

Saksutredning:

NASJONAL RAMME FOR VINDKRAFT - HØRING

Behandlinger: Fylkesutvalget

- Vedlegg:**
1. Brev fra OED til NVE datert 09.02.17 – nasjonal ramme for vindkraft
 2. Brev fra NVE til fylkeskommunen datert 08.06.18 – innspill om regionale interesser
 3. Kart som viser analyseområder i Rogaland

Andre henvisninger: Link: [Nettsiden til NVE om nasjonal ramme for vindkraft](#)

1. Bakgrunn:

Olje- og energidepartementet (OED) har med henvisning til energimeldingen (Meld. St. 25 (2015-2016) kap. 15.3.2) og Innst. 401 S (2015-2016) gitt Norges Vassdrags og Energidirektorat (NVE) i oppdrag å lede et arbeid med å utarbeide forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land med det siktemål å definere større områder som kan være egnede for vindkraft på land.

Regjeringen mener at en nasjonal ramme for vindkraft vil bidra til forutsigbarhet, og en mer effektiv konsesjonsbehandling av fremtidige vindkraftprosjekter. De siste årene er det gitt mange vindkraftkonsesjoner som ikke har blitt realisert. I noen tilfeller har prosjektene ført til betydelige konflikter. Basert på disse erfaringene er det konkludert med at det er behov for i noe sterkere grad å styre hvor det søkes om konsesjon.

Vindkraftanlegg er arealkrevende, og det er nødvendig med gode avveininger av viktige miljø- og samfunnshensyn. Regjeringen vil legge opp til en politikk som demper konflikter og bidrar til at de beste lokalitetene blir valgt, og mener at en nasjonal ramme for vindkraft vil bidra til forutsigbarhet, og en mer effektiv konsesjonsbehandling av fremtidige vindkraftprosjekter.

I meldingen og innstillingen blir det sagt at nødvendig involvering av lokalt og regionalt folkevalgt nivå, og andre berørte interesser, vil bli avklart som del av arbeidet.

Målsettingen er at en nasjonal ramme skal definere større områder der det kan ligge til rette for utbygging av vindkraft på land. Områdene skal velges ut med utgangspunkt i vindressurser og eksisterende og planlagt nettkapasitet. Det er et poeng å lokalisere vindkraft slik at det ikke er nødvendig å bygge mye nytt kraftnett. Dette skal så avstemmes mot andre viktige miljø- og samfunnshensyn. Formålet med nasjonal ramme er å bidra til at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt når det søkes om konsesjon. En nasjonal ramme for vindkraft skal ikke erstatte konsesjonsbehandlingen. Den skal fortsatt være avgjørende for enkeltprosjekter, men det skal i utgangspunktet være vanskeligere å få konsesjon i et område som

ikke inngår i nasjonal ramme. Arbeidet skal skaleres med utgangspunkt i at et vesentlig bidrag ny vindkraft kan muliggjøres på lang sikt.

Da OED ga NVE i oppgave å lede arbeidet med å utarbeide en nasjonal ramme for vindkraft, ble det forutsatt at leveransen skulle være todelt. Del I er en metodebeskrivelse, mens del II (hoved-leveransen) skal inneholde et oppdatert kunnskapsgrunnlag for landbasert vindkraft basert på relevante studier, konsekvensutredninger, litteratur og innhenting av erfaringer med etablerte vindkraftanlegg, samt et forslag til egnede kartfestede områder for lokalisering av vindkraft.

2. Problemstilling:

NVE utarbeidet i 2017 en metodebeskrivelse i samråd med andre etater, vindkraftbransjen og natur- og friluftsansjasjoner (men ikke kommuner og fylkeskommuner). Metoden la opp til en totrinns eksklusjonsprosess hvor områder med lavt produksjonspotensial og restriksjoner (f.eks. vernede områder) først ble tatt ut. Deretter ble ytterligere områder ekskludert basert på vurderinger av teknisk/økonomisk mulighetsvurderinger og en overordnet konfliktanalyse. Etter dette har NVE i utgangspunktet identifisert 43 analyseområder som skal vurderes videre. NVE har nå invitert kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter til å gi innspill om viktige regionale interesser i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft. I denne omgang ber NVE om faglig informasjon av overordnet karakter, og det understrekes at det ikke nå er en generell høring av den nasjonale rammen for vindkraft. NVE har frist til 1. april 2019 med å levere forslag til nasjonal ramme, og OED vil forestå en høring av forslaget etter at dette er levert.

I og med at fylkeskommunen ikke ble invitert til å gi uttalelse til den generelle tilnærmingen og den metodikk det er lagt opp til, er det naturlig at dette kommenteres i tillegg til at fylkeskommunen gir konkrete innspill i forhold til de 4 analyseområdene som ligger i Rogaland fylke.

3. Saksopplysninger:

Rogaland fylkeskommune utarbeidet i 2007 en fylkesdelplan for vindkraft. Planen dekker omlag 2/3 av fylket, og ble enstemmig vedtatt av Fylkestinget 18.09.2007, og godkjent av Miljøverndepartementet 08.01.2009. Formålet med planen var i første rekke å få et regionalt styringsverktøy for behandling av enkeltsaker. Planen belyser forholdet mellom egnethet for vindkraftutbygging og konflikter, og gir konkrete anbefalinger om arealbruk. Den definerer ja-områder hvor utbygging i utgangspunktet anses akseptabel, kanskje-områder hvor utbygging kan være akseptabel gitt nærmere avklaring av konfliktgrad, og nei-områder hvor fylkeskommunen vurderte hensynet til andre interesser å veie tyngst. Planen omfatter ikke de indre delene av fylket. Begrunnelsen for dette var at disse områdene ble vurdert som lite aktuelle for vindkraftutbygging både på grunn av vindforhold, kostnader ved utbygging og generelt høy konfliktgrad, og at manglende grunnlagsmateriale ville kunne forsinke arbeidet med planen.

Rogaland fylkeskommune har også vedtatt en egen regionalplan for energi og klima. Rogaland fylke bidrar gjennom vannkraftutbygging til en betydelig produksjon av fornybar kraft. Pr 2009 var fylkets bidrag til fornybar kraftproduksjon på 12 TWh. Basert på en gjennomgang av potensialet for ny fornybar energiproduksjon i fylket er det satt opp et mål om en samlet ny fornybar energiproduksjon på 4,0 TWh innen 2020, hvorav vindkraft skal bidra med 2,5 TWh. Vannkraftproduksjonen i fylket har siden da økt til 14,6 TWh, og pr mai 2018 var vindkraftanlegg med en samlet produksjonskapasitet på 1,3 TWh satt i drift. Vindkraftprosjekter som nå er under utbygging vil ha en forventet produksjonskapasitet på noe over 1,2 TWh, og det oppsatte målet for vindkraft på 2,5 TWh vil dermed være nådd. Sammen med den økte vannkraftproduksjonen betyr det at målet om samlet ny fornybar energiproduksjon i fylket på 4,0 TWh vil være overoppfyllt.

I tillegg til de vindkraftanleggene som er satt i drift eller under utbygging, er det gitt konsesjon for anlegg med en samlet produksjonskapasitet på 1,1 TWh. Om alle disse prosjektene realiseres vil samlet kraftproduksjon kunne komme opp i 3,6 TWh. Ytterligere fire konsesjonssøkte anlegg med en samlet produksjonskapasitet på 0,4 TWh er ennå ikke ferdig konsesjonsbehandlet.

Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet har i Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk (T-1458) oppfordret fylkene til å utarbeide regionale planer for vindkraft. Det er videre gitt anbefalinger om hvordan slike planer bør innrettes. I henhold til retningslinjene skal godkjente regionale planer være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Godkjente regionale planer skal inngå i grunnlaget for NVEs behandling av vindkraftprosjekter. Disse retningslinjene ble publisert i juni 2007, altså kort tid før fylkesdelplanen for vindkraft i Rogaland ble vedtatt i fylkestinget. Det er verd å merke seg at mer enn halvparten av de konsesjonsgitte vindkraftanleggene i Rogaland er i strid med fylkesdelplan for vindkraft. Rogaland er samtidig det fylket som har størst tetthet av gitte konsesjoner i forhold til arealet, og den samlede belastningen av de utbygde og konsesjonsgitte vindkraftanleggene er dermed stort.

I den oppnådde enigheten mellom regjeringspartiene og KrF om oppgaveoverføring og regionreform er det sagt at NVE skal konsultere fylkeskommunene og vektlegge fylkeskommunal planlegging i konsesjonsbehandlingen for utbygging av vannkraft på 1-10 MW og vindkraft over 1 MW/5turbiner. Målet om fylkeskommunene som sterkere regionale samfunnsutviklere følges opp ved at regjeringen vurderer om ytterligere oppgaver kan overføres fra statsforvaltningen til fylkeskommunene, og det henvises til at dette vil bidra til at beslutninger legges på et forvaltningsnivå nærmere innbyggerne, som nærhetsprinsippet i den nye kommuneloven forutsetter. Videre påpekes det at en viktig forutsetning for å nå klimamålene er at de blir integrert i fylkeskommunenes og kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunene har klart ansvar og handlingsrom til å innta en regional strategisk rolle i klimaarbeidet, gjennom ansvaret som regional planmyndighet og som planfaglig veileder overfor kommunene.

4. Fylkesrådmannens vurderinger:

Fylkesrådmannen ser det i utgangspunktet som positivt at det gjennomføres et arbeid som kan gi et bedre styringsgrunnlag og et mer samordnet grunnlag for en tidlig avklaring av egnethet for vindkraftutbygging og mulige konflikter med miljø og andre samfunnsinteresser, men er kritisk til at det er lagt opp til en så sentralstyrt prosess. Rogaland var et foregangsfylke gjennom den prosessen som ble gjennomført, og som endte opp med fylkesdelplanen for vindkraft allerede i 2007. Den prosess som nå er satt i gang nasjonalt, er prinsipielt sett tilsvarende det som ble gjort i Rogaland den gang. I rundskriv T-1458 fra 2007 heter det at godkjente regionale planer skal være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket, og at de skal inngå i grunnlaget for NVEs behandling av vindkraftprosjekter. Det oppleves som om disse retningslinjene i liten grad har blitt fulgt, og at den godkjente fylkesdelplanen i liten grad har blitt brukt som grunnlag i den sentrale behandlingen i de ulike konsesjonssakene.

Etter fylkesrådmannens vurdering utgjør den gjeldende fylkesdelplanen for Rogaland fremdeles et godt grunnlag for håndtering av vindkraftsaker i fylket, men i og med at det allerede er gitt konsesjon til et stort antall vindkraftprosjekter i fylket, og at mer enn halvparten av disse ligger utenom ja-områdene definert i planen, er den samlede belastningen nå så stor at det ut fra et føre var prinsipp ikke bør legges opp til ytterligere utbygging før konsekvensene av allerede utbygde og planlagt bygde prosjekter er dokumentert. Det betyr at en restriktiv linje i alle fall inntil videre bør følges også i de områdene i planen som er vist som ja-områder.

Fylkesutvalget har ved flere anledninger i høringen av konkrete vindkraft-konsesjonssøknader de siste åra gitt klart uttrykk for at det nå ikke bør gis ytterligere konsesjoner før 2020. Ved å fortsette å gi konsesjoner til vindkraft i Rogaland, vil det gis anledning til å båndlegge og bygge ned store arealer til vindkraft i et fylke som allerede er svært presset mht. arealutnyttelse. Det har siden fylkesdelplanen for vindkraft ble laget vært en stor befolkningsvekst i fylket, og denne veksten er forventet å fortsette selv om veksttakten har vært noe svakere de aller siste åra. Veksten har ført til ytterligere press på arealene, samtidig som det er satt ambisiøse mål for vern av jord. Ytterligere båndlegging av arealer for vindkraft kan komme i konflikt med andre arealbehov. Dette gjelder både i forhold til næring, boligformål og natur og friluftsliv. En økende og mer konsentrert befolkning vil ha behov for både nærtur-områder og områder litt lenger vekk i forhold til tettstedsområdene.

Rogaland er i dag det fylket som har størst vannkraftutbygginger og fram til nå har blitt tildelt svært mange konsesjoner for vindkraft. Disse fører til store naturinngrep i en region med relativt høy befolkningstetthet og stort press på arealbruk. Det produseres samtidig mer fornybar energi i fylket enn hva befolkningen har behov for, slik at allerede på nåværende tidspunkt produseres det forholdsvis mer av denne typen energi enn i andre fylker.

Fylkesrådmannen er innforstått med at oppdraget som er gitt til NVE, fokuserer på vindkraft på land, men vil likevel gi uttrykk for at det er en svakhet at havvind ikke er en del av vurderingen. Generelt sett antas det at utbygging av vindkraftanlegg til havs vil være mindre konfliktfylt sammenlignet med prosjekter på land. Dessuten vil offshore vindkraftprosjekter sannsynligvis i større grad enn prosjekter på land

muliggjøre at kompetansen og det konkurransefortrinnet Norge og vår region har knyttet til offshorevirksomheten kan nyttiggjøres.

I oppdraget OED har gitt til NVE er det sagt at det skal leveres et oppdatert kunnskapsgrunnlag for landbasert vindkraft basert på relevante studier, konsekvensutredninger, litteratur og innhenting av erfaringer med etablerte vindkraftanlegg. Dette synes i utgangspunktet fornuftig, men det er et grunnleggende problem at kunnskapsgrunnlaget er begrenset. Det er allerede gitt konsesjon til bygging av over 20 vindkraftverk i Rogaland, og før ytterligere arealer eventuelt pekes ut for mulig vindkraftproduksjon, burde det vært gjennomført nærmere etterkantundersøkelser og en evaluering av både de miljømessige og samfunnsmessige/samfunnsøkonomiske direkte og indirekte konsekvensene av de etablerte kraftverkene. Slike studier er ikke blitt gjennomført, i alle fall ikke på en systematisk og offentlig tilgjengelig måte for anleggene i Rogaland. I bestillingen fra OED er også konsekvensutredninger nevnt som en aktuell kilde til kunnskap, men heller ikke disse har i særlig grad medvirket til å framskaffe ny kunnskap, i og med at den generelle tilnærmingen i de fastsatte utredningsprogrammene har vært at de skal baseres på eksisterende kunnskap. Det vi kan se, er at mange av de utbyggingene som har blitt gjennomført har medført betydelig større naturinngrep bl.a. knyttet til veganlegg og nye kraftlinjer, enn det som var indikert i konsesjonssøknadene. Det har også framkommet klager på støy fra anleggene, men heller ikke dette er blitt systematisk fulgt opp.

Den reelle samfunnsøkonomiske nytteverdien og lokale verdiskapningen av prosjektene gjennom ringvirkninger knyttet til investeringer i utbyggingsfasen, direkte sysselsettingseffekter både i utbygging og drift og skatteinntekter er heller ikke dokumentert. Usikkerheten omkring samfunnsøkonomisk nytteverdi forsterkes ved at flertallet av anleggene og det aller meste av produksjonskapasiteten er kjøpt opp av utenlandske eierinteresser. Det er i stor grad også inngått avtaler om at kraften som produseres skal selges til utlandet. Dermed blir det lokale energiperspektivet, som ofte presenteres i konsekvensutredningene, om at anleggene vil produsere kraft til så og så mange husstander misvisende.

Etter fylkesrådmannens vurdering er kunnskapsgrunnlaget som ligger i fylkesdelplanen for vindkraft fra 2007 fremdeles et godt utgangspunkt som burde vært fulgt. Det er ikke nødvendig å bruke ressurser på å analysere områder i de indre delene av fylket som i fylkesdelplanen for vindkraft var utelatt fordi de i utgangspunktet ble vurdert som lite aktuelle for vindkraftutbygging, og områder som ble vurdert som nei-områder. Konkret bør de indre delene av analyseområde 13 tas ut av planen, og analyseområde 14 og 15 bør i sin helhet tas ut. Disse områdene omfatter noen av de få større gjenværende områdene i fylket som framstår som relativt lite berørte. Selv om det er besluttet at begrepet inngrepsfrie naturområder (INON) ikke lenger brukes som verktøy i arealpolitikken, er det erkjent at store sammenhengende naturområder med urørt preg kan ha stor verdi for naturmangfold, friluftsliv og landskap. Dette gjelder de nevnte analyseområdene 14, 15 og indre delene av 13. De ytre delene av analyseområdene 13 og 14 inngikk i dekningsområdet for fylkesdelplanen for vindkraft i Rogaland, men ble definert som nei-områder. Områdene rundt Lysefjorden med Prekestolen er også viktige i forhold til reiselivsatsning, og har opplevd en formidabel vekst i antall besøkende i løpet av

de siste åra. Analyseområde 16 med Karmøy og Haugesund bør også tas ut. De bynære områdene til Haugesund burde i utgangspunktet anses uaktuelle for vindkraftetableringer, og med den befolkningskonsentrasjon det er i området, er også de omkringliggende områdene viktige turområder. Karmøy og Bokn er dessuten viktige kystheiområder, og viktige bl.a. for hubro. Fylkesrådmannen vil også framheve at den vindkraftutbygging som har skjedd og som nå pågår i de sørlige delene av analyseområde 13 har gitt en stor samlet belastning. Dette er områder som også er viktige for biologisk mangfold, bl.a. som et kjerneområde for den rødlistede hubroen og som et område med betydelige forekomster av trekkende rovfugler. Det er allerede rapportert om døde havørner som følge av kollisjoner med vindturbiner i området. Landskapets karakter gjør dessuten at etablering av vindkraftanlegg i disse områdene har medført betydelige terrenginngrep bl.a. knyttet til vegbygging.

Dersom det skulle bli identifisert egnede arealer for vindkraftanlegg ut over de arealer som i fylkesdelplanen er identifisert som ja-områder, bør det ikke innebære forenklete konsesjonssøknads- og godkjenningssystemer. Det har vært en generell svakhet i godkjenningssystemet til nå at det kun har vært stilt krav om at eksisterende kunnskap skal legges til grunn for konsekvensutredningene, at alternativvurderinger har manglet, at konsekvensene av etablering av infrastruktur har blitt svært overflatisk behandlet og at de samfunnsmessige-/samfunnsøkonomiske konsekvensvurderingene har vært svært mangelfulle. Sammenlignet med andre land som i likhet med Norge må følge EU-direktivet om konsekvensutredninger, har kravet til utredninger for vindkraftverk vært minimale. I flere land kreves minimum to år med datainnsamling (bl.a. data om fugl) som grunnlag for konsekvensutredningene. Det kan også stilles spørsmål om utredning av konsekvenser av den omfattende vegbygging som kreves holder mål i forhold til europeisk standard, ikke minst når vegtraseer ofte har blitt endret i forhold til det som er beskrevet i konsesjonssøknad og konsekvensutredninger. Også krav om etterundersøkelser er svakt i Norge sammenlignet med andre land.

5. Konklusjon:

Fylkesrådmannen vurderer den gjeldende fylkesdelplanen for vindkraft i Rogaland vedtatt i 2007 for å være et godt grunnlag for håndtering av vindkraftsaker i fylket, men det store antallet gitte vindkraft- konsesjoner gjør at den samlede belastningen nå er så stor, at det ikke bør legges opp til ytterligere utbygging før konsekvensene av allerede utbygde og planlagt bygde prosjekter er dokumentert og evaluert. Dette er et syn som fylkesutvalget i den politisk behandling av flere enkeltsaker har vært tydelig på.

Forslag til vedtak:

1. Fylkesutvalget vil med henvisning til gjeldende retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk og til regionreformen framheve viktigheten av en større vektlegging av fylkeskommunens rolle i håndteringen av vindkraftsaker.

2. Fylkesutvalget mener at fylkesdelplanen for vindkraft i Rogaland, enstemmig vedtatt i fylkestinget og godkjent av Miljøverndepartementet i 2007, fremdeles bør legges til grunn for utpeking av aktuelle områder for vindkraftanlegg i Rogaland.
3. Det er ikke grunnlag for å peke ut nye områder som egner seg for vindkraftutbygging i Rogaland nå, og med henvisning til det store antallet gitte vindkraftkonsesjoner i fylket bør ytterligere konsesjoner ikke gis for vindkraftanlegg på land før konsekvensene av allerede utbygde og planlagt bygde prosjekter er dokumentert.
4. En vurdering av vindkraft til havs burde vært inkludert i arbeidet med en nasjonal ramme for vindkraft, slik at det samlet sett blir et bedre grunnlag for å velge strategi og egnede områder for videre satsing på vindkraft i Norge.

Trond Nerdal
fylkesrådmann

Christine Haver
regionalplansjef

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.



ROGALAND
FYLKESKOMMUNE

Saksprotokoll

Utvalg: Fylkesutvalget
Møtedato: 23.10.2018
Sak: 179/18

Resultat: Annet forslag vedtatt

Arkivsak: 18/4721
Tittel: **SAKS PROTOKOLL - NASJONAL RAMME FOR VINDKRAFT - HØRING**

Behandling:

Det ble protokollert:

Janne Johnsen, H fremmet følgende tilleggsforslag:

Fylkesutvalget ber om at det vurderes innført skattemessige betingelser for vindkraft, som i større grad likebehandler vind- og vannkraft.

Torfinn Ingeborgrud, MDG fremmet følgende tilleggsforslag:

Fylkesutvalget ser det som positivt at det gjennomføres en overordnet arealanalyse som kan gi et bedre styringsgrunnlag for en tidlig avklaring av egnethet for vindkraftutbygging. Men ettersom det allerede er gitt konsesjon til bygging av over 20 vindkraftverk i Rogaland, bør det gjennomføres etterkantundersøkelser og evaluering av miljømessige konsekvenser av de etablerte kraftverkene, før ytterligere arealer pekes ut for mulig vindkraftproduksjon.

Votering:

Innstillingens pkt. 1 ble enstemmig vedtatt.
Innstillingens pkt. 2 ble vedtatt med 12 mot 3 stemmer (SP, V, MDG)
Innstillingens pkt. 3 fikk 7 stemmer (H, FrP, Foss/KrF) og falt.
Innstillingens pkt. 4 ble enstemmig vedtatt.
Ingeborgruds forslag ble vedtatt med 13 mot 2 stemmer (FrP)
Johnsens forslag ble vedtatt med 13 mot 2 stemmer (FrP)

Vedtak:

1. Fylkesutvalget vil med henvisning til gjeldende retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk og til regionreformen framheve viktigheten av en større vektlegging av fylkeskommunens rolle i håndteringen av

vindkraftsaker.

2. Fylkesutvalget mener at fylkesdelplanen for vindkraft i Rogaland, enstemmig vedtatt i fylkestinget og godkjent av Miljøverndepartementet i 2007, fremdeles bør legges til grunn for utpeking av aktuelle områder for vindkraftanlegg i Rogaland.
3. En vurdering av vindkraft til havs burde vært inkludert i arbeidet med en nasjonal ramme for vindkraft, slik at det samlet sett blir et bedre grunnlag for å velge strategi og egnede områder for videre satsing på vindkraft i Norge.
4. Fylkesutvalget ser det som positivt at det gjennomføres en overordnet arealanalyse som kan gi et bedre styringsgrunnlag for en tidlig avklaring av egnethet for vindkraftutbygging. Men ettersom det allerede er gitt konsesjon til bygging av over 20 vindkraftverk i Rogaland, bør det gjennomføres etterkantundersøkelser og evaluering av miljømessige konsekvenser av de etablerte kraftverkene, før ytterligere arealer pekes ut for mulig vindkraftproduksjon.
5. Fylkesutvalget ber om at det vurderes innført skattemessige betingelser for vindkraft, som i større grad likebehandler vind- og vannkraft.