



SAKSBEHANDLER
Hege Skalleberg Gjerde

INNVALGSTELEFON

TELEFAKS
+47 22 94 04 04
postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.
16/02409-38

DERES REF.

DERES DATO

ARK. Forvaltningsarkivet
867.0

VÅR DATO
01.02.2019

NVE - Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091 Majorstua
0301 Oslo

v/ Erlend Bjerkestrand

Riksantikvarens innspill til Nasjonal ramme for vindkraft på land

Vi viser til bestilling fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i brev datert 26.06.2018 på tematiske analyser av 43 utpekte områder. Vi viser videre til Klima- og miljødepartementets (KLDs) brev datert 10.03.2017 der Riksantikvaren og Miljødirektoratet gis i oppdrag å levere innspill til arbeidet med den nasjonale rammen for vindkraft.

Riksantikvarens ansvarsområder inngår i temaene «Landskap» og «Kulturminner og -miljøer». Våre innspill til team Landskap er en del av Miljødirektoratets oversendelse. Våre innspill til temaet Kulturminner og -miljøer ligger vedlagt her. Kartene i vedlegget viser våre innspill til eksklusjon innenfor begge temaene, slik at helheten i kulturminneforvaltningens innspill blir mer forståelig.

Sakshistorikk

Med bakgrunn i energimeldingen *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030* (Meld. St. 25 (2015-2016)) ga Olje- og energidepartementet (OED) NVE i oppdrag å lede arbeidet med å lage et forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land. Den nasjonale rammen skal bestå av to deler: et oppdatert kunnskapsgrunnlag om virkninger av vindkraft og et kart med utpeking av de mest egnede områdene for vindkraft. Områdene skal velges ut med utgangspunkt i vindressurser og eksisterende og planlagt nettkapasitet. Dette skal så avstemmes mot andre viktige miljø- og samfunnshensyn.

Begrunnelsen for å utarbeide en nasjonal ramme for vindkraft på land er et ønske om å legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge. I noen tilfeller har vindkraftprosjekter ført til betydelige konflikter, og disse erfaringene tilsier at det er behov for i noe sterkere grad å styre hvor det søkes om konsesjon fremover.

Rammen skal ikke være juridisk bindende eller en form for overordnet konsesjonsbehandling, men et *faglig råd* om hvor det kan ligge til rette for lønnsom vindkraft. Det vil fortsatt være mulig å få konsesjon for prosjekter utenfor områdene som er utpekt som mest egnet, samtidig som prosjekter innenfor de utpekte områdene kan få avslag.

NVE har valgt å bruke «eksklusjon» som et metodisk grep og har gjennom to runder med eksklusjoner eliminert lite egnede områder. På bakgrunn av rundene med henholdsvis «hard» og

«myk» eksklusjon, pekte NVE ut 43 analyseområder som grunnlag for en eksklusjonsrunde nummer tre.

Eksklusjonsrunde 1 – Harde eksklusjoner

Den harde eksklusjonsrunden er i prinsippet en *konstatering* av hvilke områder som er uaktuelle for vindkraft. NVEs definisjon av hard eksklusjon:

«Med «hard eksklusjon» menes eksklusjon av arealer som er uaktuelle for vindkraftutbygging på grunn av teknisk/økonomiske forhold, eller på grunn av at arealene er formelt vernet eller tilsvarende.»

Av Riksantikvarens ansvarsområder ligger UNESCOs verdensarvområder innenfor «hard eksklusjon».

Eksklusjonsrunde 2 – Myke eksklusjoner

I runden med myke eksklusjoner har NVE ekskludert arealer som ikke nødvendigvis er uaktuelle for vindkraft, men der det er viktige interesser som tilsier at de ikke er av de mest egnede områdene. NVEs definisjon av myk eksklusjon:

«Med «myk eksklusjon» menes eksklusjon av arealer der virkninger for én enkeltinteresse i mange tilfeller tilsier at det ikke bør bygges vindkraftverk.»

Av Riksantikvarens ansvarsområder ligger fredete kulturmiljøer, tentative verdensarvområder og buffersoner rundt verdensarvområder innenfor «myk eksklusjon». På grunn av manglende kartgrunnlag dekker likevel ikke de myke eksklusjonene alle disse hensynene. De er derfor innlemmet i innspillene i eksklusjonsrunde 3.

Eksklusjonsrunde 3 – Riksantikvarens arbeid og metode

Hovedtilnærmingen vår har vært å gjøre en gjennomgang av de 43 utpekte analyseområdene og identifisere hvilke kulturminner, kulturmiljøer og landskap av vesentlig regional og nasjonal interesse som finnes innenfor avgrensningene. Innenfor hvert analyseområde er det allerede både harde og myke eksklusjoner, men vi har i utgangspunktet ikke latt det legge føringer på hvilke kulturminneinteresser vi har spilt inn og synliggjort. Mange av våre innspill til eksklusjoner overlapper derfor helt eller delvis med harde eller myke eksklusjoner. I noen tilfeller, der vi har veid ulike kulturmiljøer opp mot hverandre, har vi sett på hvorvidt noen kulturmiljøer allerede kan være ivaretatt av harde og/eller myke eksklusjoner og valgt å prioritere synliggjøring av dem som ikke allerede ligger innenfor ekskluderte områder. Produksjonsforhold, kostnader og nettkapasitet har ikke vært en del av vårt vurderingsgrunnlag.

Nivå

Vi er bedt om å bruke KLDs innsigelsesrundskriv T-2/16 som rettesnor for hvilket nivå innspillene skal være på. Det vil si at vi har vektlagt nasjonale og vesentlig regionale interesser. For å skaffe oversikt over aktuelle kulturminner og kulturmiljøer har vi brukt regionale planer for kulturminner, regionale planer for vindkraft, oversiktsverk, kulturminnedatabasen Askeladden og innspill fra hver enkelt fylkeskommune og Sametinget.

Alle fylkeskommunene og Sametinget har bidratt med faglige innspill og råd til oss. De har gjort det på svært ulike måter, og med ganske forskjellig kunnskapsgrunnlag å ta utgangspunkt i. En utfordring har derfor vært å nivellere innspillene opp mot hverandre og opp mot oppdraget. Innspillene og rådene fra regionalforvaltningen er av faglig karakter, og Riksantikvaren har bearbeidet dem på eget grunnlag. Regionalforvaltningen hefter derfor ikke ved våre innspill til NVE og står fritt til å gjøre sine egne vurderinger i den kommende høringsrunden.

Skala

I oppdragsbrevet fra KLD presiseres det at arbeidet med rammen skal være «*på et arealnivå som er over for eksempel enkeltforekomster av truede arter og fredete enkeltkulturminner.*

Miljøverdiene bør være av en slik størrelse at det er vanskelig å gjøre tilpasninger innenfor et prosjekt for å ta hensyn til verdien, eller som gjør at miljøverdien vil være særlig konfliktfylt å ta hensyn til på tidspunktet for konsesjonsbehandling.» Det vil si at en stor andel av kulturminnene som finnes i landet vårt ikke er store nok til å innlemmes i oppdraget. Vi har måttet legge vekt på større, geografiske områder der det er stor tetthet av høye kulturminneverdier. Mange enkeltkulturminner av stor verdi kan derfor være utelatt uten at det innebærer en nedvurdering av dem, men at utstrekningen på kulturminnet ikke passer med skalaen i prosjektet.

Områdene vi anbefaler ekskludert fra den nasjonale rammen er av ulik størrelse. Noen områder er svært store og omfatter mange kulturmiljøer og i noen tilfeller også flere kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA) (se innspill på landskapstemaet fra Miljødirektoratet), mens andre områder kun omfatter ett kulturmiljø med en avgrensning som også tar høyde for noe visuell skjerming.

Usikkerhet

Å gjøre en samlet gjennomgang av tilnærmet hele landet og gi en oversikt over alle de viktigste kulturminnene, kulturmiljøene og landskapene som er sårbare for vindkraftutbygging, er en krevende oppgave. Det knytter seg følgelig stor usikkerhet til flere forhold.

Datagrunnlaget: Registrering av kulturminner foregår hovedsakelig i forbindelse med utbygging og andre tiltak. Det er derfor områder med størst aktivitet er best kartlagt. Vindkraftutbyggingen retter seg inn mot de store ubebygde områdene på både kyst og innland som ofte er dårligst kartlagt med tanke på kulturminner. Usikkerheten om hva som egentlig finnes i disse områdene kan derfor være stor. Det gjelder for alle typer kulturminner, men er særlig påtakelig for samiske kulturminner. I blant annet indre deler av Finnmark, Troms og Trøndelag har vi pekt på og synliggjort svært få arealer. Det betyr ikke at vi mener dette er områder uten kulturminneinteresser av nasjonal og vesentlig regional verdi og at de dermed er egnede områder for vindkraftutbygging. Årsaken er snarere manglende registreringer, manglende geografiske avgrensninger av større kulturmiljøer, manglende oversikt og manglende vektning av kulturminneverdiene innenfor disse områdene. Kunnskapsgrunnlaget er derfor for dårlig til å kunne foreslå konkrete eksklusjoner. Særlig vil immaterielle samiske kulturminner, kulturmiljø og landskap være sårbare og viktige å ta hensyn til, som hellige fjell, arvefjell, offersteder mv.

Verdivurderingene: For å vurdere om kulturminner, kulturmiljøer og landskap er av nasjonal eller vesentlig regional interesse og av en viktighet og størrelse som tilsier at de skal innlemmes i dette prosjektet, har vi vært avhengige av at tidligere utredninger og gjennomganger/oversikter med verdivurdering og vektning som vi kan ta utgangspunkt i. Eksempler på dette er at kulturminnet er valgt ut i en regional plan for kulturminner, eller har vært vurdert i forbindelse med en tidligere utredning av lokalisering av vindkraft.

Påvirkning: Vi vet foreløpig svært lite om hvordan vindkraftutbygging påvirker kulturminneinteressene og hvor sårbare ulike typer kulturminner og landskap er for ulike typer inngrep. Det er ikke gitt noe utbyggingsvolum for den nasjonale rammen, og det gjør det også utfordrende å vurdere hvor stor påvirkningen faktisk vil bli.

Vi har lagt vekt på at åpne landskap med stor grad av urørt preg er mer sårbare for den visuelle påvirkning fra vindkraftverk enn for eksempel landskap hvor det har skjedd flere og større inngrep og endringer over tid. Samtidig er det også viktig å tenke på sumvirkningene av tiltak, og at vindkraftutbygging i noen områder vil være svært negativt fordi tålegrensen allerede er nådd.

Visuell skjemming

Hva som er skjemmende for et kulturminne, kulturmiljø eller landskap er et utfordrende spørsmål, særlig i en slik målestokk som den nasjonale rammen utgjør. Vindturbiner er synlige over store avstander. Synligheten avhenger av topografiske forhold, men det er vanlig å regne med at de er synlige i alle fall innenfor en radius av 2 km, og ofte opp til 10 km og enda lengre hvis landskapet er åpent og lite kupert. Skjemmende visuell påvirkning vil avta med økende avstand mellom kulturmiljø/landskap og vindkraftanlegg, men det er delte meninger i fagmiljøene om hvor grensene går for akseptabel og uakseptabel påvirkning. Det er et stort behov for kunnskap om hvordan vindkraftanlegg har påvirket kulturminneverdier i de områdene hvor det allerede er bygget vindkraftanlegg.

I de områdene vi ser at den visuelle påvirkningen vil være særlig stor og/eller skjemmende, har vi iberegnet en avstand på 2 km utover avgrensningen for et konkret kulturmiljø eller landskap for å ivareta et minimum av visuell skjemming. Konkrete og detaljerte visualiseringer og utredninger for hva et bestemt kulturmiljø eller landskap kan tåle må gjøres på konsesjonsnivå.

Riksantikvarens innspill til eksklusjoner basert på kulturminnehensyn

Resultatet av eksklusjonsrunde 3 er identifisering av totalt 107 kulturmiljøområder som vi mener er uakseptable å ta inn i den nasjonale rammen av hensyn til kulturhistoriske interesser. I tillegg kommer de 54 landskapsområdene vi har spilt inn sammen med Miljødirektoratet.

Vi presiserer at innspillene våre til eksklusjoner ikke innebærer at de øvrige arealene innenfor analyseområdene er uproblematisk for utbygging av vindkraft. Innspillene våre er et grovkornet, overordnet bilde på hvor vi vet at det finnes nasjonale og vesentlige regionale kulturminneinteresser som vil være i konflikt med eventuell vindkraftutbygging.

Det finnes ingen fasitsvar eller gode grunnlagsdata på hvordan vi bør vurdere skjemming og tålegrenser for kulturminner, kulturmiljøer og landskap opp mot vindkraftutbygging. Innspillene våre er derfor skjønnsmessige og et første steg på veien mot et bedre helhetsgrep omkring denne problematikken. Innspillene vi kommer med her er den oversikten vi sitter med per nå, men lister og oversikter kan ikke være statiske. Kunnskap både øker og endrer seg over tid, og det vil fortsatt være svært viktig at forholdet til kulturminner, kulturmiljøer og landskap avklares ved hver konsesjonssøknad som tidligere. Den nasjonale rammen vil kunne være et styringsverktøy som styrer konsesjonssøknadene bort fra de største kulturminnekonfliktene, men det vil sjelden være arealer som er helt konfliktfrie.

Vennlig hilsen

Kristine Johansen (e.f.)
Seksjonssjef

Hege Skalleberg Gjerde
Seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Vedlegg: 1 Riksantikvarens innspill til eksklusjonsrunde 3. Tema: Kulturminner og kulturmiljøer.

Kopi til: Miljødirektoratet, Postboks 5672 Sluppen, 7485 TRONDHEIM/ Klima- og miljødepartementet, Postboks 8013 Dep, 0030 OSLO