en føre-var tankegang. NVE skriver at selv om vindkraftverket kunne gitt vesentlige negative virkninger for reindriften kunne søknaden ikke avslås på grunnlag av dette alene. Avbøtende tiltak kunne ha redusere virkningene. NVE skriver likevel at de la avgjørende vekt på den samlede inngrepssituasjon for reinbeitedistriktet. Det var en risiko for at reindriften ikke kunne opprettholdes på samme nivå. Dermed kom det i tillegg folkerettslige hensyn inn og gjorde at søknaden ble avslått av hensyn til reindrift. NVE fant ingen grunn til å redegjøre saken ytterligere.

På Røst var saken helt annerledes. Her ble vindkraftanlegget først godkjent av NVE. Så kom det klage fra Norges Miljøvernforbund og Meteorologisk institutt. Klagen fra Norges Miljøvernforbund hadde ingen betydning. Klagen fra Meteorologisk institutt ble derimot tatt til følge av NVE og de omgjorde det første vedtaket. Vindkraftanlegget var planlagt å være i værradarens hovedstråle. Luftfartstilsynet og Avinor uttalte også at en svekkelse av radaren vil kunne fått betydning for Bodø lufthavn. Dette er den eneste saken i mitt datamateriale der en klage på NVEs vedtak blir tatt til følge av NVE selv, og ikke videresendt til OED. NVEs omgjøringsvedtak ble derimot også klaget inn av Røst kommune og tiltakshaver. Denne gangen fant NVE ingen grunn til å endre vedtaket og OED beholdt NVEs vedtak.

Det er ikke slik at når NVE har godkjent en søknad så har de godkjent hele den opprinnelige søknaden. Det gjøres tilpasninger hele veien. NVE setter en rekke vilkår i så godt som alle godkjente søknader. Det kan for eksempel være krav om etterundersøkelser av fugleliv, farge på turbiner eller bruk av adkomstvei. Noen søknader får blant annet tildelt mindre MW (effekt) enn det som blir søkt om. Som man ser i 4.1 ble Kvitfjell halvert fra å ha søkt om 200MW til å få godkjent 80MW. Det samme gjelder Raggovidda fra 350MW til 200MW og

Raudfjell fra 144MW til 100MW Det viser at det gjøres tilpasninger.

5.4 Er det noen aktører som oftere har fått gjennomslag i vindkraftsaker?

En ting er resultatet av avgjørelser, ulike temaer med argumenter for og imot, meninger, fagkunnskap og diskusjoner som er i forbindelse med vindkraft. En annen ting er at det er forskjellige aktører som fremmer alle disse ulike sidene med vindkraft. Derfor er det viktig å finne ut av hvilke aktører som fremmer de ulike argumentene. Bare på den måten kan man si noe om hvilke aktører som har mest innflytelse når den endelige avgjørelsen tas. Det må påpekes at hvis en aktør sjelden og aldri når frem med sine argumenter betyr det ikke nødvendigvis at den spesifikke aktøren blir tilsidesatt fordi han er den han er. Det kan like gjerne være at argumentene til aktøren er dårligere og derfor ikke vinner frem.

Inderberg et al (2019) kommer i sin studie frem til at det er NVE, OED, vertskommunen og tiltakshaveren som har størst innflytelse på det endelige resultatet av en konsesjonssøknad. Frivillige organisasjoner, regionale myndigheter, privatpersoner og andre interesser har mindre de skulle ha sagt. Jeg er i stor grad enig i dette. I tillegg regner jeg Miljødirektoratet som en aktør med en særlig viktig posisjon. Det er konsekvensene for miljøet som er den store ulempen med vindkraft og Miljødirektoratet er fagdirektoratet for nettopp dette fagområdet. Forskingen til Inderberg, Theisen, & Flom (2020) viser at høy miljøpåvirkning i et vindkraftprosjekt vil redusere sannsynligheten for at konsesjon blir gitt. Studien undersøker 102 prosjekt, 100 av disse ble vurdert til å ha negative miljømessige konsekvenser. De to siste ble vurdert til å ha nøytral påvirkning. Dette bekrefter altså at det er miljøpåvirkningen vindkraftutbygging har, som er den store ulempen med vindkraft.

5.4.1 Olje og energidepartementet (OED)

Selv om OED har liten innflytelse på det opprinnelige vedtaket NVE fatter, er nesten alle av NVEs vedtak klaget inn til OED. Dermed er det OED som nesten alltid tar endelig avgjørelse i sakene. Jeg har undersøkt begrunnelsen OED kommer med i de 15 sakene som er klaget på. Det jeg ser er at de avgjørelsene som tas lener seg tungt på de vurderingene som NVE allerede har gjort i deres vurdering. Jeg observerer at Inderberg et al (2019) skriver det samme. Likevel gjør OED selvstendige vurderinger og endret faktisk NVEs vedtak i fire saker, fra godkjent til avslått. Samtidig vurderer de ikke hele søknaden på nytt. De vurderer klagen og

om den tilfører noe nytt som gjør at avgjørelsen blir annerledes.

5.4.2 Norges vassdrags og energidirektorat (NVE)

Jeg vil påstå at NVE er den viktigste aktøren siden de er konsesjonsmyndighet i dagens system. Selv om NVE er underlagt OED, og selv om OED er har siste ordet i klagesaker. Tross alt er det NVE som behandler alle saker, ikke kun de som blir klaget på. Det er NVE som følger alle vindkraftprosjekter i landet gjennom hele prosessen. På den måten har de opparbeidet seg mye erfaring og fagkunnskap knyttet til vindkraft, energisektoren, og konsesjonsbehandling. Det blir misvisende å si at NVE er en aktør som får gjennomslag på noe måte. De skal vurdere det andre aktører kommer med av innspill og ta siste vurdering. På den måten får jo NVE alltid gjennomslag, unntatt når OED omgjør vedtaket deres. Så spørsmålet er hvilke aktører som får gjennomslag i NVEs, og eventuelt OEDs, behandling av konsesjonssøknaden.

5.4.3 Miljødirektoratet og Riksantikvaren

Det er en rekke andre tema som inngår konsesjonsbehandlingen, men som ikke har den type konfliktvurdering som Miljødirektoratet og Riksantikvaren kommer med. Disse to aktørene gis på den måten en tydeligere stemme i enn de ville hatt uten en like tydelig karakter i konfliktvurderingen. De temaene de kommer med innspill til er naturmiljø, landskap og kulturminner og kulturmiljø. Dette er tema får mye oppmerksomhet og som er aktuelle i alle vindkraftsaker. På grunn av dette blir innspillene deres viktig.

Miljødirektoratet og Riksantikvaren kan sies å være de sterkeste aktørene innenfor sine fagområder og som det lyttes mest til. På grunn av den tematiske konfliktvurderingen, og det faktum at ulempene med vindkraft for det meste handler om konsekvensene for miljø, har Miljødirektoratets uttalelser særlig mye har mye å si for NVEs vurderingsgrunnlag.

Vurderinger fra Miljødirektoratet får mer plass i «bakgrunn for vedtak», og NVE legger mer vekt på innspill fra Miljødirektoratet, enn eksempelvis fra miljøvernorganisasjoner som kommenterer på mange av de samme temaene.

Det viser seg ved at konfliktvurderingene fra Riksantikvaren og Miljødirektoratet er mer negativ i søknadene som avslås. Konsesjonssøknader som NVE har godkjent får oftest karakter på rundt C i de tematiske konfliktvurderingen, og ingen dårligere enn D. Søknader som er blitt avslått ligger rundt D og med flere anlegg nede på E. Det tyder på at NVE tar

hensyn til konfliktvurdeirngen som gis av Miljødirektoratet og Riksantikvaren i sine vurderinger.

5.4.4 Statsforvalteren

Statsforvalteren har gjerne lokalkunnskap som aktørene på nasjonalt nivå ikke har. Derfor kan de fortelle mer om spesifikke problemstillinger som en må være oppmerksom på.

Statsforvalteren kommer med innspill til de samme temaene som Miljødirektoratet og Riksantikvaren, i tillegg kommenterer de og gir konfliktvurdering på reindrift. Det er ikke alltid det blir gitt en konfliktvurdering med karakter for reindrift, men de godkjente sakene som har fått karakter er noe mer positiv enn de avslåtte. De har en karakter på rundt C-D, og de avslåtte ligger på rundt D-E.

I tre av de fire sakene som NVE godkjente, men OED endret til avslag, hadde Statsforvalteren fremmet innsigelse. I tillegg fremmet Statsforvalteren innsigelse til Øyfjellet og Dønnesfjord på grunn av reindriften, og i Raudfjell på grunn av sumvirkninger. OED godkjente disse.

5.4.5 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen er mer todelt. På den ene siden er det politikere som lager planer om vindkraft, og på den andre siden er det en administrasjon som har ansvar for kulturminner. Det er særlig fylkeskommunens ansvar for kulturminner som kommer tydeligst frem i datamaterialet. Fylkeskommunen har ikke noen stor rolle i «bakgrunn for vedtak». De gir tilbakemelding om det er automatisk fredede kulturminner eller ikke, og om de synes konsekvensutredningen er godt nok gjennomført. Ut over det er Fylkeskommunen lite til stede.

5.4.6 Kommunen

Vertskommunen er positiv i 12 av 13 godkjente saker. Vertskommunen er også positiv i 11 av 12 avslåtte saker. Dette underbygger til en viss grad resultatet fra Inderberg, Theisem & Flom (2020) om at kommunene har en uformell vetorett når vindkraftsøknader godkjennes.

Samtidig viser det at kommunene ikke har noe de skulle ha sagt når NVE bestemmer at det ikke skal gis konsesjon. Så det å påstå at kommunene har stor innvirkning på resultatet med å henvise til at det er så få godkjente søknader kommunen er negativ til, gir et skjevt bilde når man ser at de også er positiv i 11 av 12 saker. Kommunenes mening kan til en viss grad

sammenlignes med vilkåret om produksjonsforhold. Det må være gode produksjonsforhold for at det skal gis konsesjon, men det er ikke tilstrekkelig alene. Det samme kan sies om kommunen. Kommunen må være positiv for at anlegget skal bli godkjent (med få unntak), men om andre forhold gjør at anlegget blir avslått betyr kommunenes positive innstilling lite.

5.4.7 Organisasjoner og private

I mitt datamateriale kan jeg ikke se at privatpersoner og organisasjoner får en stor betydning for resultatet i konsesjonsbehandlingen. De fleste temaer støtter seg mest på fagrapporter som greier ut om hvilke sannsynlige virkninger utbyggingen vil gi for deres fagområde. Det som høringsinnspill fra organisasjoner og private antagelig fører mest til er å vise beslutningstakere at det er engasjement, og bekrefte eller kritisere faglige utredninger.

Miljøorganisasjoner som Naturvernforbundet og Norsk ornitologisk forening kommer gjerne med innspill knyttet til naturmiljø, landskap og friluftsliv. De mener virkningene er mye større enn det som kommer frem i beslutningsgrunnlaget. Når privatpersoner en sjelden gang gir innspill, er også det ofte knyttet til de samme kategoriene. Likevel er det Miljødirektoratet og Riksantikvaren med deres konfliktvurdering, Statsforvalteren og andre offentlige organ som for mest plass «bakgrunn for vedtak». Når miljøorganisasjoner kommer med innspill, prøver de alltid å få frem de negative sidene ved vindkraft og få NVE til å vektlegge det negative mer. De fremmer også påstander om at vindkraft er en teknologi Norge ikke burde benytte seg av. Dette er ikke noe NVE bruker til å ta beslutninger i spørsmål om konsesjon.

Miljøorganisasjoner viser gjerne til utredninger og innspill fra Miljødirektoratet og Statsforvalteren og prøver å få NVE til å vektlegge det miljømessige aspektet mye sterkere enn de gjør. NVE legger mer vekt på Miljødirektoratets konfliktvurdering eller innsigelse fra Statsforvalteren, enn innspill fra Naturforbundet.

5.5 Hvorfor klages det på NVEs vedtak??

Noe av det man raskt legger merke til er at mange av de godkjente anleggende ikke har startet å byggingen, selv mange år etter at de fikk konsesjon. En av flere årsaker til det er at vedtakene som fattes av NVE svært ofte blir klaget inn til OED. Til tross for flere år med utredninger, høringer, vurderinger, rapporter og begrunnelser på flere titalls sider ender det med at nesten hvert eneste av NVEs vedtak mottar klage og blir videresendt til OED.

Inderberg, Theisen & Flåm (2020) skriver at 80 prosent av NVEs vedtak blir klaget inn og sendt til OED for endelig avgjørelse.

Hvem er de som klager? Og hva er årsaken? Det er lett å tenke på at de som er mot utbygging vil klage uansett hvis en søknad blir godkjent. Og de som er for utbygging vil klage dersom det blir avslag. Man kan hevde at det ikke er noe feil med saksbehandlingen, men heller et ønske om å trenere saken lengst mulig. Er man uenig med NVEs vedtak, har man ikke noe å tape på å klage, men man har alt å vinne. Derfor er det bare å sende inn en klage å håpe at OED gjør om saken.

Slik jeg skrev i kapittel 3.2 så vil skjønnsmessige vurderinger alltid kunne føre til uenighet om hva som skal vektlegges mest. Dermed vil de som ikke er enig i den skjønnsmessige vurderingen til NVE kunne klage og si at deres hensyn ikke er vektlagt nok. Så det er egentlig ikke veldig overaskende at det er et høyt antall klager. Samtidig viser det seg at OED faktisk gjør om på fire av de godkjente konsesjonssøknadene i mitt datamateriale. Det er kanskje ikke mye, men er heller ikke lite. Spesielt når man tar i betraktning at behandlingstiden er på flere år på å avklare konsesjonssak.

5.5.1 Godkjent av NVE, men avslag fra OED

De fire sakene som er godkjent av NVE, men avslått av OED er: Maurneset, Kalvvatnan, Skallhalsen og Fálesrásša. I motsetning til NVE er det i større grad enkelthensyn som blir vektlagt når OED ender opp med å avslå sakene.

Maurneset mottok seks klager på konsesjonsvedtaket og innsigelse fra Statsforvalteren. Nøyaktig hvem som klaget kommer ikke frem, men det er påklaget av samiske interesser, natur- og friluftsinnteresser og hytteiere i området. I flere av klagen ble det pekt på at prosjektet ville hatt begrenset samfunnsnytte, som følge av lav årlig produksjon, og at prosjektet ville gitt betydelige ulemper for andre brukere av området. OED tok klagen til følge og mente at inntektene ikke veide opp for ulempene tiltaket ville medført.

Vindkraftverket ble ansett som et marginalt prosjekt økonomisk sammenlignet med andre konsesjonsgitte prosjekter.

Kalvvatnan mottok en rekke klager og innsigelser fra flere naturvernorganisasjoner, Riksantikvaren, Sametinget, Statsforvalteren og reinbeitedistriktet. OED omtaler kun konsekvensene for reindriften og vurderer at summen av alle inngrep ville kunne hindret

reindriften å beholde antall dyr på et tilfredsstillende nivå. Saken avslås med bakgrunn i urfolksvern. Fálesrássa ble avslått av samme grunn, men med noen færre klagere; områdestyret, reinbeitedistriktet, Ungdom i Gearretnajárga reinbeitedistriktet og Norges Miljøvernforbund.

Skallhalsen fikk klage fra reinbeitedistrikt (som ble trukket tilbake) og Forsvaret. Forsvaret mente at det var stor usikkerhet rundt virkningene et vindkraftanlegg ville fått for deres infrastruktur. Det var i tillegg stor usikkerhet rundt avbøtende tiltak som ble estimert til å ha en kostnad på over 100 millioner kroner. OED avslo søknaden på grunn av forstyrrelser for Forsvarets infrastruktur.

5.5.2 Avslag fra NVE og OED

Det er seks saker som er avslått av NVE som er klaget inn til OED. Hammerfest, Mosjøen og Røst mottok klage fra tiltakshaver og kommunen. Hausghornet, Sleneset og Skogvatnet mottar klage kun fra tiltakshaver.

I Hammerfest var man uenig i den vektleggingen NVE gjør av de ulike hensynene. Kommunen mente at det ble lagt for lite vekt på de positive ringvirkningene med anlegget.

Ved Mosjøen, Røst, Sleneset og Haugshornet mente tiltakshaver at vedtaket ble fattet på feil grunnlag og at det var feil i saksbehandlingen. Røst kommune mener også dette. OED var uenig og beholdt NVEs vedtak.

Skogvatnet ble avslått på grunn av liten kapasitet i nettet. Tiltakshaver mente at siden nettet er fra 80-tallet burde det oppgraderes snarlig slik at det kan ta imot energi fra vindkraftanlegget. OED var uenig og beholdt NVEs vedtak.

5.5.3 Godkjent av NVE og OED

Det er også seks saker som er godkjent av NVE som har fått klage, men der OED har beholdt NVEs vedtak: Kjøllefjord, Fakken, Dønnesfjord, Raudfjell og Øyfjellet. Antallet aktører i hver klagesak står i motsetning til de søknadene som er avslått og som bare mottar klage fra kommunen og tiltakshaver. Bortsett fra Dønnesfjord som bare mottok klage fra metrologisk institutt, mottok de andre sakene klager fra en rekke forskjellige aktører. Reinbeitedistrikter, lokale motstandsgrupper og miljøvernorganisasjoner er gjengangerne. Raudfjell er den eneste

saken som er blitt godkjent selv om kommunen er negativ til utbygging, så her har også kommunen sendt inn klage.

Klagene fra motstandsorganisasjoner og miljøvernorganisasjoner handler i mye større grad om den helhetsvurderingen som er gjort i forbindelse med vedtaket. Det påpekes at det er feil i saksbehandling, at man ikke tar tilstrekkelig hensyn til ulempene vindkraftanlegget vil medføre for sårbare arter, reindrift og naturmiljø generelt. Reduksjon av INON, friluftsområder som blir berørt, støy, synlighet, iskast osv. Reinbeitedistriktene klager handler selvfølgelig om virkningen for reindriften og ikke andre ting.

5.6 Noen sammenhenger i datamaterialet over tid, lengde og effekt

I tabell 8.1 som er lagt som vedlegg har jeg samlet noen tall fra alle 46 tilgjengelige ferdigbehandlede vindkraftsaker på NVEs nettsider for fylkene: Troms og Finnmark, Nordland, Møre og Romsdal og Agder. I tabellen har jeg inkludert sidetall og årstall i «bakgrunn for vedtak», og antall MW. Utvalget er økt for å minske risikoen for at tallene fra datamaterialet mitt bare skulle være helt tilfeldig. Det har jeg gjort ved å supplere med tall fra alle de resterende ferdigbehandlede sakene i de tre fylkene, pluss alle ferdigbehandlede sakene i Agder. I Agder er det 10 ferdigbehandlede vindkraftsøknader slik at utvalget øker til 46.

Årsaken til at jeg har dette med er at det gir en indikasjon på forskjell i kompleksiteten mellom ulike saker. Det vises spesielt godt når man sammenligner gjennomsnittlig sidetall i «bakgrunn for vedtak» i alle 46 vindkraftsakene. De godkjente sakene som ikke er klaget inn til OED, er omtrent 20 sider kortere enn de sakene som har fått klage. Ser man enda nøyere i tabellen oppdager man at sakene OED har endret, er de sakene «bakgrunn for vedtak» har høyest sidetall. Det gir en indikasjon på at disse sakene var vanskeligere å avgjøre. Sakene har ikke nødvendigvis flere problemstillinger, men de problemstillingene kan være mer komplekse. NVE hadde eksempelvis behov for å komme med en større redegjørelse av kunnskapsgrunnlaget og de vurderingene som ble gjort.

Noe annet som viser seg er at sidetallene i «bakgrunn for vedtak» for godkjente saker i gjennomsnitt er på 60 sider. De avslåtte sakene er i gjennomsnitt 26 sider. Det avslåtte «Haugshornet vindkraftanlegg» er på 90 sider. Tar man bort denne saken faller gjennomsnittet ytterligere ned til 20 sider for avslåtte saker. Dette er ikke spesielt unaturlig at de avslåtte

dokumentene er mindre omfattende. Det bekrefter det jeg tidligere har skrevet at NVE ikke bruker tid på å utrede videre hvis de allerede har nok til å avslå saken.

Andre tendenser i materialet handler om størrelsen på anlegg og årstall. «Bakgrunn for vedtak» for de godkjente anleggene uten klage, er i gjennomsnitt fra år 2006. De godkjente søknadene som er klaget inn og omgjort av OED, er i gjennomsnittlig fra år 2013. Godkjent av både NVE og OED, er i gjennomsnittet fra år 2010. Dette forteller at noe har endret seg de 20 årene som vindkraftproduksjonen har vært i Norge. Det er en klar tendens at jo nyere sakene er, jo større sjans er det for at de skal motta klage og bli endret på av OED. Det tyder på at det var mindre konflikt de første årene man bygget vindkraft i Norge, men i nyere tid er det blitt mer konfliktfyllt. Det kan være flere årsaker til det. slik som at turbinene er blitt større, mer omfattende prosjekter, flere søknader, mer kunnskap og erfaring, og større oppmerksomhet.

Gjennomsnittlig størrelse på anleggene ligger på rundt 100MW. Dette er relativt jevnt uavhengig av resultat på søknaden. Det eneste unntaket er de seks avslagene som ikke har fått klage. De er en god del mindre med gjennomsnittlig størrelse på 54 MW. De nyeste anleggene har en noe høyere effekt.

Siden utvalget er såpass lite og heller ikke er tilfeldig utvalgt er ikke dette statistisk signifikant, og man kan ikke trekke noen konklusjoner direkte ut fra dette. Fjerner man en eller to saker med ekstreme verdier blir tallene straks mer nyansert. Samtidig må man være oppmerksom på at det kan være helt andre faktorer som kan spille inn når det gjelder denne typen sammenhenger. Det er noe som kan undersøkes nærmere i en kvantitativ analyse ved å ta alle vindkraftsakene i Norge slik at utvalget blir større. På tross av det er trekkene ganske tydelige for disse fire fylkene og det er tvilsomt at det er helt tilfeldig.

5.7 Oppsummering av empiriske funn

I dette kapitlet har en kunne lese at NVEs vurderinger kan deles inn i åtte tema: naturmiljø, landskap, støy, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, næringsliv, reindrift og produksjonsforhold. Det er altså disse temaene som blir vurdert når utbygger sender inn konsesjonssøknad til NVE.

Temaet «produksjonsforhold» er en forutsetning for at en konsesjonssøknad skal godkjennes. Er produksjonsforholdene dårlige vil konsesjonssøknaden avslås. Det betyr ikke at det alltid

blir bygget vindkraft når produksjonsforholdene er gode. Dersom de negative konsekvensene for de syv andre temaene er større enn fordelene blir det ingen bygging. Hvilke konsekvenser som faktisk er så store at søknaden avslås er mye vanskeligere å vurdere, og det er dette mye av konflikten om vindkraft handler om.

Jeg kan ikke konkludere med at noen av temaene vektlegges mer enn andre tema.

Hovedkonklusjonen er at NVE alltid tar en helhetlig vurdering av alle tema. Ingen søknader godkjennes uten at alle tema er vurdert. Bare i to tilfeller er en søknad avslått kun på grunn av ett enkelt forhold. Vedtakene er skjønnsmessige avgjørelser som NVE baserer på de innspill og utredninger som er gitt. Likevel er det noen enkeltfaktorer som tas mer alvorlig enn andre. Da tenker jeg på støy og synlighet nær bebyggelse. Ingen av de godkjente anleggene har helårsboliger så nært at støyverdiene blir for høy. Synlighet fra bebyggelse tas også mye mer alvorlig enn synlighet fra ubebygde områder. Siden vindkraft oftest plasseres på avsidesliggende steder, er dette sjelden et problem og har derfor egentlig liten betydning.

Siden det ikke er et enkelt tema som dominerer kan jeg derfor heller ikke si at det er en enkelt aktør som oftere får gjennomslag enn andre. Det er klart at miljøkonsekvensene er den store ulempen med vindkraft. Derfor har Miljødirektoratet en viktig rolle siden de er fagdirektorat for tema. Innspill fra Miljødirektoratet er mer fremtredende i «bakgrunn for vedtak» enn innspill fra eksempelvis miljøorganisasjoner og privatpersoner om samme tema.

Riksantikvaren kommer med faglige innspill til spørsmål knyttet til kulturminner og kulturmiljø og blir på den måten den viktigste aktøren innenfor dette området. Når det gjelder energifaglige spørsmål er det NVE selv sammen med tiltakshaver og kraftselskapene, som har innspill. I tillegg kommer kommunens mening inn som et viktig moment og Statsforvalteren når det gjelder til reindrift. I enkelttilfeller er det også andre aktører som kan ha stor betydning slik som Forsvaret og Meteorologisk institutt hvis det er noe som kan hindre deres interesser.

Det neste som er blitt undersøkt er hvorfor NVEs vedtak mottar så mange klager. Det viser seg at søknadene som er avslått mottar klage fra tiltakshaver og kommunene. De godkjente søknadene mottar klage fra mange flere aktører, men det er oftest aktører knyttet til miljøspørsmål slik som reindriftsnæringen og Statsforvalteren, miljøvernorganisasjoner som Naturvernforbundet, Norges Miljøvernforbund, Norsk ornitologisk forening og andre lokale aktører. Innholdet i klagen varierer, men gjengangeren er at klagerne er uenig i vektlegging og den skjønnsmessige vurderingen som NVE har gjort.

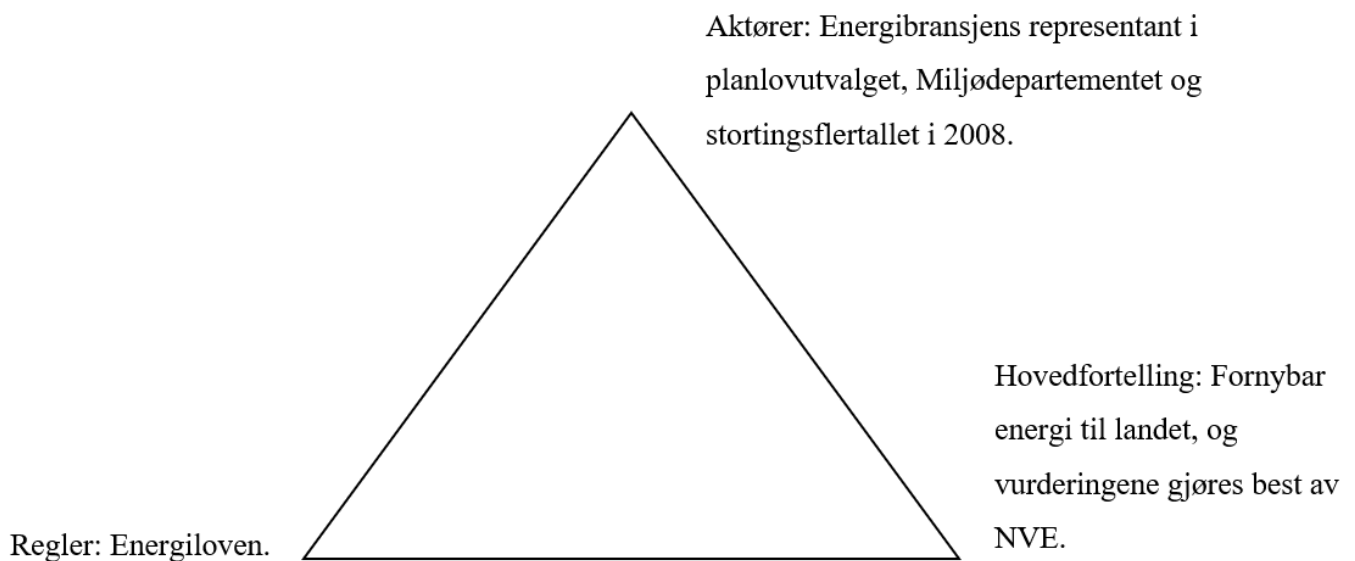
6 Diskusjon

I dette kapittelet skal jeg diskutere de viktigste funnene i kapittel 5. Ved å bruke teori om policy-arrangement skal jeg tydeliggjøre hva mine funn kan si om vindkraftsektoren.

Hovedkonklusjonen i forrige kapittel var at NVE avgjør en konsesjonssøknad på bakgrunn av en helhetlig vurdering. Dagens policy-arrangement blir satt opp mot et alternativt policy-arrangement der energiloven fases ut til fordel for plan- og bygningsloven.

6.1 Vindkraftsektorens policy-arrangement i dag: «NVE-arrangement»

Vindkraftsektoren er en underkategori av energisektoren i Norge. Kan gjerne kategoriseres som en del av den fornybare energisektoren. Policy-rammeverket brukes til å vise hvordan forholdet mellom regler, aktører og diskurs er med på å forme vindkraftsektoren. Plasserer man vindkraftsektoren slik den er i dag inn i policy-trekanten blir den seende slik ut:



Figur 6.1: NVE - arrangement

Jeg kaller dagens policy-arrangement for «NVE-arrangementet». Jeg har gått gjennom regelverket for bygging av vindkraft i kapittel 2.5. Der kan man lese at det er energiloven, altså en sektorlov, styrer konsesjonsbehandlingen i Norge. Energiloven utgjør derfor regelhjørnet i NVE-arrangementet. Energiloven gjør NVE til beslutningsmyndighet, og OED til klageinstans.

De som mener at man skal fortsette med dette systemet, med energiloven som primært lovgrunnlag, og NVE som beslutningsmyndighet er: energibransjens representant (Toven) i planlovutvalget, Miljødepartementet som la frem forslaget til Stortinget, og stortingsflertallet som vedtok lovverket i 2008. Disse tre blir derfor stående i aktørhjørnet i NVE-arrangementet.

6.1.1 Hvilke diskurser kan man se i datamaterialet?

Da har jeg altså funnet både regel-hjørnet og aktør-hjørnet i dagens policy-arrangement, men diskurs-hjørnet gjenstår fortsatt. For å finne hvilke diskurser som gjelder for NVE-arrangementet bruker resultatene i kapittel 5 som utgangspunkt. Ut fra temaene og vurderingene som kommer frem der, har jeg identifisert tre diskurser som til sammen utgjør hovedfortellingen (story-line) i NVE-arrangementet. Jeg har også funnet en konkurrerende diskurs til hovedfortellingen.

6.1.1.1 *Klimavern-diskursen*

Den første diskursen har jeg gitt navnet «klimavern-diskursen». Dette er en diskurs om at fossile energikilder fører til menneskeskapte klimaendringer. Det skaper behov for å bygge mer fornybar energi med mindre utslipp. Dette er den tydeligste diskursen av alle og kan sies å være på et mer overordnet nivå. Hadde ikke denne diskursen eksistert ville det trolig ikke blitt bygd særlig mye vindkraft i Norge. Utbygging av vindkraft er et steg mot politiske mål og forpliktelser om utslippskutt. Dette vises godt i datamaterialet ved at det alltid henvises til fornybarmål og forpliktelser til EUs fornybardirektiv. Konesjonsprosessen kan sees på som et ledd i iverksettingen av denne politikken.

Aktørene som henter argumenter fra klimavern-diskursen, er egentlig alle som mener vindkraft er med på å begrense menneskeskapte klimaendringer og at det er noe man ønsker. I «bakgrunn for vedtak» er det særlig NVE og kommunene som argumenterer med at vindkraft er en nødvendighet for å få ned utslippene i Norge. NVE bruker klimavern-diskursen siden de som energimyndighet har ansvar for å gjennomføre vedtatt politikk. Kommunene sier de ønsker å ta ansvar for grønn omstilling og at det er en årsak til at de er villig til å stille med arealer på tross av ulempene.

Sitatet under som handler om elektrifisering av petroleum- og gruvesektoren, illustrerer et av flere paradoks som følger med klimavern-diskursen.

«NVE har vektlagt at planområdet for Raudfjell vindkraftverk har gode vindressurser og at det er gunstig for kraftsystemet å etablere ny kraftproduksjon i denne regionen de nærmeste årene, som følge av planlagt økt forbruk i petroleums- og gruvesektoren i blant annet Finnmark».

(«Bakgrunn for vedtak» s.1 for Raudfjell)

På den ene siden ønsker man å kutte ut olje (og kull i Europa) på grunn av de utslippene. Samtidig er vi fortsatt avhengig av petroleumssektoren og gruvedrift for å ha nok energi, og rett type energi. Derfor brukes vindkraft til å gi klimavennlig energi til disse sektorene slik at noe av utslippene fra petroleums- og gruvesektoren forsvinner. På den måten kan man argumentere for at vindkraft er med på å opprettholde legitimiteten for produksjon av olje i Norge. Dette på tross av at det meste av utslippene kommer når oljen brukes. Tanken er at litt er bedre enn ingenting. Problemet er at det virker veldig selvmotsigende å skulle bygge ut vindkraft i norsk natur for å elektrifisere petroleumssektoren. Slike motsigelser gjelder også andre ting som jeg har vært inne på slik som at urørte områder er viktig både for vindkraft, friluftsliv og reindrift. Problemet er at det ene utelukker det andre i mange tilfeller. Det er gjerne her det tradisjonelle naturvernet skiller lag fra klimavern-diskursen. I klimavern-diskursen er det klima som er det viktigste å verne, selv om det går på bekostning av nærmiljøet.

6.1.1.2 Forsyningssikkerhets-diskursen

Den andre diskursen kaller jeg for en «forsyningssikkerhets-diskurs». Her inngår argumenter som at det må produseres mer energi for at forsyningen skal være trygg, stabil og forsyne alt som har behov for energi. Et annet viktig spørsmål er om nettet i regionen kan ta imot og frakte ut energien som produseres. I tillegg kommer strømprisene inn som en faktor.

Det er kjent at andelen fornybar energi må økes, og til slutt fase ut bruken av fossil energi. I tillegg forventes det at forbruket blir mye høyere, særlig på grunn av elektrifisering av sokkelen, i industrien og i transportsektoren. Med økt forbruk kreves det også at produksjonen øker. Og vindkraft er en måte å øke produksjonen på slik at forbruket kan fortsette. Eventuelt kan man sette inn tiltak for å få ned forbruket slik som prisregulering eller effektivisering. Forsyningssikkerhets-diskursen gjelder heller ikke bare for vindkraft. All produksjon av energi vil kunne gå inn under denne diskursen. Siden vindkraft har vært så liten del av Norges

energiproduksjon til nå, vil utbygging skape et større mangfold av produksjonsformer. På den måten er mer vindkraft med på å skape et mindre sårbart energisystem.

Aktørene som henter argumenter fra forsyningssikkerhets-diskursen er NVE, og tekniske instanser som lokale/regionale kraft- og nettselskaper og Statkraft. NVE fordi de er øverste energimyndighet etter departementet. De har ansvar for å forvalte energiressursene i landet. De tekniske instansene er de som vet hvordan energisituasjonen er i regionen, og om det er hensiktsmessig at nettet tar imot energi fra vindkraft.

6.1.1.3 Ringvirknings-diskursen

Den tredje diskursen er «ringvirknings-diskursen». Her fremmes argumenter om at vindkraft kan gi arbeidsplasser, være positivt for næringsliv og generelt positive økonomiske ringvirkninger for lokalsamfunnet. I de fleste sakene blir utbygging sett på som positivt for næringsliv og man mener at lokale bedrifter vil få et oppsving, særlig i byggefasen. I tillegg gir selve vindkraftverket et par årsverk i seg selv. Diskursen kan slå begge veier. Dersom det allerede finnes bedrifter, eller er planlagt bedrifter som tilbyr større positive ringvirkninger og vindkraftverket kan skade dette arbeidet, vil utbygging bli sett på som negativt. Dette er imidlertid sjeldent da vindkraft som oftest bygges ut der det er liten annen aktivitet. Man prøver heller å finne en løsning for å beholde det gamle og samtidig bygge ut vindkraft. Reindriftsnæringen, og i noen tilfeller reiselivsbedrifter som satser på opplevelser i urørt og stille natur, er de næringene som særlig vil bli rammet av vindkraft.

Aktørene som argumenterer med ringvirknings-diskursen, er i hovedsak kommunen og noen typer næringsliv. NVE er en aktør uansett fordi de skriver dokumentene og må ta med i vurderingen alle innspill som kommer. Kommunene er de som vektlegger verdiskapning, arbeid og økonomiske virkninger høyt og er den sterkeste forkjemperen for denne diskursen.

6.1.1.4 Sårbarhets-diskursen

De tre foregående diskursene møter motstand i en diskurs som jeg kaller for «sårbarhets-diskursen». Denne diskursen går ut på å verne miljøet og beskytte det som er sårbart. Her inngår klassisk naturvern av sårbare arter og naturtyper, men tillegg kommer også andre faktorer inn slik som reindrift, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv og generelt vern mot visuell og hørbar støy. Det som skiller sårbarhets-diskursen fra de tre andre diskursene, er at denne diskursen er negativ til utbygging.

Viktige aktører her er Miljødirektoratet og Statsforvalteren som er statens organer med natur og miljø som sine fagområder. Det samme gjelder Riksantikvaren og Fylkeskommunens stilling til kulturminner. Alle disse aktørene kommer med faglige tilbakemeldinger knyttet til sine fagområder som NVE skal ta med i avveiningen. De er ikke prinsipielt imot vindkraft, men oppgaven de har er å se til at deres sektor blir tilstrekkelig vurdert. Dermed blir det også deres oppgave å gi tilbakemelding om hvordan vindkraft kan påvirke deres fagområder. Fuglene kan ikke fly inn til NVE og gi innspill til en konsesjonssøknad. Det er Miljødirektoratets oppgave å forvalte miljøet og følgelig representerer de andre perspektiver enn sektorer som har ansvar for andre tema.

Naturvernorganisasjoner og motstandsgrupper som fronter sin sak er heller ikke uvanlig. Disse aktørene er tydeligere enn de statlige aktørene som gir en mer nøktern faglig begrunnelse. Naturvernorganisasjoner og motstandsgrupper kan nok sies å være de som går tydeligst imot de tre andre diskursene. De er kritiske både til vindkraft som teknologi, behovet for vindkraft, utredninger og konsesjonsprosessen. I tillegg vektlegges de negative faktorene mye sterkere enn det NVE gjør. Vindkraft blir sett på som et element i landskapet som ikke hører hjemme der. Industrialisering av naturen. Det er med på å ødelegge naturen i seg selv, og den verdien som mange aktører verdsetter i landskapet.

Det er gjerne slik at miljøvernorganisasjoner og private aktører henviser til og støtter det andre aktører har sagt. Slik dannes en koalisjon med flere aktører som mener det samme i stedet for bare en. På den måten bruker de forskjellige aktørene hverandre for å gjøre sin sak sterkere. Norges Miljøvernforbund kan for eksempel vise til at Statsforvalteren sier det vil ha store konsekvenser for INON-områder og fugl.

Reindriften kan tilhøre ringvirkningsdiskursen fordi den skaper arbeidsplasser som igjen gir skatteinntekter til stat og kommune. På samme tid er næringen sterkt knyttet til naturen og miljøet, og de er avhengig av at reindriftsområdene ikke blir forstyrret av menneskelig aktivitet i særlig grad. Derfor plasserer jeg reindriftsnæringen som en del av sårbarhetsdiskursen.

6.1.2 Likheter og forskjeller mellom diskursene

Alle de tre første diskursene er styrende i NVE-arrangement, og er en del av samme hovedfortelling. Denne hovedfortellingen argumenter for at utbygging av vindkraft er noe som bra og bør satses på. Det gir nødvendig fornybar energi til landet. Aktørene innenfor

disse diskursene er med andre ord i samme koalisjon og aktørene kan samarbeide om å nå målet om vindkraftutbygging. Forskjellen mellom diskursene er altså ikke målet om vindkraft, men begrunnelsen som brukes for å nå dette målet.

Flere av ulempene som sårbarhets-diskursen argumenterer med, kommer raskt til syne når man er i nærheten av et vindkraftverk. Du både ser og hører turbinene. Ulempene kan også være mer langsiktige, ikke bare øyeblikkelige og åpenbare effekter. Det vil kunne ta tid før man ser den fulle og hele effekten av hvordan dyre -og fugleliv, reindrift, og naturen for øvrig reagerer. Fordelene som de andre diskursene presenterer, kan være vanskeligere å se uten å undersøkes grundig. Det er for eksempel vanskelig å se en direkte sammenheng mellom et vindkraftverk og at det slippes ut mindre klimagasser i Europa. Eller at vindkraft er en måte å imøtekomme det økte energibehovet på grunn av elektrifisering av industrien. De positive virkningene kan også vises mer direkte. Når det bygges vil en trolig legge raskt merke til at det blir mer aktivitet og arbeid.

Sårbarhets-diskursen kolliderer med de andre diskursene ved at den ideelle situasjonen innenfor denne diskursen er å ikke gjøre noe. Miljøet skal helst bevares og dermed kan det heller ikke bygges vindkraft. På motsatt side er den ideelle situasjonen for de tre andre diskursene at utbyggingen skal skje så raskt som mulig. Klimavern-diskursen krever at det bygges så raskt som mulig for å begrense utslipp. Forsyningssikkerhets-diskursen krever utbygging for å håndtere utfordringene som blant annet følger med klimavern-diskursen. Ringvirknings-diskursen ønsker også utbygging så raskt som mulig for å skape aktivitet og arbeidsplasser.

Samtidig er det svært få, om noen, som kun er enig i én av de fire diskursene. De aller fleste vil antagelig være enig i alle diskursene i større eller mindre grad. Alle ser at mange ting med vindkraft er bra, og alle ser at vindkraft har sine ulemper. Problemet er at man er uenig om hva som er viktigst. Er det klima, forsyningssikkerhet, arbeid eller miljøet som er viktigst. Her er vi kommet til kjernen i konflikten om vindkraft. Hvilke verdier man ser i planområde er et spørsmål som går helt ned på individnivå. Ikke bare mellom aktørene, men også innad i hver enkelt aktør (organisasjon) og diskurs. Selv om NVE bare er én aktør er det fortsatte mange ansatte. Til sammen skal de ta en skjønnsmessig avgjørelse. Hvilke erfaringer, holdninger og kunnskaper de ulike personene har blir dermed viktig.

Disse diskursene er ikke noe nytt som har oppstått med vindkraftutbyggingen. Det er mange arealbrukskonflikter både i Norge og verden for øvrig der de samme diskursene finner sted.

Ser man eksempelvis tilbake på vannkraftutbyggingen i Alta-Kautokeino-vassdraget, var argumentasjonen mye av det samme. Klimavern-diskursen var nok ikke så fremtredende den gang, men det var en sårbarhets-diskurs og særlig samiske interesser var i konflikt med en forsyningssikkerhets-diskurs. Det som er forskjell, er at vindkraft er en ny type teknisk inngrep. I tillegg er argumenter om klima blitt enda sterkere i dag enn det som var tilfelle på 1970-tallet. Det som gjør vindkraft mer spesielt enn mange andre arealkonflikter, er at naturvern og klimavern skiller lag. Globalt klima blir et argument og trumfer det lokale miljøet.

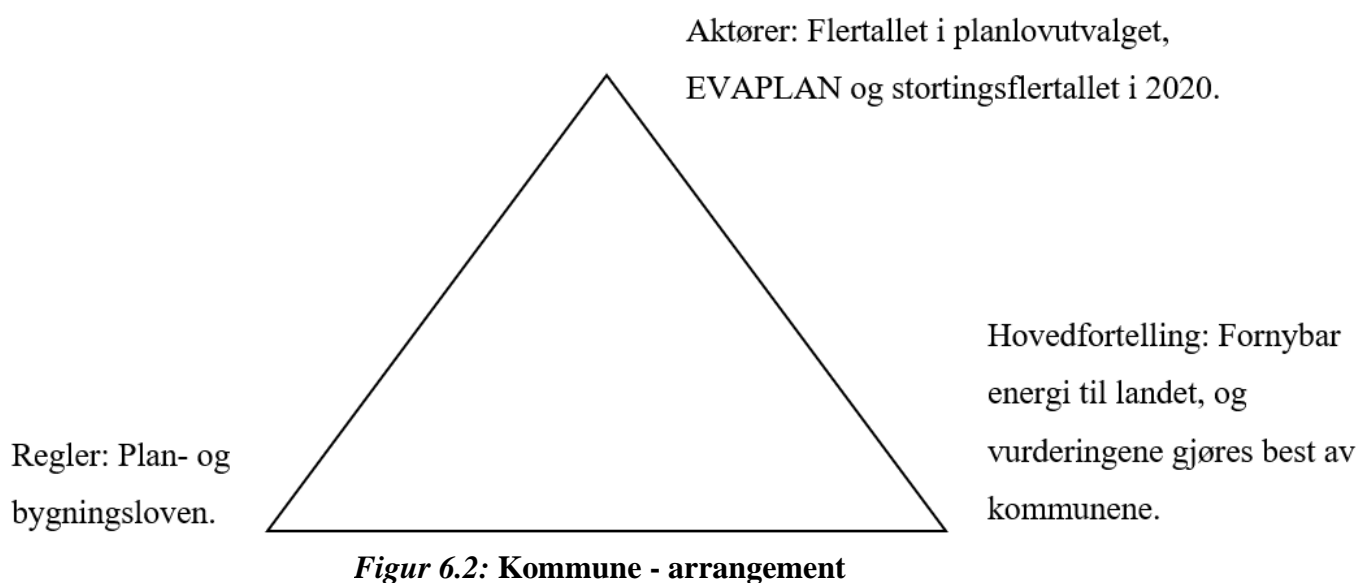
Ingen av diskursene kan sies å ha en total dominans i NVE-arrangement. Er produksjonsforholdene gode, og vertskommunen positiv, vil vindkraftsøknaden bli godkjent så lenge det ikke er for store negative konsekvenser. Størsteparten av konsesjonsprosessen i NVE-arrangementet dreier seg om å vurdere om sårbarhets-diskursen har sterkere nok argumenter til at de tre positive diskursene ikke er nok til å godkjenne søknaden. NVE har godkjent 19 søknader og avslått 17 søknader i de tre fylkene jeg har undersøkt. Det er altså ikke gitt at det er aktørene bak de tre positive diskursene som oftest får viljen sin.

Hovedfortellingen bestående av klimavern-diskursen, god hjulpet forsyningssikkerhets-diskursen og ringvirknings-diskursen kan likevel sies å stå sterkest. Det er disse diskursene som har blitt institusjonalisert slik at vi har en konsesjonsordning som gir mulighet for å bygge vindkraft. Hadde sårbarhets-diskursen bestemt alene, ville det aldri vært aktuelt å bygge vindkraft. Samtidig er aktørene fra sårbarhets-diskursen godt representert i konsesjonsbehandlingen.

6.2 Et alternativt policy-arrangement: «kommune-arrangement»

Dagens policy-arrangement utfordres av det jeg kaller for «kommune-arrangementet». I kommune-arrangementet er det plan- og bygningsloven som styrer prosessen. Regel-hjørnet i kommune-arrangementet er derfor plan- og bygningsloven. Kommunene går da fra å være høringspart til å være vedtaksmyndighet. NVE går motsatt vei, fra å være vedtaksmyndighet til høringspart med innsigelsesmyndighet. NVE har stor energifaglig kompetanse som er helt nødvendig, og som ingen kommuner har mulighet til å ha. Derfor vil de fortsatt være tett knyttet til alle prosjekter. Kommer det innsigelse fra NVE, eller andre organer med innsigelsesmyndighet, blir det mekling hos Statsforvalteren først. Blir det ikke enighet sendes saken til kommunal- og moderniseringsdepartementet, ikke OED som i dag.

Dette alternative policy-arrangementet henger sammen med det jeg skriver om i kapittel 2.5 om forslaget fra planlovutvalget i NOU 2003:14, EVAPLANs evaluering og Stortingets ønske i 2020. Det er de som argumenterer for kommune-arrangementet og blir derfor stående som aktører. Begrunnelsen planlovutvalgets flertall kom med var at de mente at et skifte til pbl vil ivareta helhetshensynet i planleggingen på en bedre måte enn dagens regelverk. De mente at energiloven som sektorlov ikke klarer dette fordi den fokuserer for mye på sin egen sektor. EVAPLAN argumenterer for mye av det samme. Siden stortingsflertallet i 2020 ba regjeringen om å komme med forslag til å innlemme planlegging og bygging av vindkraftverk i pbl er kommune-arrangementet blitt mer sannsynlig. Stortinget ønsker endring for å få mer lokal bestemmelse av vindkraftsøknader.



Gjennom de åtte temaene som jeg kom frem til i kapittel 5.2 viser det at NVE allerede i dag har en tematisk mangesidig vurdering, som gjerne kan kalles en helhetlig vurdering. Det samme viser de fire diskursene jeg har identifisert i NVE-arrangementet. Ut fra dette kan man ikke begrunne en endring av NVE-arrangementet med at det ikke er helhetlige vurderinger i dag. Dette inviterer til en diskusjon av flertallsforslaget til planlovutvalget, EVAPLAN, samt at stortingsflertallet i 2020 aktualiserer dette ytterligere. Endringen må begrunnes med at en overgang til et kommune-arrangement vil gi andre typer helhetlige vurderinger enn det som er i dag. Det at man har en helhetlig vurdering kan ikke bety at man skal ta med alt i hele verden som har tilknytning til vindkraft. Det som er helhetlig for kommunen er ikke nødvendigvis det samme som helhet for NVE og omvendt. Her har vi to måter å tenke om helhet på. Begge

disse to policy-arrangementene vil kunne gi en helhetlig behandling, men ikke den samme typen helhetlig behandling. Igjen er vi inne på at den resultatet av den skjønnsmessige vurderingen som til slutt må tas, avhenger av hvilke aktører som skal ta vurderingene og hvilke diskurser som dominerer. De to policy-arrangementene viser et skille mellom NVE som en del av energisektoren, og kommunen som territorielt organ.

Så er spørsmålet, hvilken betydning ville en slik endring av policy-arrangement kunne føre til? Vil diskurs-hjørnet endre seg? Er det grunn til å tro at en kommunal helhetlig vurdering ville vært mye annerledes enn en helhetlig vurdering fra NVE? Selve hovedpoenget med å bytte policy-arrangement må være at man mener at det vil gi en annen vurdering av sakene enn det som er tilfelle i dag. Dersom kommunene vektlegger temaene på akkurat samme måte som NVE, og har de samme perspektivene, ville det ikke være noe poeng i å flytte policy-arrangement.

I og med at kommune-arrangementet aldri har blitt iverksatt i praksis, kan jeg ikke fastslå med empirisk grunnlag hvordan helhetsvurderingene i dette arrangementet vil se ut. Det jeg derimot kan gjøre er å gi noen argumenter basert på kommunens rolle i styringssystemet, og den type høringsinnspill kommunene har gitt til NVE-arrangementet.

6.2.1 Hvilke diskurser kan en anta at kommunene ville vurdert etter?

For å få et undersøke av hvilke vurderinger kommunene har gjort i NVE-arrangementet har jeg lest høringsinnspillene fra kommunene. Det står generelt lite i «bakgrunn for vedtak» om kommunenes høringsuttalelser. Som et tillegg til «bakgrunn for vedtak» har jeg derfor undersøkt de originale høringsuttalelsene fra vertskommunen i seks vindkraftprosjekter: Dønnesfjord, Skogvatnet, Hamnefjell, Hammerfest, Maurneset og Øyfjellet. Det jeg oppdaget var at høringsuttalelsen i disse sakene ikke skriver så mye mer utfyllende enn det som allerede er skrevet i «bakgrunn for vedtak». Øyfjellet, Hammerfest og Maurneset var på rundt 5-6 sider. De tre andre var på rundt en halv side med kulepunkter.

En kan spekulere i at kommunen overlater ansvaret til NVE, at de ikke har tid, kompetanse eller interesse i å delta. Dette kan henge sammen med det jeg skrev i kapittel 2.5 at kommunene synes det er unødvendig å ha en grundig planbehandling når NVE uansett gjør det. Sitatet under fra Maurneset vindkraftverk er et tydelig eksempel på dette. Dermed kan en tenke seg at kommunene ikke har så mange flere innspill enn det som allerede kommer frem i konsekvensutredninger og innspill fra andre aktører. Eventuelt at informasjonen kommunene

har fått om sakene er for dårlig, og at NVE ikke har gjort godt nok arbeidet for å involvere kommunen.

«Tiltaket er ikke i tråd med kommuneplanens arealdel fra 2002. Kommunestyret anser at hvis tiltaket blir gitt konsesjon, så gir det et faglig grunnlag for å gi dispensasjon fra gjeldene arealplan. Tiltaket og konsesjonsbehandlingen legges til grunn i revisjon av kommuneplanens arealdel».

(Høringsuttalelse for Maurneset s.1)

Det er uansett noen momenter som jeg skal trekke frem som kan si noe om hvordan kommunene vurderer utbyggingssakene. Jevnt over er gjelder diskursene som er identifisert også for kommunenes innspill. Det er de samme temaene som går igjen: klimavern, ringvirkninger, og sårbarhet. Forsyningssikkerhet er ikke like tydelig, selv om også det er et element.

6.2.1.1 Klimavern-diskursen

Kommunene begrunner nesten alltid sitt ønske om utbygging med at det vil bidra til det grønne skiftet og kommunen er åpen for å stille med arealer for å gjøre det. Sitatet under er hentet fra Rieppi og Øyfjellet vindkraftanlegg.

«Storfjord kommune er positive til utbygging av vindkraftverket. De begrunner dette med at vindkraftverket vil bidra til å begrense effekten av menneskeskapte klimaendringer, og at tiltaket vil medføre positive økonomiske virkninger for kommunen og lokalsamfunnet».

(«Bakgrunn for vedtak» for Rieppi vindkraftanlegg s. 6)

«Tiltaket vil gi økt tilgang på klimavennlig strøm, arbeidsplasser og økt skatteinntang i kommunen. Sett i sammenheng med tiltakets størrelse vurderes de negative konsekvensene av tiltaket som akseptable».

(Høringsuttalelse for Øyfjellet høringsuttalelse s.1)

6.2.1.2 Ringvirknings-diskursen

De to sitatene ovenfor viser også et annet argument som blir fremmet av de aller fleste kommunene. Nemlig at vindkraftutbygging vil føre til verdiskapning og arbeidsplasser i kommunen. Hammerfest og Tysfjord er to som er tydelige på dette punktet. Hammerfest ber blant annet om at det gis garanti for etablering av 4-6 årsverk på varig basis i Hammerfest. Kommunen ber også om at tiltakshaver medvirker til etablering og drift av studium på høyskole/universitetsnivå i Hammerfest. Tysfjord kommune (Skogvatnet vindkraftanlegg) ber om at det utvikles en tiltakspakke/samfunnspakke, tilsvarende 2% av årlig brutto salg av kraft fra vindmølleparken, for fremtidig verdiskapning i kommunen.

6.2.1.3 Sårbarhets-diskursen

Det tredje og siste kommunene kommenterer er de negative virkninger for miljøet. De positive kommunene mener selvsagt at fordelene med utbygging er så store at de veier opp for ulempene tiltaket medfører. Utdraget fra høringsuttalelsen under er med på å illustrere dette.

«Kommunen er kjent med at tiltaket vil gi middels til store negative konsekvenser for miljø og lokalsamfunn, men velger å legge vekt på de forventende samfunnsmessige virkningene av prosjektet, herunder økt kapasitet for miljøvennlig energiproduksjon».

(Høringsuttalelse for Maurneset s. 1)

De fleste kommuner kommer også med noen forutsetninger og avbøtende tiltak for å minimere ulempene. Virkningene for sårbare naturområder skriver kommunene at de forutsetter at et blir ivaretatt og at det innføres avbøtende tiltak. Det skrives lite utover det. De to sitatene under viser hvor kortfattet dette gjøres.

«Kommunestyret forutsetter at man hensyntar sårbare områder i utbyggingsområdet og iverksetter avbøtende tiltak under utbygging og drift».

(Høringsuttalelse for Skogvatnet s.1)

«Kommunen ber NVE og tiltakshaver å gjøre en nøye vurdering med tanke på hvilke alternativ som gir minst negativ konsekvens for miljø og samfunn i samråd med berørte grunneiere og rettighetshavere»

(Høringsuttalelse for Maurneset s.1)

En annen ting som kommunene ofte kommenterer på som kan knyttes til miljøet er infrastruktur. Dette kan være for eksempel hvordan linjetraseer og veier skal legges. Faktisk er det infrastrukturspørsmål som interesserer enkelte kommuner mest av alt. Flere kommuner ønsker å bli involvert i hvor kabler og veier skal legges, og kommer med innspill til dette. Dette tolker jeg som at kommunen ønsker å minimere ulempene av eksempelvis kraftlinjer, men maksimere fordelene med å lage et veinett som også befolkningen kan ha nytte av til slikt som til skuterløyper eller vei til turområder.

6.3 Hvilke utslag kan en endring av policy- arrangement gi?

Det viser seg altså at diskursene kommunene trekker på er de samme som ble identifisert i «bakgrunn for vedtak». Betyr det at resultatet av vurderingene NVE og kommunene gjør også blir det samme?

Som jeg har vist tidligere er kommunene oftere positive til utbygging enn negativ, også i de sakene NVE avslår. Ser man på alle søknader i de fire fylkene i datamaterialet, viser det at kommunen anbefaler konsesjon i 23 av 25 saker, mens NVE gir konsesjon i kun 13 av 25 saker. Studien til Inderberg, Theisen, & Flåm fra 2020 nyanserer dette noe. I deres utvalg anbefaler kommunene konsesjon i 76 av 102 vindkraftsaker, kun 26 var negative. NVE på sin side ga konsesjon til 68 av 102 saker og avslag til 34. Tendensen er likevel klar på at kommunene har vært positive til de vindkraftsøkandene som har vært behandlet til nå.

Selv om disse resultatene viser at kommunene oftere er positive enn NVE, kan jeg ikke konkludere med at det ville blitt bygget flere vindkraftanlegg om det var kommunene som bestemte. For det første er ikke forskjellen i antall saker NVE avslår så enormt stor sammenlignet med saker kommunene er negative. I tillegg er det en del andre momenter som spiller inn.

Et moment som gjør usikkerheten større er høringsuttalelsene som kommunene ga til NVEs forslag til rammeplan i 2019. De står i sterk kontrast til resultatene jeg akkurat har presentert. Ifølge en NRK-artikkel (Solberg, Skei, & Befring, 2019) ble det sendt inn høringsuttalelse fra 56 kommuner i hele landet. 49 av disse kommunene sa nei til vindkraft i sin kommune. Selv om det i mange kommuner i ikke er mulig med vindkraftutbygging er det uansett i følge SSB

(2020) 356 kommuner i Norge. Så enten er det kun negative kommuner som har gitt innspill, kommuner som allerede har vindkraft, men ikke ønsker mer. Eller så er det noe som har endret seg de siste årene. Slik jeg skrev allerede i kapittel 1 har det vært en holdningsendring de siste årene. Vindkraft har fått mer oppmerksomhet de siste årene, og blitt mer og mer diskutert, spesielt etter at NVE kom med forslag til ny rammeplan i 2019 (Vasstrøm & Lysgård, 2020). Den eldste saken jeg har undersøkt er fra 1999. De tre nyeste er fra 2014. Det betyr at sakene jeg har undersøkt begynner å bli en del år gamle. Hele tiden kommer det ny kunnskap, holdninger endrer seg, og behovet forandres. Dette betyr at vurderingene som ble gjort for 10-15 år siden, ikke nødvendigvis ville blitt vurdert likt nå i 2021. Ordningen med tematisk konfliktvurdering ble innført i 2004, og retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg i 2007. Arbeidet med forslag til rammeplan for vindkraft medførte et stort og oppdatert kunnskapsgrunnlag som kan ha betydning for behandlingen fremover. Tabell 8.1 viser også at avslåtte søknadene i gjennomsnitt er nyere enn godkjente søknader. Ut over dette er det lite i datamaterialet som viser at konsesjonsbehandlingen har gjennomgått veldig store forandringer i perioden jeg har undersøkt.

En annen ting som man må være klar over er at kommunene og NVE har to forskjellige roller i policy-arrangementet. Selv om det ikke kan begrunnes empirisk kan en regne med at det er forskjell på å komme med innspill i en sak som høringspart, og det å faktisk være ansvarlig for den endelige avgjørelsen som beslutningsmyndighet. I dagens NVE-arrangement er kommunen høringspart. Dersom det blir et kommune-arrangement, må kommunene også vurdere innspill fra alle andre høringsparter. De blir altså en helt annen type aktør enn det de er i dag. Man kan gå ut ifra at kommunene fremmer sine egne interesser i høringsuttalelsene kommunene leverer til NVE i dag. På den måten bør høringsuttalelsene i utgangspunktet vise hva kommunene mener er viktig i slike spørsmål. Heller ikke her kan en være for bastant i konklusjonen. Kommunene vet at det er mange andre aktører som sender inn høringsuttalelser til NVE. Statsforvalteren og Miljødirektoratet kommer til å uttale seg om naturmiljø. Kanskje også flere miljøorganisasjoner. Det er andre som kommenterer på reindrift og kulturminner. Slik kan en tenke seg muligheten at kommunen overlater ansvaret for enkelte spørsmål til andre aktører. Likevel sier det noe om hvilke interesser kommunen har i dag.

Selv med alle de forbeholdene som nå er tatt, er det god grunn til å tro at et kommune-arrangement ikke ville gitt en stor endring i antallet saker som hadde fått konsesjon sammenlignet med NVE-arrangementet. Hovedfortellingen i begge policy-arrangementene tyder på å være den samme – vindkraft er ønskelig. Siden det er den samme

hovedfortellingen, samt at det trekkes på de samme diskursene i begge policy-arrangementene, er det lite trolig at resultatet av vurderingene ville vært veldig ulik. Om det skulle oppstå en endring i forholdet mellom antallet godkjenninger og avslag er det mer trolig at det ville blitt en mer liberal vindkraftpolitikk i Norge, ikke strengere. Dette på grunn av at kommunene har vist seg som positive i flere saker enn det NVE har godkjent.

Innspillene fra kommunene tyder på at klimavern-diskursen og sårbarhets-diskursen ville blitt vektlagt tilnærmet likt i et kommune-arrangement som i NVE-arrangement. Kommune-arrangement henter derimot i argumenter fra ringvirknings-diskursen i større grad, og lener seg på forsyningssikkerhets-diskursen i mindre grad enn NVE-arrangementet. En mulig endring som følge av dette er at begrunnelsen for de vedtakene som gjøres blir forskjellig. Selv om resultat med ja eller nei til konsesjon antas å bli den samme

Ut fra dette er nærliggende å tro at det vil bli stilt andre vilkår for utbygging. Når NVE gir godkjenning, er det alltid med en rekke vilkår slik som at det skal utarbeides MTA sammen med kommunen, at bygging ikke skjer på den tiden av året reindriftsnæringen er mest sårbar, etterundersøkelser av fugleliv, farge på turbiner, bruk av adkomstvei, og informasjonsskilt til forbipasserende. Dersom det skulle bli kommunene som godkjente søknadene, er det sannsynlig at det vil kunne bli stilt andre vilkår i tillegg. Eksempelvis tydeligere vilkår om at kommunen skal få noe igjen i form av arbeidsplasser eller kompensasjon slik jeg viser til at Hammerfest og Tysfjord gjør i sine høringsinnspill.

De mulige virkningene jeg peker på ved en endring av policy-arrangement styrkes av studien til Petterson et al (2010). De sammenligner konsesjonssystemet i Norge, Sverige og Danmark. I Sverige er det kommunene som er beslutningsmyndighet i vindkraftsaker. I tillegg er retningslinjene for utbygging er mindre detaljerte i Sverige enn i Norge. Det gjør at rommet for lokalt skjønn er stort, og gir en større mulighet for å ignorere energipolitiske mål, samt dårligere håndtering av interessekonflikter (Petterson et al 2010). Petterson et al (2010) viser til at det svenske systemet har en tendens til å ha en lite kostnadseffektiv fordeling av vindkraft i landet sammenlignet med Norge og Danmark. Forfatterne viser til flere mulige årsaker til dette. En av forklaringene som kommer frem er at kommunene prioriterer lokale påvirkninger slik som visuelle virkninger høyt, men legger mindre vekt på blant annet vindforhold og kostnader for nettilkobling.

7 Avslutning

Oppgavens mål har vært å svare på problemstillingen:

- *Hvilke hensyn vektlegges i konsesjonsbehandlingen av landbaserte vindkraftverk i Norge?*

Dette er undersøkt ved å kartlegge hvilke hensyn som vektlegges konsesjonsbehandlingen, og analysert i lys av trekk ved organiseringen av energisektoren. Måten det er gjort på er å undersøke dokumentene «bakgrunn for vedtak» for 25 forskjellige vindkraftsøknader i Norge. Disse er skrevet av NVE. Dokumentanalysen av «bakgrunn for vedtak» for de 25 sakene utgjør hovedmaterialet i oppgaven, og besvarer i stor grad problemstillingen. 15 av sakene ble klaget inn til OED. Jeg har undersøkt OEDs begrunnelse for vedtak alle de 15 sakene. Dette ble gjort for å finne ut hvorfor NVEs vedtak mottar klage, hvem som klager, om NVEs vedtak ofte ble omgjort, og hva som i så fall er begrunnelsen. Som et tillegg til «bakgrunn for vedtak» har jeg lest høringsuttalelsene fra vertskommunene i et utvalg på seks saker. Dette ble gjort for å finne ut av hvordan kommunene vurderer sakene. Det ble også gjort for å forsikre meg om at kommunenes høringsuttalelser var like kortfattet som det framkom i «bakgrunn for vedtak». Jeg oppsummerer de empiriske funnene i kapittel 5.7.

Jeg har benyttet meg av teori om policy-arrangement fra Arts, Leroy & van Tatenhove (2006). Rammeverket består av tre dimensjoner; aktører, regler og diskurs. Ut fra møtet mellom disse dimensjonene vises policy-arrangementet. Rammeverket har fungert som et verktøy for å forstå hvordan vindkraftsektoren er organisert. I likhet med Arts, Leroy & van Tatenhove (2006) henter jeg begreper om diskurs fra Hajer (1995).

Policy-arrangementet som viser organiseringen av vindkraftsektoren i dag, har jeg kalt «NVE-arrangementet». Det er fordi NVE som sektormyndighet er beslutningstaker. OED er klageinstans, slik er det energisektoren som avgjør en konsesjonssøknad. Dette er forankret i energiloven som fungerer som det sentrale regelverket i policy-arrangementet. Aktørene som mente at denne organiseringen skulle gjelde var energibransjens representant i planlovutvalget i 2003, samt Miljødepartementet og stortingsflertallet i 2008. Dette sto i kontrast til flertallet i planlovutvalget, og stortingsflertallet i 2020.

Jeg har identifisert fire diskurser i NVE-arrangementet. Den første diskursen har jeg kalt for «klimavern-diskursen». Aktørene i denne diskursen argumenterer for vindkraft fordi det produserer energi med lite klimagassutslipp, og klimagassutslippene er helt nødvendig å redusere. Den neste diskursen er «forsyningssikkerhets-diskursen». Denne diskursen handler om at man til enhver tid må være sikker på at man har nok energi. I fremtiden vil det være behov for mer fornybar energi, og flere teknologier trengs for at man skal ha en stabil og trygg energiproduksjon. Vindkraft er derfor ønskelig. Den tredje diskursen jeg har identifisert er «ringvirknings-diskursen». Aktørene i diskursen argumenterer med at vindkraft gir gode muligheter for positive ringvirkninger i form av arbeidsplasser, økt varehandel, skatteinntekter og generell økt aktivitet i regionen. Alle disse tre går inn i samme hovedfortelling (story-line) om at vindkraft er positivt og noe man bør satse på. Denne hovedfortellingen ser ut til å styre NVE-arrangementet i dag.

Fortellingen møter sterk motstand i fjerde og siste diskurs som jeg har kalt for «sårbarhets-diskursen». Aktørene bak denne diskursen ser negativt på vindkraft. Her ønsker aktørene å bevare det eksisterende miljøet og ha minst mulig inngrep. Her inngår klassisk naturvern av sårbare arter og naturtyper. I tillegg kommer også andre faktorer inn slik som kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv og visuell og hørbar støy. Det er opp til aktørene bak denne diskursen å overbevise energisektoren at fordelene de tre første diskursen presenterer, ikke er stor nok til å godkjenne en konsesjonssøknad.

NVE-arrangementet diskuteres opp mot et alternativt policy-arrangement som jeg har kalt for «kommune-arrangement». Her er regelverket endret fra energiloven til plan- og bygningsloven. Derfor er det kommunene som er beslutningsmyndighet i dette arrangementet. Dette baseres på forslaget fra planlovutvalget i 2003, evalueringen av pbl i 2008, og sannsynliggjøres av stortingsforslaget i 2020. Planlovutvalget, EVAPLAN og Stortinget fra 2020 blir derfor aktørene i kommune-arrangementet.

Hovedfortellingen som sier at vindkraft er ønskelig er den samme i både NVE-arrangementet og i kommune-arrangementet. Av den grunn argumenterer jeg for at sannsynligheten er liten for at forholdet mellom antallet godkjente og avslåtte saker ville endret seg ved å bytte policy-arrangement. Imidlertid står ringvirknings-diskursen sterkere i kommune-arrangementet enn i NVE-arrangementet. Høringsuttalelsene tyder på at kommunene har noe mer oppmerksomhet på å skape positive ringvirkninger for lokalsamfunnet. Forsyningssikkerhets-diskursen er mindre tydelig enn i NVE-arrangementet. På grunn av at dette vil trolig begrunnelsen på

vedtakene vil være ulik, selv om antallet ja og nei forblir den samme. I tillegg kan man tenke seg at vilkårene som stilles blir noe annerledes for å få flere positive lokale ringvirkninger.

Sentralt i diskusjonen er forståelsen av hvilke helhetlige vurderinger man ønsker.

Utgangspunktet her er forholdet mellom den helhetsvurdering som gjøres av energisektoren i NVE-arrangementet, og den helhetsvurderingen som gjøres av kommunene som territorielt organ ved det alternative kommune-arrangementet. Analysen viser at konsesjonsbehandlingen av vindkraftsøknadene har det som kan kalles for helhetlige vurderinger. Samtidig viser det at ulike aktører vektlegger ulike tema forskjellig. Det er altså mange parter med ulike perspektiver, oppgaver og interesser. NVEs vedtak er basert på en skjønsmessig vurdering. Det vil være noen som ikke får gjennomslag for det hensynet de vektlegger aller mest. Dermed vil det alltid kunne bli en diskusjon om vedtaket er rett.

Selv om oppgaven har undersøkt vindkraft, dreier dette seg ikke bare om vindkraft. Det er mange arealbrukskonflikter i Norge og verden. Jeg mener de fire diskursene åpner opp for å se problemene i en større sammenheng og at mange av de samme diskursene også finnes på helt andre områder. Enten det er vannkraft, gruvedrift, Nord-Norge banen, bygging av ny flyplass eller europavei så er det mange av de samme problemene som dukker opp. Følger man dette resonnementet kan man løfte det helt opp til et globalt nivå og fortsatt se de samme diskursene. En annen slutning er at hvis så mange av diskursene man ser i vindkraftsektoren, også er innenfor andre sektorer, er det lite trolig at konfliktene i vindkraftsektoren forsvinner ved kun å endre policy-arrangement. Det vil være uenigheter mellom flere diskurser uansett. Det som derimot kan endre seg er hvilke aktører som får gjennomslag for sin diskurs.

Til videre forskning kan det være interessant å ha et annet utvalg og sammenligne mine funn med. Det kan være utvalg fra andre steder i landet, at man har en grundigere undersøkelse av færre saker, eller en kvantitativ analyse av alle saker i Norge. En annen mulighet er å sammenligne med andre arealbrukskonflikter. Det blir også spennende å se på utviklingen av nyere saker etter 2019, og ved en eventuell endring av policy-arrangement.

8 Referanser

- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (2018). *Reflexive methodology*. London: Sage.
- Andersen, O., Moldenæs, T., & Torsteinsen, H. (2017). Ledelse som utøvelse av skjønn. I O. Anderesen, T. Moldenæs, & H. Torsteinsen, *Ledelse og skjønnsutøvelse* (ss. 17-32). Bergen: Fagbokforlaget.
- Arts, B., & van Tatenhove, J. (2004). Policy and power A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. *Policy Science* 34, 339-356.
- Arts, B., Leroy, P., & van Tatenhove, J. (2006). Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framwork for Understanding Environmental Policy Change. *Springer Science + Business Media*, 93-106.
- Bjella, K., Brandt, K., & Aanerud, J. G. (u.d.). *Konsekvenser av å innlemme planlegging og bygging av vindkraftverk i plan- og bygningsloven*. Hentet fra Hjort: <https://www.hjort.no/konsekvenser-av-a-innlemme-planlegging-og-bygging-av-vindkraftverk-i-plan-og-bygningsloven/> (hentet 08.02.2021)
- Bragdø-Ellenes, S. C., & Abusland, T. (2017). *Forvaltningsrett i et nøttekall*. Oslo: Gyldendal.
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samvunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P., & Roness, P. G. (2010). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dybvig, D. D., & Dybvig, M. (2015). *Det tenkende mennesket - filosofi- og vitenskapshistorie med vitenskapsteori*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eckhoff, T., & Smith, E. (2010). *Forvaltningsrett* (9. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Endringslov til reindrifstloven mv. (2013). *Lov om endringer i reindrifstloven mv. (avvikling av områdestyrene) LOV-2013-06-14-45*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2013-06-14-45> (hentet 07.04.2021)
- Grimen, H., & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander, & L. Terum, *Profesjonsstudier* (ss. 197-2015). Oslo: Universitetsforlaget.

Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse : Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press.

Hanssen, G. S., Aarsæther, N., Hofstad, H., Anker, H. T., Kalbro, T., Buanes, A., . . . Winge, N. (2018). En operativ lov? Spenningen mellom lovens intensjoner og planpraksis - behov for forbedring? I G. S. Hanssen, & N. Aarsæther, *Plan og bygningsloven - en lov for vår tid?* (ss. 481-519). Oslo: Universitetsforlaget.

Inderberg, T. H., Theisen, O. M., & Flåm, K. H. (2020). What influences windpower decisions? A statistical analysis of licensing in Norway. *Journal of Cleaner Production Vol273*.

Inderberg, T. J., Rognstad, H., Saglie, I.-L., & Gulbrandsen, L. H. (2019). Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices. *Energy Research & Social Science vol 52*, 181-191.

Kulturminneloven. (1978). *Lov om kulturminner LOV-1978-06-09-50*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50> (hentet 07.04.2021)

Miljødirektoratet. (2014). *Veileder til retningslinje T-1442 - Behandling av støy i arealplanleggingen*. Trondheim.

Miljødirektoratet. (2019a). *Faggrunnlag - sammenhengende naturområder. Underlagsdokument til nasjonal ramme for vindkraft*. Trondheim.

Miljødirektoratet. (2019b). *Faggrunnlag - Friluftsliv. Underlagsdokument til nasjonal ramme for vindkraft*. Trondheim.

Miljødirektoratet. (2019c). *Faggrunnlag - fugl. Underlagsdokument til nasjonal ramme for vindkraft*. Trondheim.

Müller, R. (2014). *Det som ble Norge - om fjell, is og liv gjennom 2902 millioner år*. Oslo: Aschehoug.

NOU 2003:14. (2003). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven II*. Oslo: Miljøverndepartementet.

NVE. (2015). *Veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk*. Oslo.

- NVE. (2019a, 23. April). *Lover og regler*. Hentet fra <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/lover-og-regler/> (hentet 24.11.2020)
- NVE. (2019b, 23. April). *Tematiske konfliktvurderinger*. Hentet fra <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/veiledere-og-rapporter/tematiske-konfliktvurderinger/> (hentet: 02.12.2020)
- NVE. (2019c). *Forslag til nasjonal ramme for vindkraft*. Oslo.
- NVE. (2019d). *Nasjonal ramme for vindkraft - Temarapport for reindrift og annen samisk utmarksbruk*. Oslo.
- NVE. (2019e). *Nasjonal ramme for vindkraft - det folkerettslige vernet av samsike interesser i konsesjonsbehandlingen*. Oslo.
- NVE. (2020a). *Langsiktig kraftmarkedsanalyse 2020-2040*. Oslo.
- NVE. (2020b, 18. Desember). *Om NVE*. Hentet fra <https://www.nve.no/om-nve/> (hentet 15.01.2021)
- NVE. (2021a). *Vindkraftdata*. Hentet fra <https://www.nve.no/energiforsyning/kraftproduksjon/vindkraft/vindkraftdata/> (hentet 18.01.2021)
- NVE. (2021b). *Nedlasting av fagdata fra NVE*. Hentet fra <http://nedlasting.nve.no/gis/#> (hentet 27.04.2021)
- NVE. (2021c). *Konsesjonssaker*. Hentet fra <https://www.nve.no/konsesjonssaker/> (hentet 01.10.2019-10.05.2021)
- OED. (2007). *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- OED. (2020). *Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land*. Oslo: Olje og energidepartementet.
- Petterson, M., Ek, K., Söderholm, K., & Söderholm, P. (2010). Wind power planning and permitting: Comparative perspectives from the Nordic countries. *Renewable and Sustainable Energy Reviews Vol 14, utgave 19*, ss. 3116-3123.

- Regjeringen.no. (2013, 01. November). *Ansvarsområder og oppgaver i Olje- og energidepartementet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/oed/ansvar/id755/> (hentet 15.01.2021)
- Regjeringen.no. (2014, 06. Juni). Hentet fra Nytt Landbruksdirektorat: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Nytt-Landbruksdirektorat/id762194/> (hentet 18.01.2021)
- Ryste, M. E., & Olerud, K. (2019, 25. September). *Direktoratet for naturforvaltning*. Hentet fra SNL: https://snl.no/Direktoratet_for_naturforvaltning (hentet 15.01.2021)
- Solberg, E. L., Skei, L., & Befring, Å. M. (2019, 17. Oktober). *Regjeringen dropper nasjonal rammeplan for vindkraft*. Hentet fra NRK.no: <https://www.nrk.no/norge/regjeringen-dropper-nasjonal-rammeplan-for-vindkraft-1.14744999> (hentet 13.11.2020)
- SSB. (2020, 04. November). *Kommunetall*. Hentet fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommunetall> (Hentet 12.03.2021)
- Statsforvalteren.no. (2021, 04. Januar). *Om oss*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/portal/Om-oss/> (henet 15.01.2021)
- Stortinget. (2020, 01. Desember). *Vindkraft på land*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=80343> (hentet 08.02.2021)
- Szarka, J. (2004). Wind Power, Discourse Coalitions and Climate Change: Breaing the Stalemate? *European Environment vol 14*, ss. 317-330.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse - en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- UiB og Språkrådet. (2021). *Bokmålsordboka*. Hentet fra <https://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=&bokmaal=+&ordbok=bokmaal> (hentet18.02.2021)
- van Tatenhove, J., & Leroy, P. (2003). Environment and Participation in a Context of Political Modernisation. *Environmental Values*, 155-174.
- Vasstrøm, M., & Lysgård, H. (2020). *Policynotat: Bevegelser i Norsk vindkraftpolitikk*.

Winge, N. K. (2013). *Kampen om arealene - rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Winge, N. K. (2017). Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer. *Kart og Plan vol77*, 7-22.

Datamateriale

- «Bakgrunn for vedtak», og OEDs vedtak fra klagebehandling*, er lastet ned fra NVEs nettsider (NVE, 2021c): <https://www.nve.no/konsesjonssaker/>
*OEDs vedtak for Haugshornet, Maurneset og Skogvatnet ble lastet ned fra E-innsyn: <https://einnsyn.no/>
- Kommunenes høringsinnspill er bestilt fra E-innsyn: <https://einnsyn.no/>

Bilder

Alle fotografier er tatt av meg, Ruben Mathisen.

Ferdigbehandlede konsesjonssøknader i Troms og Finnmark, Nordland, Møre og Romsdal og Agder																							
Godkjent av både NVE og OED	Årsall Søkt MW				NVE godkjent uten klage til OED	Årsall Søkt MW				Godkjent av NVE, men avslag fra OED	Årsall Søkt MW				NVE avslag uten klage til OED								
	Navn	Årsall	Søkt MW	Tildelt MW		Sidetall	Navn	Årsall	Søkt MW		Tildelt MW	Sidetall	Navn	Årsall		Søkt MW	Tildelt MW	Sidetall					
Dønnesford	2012	10	10	35	Reggovidda trin 1 og 2	2010	350	200	68	Munnset	2014	10	10	49	Hammerfest	2013	110	6	Rieppi	2015	80	22	
Raufjell	2012	144	100	88	Reggovidda trin 3					Kalvannan	2014	225	225	91	Magerøya	2004	50		Kvalsund	2013	128	8	
Kjølefjord	2003	40	40	13	Havoygavlen - reelablering	2002/ 2018	45	45	17	Skallhalsen	2004	65	65	29	Mosjøen	2014	315	18	Hovden	2013	9	6	
Fakken	2006	60	60	68	Hamnefjell	2012	120	120	89	Fålestråssa	2013	180	180	80	Røst	2011	9	33	Treana	1999	2.25	12	
Andmyran	2006	200	160	60	Vardøya	2009	5	5	38	Hovann	2016	130	120	86	Slenesset	2011	225	7	Freana	2008	65	65	
Øyrfjell	2014	330	330	62	Kvitfjell	2001	200	80	28	Skvævhei Aust	2014	120	120	75	Haugshorret	2008	75	90	Smøla (NEAS)	2000	40	40	
Sørfjord	2012	110	90	72	Havøy	1999	3.75		13						Skogvannet	2012	80	5					
Nygåstfjellet trin 1	2003	6.9	6.9																				
Nygåstfjellet trin 2	2006	40	40																				
Anstadbåreia	2012	50	50	71																			
Haram	2008	66	66	94																			
Smøla	2000	150	150	40																			
Oddheia og Bjelkeberget	2014	200	80	73																			
Lindesnes - reelablering	1998/ 2018	8	8	71																			
Buhet	2015	81	81	89																			
Lillesand	2015	100	10	47																			
Skorvheia	2013	36	36	34																			
Tonstad	2013	200	200	86																			
Kyrnesheia	2012	60	60	79																			
Liste	2006	102	102	71																			
	20	2010	100	84	64	7	2006	121	90	42	6	2013	122	120	68	7	2010	123	27	6	2008	54	26

Tabell 8.1: Oversikt over alle ferdigbehandlede vindkraftsøknader i fylkene: Troms og Finnmark, Nordland, Møre og Romsdal og Agder.

Vurderinger vektlagt av NVE i avslåtte konsesjonsøskander								
Årstall vedtatt	Sløy	Naturmiljø	Landskap	Fritidsliv og turisme	Kulturminner og kulturmiljø	Reindrift	Produksjonsforhold	Samlet vurdering
1999	Nær bebyggelse. Sløy over grenseverdier.		Estetisk uheldig plassering mellom bebyggelse og hav. Forandrer utsikt fra hus.					Avslås pga plasseringen. Flytting er ukjentlig pga store terrenginngrep og kostnader.
2000		Negative konsekvenser for fjellivet	Vil prege landskapet og bli synlig over store deler av øya.					Tre søknader til vurdering på Smøla. Statskrafts søkand hadde færre negative virkninger så de fikk konsesjon.
Dokumentet ikke tilgjengelig.								
2004								
2008		Observert hekkende rødlistede fuglearter. Kategori D i konfliktvurdering.	Landskapet endrer karakter. Synlig flere steder med bebyggelse og ut mot hav. Kan oppleves dominerende. Kategori D i konfliktvurdering	Nær fjellrygg som brukes både sommer og vinter.	Kategori B i konfliktvurdering.		Dårligere vindforhold og forventet produksjon enn andre vindkraftanlegg i regionen. Mye ising	Summen av alle negative forhold
2008	Viktig hekkeklasse. Konfliktvurdert til E	Synlig flere steder i kommunen. Kan endre landskapskarakter. Dominerende fra bebyggelse. Konfliktvurdert til E	Visuelle virkninger kan oppleves negativt i viktige friluftslivsområder.	Konflikt med automatiske fredet kulturminne. Flere kulturmiljøer vil bli berørt visuelt. Konfliktvurdert til E			Vindressurser og forventet produksjon dårligere enn andre steder i fylke	Avslått på bakgrunn av en helhetlig og samlet vurdering av alle vesentlige fordeler og ulemper tiltaket vil medføre for samfunnet.
2011								Først godkjent, men omgjort pga meteorologisk radar.
2011		Internasjonal betydning som leveområde for hubbo.	Større inngrepene knyttet til infrastruktur enn ved andre anlegg	Uheldig for turisme.			Teknisk krevende pga plassering. Begrenset nettkapasitet. Vil kunne beslaglegge nettkapasitet fra andre mer effektive energiprosjekter. Svært usiklere og høye kostnader.	Grunnet alle utfordringer til økonomi og tekniske utfordringer blir samfunnsøkonomien så dårlig at søkanden avslås.
2012		Rødlisearter og reduksjon av INON i foreslått nasjonalpark.					Kapasitetsbegrensning i nettet. Må sees i sammenheng med Sørford vindkraftverk. Unyttelse av eksisterende nett er mer rasjonelt enn utbygging.	Bare et av de to kraftverkene kan få konsesjon. (INON, og regional plan for vindkraft gjør at Sørford får konsesjon istedet)
Skogvatnet								

Tabell 8.2 - del 1 av 2: Forenklet tabell av konsesjonsaker som NVE har avslått.

Oversikt over bakgrunn for søknader NVE har godkjent

Sak	År	Støy	Naturmiljø	Landskap	Fritidsliv og turisme	Kulturminner og kulturmiljø	Reindrift	Produksjonsforhold
	2001	Langt fra befolkning så støy ikke noe problem	Konflikt med INON, men betydningen for fauna er liten. Få anlegg somtnes så lite å sammenlign med.	Kan få en viss negativ virkning i det urorte landskapet og vil dominere landskapet.	Liten virkning. Opplevelsen forandres, men mulig for nye brukergrupeer.	Ikke påvist kulturminner i planområdet. I hovedsak visuelle virkninger.	Sannsynlig beletap, vet lite om virkningene vindkraft har for reindrift.	Gode vindressuser og en viss minimumsøstretse. Lave produktionskostnader.
	2003	Ikke støy over grenseverdier ved bebyggelse	Reduksjon av INON. Virkning for fugl vil være ubetydelige. Små miljømessige konsekvenser.	Endrer landskapsbilde, men vindparken vil ikke dominere landskapspefra bebyggelse.	Liten verdi for fritidsliv, men vindturbinene vil oppleves negativt for opplevelsen.	Ingen kjente automatisk fredete kulturminner, men sannsynlig at det finnes.	Små konsekvenser i følge figurredning, reindriftstruket er uendig.	Gode vindforhold og gunstige plassering med tanke på infrastruktur. Moderat produktionskostnader.
	2004	Ikke støy over grenseverdier ved bebyggelse	Meget stor negativ konsekvens for fuglefauna. Høy diversitet, betydelig antall rødlistede arter med begrenset tilsvarende leveområder i regionen. Observert fjellrev som er direkte truet. For INON og vegetasjon er konflikten små. Nasjonal og internasjonal villverdi, miljødirektoratet anbefaler et føre-var pristilupp. NVE mener virkningene vil være små, selv om verdiene er stor.	Vil kunne ses fra store avstander. To leistseder vil bli visnelt berørt, men ikke innenfor sonen som vil bli dominerende. Virkninge for landskap vil moderate.	Middel stor verdi. Jakt, fiske, bølplucking, hyter.	Ingen kjente kulturminner, men potensial for å finne det. NVE mener den visuelle virkingen på kulturminner er begrenset.	Mulig store konsekvenser, usikkerhet.	Gode vindressuser og moderate produktionskostnader. Gunstig lokalisering i forhold til infrastruktur. Problemer med forsvarsanlegg kan etter NVEs vurdering avbøles med tiltak til akseptabel kostnad.
	2006	Vil kunne medføre støy over anbefalt verdi så NVE krever at tre av turbinene fjernes.	Lite konsekvenser sammenliknet med andre anlegg. Konfliktvurdert til C. INON blir redusert. Mulige negative NVE krever at tre konsekvenser for flora regnes som ubetydelige.	Godt synlig i landskapet, men akseptabelt. Konfliktvurdering B.	Vindkraft er relativt nytt og kan virke som en turistattraksjon. Både positivt og negativt. Kan være positivt for fritidsliv siden det øker tilgjengeligheten.	Konfliktvurdert B. Ingen kulturminner eller kulturmiljøer vil bli direkte berørt, mange kulturmiljøer vil bli visnelt påvirket, men de er vurdert til å ha liten verdi.	Kan få vesentlig negativ konsekvens for reindrifta på Vamnøya. Omfanget av virkningene er inndertid usikre . Vil ikke gi regionale eller nasjonale mgvirkninger. Konfliktvurdering C.	Gode forutsettinger, vil bidra positivt til kraftbalansen regionalt og nasjonalt. Øker forsrynngssikkerheten på Vamnøya. Bidra til at Regjerings hagskellige målsetting om fornybar energi og energifektivisering.
	2009	Ikke støy over anbefalte verdier.	Få negative virkninger for trekkende fuglearter, men mulighet for kollisjon. Konfliktvurdering e er C-B	Godt synlig i landskapet fra flere naboøyer, og vil endre landskaps karakter. Størst virkning for bebyggelsen på Selvær, men NVE vektlegger at befolkningen er positive til tiltaket. Konfliktvurdering er for C-B	Kan ha både positive og negative effekter på friluftsliv i området. Liten virkning for reiselivsbedrifter.	Ikke i konflikt med kjente automatisk fredete kulturminner, men det er potensial for dem. Konfliktvurdert C	Ikke relevant	Meget stabile og gode vindforhold. Styrke forsrynngssikkerheten og lavere nettap. I tråd med Regjerings målsetting om å satse på kraftproduksjon fra nye fornybare energikilder.

Tabell 8.3 - del 1 av 3: Forenklet tabell av konsesjonssaker NVE har godkjent.

Raudfjell	Dønnesfjord	Hamnefjell	Raggovidda
2012	2012	2012	2010
<p>Ingen bebyggelse vil bli berørt av støy eller skysgekast.</p> <p>Kan medføre virkninger for flere rødlistede fuglearter, naturtyper eller planter. Bygger med noe av INON, men fortsatt mye INON på lokaliteten og ellers i disklikket. Lite ringvirkninger sammenliknet med andre vindkraftverk. Konfliktvurdert til C.</p> <p>Virkinger for naturmangfold, men svekkes ikke å sikt. Konfliktvurdering C. D.</p> <p>Visuelle virkninger, også for bebyggelse. Konfliktvurdering C.</p> <p>Visuelle virkninger, og vil påvirke opplevelsen for de som ønsker stille og uberørt natur. Positivt for de som trenger tilrettelegging. Små virkninger for turisme.</p> <p>Konfliktvurdert til C. Ikke i kontakt med automatisk fredede kulturminner, kun visuell.</p> <p>Reindriftsforvaltningen går mot konsesjon og ytreffigere inngrep i distrikt. Berørte reindriftsdistriktet har inngått avtale om utbygging av vindkraftverket.</p> <p>Gode vindforhold. Günstig å etablere vindkraft pga økt behov plantlagt økt forbruk i petroleu- og gruvektoren. Bidrag for å imfri nasjonale forpliktelser om utbygging av ny fornybar energiproduksjon.</p>	<p>Ingen bebyggelse berøres av støy eller skysgekast.</p> <p>Kan medføre virkninger for flere rødlistede fuglearter, naturtyper eller planter. Bygger med noe av INON, men fortsatt mye INON på lokaliteten og ellers i disklikket. Lite ringvirkninger sammenliknet med andre vindkraftverk. Konfliktvurdert til C.</p> <p>Visuelle virkninger som endrer landskapskarakteren i området, men et lite antall vindutbøiner. Vil ikke være synlig fra bebygde områder. Konfliktvurdert til C.</p> <p>Kan påvirkes av visuelle virkninger, støy, skysgekast og iskast i nærområdet til vindturbinene. Vektlegger at det ikke vil hindre utøvelse av fritidsliv i vesentlig grad og planområdet utfører en forholdsvis liten del av et sammenhengende fjell- og heiområde som blir benyttet til fritidsliv.</p> <p>Noe virkning for automatisk fredede og samiske kulturminner. Konfliktvurdert til C.</p> <p>Områdestyret, Sameininget, reindriftsforvaltningen mener det er negative virkninger for trekkflytlet og viktige vårbeite- og kalvingsområder. Reindriftsdistriktet er positive og mener ekstrarbeidet blir kompensert gjennom avtalen mellom tiltakshaver og reindriftsdistrikt. C i konfliktvurdering.</p> <p>Gode vindforhold og lave kostnader. Økt forsyningsikkerhet for Hasvik kommune. Ledig kapasitet muliggjør rask realisering. Bidra til at Norge kan oppfylle forpliktelsene knyttet til EUs fornybardirektiv.</p>	<p>Mulige negative virkninger for hekkende og trekkende fuglearter. Kan det ikke utelukkes at rødlistede plantearter - mulig å redusere virkninger med tilpassninger. Vil ikke svekke naturmangfoldet på sikt. INON område, men NVE mener at det ikke er mulig å unna i Finnmark. Konfliktvurdert til C.</p> <p>Synlig i det åpne landskapet og vil endre landskapskarakteren, men lang fra bebyggelse så omringlet er begrenset så vektlegges lite. Konfliktvurdert av D pga av synligheten fra nasjonalpark. NVE mener parken er langt nok unna til at verneformålet ikke påvirkes.</p> <p>Brukes i liten grad til fritidsliv. Kan være positivt for brukergruppene som ønsker tilrettelegging. Liten betydning for reiseliv, mulig økt behov for overnattings- og serveringsfasenester, særlig i anleggsperioden.</p> <p>Ingen kjente automatisk fredede kulturminner eller kulturminjer i planområdet, men kan påvirkes visuelt. Liten betydning for opplevelses- eller formidlingsverdien.</p> <p>Virkingene er moderate. Reindriftsdistrikt har avtale med Tiltageneilig kan og mulighet til å realisere eksisterende adkomstvei. Moderat med ising. Bedre effekt- og energibalansen i fylket om vintren. Bidra til at Norge kan oppfylle forpliktelsene knyttet til EUs fornybardirektiv.</p>	<p>Karakter C i konfliktvurtering i nærheten så støy anses ikke som et problem. INON område, men NVE mener at det ikke er mulig å unna i Finnmark.</p> <p>Synlig i det åpne landskapet, men få områder hvor en vil oppleve visuell nærvirkning. Konfliktvurdering C</p> <p>Negative virkninger, men brukt vil ikke endres. Benyttes i liten grad til fritidsliv. Konsekvenser for reiseliv er små. Natur- og landskapsrisiko vil kunne få de største virkningene, kan også være positivt.</p> <p>Ikke konflikt med automatisk fredede kulturminner, men potensielt er stort. Funnet automatisk fredede kulturminner på adkomstveien. Dette vurderes gjennom tilpassninger. Konfliktvurdering C.</p> <p>Reindriftsdistriktet trekker tilbake tidligere høftingsuttalelser og er positivt til utbygging pga avtale mellom dem og tiltakshaver. Reindriftsforvaltningen går mot om fornybar energiproduksjon og energieffektivisering.</p> <p>Svært gode vindforhold. Bidrar til effekt- og energibalansen vintertid i Finnmark. Bidrag til om Regjerings langsiktige målsetning og energibalansen i om fornybar energiproduksjon og energieffektivisering.</p>

Tabell 8.3 – del 2 av 3

Fålesråssa	2013	Ingen bygninger vil bli berørt av støy over anbefalte grenseverdier.	Virkinger for naturmangefold. Konfliktvurder D. Ingen plantearter, verdifulle naturtyper eller vegetasjonstyper vil være truet. Ikke registrerte truede fugle- og dyrearter. INON bygges ned, men NVE mener det ikke kan unngås dersom det skal bygges vindkraft i Finnmark.	Konfliktvurder til D. Landskaps karakter vil bli endret. Langt fra bebyggelse så omringet er begrenset. Endrer landskapsopplevelsen fra å være ødemarkspregget til industri.	Lite fritiltsaktivitet så brukt av området vil ikke endres. Ingen fritiltsområder av nasjonal eller regional betydning. Kan bli synlig fra turområder slik at opplevelsen der blir endret. Små negative virkninger for reiseliv, mulig økt behov for overnatting og servicefjerner, spesielt i anleggsperioden.	Konfliktvurder til B-C. Ikke fynn fredede kulturminner, men potensielt er stort. Kulturminner i influensområdet vil få liten visuell påvirkning.	Reindrift viktig negative virkninger i følge NVE, men NVE mener det kan tilpasses med tiltak. Reinbeitedistriktet mener det vil gi store negative konsekvenser. Konfliktvurder til D.	Megget gode vindressuser. Gansing å etablere vindkraft pga økt behov, planlegg økt forbruk i petroleum- og gruvektoren. Bidrag for å innfri nasjonale forpliktelser om utbygging av ny fornybar energiproduksjon.
Øyfjellet	2014	Ingen helårsboliger vil bli berørt av et støynivå over anbefalte grenseverdier.	Stor redusisjon i INON. Viktige «fjord til fjell»-områder blir berørt. Prosjektet er stort, og sett opp mot mindre prosjekter er ikke inngrepet så stort. Konfliktvurder til D, men påpeker at metoden ikke tar hensyn til størrelse.	Konfliktvurter til C. Landskaps karakter vil bli endret over et stort område, men små sammenliknet med andre vindkraftanlegg. Derimot vil sporene bli varige i et stort område. Vektlegger sumvirkninger av både Mosjøen og Øyfjellet.	Påvirkes av støy, skryggekast, fare for iskast og stien inn til nasjonalpark. Planområdet er redusert av hensyn til fritiltsliv og reindrift. Verken positive eller negativt for reiseliv.	Visuelle virkninger. Fines ikke kjente autonomtisk fredede kulturminner, men stort potensielt. Ikke sart karakter i konfliktvurdering.	Området er redusert av hensyn til fritiltsliv og reindrift. Reindriftsforvaltning gir konfliktvurdering D.	Gode vindressuser. Øyfjellet vindkraftverk vil bidra til at Norges fornybar mål kan oppnås
Maurmeset	2014	Ingen helårs- eller fritidsboliger få et støynivå over anbefalt grenseverdi.	Viktig område for fugl. Tiltaket alene har ikke betydning for den regionale eller nasjonale bestandsviltingen for truede og sårbare fuglearter.	Virkinger for INON. Konfliktvurder til C. Relativt typisk for regionen og er av middels verdi. Vil oppleves som et dominerende landskapssegment.	Visuelle virkninger, støy, skryggekast og mulig iskast. Fines alternative fritiltsområder, men de vil også påvirkes visuelt. Fritiltsliv kan bedrives som før, men opplevelsen kan bli vesentlig endret. Ikke viktig fritiltslivsområde i regional og nasjonal forstand.	Konfliktvurder til C. Ikke er kjente autonomtisk freda kulturminner i planområdet, men er potensielt. Visuelle virkninger.	Kan medføre tap av beiteareal og forryrte under flytting, særlig i anleggsfasen. Områdesyret mener inngrepet er midtels stort.	Tilstrøketlig gode vindforhold. Vil bidra til at Norge kan oppfylle forpliktelsene knyttet til EUs fornybardirektiv
Kalvvatnan	2014	Ingen helårsboliger vil bli berørt av et støynivå over anbefalte grenseverdier	Miljødirektorat ber om at atkomstvei fra vest fjernes, da går konfliktvurdering fra E til C-D. Fare for kollisjon med fugl, men Hens sannsynlighet for at det skal påvirke bestanden. Vil redusere INON.	Landskaps karakter vil bli endret. Ikke synlige fra områder med bebyggelse.	Tiltaket vil påvirke opplevelsen, men liten bruk av område gjør at virkningene små. Virkninger i form av støy, skryggekast og fare for iskast. Små virkninger for reiseliv.	Konfliktvurder til D. Ikke kjente autonomtisk fredede kulturminner, men potensielt er stort. Tiltaket vil redusere opplevelsesverdien av de nærmeste kulturminner og kulturmiljøene.	Vil gi store virkninger. NVE vurderer eventuelle virkninger først og fremst være knyttet til anleggsfasen. Usikkerhet om reimen vil bruke området etter anleggsfasen	Megget gode vindressuser. Vindkraftverket er lokalisert i områder som allerede er berørt av tekniske inngrep. Bidra til at Norge kan oppfylle forpliktelsene knyttet til EUs fornybardirektiv

Forklaring
Gul betyr at NVEs godkjenning ikke er blitt påklaget
Grønn betyr at NVEs godkjenning har fått klage, men godkjenningen er oppretholdt av OED
Rød betyr at NVEs godkjenning har fått klage, og OED har omgjort godkjenningen til avslag

Tabell 8.3 – del 3 av 3

