



STORTINGET

Innst. 101 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Meld. St. 28 (2019–2020) og Dokument 8:140 S (2019–2020)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Vindkraft på land

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Vindkraften framover – hovedinnholdet i meldingen

Forutsetningene for vindkraft på land har endret seg mye siden energimeldingen (Meld. St. 25 (2015–2016) Kraft til endring) ble behandlet i Stortinget. I 2016 var det gitt mange konsesjoner, men få vindkraftverk var bygget. Først i senere tid har det blitt aktuelt å realisere mange av prosjektene. I 2019 ble det bygget ut vindkraft tilsvarende 2,5 TWh, og det forventes en enda høyere utbyggingstakt i 2020 og 2021.

Regjeringen vil ikke gå videre med forslaget med utpekte områder i nasjonal ramme for vindkraft som Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) la fram i april 2019. Etter at forslaget ble lagt fram ble det innført en midlertidig stans i konsesjonsbehandlingen av nye prosjekter.

I årene etter 2021 forventes det begrenset utbygging siden det er et fåtall nye prosjekter som har kommet langt i prosessen med å få konsesjon. Samtidig vil vindkraft trolig være den teknologien som har lavest utbyggingstkostnader i Norge framover. Det antas derfor å være interesse for å utvikle nye prosjekter.

Lønnsom produksjon av vindkraft gir inntekter til kraftprodusenter, grunneiere, leverandører, kommuner og staten. Utbyggingen legger grunnlag for arbeidsplasser og industri- og næringsutvikling basert på våre for-

nybare ressurser. Tilgang på fornybar energi er viktig for at Norge skal bli et lavutslippssamfunn.

Det er ikke mulig å unngå at bygging av vindkraft også har enkelte negative konsekvenser for miljø eller andre interesser. Ut fra hensynet til nasjonale og vesentlige regionale miljøverdier vil en rekke områder ikke være egnet for utbygging av vindkraft. I de områdene der utbygging av vindkraft tillates må det skje på en måte som ivaretar viktige landskaps- og miljøverdier.

Regjeringen vil fortsatt legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft. Samtidig må utbygging skje i et tempo og omfang som ikke gir for store negative virkninger for befolkningen og viktige miljø- og samfunnsinteresser. Virkninger for landskap og miljø, samfunn og naboer skal vektlegges sterkere i konsesjonsbehandlingen, og lokal og regional medvirkning skal styrkes. Regjeringen vil endre konsesjonsbehandlingen for å sikre dette.

Regjeringen vil ikke innføre nye skatter eller avgifter nå, blant annet i lys av næringsens lønnsomhet så langt og hensynet til forutsigbare rammebetingelser. Fordeler og ulemper ved lokal kompensasjon skal vurderes, og regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om slik kompensasjon.

1.1.1 Endringer i konsesjonsbehandlingen

BEDRE LOKAL OG REGIONAL FORANKRING

En vindkraftutvikler skal starte planleggingen av et prosjekt i dialog med vertskommunen. God dialog med kommunen må være grunnleggende i alle prosjektets faser. Regjeringen vil også styrke den lokale og regionale medvirkningen ved å legge til rette for en samlet regionvis behandling av vindkraftprosjekter.

I fylker, eller i regioner på tvers av fylker, der flere prosjekter er under utvikling, vil NVE i samråd med fylkeskommunen(e), sette en frist for når prosjekter må være meldt for å inngå i en samlet behandling.

Meldinger i fylket eller regionen skal sendes på en samlet høring. En regionvis behandling gir et bedre grunnlag for å vurdere samlet belastning for miljø og samfunn, tilgjengelig nettkapasitet, regionale virkninger for forsyningssikkerhet og hensynet til eksisterende kraftforsyning.

NVE skal konsultere fylkeskommunen og berørte kommuner både i meldings- og søknadsfasen. Fylkeskommunen og kommunene skal delta i NVEs planlegging av prosessen og kunne gi vurderinger av konkrete prosjekter underveis, utover det som følger av dagens rolle som høringsinstans. Sametinget, reindriften og eventuelt andre berørte samiske interesser skal konsulteres i saker som berører samiske områder.

SKJERPET TIDSLØP FOR KONSESJONSBEHANDLING

Regjeringen vil skjerpe tidskravene i konsesjonsbehandlingen. Det legges blant annet opp til en innskjerpning av adgangen til å gi forlenget frist for å bygge ut. Dette vil hindre at prosjekter drar unødig ut i tid. I tillegg til frist for når meldinger må sendes inn for å inngå i en regionvis behandling, vil det bli innført frister for gjennomføring av konsekvensutredninger og for innsendelse av detaljplan etter at konsesjon er gitt. I godkjent detaljplan skal det settes frist for byggestart av et vindkraftverk.

FÆRRE ENDRINGER I PROSJEKTET GJENNOM PROSESSEN

Tydeligere konsesjonsvilkår skal sørge for at prosjektene ikke endrer seg vesentlig før utbygging. Et skjerpet tidsløp for konsesjonsprosessen vil også bidra til færre endringer underveis. Regjeringen vil fortsatt legge til rette for at bygging av vindkraft kan skje med den nyeste teknologien. Dette vil ikke være til hinder for at det blir lagt flere føringer for utformingen av prosjektene på et tidligere stadium enn det som har vært praksis fram til nå.

BEDRE KOORDINERING MELLOM KRAFTPRODUKSJON OG NETT

Kraftproduksjon og nett skal koordineres bedre i konsesjonsbehandlingen av vindkraftverk. Det skal innføres krav om at tilgjengelig nettkapasitet skal vurderes allerede i en tidlig fase. Utbygger skal redegjøre for kontakten med det ansvarlige nettselskapet, og framlegge en plan for nettilknytning og forslag til konkrete utredningskrav.

STRENGERE KRAV TIL UTREDNINGER OG STERKERE VEKTLIGGING AV VIRKNINGER FOR LANDSKAP OG MILJØ, SAMFUNN OG NABOER

Kravene til utredninger av virkningene av vindkraft skal oppdateres. Virkninger for miljø, naboer og annen

virksomhet skal beskrives tydelig og vektlegges sterkere. Et styrket kunnskapsgrunnlag gir et bedre grunnlag for å vurdere virkninger. Grunnlaget for vurderingene av samlet miljøbelastning vil bli styrket ved en samlet regionvis konsesjonsbehandling. Fylkesmannen skal rådføres når det gjelder konsekvensutredningsprogrammene og oppfølgingen av disse. Det må være tydeligere for alle involverte hvilke krav som er satt til utbygger av et vindkraftverk. En større krets av naboer skal få komme mer aktivt med i konsesjonsprosessen. Regjeringen vil legge fram forslag om nye lovbestemmelser om tidlig avslag for prosjekter som det ikke er grunnlag for å videreføre til full konsesjonsbehandling.

STYRKET GRUNNLAG FOR SAMFUNNSØKONOMISKE VURDERINGER

Regjeringen vil styrke beslutningsgrunnlaget for konsesjonsbehandlingen. Grunnlaget for å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet av enkeltprosjekter skal styrkes. Fordeler og ulemper ved vindkraft skal synliggjøres og avveies på en så åpen og tydelig måte som mulig. Bedriftsøkonomisk lønnsomhet og andre fordeler skal avveies mot kostnader for samfunnet. Det vil bli stilt tydeligere krav til utbygger om å synliggjøre samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltakene.

BEDRE INVOLVERING AV REINDRIFTEN

Reindrift er viktig som grunnlag for samisk kultur, næring og bosetting. Det skal legges til rette for medvirkning fra reindriften fra et tidlig stadium. Fylkesmannen som reindriftsmyndighet må også involveres tidlig i utredningsprosessen. Utreder må ha reindriftsfaglig kompetanse. Reindriften arealbrukskart og reindriften egen beskrivelse av arealbruken skal legges til grunn for utredningene. Samlede virkninger for reindriften skal vurderes og vektlegges i konsesjonsbehandlingen.

1.1.2 *Krav til eiere av vindkraftverk*

I konsesjoner etter energiloven til bygging og drift av vindkraftverk skal det stilles krav om at konsesjonæren skal ha en kontaktperson med nødvendig kompetanse. I byggeperioden vil det bli stilt krav om at kontaktpersonen skal være tilgjengelig på stedet. Tilsynet skal skjerpes når det gjelder krav til vindkraftverk under bygging og i drift.

Konsesjonær har ansvar for å dekke alle kostnader ved nedleggelse og tilbakeføring av natur. Det må stilles garantier for disse kostnadene i en tidlig fase av konsesjonsperioden.

1.1.3 *Grunnlag for næringsutvikling og energiomlegging*

Kraftsystemet er et vesentlig grunnlag for aktivitet og verdiskaping i norsk økonomi, og utviklingen av

kraftforsyningen framover har stor betydning på mange samfunnsområder. Tilgangen på kraft til konkurranse-dyktige priser er viktig for ny næringsutvikling, og legger grunnlag for videreutvikling av Norges energiintensive industri.

Norge har tilgang til kraftproduksjon uten klimagassutslipp fra vann- og vindkraftverk. For regjeringen står det sentralt å nå mål om en mer effektiv og klimavennlig energibruk.

1.1.4 Styrking av kunnskapsgrunnlaget

Det skal bli lagt til rette for en fortsatt videreutvikling og styrking av kunnskapsgrunnlaget om vindkraft. NVE, i samarbeid med andre statlige etater, har samlet og oppdatert kunnskap om ulike virkninger av vindkraft som del av arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft. Samarbeidet mellom statlige etater for å videreføre utviklingen av kunnskapsgrunnlaget skal fortsette, slik at det blir best mulig egnet for konsesjonsbehandlingen. Også forskningsinstitusjoner og andre kompetansemiljøer vil gi viktige bidrag til en videreutvikling av kunnskapen om vindkraft.

1.2 Vindkraft i Norge

1.2.1 Vindkraft som del av energipolitikken

Norge har i dag en tilnærmet utslippsfri kraftproduksjon, og en fornybarandel i energibruken på nærmere 73 pst. Svært få land er i en liknende situasjon. Norge har fortsatt tilgang på store fornybare energiressurser. Særlig er potensialet for vindkraft stort.

Den norske energipolitikken har vært basert på at energi- og naturressursene skal forvaltes på en langsiktig, bærekraftig og samfunnsmessig rasjonell måte som også kommer fremtidige generasjoner til gode. Regjeringen mener det er nødvendig å holde fast ved dette når vindkraft nå er i ferd med å bli en viktig del av norsk energiforsyning.

Med planene som foreligger vil vindkraft i løpet av få år kunne utgjøre mer enn 30 pst. av samlet produksjonskapasitet i Norden. Den regulerbare vannkraftens evne til å jevne ut den samlede kraftproduksjonen blir derfor stadig viktigere. Regjeringen ønsker en balansert utvikling av kraftforsyningen. Regjeringen vil legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft og bevare og videreutvikle lønnsom vannkraft.

Det skal være en balansert utbygging basert på grundige avveieringer av fordeler og ulemper for samfunnet. Regjeringen vil endre konsesjonsbehandlingen av vindkraft for å sikre dette.

Forvaltningen av vindkraftressursene må inngå i en helhetlig energipolitikk. Hovedlinjene i Meld. St. 25 (2015–2016) Kraft til endring ligger fortsatt fast. Arbeidet med å oppnå en mer effektiv og klimavennlig energibruk, en videre utvikling av nye fornybarteknologier

og utviklingen av et robust overføringsnett over hele landet står sentralt i regjeringens politikk mot 2030.

1.2.2 Endrede forutsetninger for vindkraft

Kraftsektoren i EU, som for få år siden var dominert av termisk kraftproduksjon basert på kull og gass, har nå et betydelig innslag av vindkraft.

Kostnadene ved å produsere vindkraft i Norge har blitt redusert med nær 40 pst. mellom 2012 og 2019. Endringer i avskrivningsreglene for investeringer i vindkraft har også hatt betydning for lønnsomheten. Ordningen med gunstige avskrivningsregler gjelder for driftsmidler ervervet til og med inntektsåret 2021. Også inntektsgrunnlaget er styrket de siste årene. Etter mange år med relativt lave priser, har kraftprisene frem mot 2020 økt i hele det nordiske og nord-europeiske markedet. Det skyldes i stor grad at tilstramminger i det europeiske kvotemarkedet har ført til økte priser på CO₂-kvoter.

NVE anslår at Norge og Norden vil ha overskudd av kraft i lang tid framover i år med normale vind- og tilslagsforhold.

NVEs anslag legger til grunn fortsatt vekst i kraftforbruket, blant annet gjennom elektrifisering i transport- og petroleumssektoren, men også en betydelig vekst i kraftproduksjonen, først og fremst som følge av ny vindkraft. Mye av den økte vindkraftproduksjonen forventes å komme i Sverige.

Enkelte områder i Norge, med begrenset kapasitet i overføringsnettet, preges av periodevis stort overskudd på kraft og lave kraftpriser. Stor utbygging av vindkraft i slike områder kan føre til redusert lønnsomhet for eksisterende kraftproduksjon i området. En regionvis samlet behandling av konsesjonssaker vil gjøre det lettere å vurdere nettkapasitet og samspill med eksisterende kraftproduksjon regionalt.

1.2.3 Langsiktig ressursforvaltning

Dersom vindkraftprosjektene som i dag har konsesjon, men som ennå ikke er realisert, idriftsettes før fristen for elsertifikater løper ut i 2021, vil vindkraft innen kort tid utgjøre om lag 10 pst. av norsk kraftproduksjon.

En omlegging av energibruken mot elektrisitet vil over tid kunne medføre større forbruk av kraft, og dette kan isolert sett bidra til økte priser. Dersom mangel på lønnsomhet ikke begrenser utbyggingen av vindkraft, vil det i større grad være avveiningene i konsesjonsbehandlingen som avgjør omfanget av den samlede utbyggingen. Regjeringen legger til grunn at kraftprisene gir signaler om lønnsom utbygging og at aktørene finner frem til de mest bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjektene. Konsesjonsbehandlingen skal sørge for at utbyggingen av nye prosjekter også er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

1.2.4 Historisk utvikling

I St.meld. nr. 29 (1998–99) Om energipolitikken satte regjeringen Bondevik I et mål om 3 TWh/år i vindkraftproduksjon innen 2010. For å følge opp vindkraftmålet ble det etablert en egen ordning med investeringsstøtte. I 2010 var det utbygd vindkraftverk med en årlig produksjon på til sammen 2,1 TWh, med støtte fra Enova. Samtidig drøftet Stortinget ved flere anledninger i årene 2000–2011 spørsmålet om mer langsiktige og forutsigbare rammer for vindkraftutbygging.

I overenskomst av 7. september 2009 mellom Norge og Sverige, var landene enige om å etablere et felles elsertifikatmarked. Lov om elsertifikater (Prop. 101 L (2010–2011)) ble vedtatt i april 2011. Det felles elsertifikatmarkedet startet opp 1. januar 2012, med mål om 26,4 TWh økt kraftproduksjon basert på fornybare energikilder i 2020. Sverige har senere ensidig utvidet sitt mål under elsertifikatordningen.

Ved behandlingen av energimeldingen våren 2016, jf. Innst. 401 S (2015–2016), sluttet Stortinget seg til regjeringens ambisjon om å legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft. Samtidig var det bred tilslutning til regjeringens forslag om ikke å innføre nye mål under elsertifikatsystemet etter at fristen løper ut i 2021.

1.2.5 Status for utbygging

Per 1. april 2020 var det over 800 operative vindturbiner i Norge, fordelt på 42 vindkraftverk. Disse har en samlet installert effekt på om lag 2500 MW, og vil i et normalår ha en samlet produksjon i størrelsesorden 8,2 TWh. I tillegg var 19 vindkraftverk under bygging per 1. april 2020. Når disse er ferdigstilt, vil den samlede estimerte årsproduksjonen fra norske vindkraftverk være 15,6 TWh. Dette utgjør om lag ti prosent av Norges totale kraftproduksjon i et normalår.

Det var per 1. april 2020 i tillegg 26 vindkraftprosjekter med endelig konsesjon som ikke har påbegynt bygging. Det er usikkert hvor mange av disse prosjektene som vil bli bygget. Uansett er det nå en betydelig utbygging av kraft i Norge, også i et historisk perspektiv.

1.2.6 Andre teknologier

I NVEs langsiktige kraftmarkedsanalyse fra 2019 er det lagt til grunn at summen av tilsigsendringer og forventede utbygginger kan bidra med økt årlig produksjon fra stor og liten vannkraft tilsvarende 11 TWh/år i 2040. Dette anslaget inkluderer opprustning og utvidelse (O/U) av eksisterende kraftverk. De siste 20 årene har omtrent halvparten av norsk vannkraftproduksjon gjennomgått en eller annen form for opprusting og utvidelse. Disse prosjektene har bidratt med en samlet produksjonsøkning på om lag 4,5 TWh.

Regjeringens politikk er at vassdragsvernet i hovedsak skal ligge fast, jf. energimeldingen (Meld. St. 25

(2015–2016) Kraft til endring – energipolitikken mot 2030).

Vindkraft til havs er i sterk vekst internasjonalt. Ifølge bransjeorganisasjonen Wind Europe var det ved årsskiftet 2019/2020 bygget ut vindkraft til havs i Europa med en samlet installert effekt på 22,1 GW. Mesteparten av dette er i Nordsjøen, med bunnfast teknologi.

All vindkraftutbygging til havs har så langt fått en eller annen form for offentlig støtte. Utbygging av vindkraft til havs er vesentlig mer kostbart enn utbygging på land, og industriell aktivitet til havs gir andre utfordringer. Det er ikke bygget nok anlegg til at det kan sies noe generelt om kostnadsnivået til flytende vindkraft, men det er foreløpig vesentlig høyere enn for bunnfast.

Havenergilova fra 2010 fastsetter at fornybar energiproduksjon til havs utenfor grunnlinjene som hovedregel kun kan skje etter at staten har åpnet bestemte geografiske områder for søknader om konsesjon. Ved kongelig resolusjon av 12. juni 2020 er områdene Utsira Nord, som er egnet for flytende vindkraftteknologi, og Sørlege Nordsjø II, som egner seg både for bunnfast og flytende teknologi, åpnet for konsesjonssøknader med virkning fra 1. januar 2021.

Fotovoltaisk solkraft, det vil si elektrisk kraft utvunnet direkte av sollyset, er den produksjonsteknologien som vokser raskest i verden. Det var ved utgangen av 2019 installert en ytelse på 118 MW solkraft i Norge, med en anslått årlig produksjon på 100 GWh. Lønnsomheten av solkraft i Norge avhenger av type installasjon, geografisk plassering og kraftprisutviklingen fremover. NVE har vurdert hvor mye solkraft som kan komme inn i det norske kraftsystemet innen 2040. Basert på ulike forutsetninger, er utfallsrommet anslått til 4–10 TWh.

1.3 Dagens konsesjonssystem

1.3.1 Om konsesjon?

For å bygge, eie og drive et vindkraftverk kreves det konsesjon etter energiloven. Konsesjonen inneholder vilkår og forutsetninger som må oppfylles av den som får konsesjon.

En vindkraftkonsesjon gjelder for inntil 30 år innenfor et nærmere fastsatt geografisk område, og angir en øvre grense for maksimal installert effekt (MW). Mindre vindkraftanlegg med inntil fem vindturbiner og en samlet installert effekt under 1 MW er ikke konsesjonspliktig, og behandles av kommunene etter reglene i plan- og bygningsloven. For større anlegg må det søkes om konsesjon hos NVE. Formålet med en konsesjonsordning for vindkraft er at myndighetene kan regulere og kontrollere virksomheten slik at den foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte.

De ulike fasene i dagens konsesjonsprosess er vist i figur 3.1 i meldingen.

1.3.2 Om de ulike stadiene i prosessen

FASE 0 – INITIATIVFASEN

Utviklingen av et vindkraftverk startes som regel av et kraft- eller prosjektutviklingsselskap. Noen ganger tar grunneiere selv initiativ til å se på muligheten for å bygge vindkraftverk på egen eiendom. NVE er i liten grad informert om prosjektene i denne fasen, og har ingen formell rolle.

FASE 1 – MELDINGSFASEN

Vindkraftverk over 10 MW er meldepliktige etter forskrift om konsekvensutredninger. Meldingen skal bidra til å gi offentlige myndigheter, interesseorganisasjoner og lokalsamfunnet informasjon om prosjektet. Meldingen skal videre inneholde et forslag til konsekvensutredningsprogram (KU-program). Denne fasen reguleres av plan- og bygningslovens kapittel 14 og konsekvensutredningsforskriftens regler for tiltak og planer etter annet lovverk. NVE er ansvarlig myndighet for melding og konsekvensutredning av et vindkraftverk.

NVE sender meldingen med forslag til KU-program på høring. Etter høringen fastsetter NVE et utredningsprogram for det meldte prosjektet. Hensikten med programmet er å klargjøre for tiltakshaveren og andre hva som skal utredes og hvordan konsekvensutredningen skal gjennomføres.

FASE 2 – UTREDNINGSFASEN

Utredningsfasen reguleres også av plan- og bygningslovens kapittel 14 og konsekvensutredningsforskriftens regler om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk. Før tiltakshaver kan søke om konsesjon, må det gjennomføres en konsekvensutredning i henhold til kravene i utredningsprogrammet.

Tiltakshaver er ansvarlig for at kravene som er fastsatt i utredningsprogrammet, blir oppfylt.

FASE 3 – SØKNADSFASEN

Når konsekvensutredningene er gjennomført, kan tiltakshaver søke NVE om konsesjon. Fra denne fasen reguleres behandlingen av energilovgivning.

NVE kan behandle søknader om ekspropriasjonstillatelse dersom tiltakshaver ikke oppnår frivillige avtaler om rådighet over eiendom som berøres av vindkraftverket og som er nødvendig for å kunne bygge, eie og drive anlegget.

Når NVE mottar en søknad med konsekvensutredning, blir det vurdert om den er av tilstrekkelig kvalitet til at den kan sendes på offentlig høring. Søknaden med konsekvensutredning sendes på høring til kommunen, fylkeskommunen, fylkesmannen, andre berørte lokale, regionale og statlige myndigheter, interesseorganisasjoner, grunneiere og andre aktører med interesser som kan påvirkes av prosjektet.

Etter høringen arrangerer NVE normalt en sluttbehandling av det omsøkte planområdet. Alle som har kommet med skriftlige høringsinnspill til søknaden, blir invitert. Hvis forslagene i en konsesjonssøknad kommer i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, kan berørte kommuner, fylkeskommuner og statlige organ fremme innsigelse mot utbyggingsforslaget. I tillegg kan også Sametinget fremme innsigelse.

Når NVE mener at saken er tilstrekkelig opplyst, avgjøres søknaden. Dersom det gis konsesjon vil konsesjonsvedtaket avklare arealbruken og avveie relevante hensyn. Ved en konsesjon fastsettes det dels standardvilkår og dels vilkår som er spesielt tilpasset det enkelte vindkraftverket. NVEs vurderinger synliggjøres i et bakgrunnsdokument for vedtaket.

NVEs vedtak om konsesjon og ev. ekspropriasjonstillatelse, kan påklages til Olje- og energidepartementet. De siste årene har nesten alle konsesjonsvedtak blitt påklaget, enten det er gitt konsesjon eller søknaden er avslått. Behandlingen i klagesaker følger de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven.

Departementet kan i klagebehandlingen vurdere alle sider av saken og ta hensyn til nye opplysninger. Departementets vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages videre.

FASE 4 – DETALJPLANLEGGINGSFASEN

I konsesjonen spesifiseres blant annet maksimal installert effekt og planområdets yttergrenser. Endringer av forhold som er spesifisert i konsesjonen eller endringer utenfor planområdet, er konsesjonspliktige. I slike tilfeller må konsesjonær sende en søknad om konsesjonsendring til NVE.

Utbyggingsløsningen innenfor planområdet er normalt ikke spesifisert i konsesjonen. Vindkraftverkets endelige utforming, herunder antall, høyde, type og plassering av vindturbiner, skal normalt i henhold til vilkår i konsesjonsdokumentet beskrives i en detaljplan.

Konsesjonær må i tillegg lage en miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) som beskriver hvordan miljøhensyn skal ivaretas i byggingen av vindkraftverket i tråd med vilkår i konsesjonen. Detaljplan og MTA-plan blir normalt sendt på høring til kommunen, fylkeskommunen, fylkesmannen, andre berørte myndigheter, berørte lokale og regionale organisasjoner og berørte privatpersoner.

Når NVE mener saken er tilstrekkelig opplyst, i tråd med reglene i forskrift for konsekvensutredninger, avgjøres det om planene kan godkjennes eller ikke.

NVEs vedtak om endringer av konsesjon og vedtak om godkjenning av detaljplan og MTA-plan kan påklages til Olje- og energidepartementet. Departementets vedtak i saken er endelig.

FASE 5 – UTBYGGINGSFASEN

Utbygging kan først starte etter at NVE har godkjent detaljplan og MTA-plan.

FASE 6 – DRIFTSFASEN

Konsesjonær er ansvarlig for at konsesjonsvilkårene følges i driftsfasen.

NVE fører tilsyn med at vilkår i konsesjonen etterleves i driftsfasen.

FASE 7 – AVVIKLINGSFASEN

Alle konsesjoner inneholder et vilkår om at konsesjonær er ansvarlig for tilbakeføring av planområdet etter endt konsesjonsperiode. I løpet av det tolvte driftsåret skal det foreligge en garanti for nedleggingskostnadene.

1.3.3 Forholdet til plan- og bygningsloven

Vindkraftverk kan ikke bygges i strid med gjeldende kommunale planer. Med mindre gjeldende arealformål i kommuneplanen, eventuelt reguleringsplan, åpner for etablering av vindkraft, må det dispensasjon eller annen planavklaring til, før et vindkraftverk kan bygges. En søknad om dispensasjon behandles av kommunen etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

For å sikre at vindkraftverk med konsesjon kan gjennomføres i tilfeller der kommunen ikke omregulerer eller gir dispensasjon, kan Olje- og energidepartementet i den enkelte sak bestemme at endelig konsesjon til et vindkraftverk uten videre gis virkning som statlig arealplan etter energiloven.

1.4 Endringer i konsesjonsbehandlingen

Regjeringen vil endre konsesjonsbehandlingen for å oppnå en bedre lokal og regional forankring av nye vindkraftprosjekter. En skjematisk oppsummering av endringer i konsesjonsprosessen finnes i kap. 4.13 i meldingen.

1.4.1 En regionvis samlet behandling

Regjeringen vil legge opp til at flere søknader om konsesjon behandles samlet innenfor et fylke, eventuelt innenfor regioner på tvers av fylker der det er mest hensiktsmessig. Den enkelte konsesjonssøknad krever individuelle vurderinger, men prosjektene innenfor et fylke eller en region skal så langt det er mulig ses i sammenheng. En slik tilnærming vil gi NVE et mer helhetlig beslutningsgrunnlag. En samlet regionvis behandling vil videre innebære at NVE setter tidsfrister for de ulike stegene i konsesjonsprosessen.

1.4.2 Bedre lokal og regional forankring

En regionvis samlet behandling skal bidra til at andre myndigheter enn konsesjonsmyndighetene trekkes mer aktivt inn i konsesjonsprosessen. Fylkeskommu-

nen, vertskommunene og fylkesmannen vil bli involvert i ulike faser i tillegg til å være høringsinstanser. Fylkesmannen skal få en mer formell rolle. Fylkesmannen vil bistå og gi råd til NVE om konsekvensutredningsprogram før disse fastsettes, og deretter bistå med oppfølging av utredningsprogrammene.

Det legges opp til en bred involvering av fylkeskommunene i tråd med forutsetningene i regionreformen, jf. Meld. St. 6 (2018–2019) og Innst. 119 S (2018–2019). NVE skal, som i dag, være vedtaksmyndighet for konsesjoner til vindkraft. Fylkeskommunen og vertskommunene skal imidlertid konsulteres både i meldings- og søknadsfasen, og skal også gis anledning til å delta aktivt i NVEs planlegging av prosessen. Tidsfrister og tidsløp for konsesjonsbehandlingen skal avgjøres av NVE i samråd med fylkeskommunen og kommunene.

Ved en regionvis behandling vil konsesjonsmyndigheten kunne vurdere hele fylket under ett. Vurderingene skal legge gjeldende regionale planer etter plan- og bygningsloven til grunn i de områder slike planer foreligger. I tillegg skal Sametinget, reindriften og eventuelt andre samiske interesser konsulteres underveis dersom prosjektene er planlagt i områder med samiske interesser.

Naboer til et vindkraftverk kan bli påvirket på flere måter uten å være part. Det er viktig at de som blir berørt får informasjon om tiltaket, om ulike faser og mulighet til å uttale seg. En større krets av naboer rundt et vindkraftverk skal derfor involveres aktivt i høringsprosessene. Det skal utarbeides rutiner for nabovarsling i forbindelse med høring i vindkraftsaker.

Utbyggere, lokale og regionale myndigheter, interesseorganisasjoner og lokalbefolkning har uttrykt behov for bedre informasjon i vindkraftsaker. Veiledningen om konsesjonsprosessen skal derfor styrkes. NVE skal, i samarbeid med berørte direktorater, utarbeide en veileder som omfatter hele konsesjonsprosessen for vindkraftverk.

God og grundig veiledning om konsesjonsprosessen gir forutsigbarhet til alle aktører som deltar i en eller flere faser. Ved å klargjøre de ulike fasene, kan prosessen oppnå større grad av tillit.

Kommunene er lokal planmyndighet og står nærmest til å vurdere betydningen av lokale interesser. Lokal aksept er et viktig hensyn for konsesjonsmyndighetene.

Kommunenes innsigelseskompetanse skal videreføres, men en absolutt vetorett for kommuner lar seg ikke forene med et konsesjonssystem der også nasjonale og regionale hensyn vektlegges. Kommunal innsigelse innebærer at et konsesjonsvedtak fattet av NVE, ikke kan iverksettes før innsigelsen er behandlet av Olje- og energidepartementet.

Søknader om dispensasjon fra gjeldende kommunale planer skal fortsatt behandles av kommunen etter at et vindkraftverk har fått konsesjon.

1.4.3 Et skjerpet tidsløp

Konsesjonsprosessen er omfattende, og det har ofte tatt lang tid fra melding til endelig konsesjon, fra konsesjon til godkjent detaljplan og videre til prosjektet realiseres. Økt involvering og medvirkning kan isolert sett gi økt tidsbruk. Det skal derfor etableres klare rammer og tidsfrister for hvordan ulike myndigheter skal involveres i konsesjonsprosessen.

Det skal innføres en frist for utarbeiding av konsekvensutredning, som kan bidra til fremdrift i prosjektene. Fristen vil normalt bli satt til to år fra meddelt utredningsprogram til konsekvensutredningene må være gjennomført. Dersom fristen går ut, må utredningsprogrammet oppdateres. Innføring av frist skal ikke gå på bekostning av nødvendige utredninger, for eksempel feltundersøkelser, og i noen tilfeller kan dette tilsi en lengre frist. Fristen vil kunne forlenges av NVE dersom uforutsette forhold oppstår.

Videre vil departementet innføre en frist for innsending av detaljplan etter at konsesjonen er gitt. En søknad om godkjenning av detaljplan skal som hovedregel sendes til NVE innen to år. Fristen kan utsettes én gang dersom det foreligger særskilte hensyn.

Departementet vil videre legge til grunn en praksis der det settes frist for byggestart etter at detaljplanen er godkjent. Fristen settes i detaljplanen, og kan tilpasses det aktuelle anlegget, men vil normalt være 2–3 år. Fristen kan forlenges én gang dersom det foreligger særlige hensyn.

Behandlingstid skal ikke gå på bekostning av tilstrekkelig opplysning av saken. Det må til en viss grad aksepteres at tidsbruken varierer fra sak til sak.

Departementet mener det er viktig at tidsbruken gjennom prosessen blir skjerpet inn og at framdriften opprettholdes gjennom hele løpet. Departementet vil i tillegg vurdere om det skal stilles garanti for nedleggingskostnader tidligere enn i dag. Figur 4.1 i meldingen gir en oppsummering av nye tidsfrister i konsesjonsprosessen.

1.4.4 Lokaliseringssignaler

Som et ledd i arbeidet med nasjonal ramme, fikk NVE i oppdrag å utarbeide et oppdatert kunnskapsgrunnlag om virkninger av vindkraft, samt foreslå større, geografiske områder som kunne være egnet for vindkraft. Olje- og energidepartementet sendte forslaget på høring i april 2019. Regjeringen har besluttet å ikke gå videre med de utpekte områdene, men kunnskapsgrunnlaget skal videreutvikles og vil være viktig i konsesjonsbehandling av nye søknader.

Olje- og energidepartementet varslet i energimeldingen (Meld. St. 25 (2015–2016)) at det skulle utredes og legges frem et forslag som gir konsesjonsmyndigheten adgang til å avslå større vann- og vindkraftsaker tidligere enn etter ordinær saksbehandling. Regjeringen vil

gå videre med forslaget om tidlig avslag når det gjelder vindkraft. Forslaget om tidlig avslag krever lovendring, og departementet vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med høringen av lovforslaget.

Regionale planer skal gi den regionalpolitiske retningen for utvikling innen fylket, og skal være et viktig samordningsverktøy mellom interesser og myndigheter i regionen. Syv fylker (før ny fylkesstruktur) har utarbeidet slike planer. Regionale planer skal vektlegges sterkere i konsesjonsbehandlingen framover, jf. regionreformen, men utarbeidelse av slike planer skal ikke være en forutsetning for å behandle søknader om konsesjon til vindkraftverk. Departementet mener at en prosess med regionvis samlet behandling kan avlaste behovet for regionale planer.

Blant annet miljø- og friluftsansisasjoner har pekt på at vindkraft bør etableres som mindre anlegg i allerede industrialiserte områder. Potensialet for å utvikle slike prosjekter nær etablert industri og infrastruktur er ikke utredet nærmere. Kommunene er, gjennom arealplanleggingen, best egnet til å vurdere om det skal legges til rette for slike anlegg lokalt.

1.4.5 Bedre koordinering mellom produksjon og nett

Produksjon og nett bør koordineres bedre i konsesjonsbehandlingen av vindkraftverk. Det vil bli innført krav om at meldingen skal inneholde en foreløpig vurdering av tilgjengelig nettkapasitet, inkludert en beskrivelse av dialogen mellom utbygger og ansvarlig nettselskap. Meldingen skal også inneholde en plan for nettilknytning og forslag til konkrete utredningskrav. Det skal stilles tydeligere utredningskrav om nettilknytning og krav om hvordan nettanlegg skal beskrives i konsesjonssøknaden.

1.4.6 Oppdaterte krav til konsekvensutredninger

NVE skal, i dialog med Miljødirektoratet og andre berørte fagmyndigheter, gjennomgå gjeldende utredningskrav. Dagens krav i utredningsprogrammene skal sørge for at prosjektet blir tilstrekkelig utredet, men tydeligere minimumskrav og mer saksspesifikke krav vil bedre kvaliteten på utredningene.

Virkningene utbyggingen kan ha for klima og miljømessige forhold gjennom anleggsperiode, drift og avslutning av virksomheten, bør redegjøres for i utredningene.

1.4.7 Bedre vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Utbygging av fornybar kraftproduksjon skal være samfunnsøkonomisk lønnsom. Regjeringen vil derfor styrke grunnlaget for vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i konsesjonsbehandlingen.

Konsesjonssaker om vindkraftutbygging er komplekse. Avgjørelsen av konsesjonsspørsmålet krever av-

veiling av berørte allmenne og private interesser. Regjeringen vil at konsesjonsmyndighetenes avveielinger av fordeler og ulemper skal være så åpen og tydelig som mulig. Samtidig skal virkninger for miljø, naboer og annen virksomhet vektlegges sterkere i konsesjonsbehandlingen fremover. Det vil også bli stilt tydeligere krav til utbyggere om å synliggjøre samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltakene.

Anslag på prosjektenes bedriftsøkonomiske lønnsomhet er en sentral verdi i vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I vurderinger av prosjektenes bedriftsøkonomiske lønnsomhet skal netto nåverdi benyttes som utgangspunkt.

Kraftutbygging medfører virkninger for samfunnet som markedsaktørene ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til og som vanskelig lar seg måle i kronebeløp. Slike eksterne virkninger kan være både positive og negative, og betegnes i samfunnsøkonomisk analyse som ikke-prissatte virkninger. Vanlige ikke-prissatte virkninger av kraftutbygging er tap av naturmangfold og landskapsverdier.

Avveiling av fordeler og ulemper som i ulik grad kan prissettes, er faglig utfordrende og krever høy grad av systematikk og gode kvalitative vurderinger.

Olje- og energidepartementet har satt i gang et arbeid for å forbedre systematikken i vurderingene av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser i konsesjonssaker. I tillegg arbeides det med å forbedre systematikken i nytte/kost-vurderinger av avbøtende tiltak. Formålet er å forbedre grunnlaget for konsesjonsmyndighetenes avveielinger av fordeler og ulemper. Regjeringen vil at de vurderinger som gjøres av samfunnsøkonomisk lønnsomhet når det gis konsesjon eller avslag til prosjekter, skal synliggjøres bedre i vedtaket.

Olje- og energidepartementet vil stille tydeligere krav til at konsesjonssøknader og søknader om konsesjonsendring må synliggjøre samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltakene. Fordelingsvirkninger av tiltak skal kartlegges og omtales på en måte som gir grunnlag for å ta hensyn til dette i vurderingen av ulike alternativ. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til vindkraftprosjekter avhenger også av virkninger som samlet utbygging får i det norske kraftmarkedet eller for andre samfunnsinteresser.

1.4.8 Vektlegging av virkninger for miljø, samfunn og naboer

Alle energianlegg vil ha større eller mindre ulemper knyttet til miljø-, samfunns- og nabovirkninger.

Det er bygget en rekke vindkraftverk de siste årene. Parallelt med dette er det lagt mer vekt på sumvirkninger knyttet til temaer som landskap, naturmangfold og reindrift i konsesjonsbehandlingen. Siden sumvirkninger er et gjennomgående og stadig mer fremtredende

tema, er det fornuftig med en styrket og samlet regionvis konsesjonsbehandling.

Det er satt vilkår om for- og etterundersøkelser knyttet til blant annet fugl og reindrift i flere konsesjoner for vindkraftverk. Det er en utfordring at det i mange saker er krevende å konkludere om virkninger uten at det gjennomføres mer omfattende undersøkelser. Bruken av for- og etterundersøkelser skal derfor klargjøres bedre og systematiseres. Dette vil inngå som del av arbeidet med å stille tydeligere krav i vilkårene. NVE skal i dialog med blant annet Miljødirektoratet vurdere nye prinsipper for bruk av for- og etterundersøkelser i fremtidige saker.

Når det gjelder undersøkelser etter kulturminnelovens § 9 om krav om å undersøke om et tiltak vil ha virkninger på automatisk fredete kulturminner, skal nåværende prøveordning evalueres. Det skal gi grunnlag for å etablere en fast ordning som skal brukes i konsesjonsbehandlingen.

Departementet mener at rammene for en vindkraftkonsesjon i størst mulig grad må uttrykkes gjennom vilkår, og at det må komme klart fram hva vilkårene innebærer. NVE skal utarbeide forslag til reviderte standardvilkår i samråd med Miljødirektoratet, Riksantikvaren og andre relevante sektormyndigheter. Forslaget skal legges til grunn for en oppdatert mal for standardvilkår for vindkraftverk.

Virkninger for landskap og miljø skal vektlegges sterkere enn tidligere, og nasjonale og vesentlige regionale miljøinteresser skal tas hensyn til. I områder med mye vindkraftutbygging, og eventuelt andre utbyggingstiltak, kan den samlede belastningen på enkelte miljøverdier være stor.

Dersom det gis konsesjon, skal de negative virkningene på natur og andre miljøverdier begrenses i tråd med det såkalte tiltakshierarkiet. Først skal man prøve å unngå vesentlige virkninger på miljøverdier. Deretter kan muligheten for å begrense og istandsette miljøskaden vurderes, og eventuelt kan mulig kompensasjon for vesentlige negative virkninger vurderes.

Ved konsesjonsbehandling av vindkraft skal det legges vekt på omfanget og virkningen av terrenginngrepet som må til for at vindkraftverket skal kunne etableres, samt muligheten for tilbakeføring av området når anlegget skal nedlegges.

Vindkraftverk medfører visuell eksponering og støy for omgivelsene. Nabovirkninger inkluderer eventuelle virkninger på helse og trivsel og på annen virksomhet. Den aktuelle topografien i området kan påvirke støyutbredelsen. Olje- og energidepartementet vil innføre en minimumsavstand fra vindkraftturbiner til helårsboliger og fritidsbebyggelse, og foreslår en veiledende avstand på fire ganger den totale turbinhøyden, minimum 800 meter. Dette er en avstand som under mange forhold ligger godt utenfor støygrensen i gjeldende støyret-

ningslinje. Som ledd i detaljplanen skal det fremdeles utarbeides støysonkart.

Det vil bli innført vilkår om maksimalhøyde på turbiner, vurdert for hvert enkelt vindkraftverk, basert på hva som er lagt til grunn for konsekvensutredningene. Det skal i større grad tas i bruk visualiseringer i konsekvensprosessen.

1.4.9 Bedre involvering av reindriften

Regjeringens politikk for reindrift følger av Stortingets behandling av Meld. St. 32 (2016–2017) Reindrift — Lang tradisjon – unike muligheter. Folkerettens urfolksvern er sentralt ved behandlingen av inngrep som berører samisk reindrift. Regjeringen vil legge til rette for bedre involvering av reindriften og samiske aktører i ulike faser av konsesjonsprosessen.

Regional plan kan være et godt verktøy for å sikre reindriftens arealer på tvers av kommunegrenser, synliggjøre reindriftens arealbehov over et større område, og vise områder som er uaktuelle for utbygging av vindkraft.

Når det meldes et konkret vindkraftprosjekt i et samisk område, skal NVE sende meldingen til de berørte reinbeitedistriktene og til Sametinget. Etter høringen av meldingen fastsetter NVE et utredningsprogram. Samiske interesser skal konsulteres ved fastsettelse av utredningsprogrammet.

Reinbeitedistriktene skal få anledning til å gi den informasjonen som er nødvendig for å kunne gjennomføre en konsekvensutredning. Tiltakshaver og utreder må ta kontakt med berørte reinbeitedistrikt i en tidlig fase.

Som forvaltningsmyndighet for reindrift skal Fylkesmannen ha oppdatert kunnskap om reindriftens arealer, og kan av hensyn til reindrift fremme innsigelse til vindkraftsøknader. Fylkesmannen må involveres på et tidlig stadium i utredningsprosessen.

Det skal gjennomføres befarings med tiltakshaver, utreder, reinbeitedistrikt og NVE såfremt noen av partene ber om det. Det er avgjørende at utreder har nødvendig reindriftsfaglig kompetanse og kjennskap til reindriften og viktige områder for næringen.

Konsekvensutredningen må vurdere kravene i reindriftsloven, som gir reindriftens flyttleier et særskilt vern. Konsekvensutredningen må også vurdere andre særverdiområder for reindriften.

Reindriften trenger store arealer, og reinbeiteområdene er under press fra mange sektorer og interesser. Flere tiltak som hver for seg kan ha mindre effekt, kan samlet være svært negative for reindriften. Vurderingen av samlet belastning er derfor særlig viktig. Det må tas høyde for at samlet inngrepsbelastning i reinbeiteområdene kan variere ut over regioner og over landegrenser.

Ved en søknad om konsesjon i samiske områder må NVE gjennomføre konsultasjoner med Sametinget. Det skal legges til rette for at det gjennomføres konsultasjo-

ner med de berørte reinbeitedistriktene/siidaen og andre med bruksrettigheter knyttet til reindrift både i meldings- og søknadsfasen. Olje- og energidepartementet gjennomfører i tillegg konsultasjoner i klagesaker.

Konsultasjoner med Sametinget skal samordnes med systemet for innsigelse i konsesjonssaker, jf. energimeldingen (Meld. St. 25 (2015–2016)). Gjennom innsigelse får Sametinget mulighet til å påvirke vedtakene tidlig i prosessen. Sametinget kan reise innsigelse mot søknader om konsesjon til vindkraft når det gjelder spørsmål av vesentlig betydning for samisk kultur og næringsutøvelse.

Olje- og energidepartementet har konsultert Sametinget og Norske reindriftssamers landsforbund (NRL) i forbindelse med denne meldingen. Sametinget ønsker primært at vindkraft ikke skal kunne bygges i reindriftsområder. Departementet kan ikke slutte seg til et generelt forbud mot vindkraft i disse områdene. Det ble derfor ikke oppnådd enighet på dette punktet. Sametinget slutter seg til forslag som skal styrke medvirkning fra reindriften og til forbedringer i konsekvensutredninger. NRL ønsket også primært at vindkraft skal være uaktuelt i reindriftsområder. Omtalen av samiske interesser og virkninger for reindriften ble justert etter konsultasjonene.

1.4.10 Bedre sammenheng mellom utredning, konsesjon og detaljplan

Vindkraftverkets endelige utforming skal i henhold til standardvilkår i konsesjonen beskrives i en detaljplan. Detaljplanen skal også beskrive endrede virkninger for miljø- og samfunnsinteresser, sammenliknet med virkningene av utbyggingsløsningen som ble skissert i konsesjonssøknaden. Dersom det er store endringer i prosjektet fra konsesjon til detaljplan, kan det være nødvendig med nye utredninger.

De siste årene har det vært en betydelig teknologiutvikling for vindturbiner. Detaljplanen angir derfor ofte en annen utbyggingsløsning enn det som ble skissert i søknaden. I flere kommuner og lokalsamfunn der vindkraft er planlagt eller bygget, har endringer av prosjektet fra endelig konsesjon til utbygging skapt konflikter.

Olje- og energidepartementet mener det er behov for å være mer konkret i utformingen av konsesjonsvilkår sammenliknet med dagens praksis. I tillegg er det behov for å stille krav om at flere alternativer med ulike dimensjoner blir utredet og visualisert i søknaden. En eventuell påfølgende konsesjon kan deretter gis med vilkår om å bruke turbiner med en størrelse innenfor det spennet som er konsekvensutredet.

Innføring av en frist på to år for å sende inn detaljplan vil sikre fremdrift i prosjektene, og hindre store endringer i kunnskapsgrunnlaget mellom konsesjonsvedtak og detaljplangodkjenning.

I vindkraftkonsesjonene er det vilkår om at både en detaljplan og en miljø-, transport- og anleggsplan skal godkjennes før anleggsarbeidene kan starte opp. Departementet vil forenkle planbehandlingen ved at de to planene samles i én plan. Alle godkjenninger i etterkant av et konsesjonsvedtak skal, så langt det er mulig, samles i detaljplanen.

Det er i dag krav om at melding og søknad sendes på høring og kunngjøres. NVE skal framover kunngjøre høringen av detaljplaner på tilsvarende måte som for meldinger og søknader. Utgifter til kunngjøring av detaljplan skal bekostes av konsesjonær.

1.4.11 Styrket tilsyn

Konsesjonæren er ansvarlig for at konsesjonsvilkårene følges under bygging og i driftsfasen. Det innebærer ansvar for å sørge for internkontroll når det gjelder overholdelse av ulike krav knyttet til miljø og land-skap. NVE er tilsynsmyndighet.

Olje- og energidepartementet vil legge til rette for en styrket oppfølging av vindkraftverk.

1.4.12 Tydeligere vilkår om nedlegging og reetablering

Konsesjoner til vindkraftverk gis normalt med vilkår om at det i løpet av det tolvte driftsåret skal foreligge en garanti for nedleggingskostnadene. Departementet vil vurdere om utbygger skal pålegges å stille garanti for nedleggingskostnader tidligere enn i dag.

Det har til nå vært få nedlegginger eller reetableringer av vindkraftverk i Norge. NVE skal i samråd med Miljødirektoratet utarbeide veiledning for tilbakeføring og restaurering av natur ved nedlegging av vindkraftverk.

1.5 Betydningen av vindkraft i Norge

1.5.1 Vindkraft i det norske kraftsystemet

EGENSKAPER VED DEN NORSKE KRAFTFORSYNINGEN

Et særtrekk ved Norges fornybare kraftforsyning er den store vannkraftandelen og muligheten til å lagre energi i magasiner. Norge har halvparten av Europas magasinkapasitet, og tre fjerdedeler av vannkraften vår er regulerbar. Et annet kjennetegn er at norsk kraftforsyning er sterkt integrert med de nordiske landene, særlig med Sverige.

Etter en periode med begrenset utbygging av kraft, har Norge hatt en betydelig økning i fornybar kraftproduksjon de siste årene. Den norske kraftforsyningen har ved inngangen til 2020 en normalårsproduksjon på om lag 150 TWh. Produksjonsevnen har økt med drøyt 8,5 TWh siden 2015, fordelt på 3,3 TWh vannkraft og 5,2 TWh vindkraft. I samme periode har kraftforbruket økt med 4,3 TWh, og var i 2019 134,7 TWh. Med normale

værforhold kan det anslås at Norge i dag har et kraftoverskudd på om lag 15 TWh over året.

Med ferdigstillelse av flere vindkraftverk innenfor elsertifikatordningen ligger det an til en fortsatt sterk vekst i norsk produksjonsevne i 2020 og 2021. NVE estimerer i sin langsiktige analyse at det normale kraftoverskuddet i 2030 vil være 21 TWh i Norge, og 68 TWh i Norden. Samtidig er det over tid utsikter til større forbruk av kraft i flere sektorer, blant annet som følge av elektrifisering av fossilt forbruk.

VINDKRAFTPRODUKSJON VARIERER

Produksjonen av vindkraft er omtrent dobbelt så stor i vintermånedene som i sommermånedene. Vindkraftproduksjonen og norsk kraftforbruk har lik profil når vi ser på måneder. Imidlertid har ikke vindkraftproduksjonen og kraftforbruket lik profil i enkelttimer. Dette tydeliggjør behovet for regulerbar kraft i et kraftsystem med mye vindkraft.

Den regulerbare vannkraftens evne til å flytte produksjonen i tid bidrar til å jevne ut den samlede kraftproduksjonen ved varierende vindkraftproduksjon. Dette gjør at forsyningssikkerheten lettere kan opprettholdes, selv om andelen uregulerbar fornybar produksjon øker.

Norge har også en høy andel utvekslingskapasitet med utlandet. Det kan gi avsetning i perioder med stor norsk vindkraftproduksjon, og mulighet til å importere kraft i perioder som er tørre og har lite vind.

Egenskapene ved den norske kraftforsyningen gjør at prisvirkningene av en økt andel vindkraft blir mindre enn i andre land. Sammen med gode vindforhold mange steder i landet, gir dette et godt utgangspunkt for lønnsom vindkraftutbygging.

ØKT LØNNSOMHET AV VINDKRAFTUTBYGGING I NORGE

Det har skjedd betydelig teknologiutvikling og store kostnadsreduksjoner innenfor utbygging, drift og vedlikehold av vindkraftverk i løpet av få år. I dag kan vindkraftverk i Norge oppnå en brukstid på over 3 000 timer, noe som er høyere enn i de fleste europeiske land. Økningen i brukstid er primært drevet av teknologiutvikling av turbinene, samt bedre kunnskap om vindforhold og plassering av turbiner. For 2019 viser NVEs anslag en reduksjon i kostnadene på nesten 40 pst. for nye vindkraftverk sammenlignet med anlegg som ble bygget i 2012. I løpet av de to siste årene er det anslått at kostnadene er redusert med om lag 11 pst.

PERSPEKTIVER FOR KRAFTFORSYNINGEN OG VINDKRAFTENS LØNNSOMHET

Utviklingen av norske kraftpriser framover er usikker, og avhenger av forhold både i og utenfor Norge. Den nordiske og europeiske energiforsyningen går gjennom store endringer. I Norden øker andelen uregulerbar for-

nybar kraft raskt, ikke-fornybar kraft fases ut og det norske og nordiske kraftoverskuddet er økende. Samtidig blir de nordiske og europeiske kraftmarkedene tettere integrert, og utviklingstrekk i det europeiske kraftmarkedet får økende betydning for kraftprisene i Norge.

Etter at NVEs analyser ble utgitt høsten 2019, har det allerede skjedd endringer i perspektivene for den kortsiktige utviklingen i kraftmarkedet. I tillegg er det usikkert hvordan de økonomiske virkningene av covid-19 vil påvirke nordisk og europeisk kraftforbruk i årene som kommer. På kort og mellomlang sikt vil også gjeldende værforhold ha stor påvirkning på faktisk og forventet kraftpris. Dagens anslag på kostnader ved norsk vindkraft og de langsiktige perspektivene for kraftprisutviklingen i NVEs analyser tilsier likevel at det vil være lønnsomt for utbyggere å investere i vindkraftutbygging i Norge framover.

Lønnsomheten for ny vindkraftproduksjon vil variere i ulike deler av landet og innenfor ulike prisområder i det norske kraftsystemet.

ØKT VINDKRAFTUTBYGGING KREVER NETT OG FLEKSIBILITET

Etablering av vindkraftverk vil i varierende grad kunne utløse behov for nettinvesteringer.

Statnett har i en delrapport til arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft gjort overordnede vurderinger av hvordan videre utbygging av vindkraft i ulike deler av landet påvirker kraftflyt, nettap og flaskehalser i transmisjonsnettet. Statnetts analyser viser blant annet at forventet utvikling i kraftsystemet i utgangspunktet vil gi lavere kraftpriser i nord, og at utbygging av vindkraft her, raskere vil møte flaskehalser som reduserer prisen ytterligere.

I kraftsystemet må det til enhver tid produseres like mye strøm som det forbrukes. Med økende innslag av varierende vindkraftproduksjon vil etterspørselen etter fleksibilitet øke. Økt etterspørsel etter fleksibilitet bidrar til høyere kostnader knyttet til å balansere systemet.

I dag sikres en stabil drift av det nordiske kraftsystemet i stor grad av større vann- og kjernekraftverk. Store og tunge kraftverk av denne typen bidrar til å holde frekvensen i strømmettet stabil. I tillegg kan de regulerbare vannkraftverkene raskt øke eller redusere produksjonen. Driften av kraftsystemet vil bli mer utfordrende når andelen uregulerbar kraftproduksjon øker. Nye tekniske løsninger kan på sikt bidra til å avhjelpe variasjonene.

1.5.2 Verdiskaping i kraftnæringen

De fornybare energiressursene gir grunnlag for næringsutvikling og verdiskaping. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) utgjorde verdiskapingen (bruttoproduktet) i norsk kraftforsyning 82,2 mrd. kroner i 2018 og 79,4

mrd. kroner i 2019. Den norskbaserte fornybarnæringen sysselsatte totalt i overkant av 29 000 årsverk i 2018.

Ifølge SSB var verdiskapingen (bruttoproduktet) i vindkraftnæringen om lag 385 mill. kroner i 2017 og om lag 800 mill. kroner i 2018. Ifølge Multiconsult var omsetningen i næringer tilknyttet landbasert vindkraft 8,7 mrd. kroner i 2018. Utbyggingstakten i 2019, 2020 og 2021 tilsier en enda høyere omsetning i disse årene.

I anleggsfasen er aktiviteten blant norske aktører i hovedsak knyttet til entreprenørarbeid, leveranser av kraftkabler internt i anleggene og kraftledninger. Også planlegging og administrasjon er vanligvis norske leveranser. Selve vindturbinene utgjør om lag 75 pst. av totalkostnadene i et vindkraftverk. Turbinene er produsert i utlandet med svært liten eller ingen norsk andel av verdiskapingen. I driftsfasen er verdiskapingen typisk knyttet til eieroppfølging, administrasjon, kraftomsetning og forsikringer.

Antall sysselsatte i tilknyttede næringer til landbasert vindkraft var i overkant av 2 000 årsverk i 2018.

1.5.3 Grunnlag for næringsutvikling

Industrimeldingen, Meld. St. 27 (2016–2017) Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende, peker på at god tilgang på fornybar energi kan gi grunnlag for næringsutvikling og verdiskaping i norsk økonomi framover. Norge har en stor kraftintensiv industri som gir sysselsetting og verdiskaping. Tilgangen på fornybar kraft er en konkurransefordel for den kraftintensive industrien i Norge, og kan legge grunnlag for nye typer industrivirksomhet, for eksempel innen energiteknologi eller industrielle datasentre.

1.5.4 Grunnlag for energiomlegging

Under Parisavtalen har Norge meldt inn til FN et forsterket mål om å redusere utslippene av klimagasser med 55 pst. i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Gjennom klimaavtalen med EU har Norge forpliktet seg til å samarbeide med EU om å redusere utslippene med minst 40 pst. innen 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Avtalen med EU innebærer at Norge tar del i EUs klimarammeverk fra 2021 til 2030.

Norge har tatt i bruk omfattende virkemidler for å redusere utslippene av klimagasser. Over 80 pst. av klimagassutslippene er dekket av sektorovergripende økonomiske virkemidler i form av kvoteplikt og/eller CO₂-avgift.

Effektiv energibruk står sentralt i regjeringens energipolitikk, og Norge har satt et mål om å forbedre energiintensiteten med 30 pst. i 2030 sammenlignet med 2015, jf. energimeldingen (Meld. St. 25 (2015–2016)).

Norge har en høy andel elektrisitet i energibruken sammenliknet med andre land. Netto innenlands forbruk av energi var 215,4 TWh i 2018 ifølge SSBs energibalanse. Av dette var 53,8 pst., eller 115,9 TWh, elektrisi-

tet, jf. figur 5.14 i meldingen. Private husholdninger og tjenesteyting, etterfulgt av industri, bergverk og landbruk står for den største andelen av elektrisitetsbruken.

I 2018 utgjorde fossile energikilder 36,5 pst. eller 78,7 TWh av netto energibruk. Transport og industri står for hoveddelen av denne energibruken. Bruk av elektrisitet der det i dag brukes fossile brenslere kan bidra til energieffektivisering og reduserte utslipp. NVE anslår i sin rapport 41/2019 at totalt elforbruk vil øke med 23 TWh over analyseperioden, med et samlet kraftforbruk på 153 TWh i 2030 og 159 TWh i 2040.

Det arbeides nå med ulike utredninger som vil øke kunnskapsgrunnlaget om økt elektrifisering i Norge. Regjeringen har blant annet gitt Oljedirektoratet i oppdrag å oppdatere rapporten Kraft fra land, samt Olje- og energidepartementet utrede potensialet for elektrifisering av store landanlegg. Sammen med analysene som er utført i Klimakur 2030 om elektrifisering, vil dette gi et kunnskapsgrunnlag for å vurdere mulighetene for og kostnadene ved økt elektrifisering av energibruken.

1.6 Virkninger for miljø- og andre samfunnsinteresser

Vindkraft er arealkrevende, og kan forstyrre og fragmentere leveområder for pattedyr og fugler og forringe sammenhengende naturområder.

I kapittel 6 omtales noen viktige temaer som kan bli påvirket av vindkraft. Konkrete virkninger vil i stor grad avhenge av lokale forhold knyttet til det enkelte vindkraftverk.

1.6.1 Naturmangfold

Norge har tre nasjonale mål for naturmangfold, som samtidig gjenspeiler internasjonale mål og forpliktelser. Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester. Ingen arter og naturtyper skal utrykkes, og utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres. I tillegg skal et representativt utvalg av norsk natur tas vare på for kommende generasjoner.

Virkninger på naturtyper kommer som følge av etablering av turbiner, veier, kraftledninger og som følge av økt ferdsel knyttet til anleggene. De største utfordringene vil være forbundet med naturtyper der verdiene er knyttet til større sammenhengende arealer eller til områder med store variasjoner.

Vindkraftutbygging kan påvirke mange ulike fuglearter, både trekkende og stasjonære. Kunstige lufthindringer vil alltid representere en potensiell risiko for fugl. Mange konflikter kan unngås eller reduseres med god lokalisering, buffersoner og restriksjoner i anleggsperioden. Det er særlig viktig å ta hensyn til bestandsutviklingen til Norges ansvarsarter, som havørn, jaktfalk, fjellrype og lirype.

Alle arealinngrep kan gi fragmentering og tap av leveområder for dyrelivet på land.

I Norge finnes 80–90 pst. av bestanden til den opprinnelige ville europeiske fjellreinen fordelt på 24 områder, og Norge har et internasjonalt ansvar for å bevare arten. Store og sammenhengende fjellområder med lite forstyrrelser er en forutsetning for å opprettholde en god bestand. Arealpress i og rundt fjellområdene i Sør-Norge er den største utfordringen for å sikre livskraftige villreinstammer. Bygging av vindkraftverk i, eller i tilknytning til, de fjellområdene villreinen benytter er derfor i utgangspunktet svært konfliktfullt.

Flere av de større nasjonale villreinområdene består i dag allerede av to eller flere delbestander, og det er viktig å unngå ytterligere fragmentering. Det har i perioden 2011–2017 blitt vedtatt syv ulike regionale planer som til sammen omfatter de ti nasjonale villreinområdene. Et sentralt mål med de regionale planene er å få til en felles styring av områdene og unngå en «bit for bit»-utbygging av leveområdene til villreinen. En kvalitetsnorm for villrein etter naturmangfoldloven § 13 forventes å bli fastsatt i 2020.

Flaggermus er en artsgruppe som er viet liten oppmerksomhet i Norge, og kjennskapen til leveområder og trekkveier er svært begrenset. Forstyrrelser og fortrenging av flaggermus må vurderes i konsesjonsbehandlingen.

1.6.2 Landskap og friluftsliv

Landskap i planlegging og konsekvensutredning er et komplisert område, der mange fag må koordineres og samkjøres i samsvar med landskapskonvensjonens prinsipper. Vindkraftverk krever store arealer og er ofte plassert på eksponerte steder som kan gi negative virkninger for landskapet og påvirke naturopplevelsen. Det pågår for tiden et utviklingsarbeid i forskningsmiljøer, direktorater og andre fagmiljøer knyttet til utvikling av felles begrepsbruk og nye metoder for å ivareta landskap i forvaltning, planlegging og konsekvensutredninger.

Friluftsliv er en viktig del av Norges kulturarv og nasjonale identitet. Friluftsliv er også viktig for helse og livskvalitet for svært mange mennesker. De siste årene har de fleste av landets kommuner kartlagt og verdsatt sine friluftslivsområder. Disse registreringene er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget når plassering av nye vindkraftverk skal vurderes.

1.6.3 Urørt natur – sammenhengende naturområder

Hensynet til store, sammenhengende naturområder er viktig i nasjonal politikk. Vindkraftverk kan påvirke sammenhengende naturområder gjennom arealbeslag, fragmentering, forstyrrelser og landskapspåvirkning. Størst konflikt er knyttet til utbygging i sammen-

hengende naturområder som har særlig stor verdi for biologisk mangfold og/eller friluftsliv.

Ettersom områdets verdi i stor grad er knyttet til fravær av menneskelig påvirkning, er det begrenset potensial for avbøtende tiltak, men noen tilpasninger kan være mulig – jf. for eksempel «viltkorridorer».

1.6.4 Økosystemtilnærming – samlet belastning

Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning i naturmangfoldloven § 10 innebærer at man ikke bare skal vurdere virkningene av det konkrete tiltaket, men at alle inngrep, aktiviteter og andre faktorer som påvirker det aktuelle arealet, skal ses i sammenheng for å vurdere den totale belastningen på arter, naturtyper og økosystemer. Boks 6.5 i meldingen gir eksempler på vurdering av samlet belastning i vindkraftsaker.

1.6.5 Direkte og indirekte utslipp av klimagasser

Selve produksjonen av energi fra vindkraft er utslippsfri. Produksjon og transport av vindturbiner med øvrige komponenter og bygging av vindkraftverk gir imidlertid utslipp av klimagasser. Endret arealbruk kan i tillegg medføre redusert opptak av CO₂. Tiden det tar for en vindturbin å produsere den samme mengden energi som det kreves for å produsere turbinen, er ifølge NVE 3–5 måneder.

I de fleste konsesjoner til vindkraftverk følger det av konsesjonsvilkårene at direkte inngrep i myr skal forsøkes unngått. Med god planlegging av plassering og arealbruk er det ikke grunn til å tro at fremtidige arealendringer i forbindelse med vindkraftutbygging vil bli en vesentlig kilde til klimagassutslipp.

Forskningsprosjektet «Grønnere naturinngrep og reduksjon av klimagassutslipp i anleggsarbeid» (GRAN) har som mål å begrense naturinngrep ved anleggsarbeid. I tillegg til å studere effekten av ulike restaurerings tiltak, er ett av målene å utvikle et verktøy for å beregne klimagassutslipp fra naturtypene som brukes.

1.6.6 Reiseliv

Norges omdømme som reiselivsland i utenlandske markeder er sterkt relatert til opplevelser av natur med urørt preg. Urørt natur og landskapsopplevelser er et fortrinn for den norske reiselivsnæringen. Virkninger for denne næringen er en del av vurderingen i vindkraftsaker. Ifølge flere studier er det sannsynlig at en eventuell storstilt utbygging av vindkraft i Norge kan medføre vesentlige virkninger for reiselivsnæringen.

1.6.7 Kulturmiljø

Kulturmiljø er spor etter tidligere tiders mennesker og deres liv og virke. I Norge har vi kulturminner og kulturmiljøer fra en 12 000 år lang periode. Langt fra alle kulturminner er kjent i dag. Det er derfor behov for å re-

gistrere områder som foreslås bygget ut slik at avgjørelser fattes på et oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Det foreligger ingen samlet gjennomgang eller evaluering av vindkraftverks påvirkning på kulturmiljø i Norge. Direkte virkninger kan unngås gjennom tilpasninger og utforming av det enkelte vindkraftverk. Indirekte virkninger som visuell påvirkning kan få betydning for verdifulle kulturmiljøer i et større influensområde. Faktorer som topografi, avstand og turbinenes størrelse er relevante.

1.6.8 Nabovirkninger

Støy fra vindkraftverk kan plage enkelte naboer på samme måte som støy fra andre kilder. Selv om det er satt en konkret grenseverdi, kan det være utfordrende å håndheve denne ved hjelp av beregninger og målinger. Folkehelseinstituttet (FHI) mener det er nødvendig å gjennomføre studier som inkluderer vindkraftverk i ulike områder av landet for å få bedre kunnskap om opplevelsen av støy.

Skyggekast kan i de aller fleste tilfeller reduseres uten at det medfører vesentlige kostnader.

Vindkraftverk kan innvirke på eiendomspriser ved salg av helårsboliger og fritidsboliger som er eksponert for støy, skyggekast og visuelle virkninger.

Lysmerking av vindturbiner kan medføre lysforurensning i mørket, særlig i områder som ellers er lite preget av kunstig lys. Lysene kan bidra til at vindkraftverk blir visuelt dominerende over langt større avstander enn det som er tilfelle i dagslys.

1.6.9 Reindrift og annen samisk utmarksbruk

Reindrift er en viktig del av grunnlaget for samisk kultur og identitet. Reindriftens driftsform gjør næringen svært arealavhengig. Ofte konkurrerer reindrift og vindkraft om de samme høytliggende områdene. De direkte konsekvensene for reindriften er tap av beite og stress- og atferdsendringer hos reinen. Indirekte vil aktiviteten både i drifts- og anleggsfasen kunne endre dyrenes bevegelsesmønster.

En gjennomgang av studier som har tatt for seg vindkraftverk og reindrift i Norge og Sverige, viser at det er stor variasjon i konklusjonene, særlig når det gjelder driftsfasen. Det er enighet om at anleggsarbeid, menneskelig aktivitet og veier påvirker reinens atferd og reindriftens driftsmønster.

1.6.10 Elektronisk kommunikasjon

Et vindkraftverk kan påvirke og forstyrre radiosignaler i ekomnett. Det er mulig å gjennomføre målinger og beregninger før et vindkraftverk er satt i drift, for å avdekke om det vil kunne oppstå forstyrrelser på nærliggende ekomnett. For å ivareta virksomheten til ekomtilbydere som allerede har foretatt store investeringer i infrastruktur, og fordi slike forstyrrelser kan få store kon-

sekvenser for samfunnsviktige nett og tjenester, er det nødvendig å regulere hvordan skadelig interferens fra vindkraftverk skal håndteres.

Det må fremgå klart av konsesjonsvilkårene at det er konsesjonær som må bære kostnadene for avbøtende tiltak dersom det oppstår forstyrrelser på ekomnett eller -tjenester. Nkom i samarbeid med NVE utarbeider nå retningslinjer for ekom og vindkraft.

1.7 Skattlegging av vindkraft

I motsetning til vannkraftverk har vindkraftverk så langt ikke hatt særskilt høy avkastning. Vindkraftverk mottar i dag offentlig støtte gjennom gunstige avskrivningsregler og elsertifikater. Det kan ta tid før næringen kan vise til stabilt økonomisk overskudd og eventuelt ekstraordinær avkastning (grunnrente). Regjeringen vil ikke innføre nye skatter eller avgifter for vindkraft på land nå, blant annet i lys av lav lønnsomhet i næringen så langt og av hensyn til forutsigbare rammebetingelser. Regjeringen vil vurdere fordeler og ulemper ved lokal kompensasjon grundig og komme tilbake til Stortinget om en slik kompensasjon.

1.7.1 Nærmere om skatt og lokal kompensasjon

Vindkraft medfører båndlegging av arealer med negative konsekvenser, blant annet for natur og landskap. En naturavgift har blitt trukket frem som et mulig virkemiddel for å stille utbyggere overfor de fulle samfunnsøkonomiske kostnadene ved naturinngrep. Grønn skattekommissjon anbefalte blant annet å innføre en naturavgift på arealendringer, jf. NOU 2015:15 Sett pris på miljøet. En naturavgift vil imidlertid kreve nærmere utredning, og bør ses i sammenheng med andre næringer. Regjeringen har ikke vurdert dette nærmere nå. Regjeringen vil styrke beslutningsgrunnlaget for konsesjonsbehandlingen, herunder grunnlaget for å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet av vindkraftprosjekter.

Kraftskatteutvalget viste til at økte priser og reduserte produksjonskostnader kan føre til at vindkraftinvesteringer blir lønnsomme uten offentlig støtte, jf. NOU 2019:16 Skattlegging av vannkraftverk. Utvalget tilrådte å vurdere om det bør innføres grunnrenteskatt og naturressursskatt for vindkraftverk.

Landssammenslutningen av Norske Vindkraftkommuner (LNVK) og andre har argumentert for at kommunene skal beholde en større del av den verdiskapingen som skjer lokalt eller bli kompensert for ulemper. Ulike former for lokal kompensasjon vil, i motsetning til utbyggingsavtaler mellom utbyggere og kommunene, gjøre det lettere å vurdere kommunenes inntekter på et tidlig stadium i konsesjonsprosessen. Slik sett kan dette bidra til å styrke den lokale forankringen.

Hvis noen kommuner får inntekter fra naturressurser og disse inntektene ikke inngår i inntektssystemet

for kommunene, vil det kunne føre til forskjeller i velferdstilbud mellom kommuner. Regjeringen har satt ned et utvalg som skal gjennomgå inntektssystemet for kommunene. Utvalget er blant annet bedt om å gi en faglig og prinsipiell vurdering av hvilke skatter som bør utjevnes mellom kommunene.

1.8 Eierskap og krav til eiere

1.8.1 Retten til å utnytte vindressursene

Det er krav om konsesjon etter energiloven for å bygge, eie eller drive et vindkraftverk. Det samme gjelder ved ombygging eller utvidelse av bestående anlegg. Kravet om konsesjon retter seg mot etableringen av selve vindkraftverket, ikke erverv av eiendomsrett eller bruksrett til den grunnen som skal benyttes.

For å kunne bygge et vindkraftverk, må tiltakshaveren skaffe seg nødvendige rettigheter fra grunneier for plassering av vindturbiner, veier, bygninger og elektriske anlegg. For de fleste vindkraftverk inngås det avtaler mellom grunneierne og utbygger, ofte slik at eieren av vindkraftverket leier grunnen fram til konsesjonstiden utløper.

Den største kostnaden ved etablering av et vindkraftverk er turbinene, som i dag har en teknisk levetid i størrelsesorden 25 til 30 år. Konsesjonen gis for maksimalt 30 år. Infrastruktur for vannkraft har vesentlig lenger levetid. For vannkraft gis konsesjon som hovedregel på ubestemt tid. De konsesjonsrettslige og privatrettslige forholdene rundt utnyttelse av vindkraft er derfor annerledes enn for vannkraft.

Siden eieren av et vindkraftverk som oftest ikke er grunneier, ville et krav om hjemfall til staten for et vindkraftverk ved utløpt konsesjonsperiode medført overføring av rettigheter til grunnen fra grunneier til staten. Hjemfall til det offentlige for vindkraftverk etter utløpt konsesjonsperiode er ikke hensiktsmessig.

1.8.2 Eierskap til vindkraftverk

EU/EØS-reglene åpner for at selskaper i alle medlemsland kan kjøpe aksjer i norske selskaper med konsesjon for å eie, bygge og drive vindkraftverk.

Figur 8.1 i meldingen viser en oversikt over eierskapet i norsk vindkraft per april 2020. Norsk eierskap utgjør 41,9 pst., som i stor grad er offentlig eierskap.

Det er verken rettslig grunnlag eller hensiktsmessig på annen måte å sette tilsvarende krav til offentlig eierskap i selskaper som driver vindkraft, slik vannfallrettighetsloven oppstiller for direkte eller indirekte erverv av rettigheter til vannfall.

1.8.3 Krav til eier i gjeldende regelverk, kompetanse

Utgangspunktet er at den som eier vindkraftverket også skal inneha konsesjonen og drive anlegget. Energi-lovens bestemmelser innebærer imidlertid ikke et gene-

relt forbud mot å skille eierskap og drift. I de tilfellene hvor eierskap og drift er skilt, skal konsesjonen i utgangspunktet innehas av det selskapet som står for driften av anlegget.

Når det søkes om konsesjon til et vindkraftverk, er det normalt ikke avklart hvem som skal stå for den daglige driften av anlegget.

Energiloven gir hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om konsesjonærens organisasjon og kompetanse, kompetanse hos den som overlates driftsoppgaver og bestemmelser som regulerer bortsettelse av drift. Det er lagt til grunn at regelverket gir adgang til å kreve at alle konsesjonærer har en kontaktperson som er kjent for myndighetene. Departementet legger til grunn at det i konsesjoner etter energiloven til bygging og drift av vindkraftverk skal stilles krav om at konsesjonærens kontaktperson skal ha nødvendig kompetanse. I byggeperioden vil det bli stilt krav om at kontaktpersonen skal være tilgjengelig på stedet.

1.9 Et styrket kunnskapsgrunnlag

For ulike aktører lokalt, regionalt og nasjonalt er det nødvendig å ha et godt faglig kunnskapsgrunnlag for å kunne gjøre gode vurderinger i vindkraftsaker. Regjeringen vil bidra til å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget. Det skal etableres et fast samarbeid mellom statlige etater om oppdatering av kunnskapsgrunnlaget.

Olje- og energidepartementet vil sørge for at det etableres en offentlig informasjonsplattform om vindkraft i Norge. Plattformen skal inneholde et oppdatert kunnskapsgrunnlag, en veiledning til konsesjonsprosessen og generell informasjon om vindkraft i Norge. NVE skal være ansvarlig for å drifte nettstedet i samarbeid med andre sektormyndigheter. NVE skal videre i samarbeid med berørte sektormyndigheter utarbeide en veileder som retter seg mot alle aktører som deltar i en eller flere faser i konsesjonsprosessen.

Det er gjennomført noen kartlegginger av natur, friluftsliv og kulturmiljø i Norge allerede, og det er etablert en rekke kunnskapsdatabaser og kartløsninger, jf. boks 9.1 i meldingen. Tilgang til relevant informasjon og bruk av eksisterende kunnskap er avgjørende i konsesjonsbehandlingen av vindkraftsaker.

Det er viktig å lære av erfaringer fra vindkraftverkene som allerede er bygget. Departementet mener både for- og etterundersøkelser bør tas i bruk på en mer systematisk måte. Tydeligere vilkår i konsesjonene om slike undersøkelser vil være med på å forbedre kunnskapsgrunnlaget i konsesjonsbehandlingen av nye vindkraftprosjekter.

Et viktig tema i konsesjonsbehandling av vindkraft er hensynet til store sammenhengende naturområder. En av forvaltningens oppgaver er å bidra til at verdien av sammenhengende områder synliggjøres. Det bør utar-

beides kart som viser slike store naturområder og viktige forbindelseslinjer mellom slike områder.

Et svært viktig tema i konsesjonsbehandlingen av vindkraft er virkninger for fuglelivet. Kunnskapsgrunnlaget om virkninger for fugl skal styrkes. En bedre generell kartlegging av trekkruiter, og områder som benyttes under trekket, vil være svært relevant for konsesjonsbehandlingen. Det er også behov for å øke kunnskapen om viktige trekkruiter og leveområder for flaggermus i Norge.

Det er behov for flere studier om sammenhengen mellom støy fra vindkraftverk og helseplager, også med fokus på virkninger av lavfrekvent støy.

Det kan være behov for økt kunnskap om hvordan naboer med utsikt til vindkraftverk opplever den visuelle eksponeringen over tid. Videre kan det være relevant å studere virkninger av belysning ved enkelte norske vindkraftverk og effekten av avbøtende tiltak, slik som radarstyrt lysmerking der lysene slås på når fly er i nærheten.

Det kan også være behov for målinger av hvordan vindkraftverk påvirker det digitale bakkenettet.

1.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltakene som er omtalt i meldingen vil bli håndtert innenfor gjeldende budsjettammer.

Utbygging av vindkraft på land er trolig den kilden til ny utslippsfri kraftproduksjon i Norge med lavest utbyggingskostnader. Tilgang til fornybar energi er viktig for at Norge skal gå i retning av et lavutslippssamfunn.

Regjeringen vil legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft, som tar hensyn til at vindkraften både har samfunnsmessige fordeler og ulemper. Utbyggingen skal være basert på grundige avveininger og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, i et tempo og omfang som ikke gir for store negative virkninger for befolkningen og viktige miljø- og samfunnsinteresser.

Flere tiltak som er beskrevet i meldingen kan bidra til å forenkle og forbedre konsesjonsprosessen for vindkraft på land. Det foreslås tiltak for å sikre en bedre lokal og regional forankring gjennom en samlet regionvis behandling av vindkraftsaker, og med økt involvering av de som berøres i konsesjonsprosessen. Dette vil gi økt administrativ byrde for kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og NVE.

Departementet vil utarbeide forslag til nye lovbestemmelser som vil gi NVE adgang til å gi tidlig avslag til prosjekter som det ikke er grunnlag for å videreføre til full konsesjonsbehandling. Tidlig avslag vil kunne gi reduserte kostnader for forvaltningen, men også for utbyggere.

På kort sikt er det forventet økte kostnader for myndighetene med de foreslåtte endringene i konsesjonssystemet, men på lengre sikt vil tiltakene gi en mer forutsigbar og effektiv konsesjonsprosess.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget i spørsmålet om lokal kompensasjon.

Vindkraftkonsesjoner har en rekke vilkår som fortløpende skal følges opp av konsesjonær med ansvarlig ledelse med kompetanse. Økt kontroll med daglig drift av et vindkraftverk vil i økt grad sikre dette. Det vil i konsesjonen også bli stilt krav om tilstedeværelse under bygging av et vindkraftverk. Økte kostnader for konsesjonær vil til gjengjeld bidra til bedre oppfølging av vilkår, tilsyn og kontroll fra energimyndigheten og bedre dialog med lokale myndigheter.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Espen Barth Eide, Ruth Grung, Else-May Norderhus og Runar Sjøstad, fra Høyre, Leif Erik Egaas, Liv Kari Eskeland, Stefan Heggelund og Lene Westgaard-Halle, fra Fremskrittspartiet, Jon Georg Dale og Terje Halleland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Ole André Myhrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Venstre, lederen Ketil Kjenseth, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, og fra Miljøpartiet De Grønne, Kristoffer Robin Haug, viser til at energisursene er en del av vår felles nasjonalformue som har skapt og skaper store inntekter til samfunnet. Komiteen har merket seg at vindkraft har utviklet seg til å bli en betydelig energikilde i den norske kraftsektoren, men den skaper også økte utfordringer når ulike hensyn skal forvaltes. Det er avgjørende å få gode kunnskapsbaserte og åpne prosesser der bruk av areal, klimautfordringer, tap av natur, forsyningssikkerhet, tilgang på fornybar energi og behov for nye arbeidsplasser skal veies opp mot hverandre.

Samtlige 38 aktører som meldte seg til høring, fikk delta i den digitale høringen i komiteen 13. oktober 2020. I tillegg har komiteen konsultert Sametinget i eget møte, som er i tråd med konsultasjonsprosedyrene som gjelder saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Komiteen viser til at Representantforslag 140 S (2019–2020) fra Ole André Myhrvold, Sandra Borch, Sigbjørn Gjelsvik og Jenny Klinge om lokal medvirkning og åpenhet i vindkraftsaker blir behandlet som en del av denne innstillingen. Svarbrev fra Olje- og energidepartementet av 22. oktober 2020 med vurdering av forslaget er vedlagt innstillingen.

Komiteen viser til at komiteen parallelt handsamar Meld. St. 28 (2019–2020) Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen. For alle praktiske formål vert innhald i dette dokument 8-framlegget

handsama gjennom denne meldinga som omhandlar endringar i konsesjonsbehandlinga.

Status for utbygging av vindkraft på land

Komiteen viser til at per 1. april 2020 var det over 800 operative vindturbiner i Norge, fordelt på 42 vindkraftverk. De har en samlet installert effekt på om lag 2 500 MW, som i et normalår utgjør en produksjon på om lag 8,2 TWh. 19 vindkraftverk er under bygging, og når de er ferdigstilt, vil den samlede estimerte årsproduksjonen være 15,6 TWh. Det vil utgjøre om lag 10 pst. av Norges totale kraftproduksjon. Områdene med tettest utbygging er Rogaland og Trøndelagskysten.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at stadig større naturområder ødelegges, både i Norge og verden for øvrig. Den siste rapporten fra FNs naturpanel (IPBES) viser at tapet av natur og arter er en like alvorlig trussel som klimaendringene. Flertallet mener disse to krisene må løses i fellesskap, ikke på bekostning av hverandre.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne vil også peke på naturens egen evne til å ta vare på karbon, særlig i myr. Flere steder graves nå myr opp og ødelegges for å gi plass for vindkraft eller andre utbygginger. Disse medlemmer mener dette viser viktigheten av et sterkere lovverk for å verne om myra. Disse medlemmer viser videre til at Stortinget har vedtatt at det skal være forbud mot nydyrking av myr, men har ikke vedtatt et forbud mot nedbygging av myr.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et lovforslag om forbud mot nedbygging av myr.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet konstaterer at det er et sterkt engasjement knyttet til utbygging av vindkraft og mener konsesjonssystemet må forbedres for å sikre videre utbygging av fornybar energi. Disse medlemmer mener at det i fremtiden vil bli lite nybygging i uberørt natur og viktige friluftsområder, men at det vil skje i områder som allerede er tatt i bruk til industri- og andre næringsformål. Det er også viktig å få frem at vindkraft på land har blitt det rimeligste alternativet for fornybar energi og gir lavere kraftpriser. Mange steder har vindkraftanlegg også gitt god universell tilgang til natur, hytteområder og skogs- og landbruksaktivitet, samt bredbånd og lokale skatteinntekter.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at utbygging av vindkraft ofte innebærer betydelige inngrep i naturen. Mange av de utbyggingene vi nå er vitne til, har gått ut over verdifull natur og viktige områder for vårt urfolk samene. Det er derfor svært forståelig at det har vært store protester mot disse utbyggingene. Regjeringen og energiforvaltningen har i mange tilfeller hatt altfor dårlig faggrunnlag, og resultatet er at vi nå er vitne til at store, inngrepsfrie naturområder ødelegges. Samtidig er over halvparten av Norges totale energiforbruk fossilt. Dette forbruket må reduseres og erstattes av fornybar energi for at vi skal kunne løse klimakrisen. Selv om fornybar energi trengs for å fase ut fossil energi, er vi også avhengige av en robust og intakt natur. Vi kan ikke sette kampen mot klimaendringene og tapet av naturmangfold opp mot hverandre. Vi må finne løsninger som både stanser klimaendringene og tar vare på naturen.

Disse medlemmer viser til rapporten *Naturindeks for Norge 2020* som ble lansert 17. november 2020. En av konklusjonene i rapporten er at «[h]ovedøkosystemene i Norge er betydelig påvirket av menneskelig aktivitet». Rapporten peker også på at «[u]tbygging av vindkraft er en påvirkning som er forventet å øke trusselfildet særlig for terrengdekkende myr».

Energibehov i fremtiden

Komiteen viser til at over halvparten av det norske energiforbruket i 2018 var fossilt. Transport, industri og petroleumsproduksjon står for hoveddelen av den fossile energibruken. Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) anslår at økt elektrifisering vil medføre at elforbruket vil øke med 23 TWh, slik at det samlede kraftforbruket vil være på 153 TWh i 2030 og 159 TWh i 2040. Det tas høyde for 30 pst. energieffektivisering. Økt tilgang til bærekraftig fornybar energi til konkurransedyktige priser er en forutsetning for å etablere ny industri, elektrifisere transportsektoren, utvikle lavutslippssamfunn og nå klimamålene.

I NVEs langsiktige kraftmarkedsanalyse fra 2019 er det lagt til grunn at summen av økt tilsig og oppgradering av eksisterende vannkraft vil utgjøre om lag 11 TWh i 2040. Vindkraft er blitt den produksjonsteknologien med lavest utbyggingskostnader.

Komiteen støtter regjeringen i at det er behov for endringer i konsesjonsregimet for vindkraft på land. Det er blitt en økt utbygging av vindkraft de siste årene ettersom kostnadsnivået for vindkraft er redusert. Komiteen mener at konsesjonssystemet som vi frem til i dag har benyttet, har gitt for vide rammer, noe som har medført at det har vært mulig å gjøre større endringer i utforming av vindkraftverket fra konsesjon er gitt til tiltaket står ferdig.

Komiteen legger til grunn at elsertifikater vil avvikles for vindkraft etter 31. desember 2021. Det samme gjelder for de særlige avskrivningsregler som ble innført i 2015. Disse vil også gjelde fram til 31. desember 2021. Det innebærer at det fra denne dato ikke vil være, eller vil komme nye subsidier for etablering av vindkraft på land.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at både den felles svensk-norske elsertifikatordningen og de særskilte avskrivningsordningene for vindkraftanlegg avvikles senest 31. desember 2021.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, vil peke på at det har vært bred politisk enighet om å legge til rette for utvikling av vindkraft på land på tvers av regjeringer. Flertallet viser til at ved behandlingen av energimeldingen våren 2016, jf. Innst. 401 S (2015–2016), sluttet Stortinget seg til regjeringens ambisjon om å legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft, og viste til at det var vedtatt gunstigere avskrivningsregler for vindkraft. Flertallet har merket seg at kostnadene for vindkraft er redusert med 40 pst. siden 2012, blant annet som følge av teknologiske endringer med større turbiner med økt effekt. Gunstige avskrivningsregler og den felles elsertifikatordningen med Sverige har også bidratt til lønnsomheten i å bygge vindkraft i Norge. Flertallet viser til at selv om utbyggingen nå er stor, er det likevel slik at svært mange vindkraftsaker har blitt avslått, trukket eller stilt i bero. Flertallet har også merket seg at NVE høsten 2019 varslet samtlige konsesjonærer om at det normalt ikke vil bli gitt utsatt frist for idriftsettelse ut over 31. desember 2021.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det i høringene ble fremmet ulike syn på behovet for mer kraftproduksjon i Norge generelt og vindkraft spesielt. Ambisjonene om å erstatte fossil energibruk i Norge fra aktører i både industri, petroleumsnæring og i transportsektoren, taler for økt satsing på energieffektivisering og økt behov for kraft til videreutvikling av eksisterende industri, transport og skipsfart og nye muligheter som hydrogen, Carbon Capture and Storage (CCS), batteriproduksjon og datasentre. Store mengder ny fornybar kraft og et robust kraftnett er nøkkelen til grønn næringsutvikling, flere arbeidsplasser og økt verdiskaping i hele landet.

Disse medlemmer peker på at det i «Klimakur 2030» anslås et økt kraftbehov på 6 TWh ut over referansebanen, og at NVE i juni 2020 la frem to rapporter, «Kraft fra land» og «Elektrifisering av landbaserte industrianlegg i Norge». Her ble det anslått et behov på mellom 16 og 26 TWh for ytterligere elektrifisering i petro-

leumsnæringen (4 TWh) og i industrien (12–22 TWh). Disse medlemmer viser til at NVE den 29. oktober 2020 publisert analysene «Langsiktig kraftmarkedsanalyse 2020–2040» og «Elektrifiseringstiltak i Norge» som beskriver vårt framtidige kraftsystem. Analysene viser at elektrifiseringstiltak kan øke kraftforbruket med opptil 23 TWh frem mot 2040. En så stor elektrifisering av samfunnet vil bidra til å drive kraftprisen opp, mens økt utbygging vil dempe prisøkningen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener på denne bakgrunn at det er behov for å se Norges klimamål, næringslivets økte kraftbehov, mulig energieffektivisering og behovet for ny kraftproduksjon i sammenheng. Dette vil være nødvending for å kunne gi signaler om hvilken rolle vindkraftutbygging til lands skal ha, også sett opp mot annen ny kraftproduksjon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, vil peke på at våre naboland Sverige, Finland og Danmark har utarbeidet slike helhetlige planer som en del av en helhetlig klima- og energipolitikk. Flertallet mener derfor at Norge bør utarbeide en helhetlig energi- og klimaplan, som får frem utfordringer og muligheter både på nasjonalt og regionalt nivå.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet konstaterer at utvikling av vindteknologi skjer raskt, og at Norge med sin solide posisjon som energinasjon og med rikelig tilgang til gode vindressurser aktivt må støtte utvikling av nye teknologiske løsninger og videreutvikle norsk kompetanse innen styringsprosesser og vedlikehold. I denne forbindelse vil disse medlemmer vise til at Kitemil AS, som er blitt internasjonalt ledende innen høydevindkraft, er et godt eksempel på en gründerbedrift som er blitt løftet frem av International Energy Agency (IEA). Et annet eksempel er Solvind AS som satser på lokalt eierskap og små vindkraftanlegg i allerede påvirkede områder, og bruker eksisterende infrastruktur for å tilby ren energi til industri og jordbruk. Solvind AS er også med i referansegruppen til CICERO i EUs COM RES-prosjekt som ser på lover og reguleringer og sosial aksept, samt ulike forretningsmodeller for å etablere lokale fornybarsamfunn.

Komiteens medlem fra Miljøpartiet De Grønne er enig i at det trengs en helhetlig energi- og klimaplan, men viser til at NVEs rapport «Elektrifiseringstiltak i Norge» også omfatter elektrifisering av sokkelen med kraft fra land. Rapporten anslår et økt kraftbehov på 3 TWh på sokkelen fram mot midten av 20-tallet. Dette medlem ønsker ikke å bruke landbasert vindkraft, med de naturinngrepene det fører med

seg, til å elektrifisere oljeinstallasjoner på sokkelen. Dette medlem mener framtidig elektrifisering av sokkelen som hovedregel skal gjøres med havvind og at oljeselskapene må finansiere elektrifiseringen selv.

På denne bakgrunn fremmer komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en helhetlig energi- og klimaplan som ser næringslivets og samfunnets forventede energibehov, energieffektivisering og behovet for ulike former for ny energiproduksjon i sammenheng med norsk klimapolitikk. Planen må tydeliggjøre behovet både på nasjonalt og regionalt nivå, og fremmes for Stortinget i løpet av 2021.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette ned en energikommisjon som utarbeider forslag til en helhetlig energi- og klimaplan som ser næringslivets og samfunnets forventede energibehov, energieffektivisering og behovet for ulike former for ny energiproduksjon i sammenheng med norsk klimapolitikk. Planen må tydeliggjøre behovet både på nasjonalt og regionalt nivå, og skal resultere i en egen sak for Stortinget.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at hovedlinjene i Meld St. 25 (2015–2016) Kraft til endring fortsatt ligger fast. I denne blir det slått fast at forvaltningen av vindkraftressurser inngår i en helhetlig energipolitikk. Videre har regjeringen varslet at den i løpet av våren 2021 vil legge frem en stortingsmelding om hvordan vi skal skape arbeidsplasser og velferd fra våre felles energiresurser også i fremtiden. Målet med meldingen er å legge frem en langsiktig plan for å sikre og skape nye lønnsomme arbeidsplasser basert på norske energiresurser. Det gjelder både petroleumsnæringen og fornybar energi. Her vil fokus være på industribygging og omstilling, men også eksempelvis belyse markedspotensialet for havvind. Det er videre sagt at klimapolitikens påvirkning vil bli et tema i denne meldingen, sammen med de store internasjonale trendene som for eksempel EUs nye grønne giv. I tillegg vil Klimaplan 2030 fremmes denne høsten. Disse medlemmer anser derfor at det medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne her etterspør, herved er ivarettatt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ser posi-

tivt på at fremtidig utbygging blir vurdert i en regional sammenheng, der man ser tilgang på kraft, lokalisering av virksomhet, behov for nettutbygging, og regionale utviklingshensyn i en sammenheng. Disse medlemmer mener at fylkeskommunen som folkevalgt nivå med overordnet ansvar for nærings- og samfunnsutvikling, klima, natur, friluftsliv og planlegging må få en mer sentral rolle. Kraftproduksjon og stort kraftforbruk må ses i sammenheng for å unngå tap, kostnader og negative miljøeffekter av langtransportert energi. Fremtidig kraftbehov er utfordrende å fastslå, men dersom en legger til grunn ambisjoner om næringsutvikling og klimaomstilling, vil en politisk kunne gi føringer på en ønsket utvikling som fordrer økt fornybarutbygging.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at fylkeskommunene med ansvar for nærings- og samfunnsutvikling, klima, natur og friluftsliv får en aktiv rolle i den regionale vurderingen av vindkraftverkbehovet og lokalisering.»

Endring i konsesjonsbehandling

Komiteen støtter intensjonene om å styrke den lokale og regionale medvirkningen inkludert reindrift, skjerpe tidskravene i konsesjonsbehandlingen, innføring av krav om tilgjengelig nettkapasitet, strengere krav til utredninger og sterkere vektlegging av virkning for landskap og miljø, samfunn og naboer, og styrke de samfunnsøkonomiske vurderingene.

Komiteen er opptatt av at det settes frister for hvor lenge konsesjoner skal vare, og at det er naturlig å sette krav til byggestart i konsesjonen. Komiteen mener at anlegget må være satt i drift senest 5 år etter at konsesjon er gitt, klagebehandling ikke medregnet.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette en frist på inntil 5 år fra et prosjekt er endelig godkjent til vindkraftanlegget må være i drift.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener det er en særlig svakhet ved dagens konsesjonsbehandling at det har gått altfor lang tid, i flere tilfeller mer enn 10 år, fra en konsesjon ble gitt til bygging kommer i gang. Flertallet vil også påpeke at konsesjonsbehandlingen har åpnet for å gjøre for store endringer i de planlagte vindkraftanleggene. Flertallet har merket seg at vesentlige deler av motstanden mot vindkraftprosjekter i dager begrunnet nettopp i at konsesjonene er blitt gamle, og at prosjektene er betydelig endret fra det kommunen og lokalbefolkningen ble forespeilet. Flertallet mener derfor det er behov for å stramme inn både på frist for

idriftsettelse etter at en konsesjon er godkjent, og i langt større grad begrense muligheten til å endre prosjektene underveis. Flertallet mener det er viktig å redusere tiden fra melding til realisering.

Flertallet vil derfor innføre tidsfrister i ulike faser knyttet til melding, konsekvensutredning, detaljplan og byggestart.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti, legger stor vekt på bedre lokal og regional forankring av eventuell fremtidig vindkraftutbygging og vil styrke lokaldemokratiets rolle i disse prosessene. Dette flertallet legger til grunn at det er flere forhold som må på plass, og viser til at Meld. St. 28 (2019–2020) legger opp til flere innskjerpinger som vil bidra til å få på plass bedre prosesser for etablering av vindkraftverk på land. Dette flertallet har merket seg at meldingen varsler flere endringer:

- Bedre lokal og regional forankring
- Egen regionvis forankring
- Bedre utredninger med deltakelse fra Statsforvalteren

Dette flertallet mener det er avgjørende at det legges opp til gode lokale prosesser, og at lokal tilslutning og lokale myndigheters medvirkning er nødvendig. Dette flertallet ønsker å fremheve at en regionvis behandling vil gi et bedre grunnlag for å vurdere samlet belastning på miljø og samfunn, tilgjengelig nettkapasitet, regionale virkninger for forsyningssikkerhet og hensynet til eksisterende kraftforsyning. Videre mener dette flertallet at en regionvis behandling av vindkraftprosjekter er viktig for å sikre medvirkning for berørte kommuner/fylker der utbyggingen skjer tett ved kommune- og/eller fylkesgrensen. Det er ofte at brukerne av området ikke kun er de innbyggere som bor i utbyggerkommunen, men også nabokommuner hvor innbyggerne er aktive brukere av tilgrensende naturområder. Herunder kommer også fjernvirkning av slike anlegg.

Et tredje flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at reindriften og samiske aktører må involveres bedre fra et tidlig stadium. Dette flertallet ser viktigheten av at utreder må ha reindriftsfaglig kompetanse. Videre er det ønskelig at samlede virkninger for reindriften skal vurderes og vektlegges i konsesjonsbehandlingen.

Et fjerde flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Venstre, er tilfreds med at stortingsmeldingen i stor grad foreslår dette.

Et femte flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet, vil understreke nødvendigheten av god kunnskap om konsekvenser og resultater av vindkraftutbygginger. Flere land har utviklet en klimakalkulator versjon 1.0. Norge kan lære av dette arbeidet, og gjennom det bidra til kontinuerlig utvikling på området gjennom det pågående forsknings- og utviklingsarbeidet.

Dette flertallet viser til at naturkartlegging har vært et tema i mange vindkraftsaker. Dette flertallet er glad for at meldingen påpeker flere tiltak for både å øke kvaliteten i dette arbeidet og skape mer tillit mellom aktørene. Dette flertallet vil i tillegg be regjeringen vurdere om Statsforvalteren (Fylkesmannen) bør få et særlig ansvar for tilsyn og kontroll med aktørene som foretar naturkartlegging.

Komiteen ser at nabokonflikter kan oppstå dersom vindkraftanlegg etableres tett opp til annen bebyggelse. Derfor har meldingen indikert en minsteavstand på 800 meter. Det kan likevel vurderes etablering av vindmøller på industriområder. Da vil avstandskravet på 800 meter kunne fravikes. Det er viktig at grenseverdier knyttet til støy overholdes. Krav til buffersoner og avstand til annen bebyggelse må fremkomme i konsesjonen. Videre støtter komiteen at maksimal høyde og antall turbiner skal fastsettes i konsesjonen.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at det i konsesjonen fremkommer antall og høyde på vindturbiner, og at det etableres en buffersone til bebyggelse eller annen aktivitet.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener vindmøller, med rett lokalisering som for eksempel i allerede utbygde industri- og næringsarealer, er et godt alternativ for produksjon av fornybar kraft. Kravet til avstand til nærmeste bebyggelse må presiseres slik at de nye kravene skal gjelde bolig og bygg med aktivitet som må skjermes for støy fra vindmøller, mens det kan gjøres unntak for avstandskravene i områder regulert til industri og næringsformål.

Flertallet viser til høringsinnspill fra Norges Televisjon og mener det må stilles tydelige konsesjonskrav som sikrer at TV-signal (ekosignalene) ikke blir forstyrret.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, har merket seg at vindparker i industriområder typisk bygges i mindre skala enn vindparker som bygges i naturen.

Industrivindparker bygges ofte med vesentlig lavere turbiner, og gir dermed mindre skyggekast og støy.

Videre har dette flertallet merket seg at bransjen selv mener utbygging av vindkraft i industriområder ofte er økonomisk lønnsomt, og at potensialet kan være stort.

Dette flertallet erkjenner at heller ikke utbygging i industri- og næringsområder vil være konfliktfritt. Også slik utbygging må ta hensyn til naboer og nærmiljø, støy, fugletrekk og andre viktige hensyn.

Dette flertallet mener de foreslåtte avstandskravene for vindturbiner på minimum 800 meter til nærmeste bebyggelse kan være for strenge når det gjelder utbygging i industriområder. Normalt vil turbinnene i slike områder være vesentlig lavere enn turbiner som bygges ut i naturen, ha kortere skyggekast og støye mindre enn større turbiner.

På denne bakgrunn fremmer komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn i fremtidige konsesjonsbehandlinger at utbygging av vindkraft på land ikke skal føre til nedbygging av natur eller svekkelse av urfolks rettigheter.»

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en plan som viser potensialet for småskala vindkraftproduksjon i havner, industriområder og andre steder der vindkraft kan bygges ut uten å komme i konflikt med naturhensyn og urfolks rettigheter, herunder vurdere justerte avstandskrav ved lavere turbiner i slike områder, og komme tilbake til Stortinget senest innen utgangen av 2021.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil peke på at det jobbes med ulike mindre vindkraftanlegg, såkalte gårdsmøller eller industrivind. Dette er prosjekter med langt mindre konflikt enn de større vindkraftanleggene. Disse medlemmer vil peke på at det her er snakk om mindre vindkraftanlegg i allerede industrialiserte områder. Dette er typisk 3–6 vindturbiner med en totalhøyde på mellom 70 og 110 meter per turbin i industriområder, i havneområder, ved motorsportsentre, avfallsanlegg med mer. Disse medlemmer viser til at selskapet Greenstat har planer om å utvikle denne typen industrivindprosjekter i størrelsesorden 1 TWh de neste årene. Disse medlemmer viser videre til at dette selskapet anslår et potensial for denne typen småskala utbygging på 5–10 TWh i industrialiserte områder / områder som er betydelig preget av menneskelig aktivitet med svært lave konflikter for natur og miljø.

Disse medlemmer hilser velkommen krav om større avstand fra vindkraftanlegg til nærmeste bebyggelse. Disse medlemmer vil allikevel peke på at det generelle minimums avstandskravet om 800 meter fra vindturbin til bebyggelse kan medføre problem for mindre anlegg med lavere vindturbiner og føre til at vi får flere høye lenger inn i viktige naturområder i stedet for utbygging i allerede industrialiserte områder.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener fylkeskommunene som det regionale folkevalgte nivå må få et tydelig ansvar for å utarbeide regionale planer for tilgang på fornybar kraft, og at det sees i sammenheng med nettkapasitet, næringsutvikling og annen regional utvikling. Fylkeskommunen må være representert i de regionale arbeidsgruppene som NVE skal opprette for konsesjonsbehandling i hvert fylke.

Flertallet mener konsekvenser for miljø og natur må vektas tungt. Det er behov for kunnskapsbaserte veiledere, men også mer forskning på konsekvenser for natur, miljø, kulturlandskapsverdiene, friluftsliv og helse.

Flertallet viser til NVEs rapport nr. 3/2020, punkt 3.7.12. Her anbefaler NVE at det innføres en ny lovhjemmel i energiloven som tydeliggjør kriterier for tildeling av anleggskonsesjon i energiloven. Flertallet viser til at denne anbefalingen ikke er fulgt opp av regjeringen i Vindkraftmeldingen. Flertallet viser til vurderingen NVE har gjort:

«En egen bestemmelse i energiloven med kriterier for å tildele konsesjon, vil lovfeste minstekrav (fordeler større enn ulemper) for tildeling av konsesjon. En slik bestemmelse vil kunne sikre at noen hensyn alltid er relevante i konsesjonsbehandlingen, og hvilke hensyn som skal tillegges vekt i konsesjonsbehandlingen av vindkraft. Slik forslaget er utformet vil det ikke fremgå av lovbestemmelsen hvilken vekt de forskjellige hensynene skal tillegges. Slik vektning overlates til en konkret vurdering i den enkelte sak. De foreslåtte minstekravene om at fordelene er større enn ulemper, er i tråd med dagens praksis. Forslaget vil synliggjøre at miljø er et relevant hensyn og at det vektlegges i alle konsesjonssaker om vindkraft.»

Flertallet mener derfor regjeringen må komme tilbake til Stortinget med et forslag om en ny bestemmelse i energiloven. Denne må gjelde alle typer energiutbygging.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til en ny hjemmel i energiloven som lyder:

‘Konsesjon kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket klart overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt. Skader og ulemper av an-

dre tiltak som utføres i sammenheng med det omsøkte tiltaket skal tas med i vurderingen av om det bør gis konsesjon. Det skal også tas hensyn til andre skade- og nyttevirksomheter av samfunnsmessig betydning.

I vurderingen av om konsesjon bør gis skal det særlig legges vekt på konsekvenser for friluftsliv, landskap, naturmangfold, samiske interesser, sammenhengende naturområder med urørt preg og samlet belastning. Hensynet til kommunale og regionale arealplaner skal vektlegges.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette i gang en kartlegging av potensialet for mindre vindkraftutbygginger som gårdsmøller, små anlegg nær eksisterende industri og annen infrastruktur, og presentere en slik kartlegging senest i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen se på kravene til avstandsbegrensningene for vindmøller med lavere høyde, bygget i kulturlandskapet eller allerede industrialiserte områder og sørge for at reglene for avstand ut ifra turbinenes høyde ikke legger unødvendige hindre i veien for slike anlegg, og komme tilbake til Stortinget med saken i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.»

«Stortinget ber regjeringen om at det ikke gis nye konsesjoner til vindkraftutbygginger i villmarkspregede områder eller i områder hvor utbyggingen truer utrydningstruede arter eller naturtyper.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det ikke gis tillatelse til oppstart av anleggsvirksomhet for kraftutbygginger før alle naturundersøkelser det er stilt krav om, er blitt gjennomført og de nødvendige hensyn tatt gjennom krav som stilles til arbeidet.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at innbyggere og interesseorganisasjoner blir varslet når sonderinger mellom kommuner og utbyggere av vindkraft eller vannkraft starter opp.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det ikke gis konsesjoner til vind eller vannkraftutbygging i områder hvor kunnskapen om naturen ikke er god nok.»

Komiteens medlem fra Miljøpartiet De Grønne har som utgangspunkt at det ikke skal bygges ut vindkraftverk i naturen. Dette medlem mener likevel at flere av endringene i konsesjonsbehandlingen som foreslås i vindkraftmeldingen, vil føre til forbedringer sammenlignet med dagens konsesjonssystem. Det er positivt at regjeringen legger opp til kortere konsesjonsvarighet, redusert handlingsrom for å gjøre endringer i prosjektene etter gitt konsesjon, sterkere lokal involvering og sterkere vektlegging av naturmangfold og urfolks rettigheter.

Dette medlem mener vindkraftutbygging på land bør beholdes havner, industri- og næringsområder og andre allerede nedbygde områder. Slik utbygging vil føre til minimale naturinngrep og vesentlig redusert risiko for konflikt med andre interesser. Slik utbygging kan dessuten gjøres i nærheten av kraftkundene, og dermed redusere behovet for opprusting av strømmettet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, forutsetter at såkalte produksjonslinjer fra vindkraftanlegg fram til distribusjons- eller overføringsnett også skal følge reglene for vindkraftverk når det gjelder reguleringsplikten etter plan- og bygningsloven.

Flertallet mener det trengs mer forskningsbasert kunnskap om vindressurser, vindmøllers påvirkning på ulike miljø, natur, helse og samfunnsinteresser samt det juridiske rammeverk. Flertallet er positive til forslaget om å bevilge 15 mill. kroner til etablering av et nytt forskningssenter for miljøvennlig energi, men det er viktig at også de juridiske, helsemessige og generelle samfunnsinteresser belyses.

På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det avsettes forskningsmidler både til miljøvennlig energi og vindressurser, vindmøllers påvirkning på ulike miljø, natur, helse og samfunnsinteresser samt det juridiske rammeverk.»

Flertallet mener at sirkulærøkonomi også må gjelde vindmølleparker slik Nordisk råd og EU har tatt initiativ til.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innarbeide i konsesjonene krav om å dokumentere hvordan vindmølleinstallasjoner i størst mulig grad kan inngå i sirkulær økonomi.»

Lokal kompensasjon

Komiteen registrerer at regjeringen ikke vil innføre nye skatter eller avgifter nå i lys av næringens lønnsomhet så langt, og av hensyn til forutsigbare rammebetingelser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, peker på at stortingsmeldingen omtaler mulighetene for lokal kompensasjon og skatt. Det blir viderepekt på at regjeringen skal komme tilbake til Stortinget med et forslag til hvordan en slik kompensasjon bør utformes. Flertallet viser til det samstemte kravet fra aktørene i energi- og miljøkomiteens høring til stortingsmeldingen om at en form for lokal kompensasjon må på plass. Fordelene ved vindkraft er i stor grad nasjonale, mens ulempene i stor grad er lokale. Flertallet mener det er viktig å få på plass et skatteregime som gir forutsigbarhet både for utbygger, kommune, fylke og stat før nye konsesjoner gis. Flertallet ber derfor regjeringen legge frem et opplegg for dette i revidert nasjonalbudsjett 2021.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere endringer i vindkraftbeskatningen, inkludert en vurdering av hvordan en hensiktsmessig innretning på og tidsplan for hvordan skattebyrden på vindkraftprodusentene kan økes.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021 med en vurdering av hvordan lokal kompensasjon og forutsigbare rammebetingelser for vindkraft kan sikres, for eksempel naturressursskatt, en produksjonsavgift eller en annen hensiktsmessig innretning for alle involverte parter.»

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til høringen til stortingsmeldingen, der det unisont ble fremført krav om økt lokal kompensasjon ved vindkraftutbygging, i takt med økt lønnsomhet i næringen. Dette flertallet viser også til at ulike utbyggere har inngått frivillige avtaler med vertskommuner om kompensasjon, men at både bransjen og kommunenes orga-

nisasjoner ønsker at slik kompensasjon i større grad kan fastsettes gjennom nasjonalt regelverk.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at ulike aktører fremmet ulike forslag til hvordan lokal kompensasjon bør utformes. Disse medlemmer viser også til at regjeringen i stortingsmeldingen har vurdert spørsmålet om beskatning av grunnrente og avvist det på det nåværende tidspunkt.

Disse medlemmer viser til NOU 2020:12, Distriktnæringsutvalget, som nylig ble overlevert regjeringen, der et enstemmig utvalg skriver følgende:

«For å sikre aksept for og oppslutning om næringsvirksomhet som innebærer store inngrep i naturen og påfører lokalsamfunnene kostnader, bør det gjennom lovfestede ordninger legges til grunn et ytelse mot ytelse-prinsipp der vertskommunene får noe igjen for å stille naturen til disposisjon for storsamfunnet. Prinsippet bør særlig legges til grunn ved beskatning av typiske grunnrentenæringer. I dag er kraftkommuner i en særstilling, og skattesystemet er for kraftkommunene et sterkt insentiv til å samtykke til og legge til rette for betydelige naturinngrep og til å ta vare på kraftproduksjon. – Lokal beskatningsrett ved utnyttelse av lokale naturressurser, er et målrettet tiltak som kan bidra til å realisere nasjonale klimamål gjennom bedre utnyttelse av fornybare energikilder

Utvalget registrerer at det er stadig mer politisk debatt og stadige utredninger om beskatning og fordeling av naturressursbaserte inntekter, både spesielt og som del av det totale inntektssystemet. Det trengs forutsigbarhet slik at berørte lokalsamfunn kan gjøre sine vedtak basert på langsiktighet. Det som mange kommuner opplever som stadige omkamper om de samme inntektene er uheldig for utvikling av naturressursbaserte næringer. – Dersom vertskommunene kunne forvente en større andel av fremtidige skatteinntekter fra for eksempel vindkraftsektoren, er det grunn til å tro at de i større grad ville lagt til rette for denne typen næringsvirksomhet.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener det er viktig at det raskt kommer på plass et system for økt kompensasjon til kommunene og viser til Landssamanslutninga av Vasskraftkommunars (LVK) forslag om en produksjonsavgift per kWh som tilfaller kommunen som er knyttet til konsesjonsvilkårene, som et godt alternativ. Flertallet viser til at også bransjen slutter opp om en slik produksjonsavgift. Flertallet peker på at en slik produksjonsavgift kan gjøres gjeldende for eksisterende vindparker ved søknad om reetablering.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener det bør vurderes om beskatningen av vindkraftverk kan gjøres likere beskatningen av vannkraftverk, gjennom å endre grunnlaget for eiendomsskatt fra teknisk verdi til

markedsverdi, samt innføre naturressursskatt som tilfaller kommunene. Regjeringens vurdering av spørsmålene kan legges frem for Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.

Ordningen må utformes slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter kan bli gjennomført samtidig som det skapes forutsigbarhet både for lokalsamfunn og vindkraftanlegg. Den må være enkel og ha lite potensial for tvister og konflikt og forankres i konsesjonsvilkårene.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et konkret skatte- og avgiftsforslag der man utreder naturressursskatt slik man har for vannkraft, miljøavgift og grunnrente, og gir bransjen trygghet for at bedriftsøkonomisk lønnsomme utbyggingsprosjekter også forblir lønnsomme etter en slik eventuell skatt.»

Disse medlemmer viser til at vindkraftnæringsen har halvert sine utbyggingskostnader de senere årene, og at det er ansett som lønnsomt å bygge vindkraft uten offentlig støtte. Det viser også investeringslysten og iverksettelsen av mange eldre vindkraftkonsesjoner.

Vindkraftanlegg produserer samme vare som vannkraftanleggene – elektrisk energi i form av kilowattimer – og transporterer denne over samme ledningsnett og selger den i samme marked til samme pris.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at Senterpartiet tidligere har pekt på at det i tråd med langvarig norsk tradisjon for naturressursutnyttelse er behov for å innføre et skatteregime for vindkraftsektoren som både sikrer Norge en andel av den verdiskapingen som landets naturressurser gir opphav til, og som sikrer naturressurskommunene sin rettmessige andel. Dette vil, etter disse medlemmers mening, være i tråd med viktige prinsipper som vi finner i historien om den norske vannkraften.

Det tilsier etter komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiets mening et skatte- og avgiftssystem som opererer mest mulig likt, altså med en teknologinøytralitet, mellom de to energibærerne. Som for vannkraften bør en andel av verdiskapingen bli igjen i de kommuner som avstår sine naturressurser til fellesskapet, og som for vannkraften bør utbygger betale en avgift for bruk av natur.

Eiendomsskatt er skatt på fast eiendom som også kan omfatte energianleggene. Det praktiseres i dag ulike verdsettelsesprinsipper ved eiendomsskatt for vannkraftanlegg og vindkraftanlegg. Disse medlemmer mener at disse prinsippene i størst mulig grad bør harmoniseres slik at også vindkraft bidrar økonomisk til

vertskommunene med faste og forutsigbare inntekter i hele anleggets levetid.

Disse medlemmer viser til at vindkraftnæringen gjør bruk av en begrenset naturressurs, som kan gi opphav til grunnrente. En ekstraordinær avkastning ut over normalavkastningen ved bruk av fellesskapets ressurser, bør i alle fall for en del tilfalle fellesskapet gjennom en egen grunnrenteskatt. Grunnrenteskatt korrekt innrettet som en skatt på superprofitt, vil ikke være vridende og vil ikke påvirke investeringslysten. Dersom det ikke foreligger noen superprofitt, vil det heller ikke være noen inntekt (grunnrente) å beskatte.

Disse medlemmer viser til at det erfaringsmessig er slik at dess tidligere en næring blir underlagt et beskatningssystem, dess større forutsigbarhet har investorene. Om dette uttalte Rødseth-utvalget, NOU 1992:34:

«Det er lite grunnrente i mange verk. Potensialet for grunnrente kan likevel vera stort dersom prisane aukar i åra framover.»

Disse medlemmer vil vise til at grunnrenten, og dermed grunnrenteskatten, i vannkraftsektoren var svært beskjeden de første årene, men har vokst til om lag 10 mrd. kroner i senere år. Det er grunn til å anta samme utvikling for vindkraften, og det tilsier også at det bør innføres en grunnrenteskatt så snart som mulig. Disse medlemmer viser til at Senterpartiet ved flere anledninger har tatt til orde for grep knyttet til grunnrenteskatten som insentiv for investering og utvikling av vannkraft i Norge, og mener at det er et potensial også innenfor vindkraft på dette punkt. Det vil etter disse medlemmers oppfatning styrke forutsigbarheten for skattyterne før investeringer foretas at det samlede skatte- og avgiftsregimet er kjent og etablert.

Videre vil disse medlemmer vise til at naturressursskatten, som også vannkraftsektoren betaler, inngår i skatteutjevningsordningen i inntektssystemet for kommunesektoren. Konsekvensen av dette er, slik disse medlemmer ser det, at vertskommunene som bærer de største kostnadene ved naturinngrepene, i realiteten nesten ikke beholder noe av denne skatteformen. Disse medlemmer viser i den forbindelse til en felles uttalelse av 6. november 2020 fra 11 organisasjoner som organiserer kommunene og vindkraftbransjen, som er sendt energi- og miljøkomiteen i forbindelse med behandlingen av denne saken. De uttaler, sitat:

«Det må vurderes å holde naturressursskatten på vindkraft utenfor inntektsutjevningen i inntektssystemet. Hensikten er å bidra til sterkere sammenheng mellom kommuner/fylker hvor utbygging skjer og hvem som til slutt mottar skatteprovenyet. Hvis naturressursskatten på vindkraft kommer inn i inntektsutjevningssystemet, vil skattesvake kommuner i realiteten bare motta om lag 5 prosent av den betalte skatten på eget område, og intensjonen om naturres-

sursskatten som insentiv til å oppnå lokal aksept utvannes kraftig.»

En naturressursskatt på kraftproduksjon som inngår i skatteutjevningen mellom alle landets kommuner gir, slik disse medlemmer ser det, i realiteten ikke noe stort bidrag til en løsning på den konflikten som bransjen og lokalsamfunnene står oppe i. Disse medlemmer deler derfor det synet det gis uttrykk for når det alt vesentlige av en slik skatt nødvendigvis går til de kommunene i landet som har høyest folketall.

Disse medlemmer mener det bør innføres en naturressursskatt tilsvarende som for vannkraftsektoren, jf. skatteloven § 18-2, på en slik måte som også det nevnte fellesnotatet av 6. november 2020 fra kommunesektoren og vindkraftnæringen peker på. Det fremstår etter disse medlemmers syn som omforent og hensiktsmessig at en slik naturressursskatt på vindkraft holdes utenfor skatteutjevningen i inntektssystemet. Disse medlemmer vil peke på målet om å bidra til å dempe konflikter og gi vertskommunene en andel i verdiskapningen på vindkraft.

Disse medlemmer mener at bruk av natur skal ha en pris. Disse medlemmer viser til at det foreligger en rekke verdsettelsesmetoder for naturverdier, men foreløpig ingen alminnelig anerkjent metode som for andre innsatsfaktorer. Disse medlemmer mener derfor det bør utredes å innføre en konsesjonsavgift utbetalt til den eller de kommuner som avstår sine naturressurser og med det får redusert sine naturverdier. En slik avgift som er lik miljøkostnaden vil kunne stille kommunen økonomisk likt før og etter inngrepet. Disse medlemmer mener det kan være gode grunner for å innføre en konsesjonsavgift. Det går også frem i det nevnte fellesnotat av 6. november 2020 fra kommunesektoren og vindkraftnæringen at det er bred enighet om behovet for innføring av en slik avgift. Disse medlemmer mener at en bør gå ut over anbefalingen om å begrense denne til nye anlegg, men som nevnt bør den omfatte også eksisterende verk. Disse medlemmer mener det verken er rimelig eller rettferdig overfor de kommuner som allerede har akseptert inngrep i sine naturverdier, at de i slike tilfelle ikke skal kompenseres for dette.

Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til det helt grunnleggende miljørettsprinsippet om at kostnadene ved forringelse av naturmiljøet skal bæres av tiltakshaveren, jf. det etablerte «forurenser betaler prinsippet», jf. naturmangfoldloven § 11 i den forbindelse.

Disse medlemmer vil understreke at det i bortimot 20 år er arbeidet for innføring av et skatte- og avgiftsregime på vindkraftsektoren, og at tiden nå derfor er overmoden på dette punkt. Det er disse medlemmers klare oppfatning at også vindkraftselskapene har

kunnet forutse at det ville komme et skatteregime på deres virksomhet.

I vannkraftsektoren ble det i 1997 innført to nye skatteordninger, naturressursskatt og grunnrenteskatt. Disse ordningene ble innført også for igangværende anlegg, uten at det engang ble problematisert fra vannkraftnæringen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er viktig at de kommuner som stiller sine områder til rådighet for energiproduksjon også blir kompensert for dette.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen våren 2021 legge frem forslag for Stortinget om innføring av en miljøavgift på mellom 1,5 og 2 øre per kWh produsert kraft, som tilfaller vertskommunen for vindkraftverket, hjemlet i energiloven, som en del av vindkraftverkets konsesjonsvilkår.»

Plan- og bygningsloven

Komiteen legger til grunn at det er flere forhold som må på plass, og Meld. St. 28 (2019–2020) legger opp til flere innskjerpinger som vil bidra til å få på plass bedre prosesser for etablering av vindkraftverk på land. Komiteen mener videre at det er avgjørende at det legges opp til gode lokale prosesser, og at lokal tilslutning og lokale myndigheters medvirkning er nødvendig.

Komiteen mener derfor at kommunal planavklaring må foreligge før det kan fattes konsesjonsvedtak. Det innebærer at man ikke kan gå videre med konsesjonsbehandling før kommunene har gjort en planavklaring. Komiteen legger til grunn at slik arealavklaringer for vindkraft må gjøres gjennom plan- og bygningsloven (PBL).

Komiteen viser til at PBL kapittel 3 om «oppgaver og myndighet i planleggingen» med etterfølgende kapitler har etablert et planhierarki mellom statlige, fylkeskommunale/regionale og kommunale oppgaver. Dette systemet skal balansere alt fra rikspolitiske til lokale hensyn og er i sine enkeltheter jevnlig oppe til debatt og nyansering for å få en riktig balanse mellom statlig, regional og kommunal styring av arealbruk. Det er vanskelig å forsvare at visse enkeltformer for arealbruk som legger premisser for all annen arealbruk, ikke skal ses i sammenheng med den øvrige arealplanlegging.

Komiteen finner det vanskelig å forsvare at det skal være reguleringsplikt for andre arealtiltak, og at det ikke skal være reguleringsplikt for vindkraftanlegg som kan utløse stort behov for høring og medvirkning der det er store lokale og miljømessige konsekvenser. Komiteen viser til PBL § 12-1, 3. ledd:

«For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for

miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-2, jf. 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.»

Komiteen er innforstått med at intensjonen bak forskjellsbehandlingen av energianlegg kontra de fleste andre former for arealbruk var begrunnet med en raske behandling av disse sakene. Komiteen ser at dette ikke skaper den nødvendige legitimitet i prosessene. Komiteen mener også at det blir et lovteknisk uoversiktlig system at arealdisponeringer skal reguleres ulikt av flere lover, med innslag av den ene lovens regler i en annen lov.

Komiteen mener at tilfredsstillende forsynings-sikkerhet av kraft i hele landet er et overordnet hensyn som best ivaretas gjennom konsesjonsbehandlingen etter energiloven, men lokaliseringen av vindkraftanlegg og samordningen med annen arealbruk må følge reglene i PBL. Dette skaper en klarere rollefordeling mellom energimyndighetene og planmyndighetene, og gir grunnlag for lokalpolitisk medvirkning og legitimitet som styrker lokaldemokratiet. Komiteen vil understreke at det alltid vil være anledning til å påklage vedtak i NVE etter energiloven til Olje- og energidepartementet, der saken får politisk avklaring. Komiteen vil fremme forslag om å innlemme vindkraftanlegg mv. i PBL og bemerker at det kan gjøres ved å endre PBL § 12-1, 3 ledd, andre setning (gjengitt ovenfor).

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne mener at Norge trenger mer fornybar kraft for å gjennomføre grønn omstilling og skape nye arbeidsplasser og øke verdiskapingen. Vindkraft medfører store inngrep i areal og virkninger på miljø, natur og samfunn. For å gi større åpenhet om avveining mellom ulike hensyn, bedre forankring og økt legitimitet til prosessen med etablering av vindkraftverk mener disse medlemmer at lokalsamfunn må få økt medvirkning. Bygging av vindkraftverk må derfor underlegges de alminnelige planbestemmelsene i plan- og bygningsloven (PBL), mens konsesjonen fortsatt skal gis med hjemmel i Energiloven. Formålet med PBL er å sikre bærekraftig arealbruk, medvirkning mellom parter og god dialog på tvers av nivåer. PBL gjelder for all annen arealbruk og er et oversiktlig regelverk som sikrer forutsigbarhet, transparens, åpne prosesser, innsyn og etterprøvnbarhet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil understreke at kommunene ikke får veto-rett. Fylkesmannen (Statsforvalteren) kan, der det er nødvendig for å sikre nasjonale og vesentlige regionale interesser, bruke innsigelse (§ 5.6), og myndigheten til å treffe endelig planvedtak overføres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (statlig plan). Regionale interesser kan være der vindkraftanlegg omfatter flere kommuner og én kommune sier nei. Forsyningssikkerhet og klima er nasjonale interesser.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener unntaket fra PBL må videreføres for store linjestrekk og vannkraftanlegg, slik at kun vindkraftanlegg blir tatt inn i PBL.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd siste punktum til:

'Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, dette unntaket gjelder ikke vindkraftanlegg på land'.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen snarest utarbeide tydelige kunnskapsbaserte veiledere til plan- og bygningsloven om metoder for vekting av tap av natur, leveområder for viltarter og inngrep i viktige friluftsområder.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, ser at vindkraft er viktig energipolitikk, men debatten om landbasert vindkraft har vist tydelig at vindkraft også er viktig arealpolitikk. Flertallet mener at det høye konfliktnivået knyttet til bygging av vindkraft på land i stor grad har skyldtes mangelen på lokal medvirkning, endringer av prosjekter underveis i konsesjonsprosessen og hensynet til inngrep i natur- og friluftsområder. Flertallet har merket seg det enorme engasjementet for naturverdiene våre som vindkraftdebatten har vist, og har forståelse for at vindkraftutbygginger kan fremstå som betydelige og uønskede inngrep i naturen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at Senterpartiet i lang tid har løftet viktige forslag for å få ned konfliktnivået i saker som gjelder vindkraftutbygging, blant annet forslag som skal bidra

til å sikre lokal medvirkning før, under og etter at konsesjon for vindkraft er gitt, og understreket at dette skal skje gjennom bred lokal involvering, med åpenhet og respekt for lokale, demokratiske beslutninger. Disse medlemmer viser til at Senterpartiet ved flere anledninger har foreslått å innføre en lokal veto-rett og tatt til orde for at prosesser for vindkraftutbygging forankres i plan- og bygningsloven fremover. Disse medlemmer vil vise til at Senterpartiet også har satt frem forslag tidligere som omhandler eierskap og skattlegging av vindkraft som naturressurs, herunder en naturressursskatt for vindkraft som skal komme kommunene til gode, og å se nærmere på skattlegging av utenlandske selskapers verdiskaping i Norge.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det ifølge KS nå er langt større områder i Norge som går med til vindkraft enn til både by-, tettsteds- og industriarealer til sammen. Bygging og drift av vindkraftverk er omfattet av energiloven av 29. juni 1990. Vindkraftverk som krever konsesjon etter energiloven er unntatt reguleringsplikt etter plan- og bygningsloven, og når konsesjoner i praksis kan gis uten at plan- og bygningsloven kobles på gjennom en kommunal planprosess, havner det lokale selvstyret helt på sidelinjen. Disse medlemmer viser til de åpenbare utfordringene dette forårsaker, blant annet at kommunene med dette kommer så sent inn i konsesjonsprosessen at en reell, lokal medvirkningsprosess i praksis blir umulig. Videre viser disse medlemmer til erfaringen som KS har innhentet fra kommuner, at det erfares mangel på åpenhet, usikkerhet om hvilke rutiner som gjelder, og mangler knyttet til høringer og kvalitetssikring av dokumenter. I tillegg har det, slik disse medlemmer forstår det, vist seg vanskelig å få en presis og nasjonal oversikt over hvor mye arealer som forutsettes omdisponert i tilknytning til konsesjoner som er gitt til vindkraftanlegg de senere år. Det er tilsynelatende heller ikke enighet om tallstørrelser som legges frem i den forbindelse. Dette mener disse medlemmer understreker behovet for at arealbruken bør følge kommuneplansystemet, slik at det blir tilgjengelig gjennom Kartverkets arealstatistikk og bidrar til både åpenhet og til at viktig offentlig informasjon er samlet og lett tilgjengelig.

Disse medlemmer mener at situasjonen i sin helhet er blitt uholdbar for det lokale selvstyret i saker som gjelder utbygging av vindkraft. Disse medlemmer mener derfor det er helt nødvendig å koble arealdisponering som følge av vindkraft tydelig til planprosessene hvor kommunen er planmyndighet. Dette må, slik disse medlemmer ser det, gjøres gjennom en helhetlig lovendring som omfatter hele prosessen knyt-

tet til etablering av vindkraftanlegg, med bakgrunn i både plan- og bygningsloven og energiloven.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener at den økende motstanden mot utbygging av vindkraft flere steder viser at det imidlertid ikke er nok å gi kommunene vetorett ved konsesjonsbehandlingen. Forslagsstillerne ser at kommunene trenger sterke og mer forutsigbare virkemidler, særlig når det gjelder å bremse arealbruken i områder som har åpne naturverdier. Disse medlemmer mener det er gode grunner for å hjemle arealbruken knyttet til vindkraft på land i plan- og bygningsloven med kommunestyret som reguleringsmyndighet.

Teknologiutviklingen har vært betydelig på vindkraft de siste årene, og disse medlemmer er prinsipielt enige i at nyeste teknologi bør legges til grunn ved utbygging av vindkraft. Dette innebærer samtidig at inngrepet i natur og installasjonen i seg selv blir av en helt annen karakter enn det som var forutsatt ved behandling av konsesjonssøknaden. Disse medlemmer mener derfor at muligheten til å behandle saken på nytt, ta stilling til endrede forutsetninger og medvirke i hele prosessen før utbygging begynner, er avgjørende.

Disse medlemmer mener en helhetlig gjennomgang av konsesjonssystemet for vindkraft på land burde tatt klarere stilling til og presentert tydeligere løsninger på disse spørsmålene. Saken reiser viktige spørsmål knyttet til lokaldemokrati, natur- og miljøverdier, men etter disse medlemmers mening også grunnleggende sett eierskap til norsk kraft.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Miljøpartiet De Grønne viser for øvrig til tidligere fremsatt forslag i Dokument 8:140 S (2019–2020) om lokal medvirkning og åpenhet i vindkraftsaker, som behandles under denne saken og vil med dette fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at vedtak om utbygging av vindkraft er i tråd med lokale ønsker og kommunestyrevedtak. Konsesjon kan ikke gis i strid med kommunestyrevedtak.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne mener meldingen ikke går langt nok i å gi kommunene økt innflytelse over energispørsmål.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at plan- og bygningsloven gjøres gjeldende for alle energi-

saker igjen, slik det var tidligere, og komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige lovendringer.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til en endring i energiloven § 2-1 om søknadsplikt, slik at denne kun omfatter vilkår for produksjon og distribusjon av elektrisk energi. Forslaget må inneholde en presisering av at behandling av konsesjonssøknaden ikke kan gjennomføres før det foreligger arealavklaring i kommuneplan, og eventuelt reguleringsplan, i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om å oppheve hjemmelen i plan- og bygningsloven § 6-4, tredje ledd, som omhandler konsesjon og statlig arealplan.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag til endring i plan- og bygningsloven § 12-1 som innebærer at konsesjonspliktige energianlegg ikke lenger er unntatt fra reguleringsplikten.»

Strengere krav til utredninger av konsekvensene for naturen

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at det ved større utbygginger i naturen skal gjennomføres utredninger for å vurdere og avdekke naturverdiene i området. Disse medlemmer viser til at det i flere kraftutbyggingssaker er avdekket store mangler i de konsekvensutredningene og naturkartleggingene som er foretatt av utbygger i forbindelse med søknad om en kraftutbygging. Disse medlemmer viser til striden om utbyggingen av Øystesevassdraget i Hordaland. En av hovedårsakene til at Øystesevassdraget til slutt ble vernet, var at naturvernorganisasjoner gjennomførte egne biologiske undersøkelser som avdekket langt flere rødlistearter og viktige naturtyper av høy verdi. Disse hadde ikke utbyggernes biologer funnet, og funnene ble sentrale i arbeidet som endte med at vassdraget ble vernet.

Et annet eksempel på mangelfull kartlegging finner vi i forbindelse med søknaden om å bygge ut Gjedalsvassdraget i Sogn og Fjordane. Også her fikk naturvernorganisasjonene sørget for at det ble gjort ekstra undersøkelser av naturverdiene. Disse undersøkelsene viste at det var flere naturverdier enn utredningene fra utbygger viste. Resultatet var at utbyggingssøknaden ble avslått.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det utarbeides klimaregnskap for den enkelte vindkraftutbygging som del av konsesjonsprosessen.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til strengere krav knyttet til de konsekvensutredninger som gjøres i forkant av ulike utbygginger.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at konsekvensene for naturens egen karbonlagring inngår i vurderingen av vind- og vannkraftanlegg.»

Disse medlemmer viser til at en rekke vindkraftkonsesjoner er gitt i sårbare områder der naturmangfold i for liten grad er ivaretatt. Disse medlemmer er tilfreds med at stortingsmeldingen legger opp til å vektlegge naturhensyn og urfolksrettigheter tyngre, men mener meldingen er uklar på hvordan dette skal hensyntas i praksis.

Disse medlemmer mener det må stilles strengere krav til kartlegging av naturen i det aktuelle området i konsesjonsprosessen, for å sikre at man unngår bygging i områder med viktige naturverdier og rødlistede arter. Økt tilsyn i prosessen bør inkludere økt kontroll av gjennomført kartlegging av natur.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen stille strengere krav til kartlegging av naturen i konsesjonsprosessen, for å sikre at man unngår bygging i områder med viktige naturverdier og rødlistede arter. Økt tilsyn i prosessen bør inkludere økt kontroll av gjennomført kartlegging av natur.»

Miljømyndighetene må gi tillatelse til naturinngrep

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at inngrep i naturen er den største trusselen mot mangfoldet av planter og dyr i dag. Disse medlemmer viser til forurensningsloven som trådte i kraft i 1983. Denne loven har blant annet som formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning. Forurensningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning. Disse medlemmer viser til at det mangler en tilsvarende lovmessig beskyttelse av naturen. Når det gjelder inngrep i naturen, gis disse ofte gjennom plan- og bygningsloven. Det er ikke nødvendig med en egen inngrepstillatelse fra miljømyndighetene. Disse medlemmer mener at hensynet til naturen må veie langt tyngre enn det gjør i dag. Derfor vil disse medlemmer fremme forslag om at det utarbeides en egen lov hvor det må søkes om tillatelse til større inngrep fra miljømyndighetene, på linje med søknader om utslippstillatelse.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til lov som gjør at de som ønsker å gjøre større inngrep i naturen, må søke om en egen inngrepstillatelse fra miljøforvaltningen til dette.»

Tilbakeføring etter endt drift

Komiteen mener at det må stilles klare krav til tilbakeføring og opprydding i konsesjonen. Komiteen er særlig opptatt av at det skal skje en tilbakeføring av natur etter endt konsesjon i størst mulig grad. Komiteen peker på at det i meldingen vises til at regjeringen vil vurdere om utbygger skal pålegges å stille garanti for nedleggingskostnader tidligere enn i dag.

Komiteen mener dette skal pålegges før oppstart, og ber regjeringen utrede alternativer for hvordan det kan gjennomføres. Komiteen ber regjeringen om å utrede et sikringsfond eller på annen hensiktsmessig måte se på alternativer for sikkerhet for opprydding i tilfeller hvor et vindkraftselskap går konkurs.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen på egnet måte utrede og fremlegge for Stortinget alternativer for hvordan det kan stilles garanti for opprydding ved oppstart av vindkraftanlegget.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener det er nødvendig å skjerpe inn kravene til opprydding etter endt drift.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at det stilles krav om at det skal foreligge en plan for hvordan vindkraftanlegg i så stor grad som mulig skal tilbakeføres til naturen etter endt drift, samt hvordan dette skal finansieres, når konsesjonen gis. Denne planen skal være en del av konsesjonsvilkårene.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at NVE snarest reviderer konsesjonsvilkårene for de vindkraftverk som i dag ikke har krav om garanti/sikkerhetsstillelse for opprydding.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen stille krav om at konsesjonshaver fra første driftsår setter av midler på sperret konto med årlige beløp, tilstrekkelig til å dekke kostnader ved fjerning av vindturbiner og infrastruktur når konsesjonen utløper.»

Offentlig eierskap

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det må innføres de samme regler til offentlig eierskap for vindkraft som for vannkraft.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i konsesjonslovgivningen for vindkraft, slik at det blir de samme krav til offentlig eierskap for vindkraft som for vannkraft.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget med forslag om en hjemfallsordning for vindkraft slik det er for vannkraft.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem for Stortinget en sak om skattlegging av utenlandske selskapers verdiskaping i Norge, herunder behovet for innstramming av reglene for overskuddsflytting.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det innføres sterke begrensninger for utenlandsk eierskap ved utnyttelse av konsesjonsgitte naturressurser i Norge.»

Urfolks rettigheter

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at det er foretatt flere utbygginger som er i sterk konflikt med vårt urfolk, samenes interesser.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at urfolks tradisjonelle næringer får et sterkere vern i prosessene rundt energiutbygging gjennom at representanter for samisk tamreindrift blir konsultert i forkant når det blir foreslått inngrep som kan påvirke driften deres.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at utbyggere og forvaltning arbeider sammen med urfolkets representanter for å unngå at eventuelle vindkraftplaner skader deres næring, og at tiltak som skader deres næring, ikke settes i verk, med mindre de næringsutøverne som blir skadelidende av utbyggingen, gir sitt informerte samtykke.»

«Stortinget ber regjeringen utsette behandlingen av nye vindkraftanlegg i samiske områder inntil rettssituasjonen rundt land og vann er bedre avklart, gjennom behandling av Samerettsutvalget 2.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det ikke gis tillatelse til nye vindkraftutbygginger i landområde med sørsamisk reindrift.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endring av energiloven som sikrer at det kan stilles nye vilkår for utbyggingen eller driften, dersom det kommer ny kunnskap om de negative miljøkonsekvensene av denne.»

Støy

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslagene:

«Stortinget ber regjeringen senke grensene for akseptabelt støynivå fra all virksomhet. Støynivået som aksepteres skal ikke måles som årlige gjennomsnitt, men i kortere tidsintervall. Støymålinger må gjøres med jevne mellomrom i virksomhetens levetid.»

Arbeidsliv

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk

Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at framtidige utbygginger av vind- og vannkraft gjennomføres på måter som er til nytte for norsk arbeids- og næringsliv. Det må legges til rette for at det stilles seriøsitetskrav som sikrer akseptable arbeidsvilkår, særlig i anleggsfasen.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sette i gang en kartlegging av potensialet for mindre vindkraftutbygginger som gårdsmøller, små anlegg nær eksisterende industri og annen infrastruktur, og presentere en slik kartlegging senest i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et konkret skatte- og avgiftsforslag der man utreder naturressursskatt slik man har for vannkraft, miljøavgift og grunnrente, og gir bransjen trygghet for at bedriftsøkonomisk lønnsomme utbyggingsprosjekter også forblir lønnsomme etter en slik eventuell skatt.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd siste setning til:

«Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, dette unntaket gjelder ikke vindkraftanlegg på land.»

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et lovforslag om forbud mot nedbygging av myr.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen snarest utarbeide tydelige kunnskapsbaserte veiledere til plan- og bygningsloven om metoder for vekting av tap av natur, leveområder for viltarter og inngrep i viktige friluftsområder.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen sørge for at fylkeskommunene med ansvar for nærings- og samfunnsutvikling, klima, natur og friluftsliv får en aktiv rolle i den regionale vurderingen av vindkraftverkbehovet og lokalisering.

Forslag fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen sette ned en energikommisjon som utarbeider forslag til en helhetlig energi- og klimaplan som ser næringslivets og samfunnets forventede energibehov, energieffektivisering og behovet for ulike former for ny energiproduksjon i sammenheng med norsk klimapolitikk. Planen må tydeliggjøre behovet både på nasjonalt og regionalt nivå, og skal resultere i en egen sak for Stortinget.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen sørge for at det ikke gis tillatelse til oppstart av anleggsvirksomhet for kraftutbygginger før alle naturundersøkelser det er stilt krav om, er blitt gjennomført og de nødvendige hensyn tatt gjennom krav som stilles til arbeidet.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen sørge for at innbyggere og interesseorganisasjoner blir varslet når sonderinger mellom kommuner og utbyggere av vindkraft eller vannkraft starter opp.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til en endring i energiloven § 2-1 om søknadsplikt, slik at denne kun omfatter vilkår for produksjon og distribusjon av elektrisk energi. Forslaget må inneholde en presisering av at behandling av konsesjonssøknaden ikke kan gjennomføres før det foreligger arealavklaring i kommuneplan, og eventuelt reguleringsplan, i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Forslag 11

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag til endring i plan- og bygningsloven § 12-1 som innebærer at konsesjonspliktige energianlegg ikke lenger er unntatt fra reguleringsplikten.

Forslag 12

Stortinget ber regjeringen stille krav om at konsesjonshaver fra første driftsår setter av midler på sperret konto med årlige beløp, tilstrekkelig til å dekke kostna-

der ved fjerning av vindturbiner og infrastruktur når konsesjonen utløper.

Forslag 13

Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget med forslag om en hjemfallsordning for vindkraft slik det er for vannkraft.

Forslag 14

Stortinget ber regjeringen sørge for at urfolks tradisjonelle næringer får et sterkere vern i prosessene rundt energiutbygging gjennom at representanter for samisk tamreindrift blir konsultert i forkant når det blir foreslått inngrep som kan påvirke driften deres.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 15

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om å oppheve hjemmelen i plan- og bygningsloven § 6-4, tredje ledd, som omhandler konsesjon og statlig arealplan.

Forslag 16

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i konsesjonslovgivningen for vindkraft, slik at det blir de samme krav til offentlig eierskap for vindkraft som for vannkraft.

Forslag 17

Stortinget ber regjeringen legge frem for Stortinget en sak om skattlegging av utenlandske selskapers verdiskaping i Norge, herunder behovet for innstramming av reglene for overskuddsflytting.

Forslag 18

Stortinget ber regjeringen sørge for at det innføres sterke begrensninger for utenlandsk eierskap ved utnyttelse av konsesjonsgitte naturressurser i Norge.

Forslag fra Senterpartiet og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 19

Stortinget ber regjeringen sikre at vedtak om utbygging av vindkraft er i tråd med lokale ønsker og kommunestyrevedtak. Konsesjon kan ikke gis i strid med kommunestyrevedtak.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 20

Stortinget ber regjeringen sørge for at det ikke gis konsesjoner til vind- eller vannkraftutbygging i områder hvor kunnskapen om naturen ikke er god nok.

Forslag 21

Stortinget ber regjeringen legge til grunn i fremtidige konsesjonsbehandlinger at utbygging av vindkraft på land ikke skal føre til nedbygging av natur eller svekkelse av urfolks rettigheter.

Forslag 22

Stortinget ber regjeringen utarbeide en plan som viser potensialet for småskala vindkraftproduksjon i havner, industriområder og andre steder der vindkraft kan bygges ut uten å komme i konflikt med naturhensyn og urfolks rettigheter, herunder vurdere justerte avstandskrav ved lavere turbiner i slike områder, og komme tilbake til Stortinget senest innen utgangen av 2021.

Forslag 23

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om at plan- og bygningsloven gjøres gjeldende for alle energisaker igjen, slik det var tidligere, og komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige lovendringer.

Forslag 24

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til strengere krav knyttet til de konsekvensutredninger som gjøres i forkant av ulike utbygginger.

Forslag 25

Stortinget ber regjeringen sørge for at konsekvensene for naturens egen karbonlagring inngår i vurderingen av vind- og vannkraftanlegg.

Forslag 26

Stortinget ber regjeringen stille strengere krav til kartlegging av naturen i konsesjonsprosessen, for å sikre at man unngår bygging i områder med viktige naturverdier og rødlistede arter. Økt tilsyn i prosessen bør inkludere økt kontroll av gjennomført kartlegging av natur.

Forslag 27

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til lov som gjør at de som ønsker å gjøre større inngrep i naturen, må søke om en egen inngrepstillatelse fra miljøforvaltningen til dette.

Forslag 28

Stortinget ber regjeringen sørge for at utbyggere og forvaltning arbeider sammen med urfolkets representanter for å unngå at eventuelle vindkraftplaner skader deres næring, og at tiltak som skader deres næring, ikke settes i verk, med mindre de næringsutøverne som blir skadelidende av utbyggingen, gir sitt informerte samtykke.

Forslag 29

Stortinget ber regjeringen utsette behandlingen av nye vindkraftanlegg i samiske områder inntil rettssituasjonen rundt land og vann er bedre avklart, gjennom behandling av Samerettsutvalget 2.

Forslag 30

Stortinget ber regjeringen sørge for at det ikke gis tillatelse til nye vindkraftutbygginger i landområde med sørsamisk reindrift.

Forslag 31

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endring av energiloven som sikrer at det kan stilles nye vilkår for utbyggingen eller driften, dersom det kommer ny kunnskap om de negative miljøkonsekvensene av denne.

Forslag 32

Stortinget ber regjeringen senke grensene for akseptabelt støynivå fra all virksomhet. Støynivået som aksepteres skal ikke måles som årlige gjennomsnitt, men i kortere tidsintervall. Støymålinger må gjøres med jevne mellomrom i virksomhetens levetid.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:*Forslag 33*

Stortinget ber regjeringen våren 2021 legge frem forslag for Stortinget om innføring av en miljøavgift på mellom 1,5 og 2 øre per kWh produsert kraft, som tilfaller vertskommunen for vindkraftverket, hjemlet i energiloven, som en del av vindkraftverkets konsesjonsvilkår.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilrådning I-V samt XVIII fremmes av en samlet komité.

Komiteens tilrådning VI og VII fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Framskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteens tilrådning VIII-XVII fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:**I**

Stortinget ber regjeringen sette en frist på inntil 5 år fra et prosjekt er endelig godkjent til vindkraftanlegget må være i drift.

II

Stortinget ber regjeringen om at det i konsesjonen fremkommer antall og høyde på vindturbiner og at det etableres en buffersone til bebyggelse eller annen aktivitet.

III

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven.

IV

Stortinget ber regjeringen sørge for at både den felles svensk-norske elsertifikatordningen og de særskilte avskrivningsordningene for vindkraftanlegg avvikes senest 31. desember 2021.

V

Stortinget ber regjeringen på egnet måte utrede og fremlegge for Stortinget alternativer for hvordan det kan stilles garanti for opprydding ved oppstart av vindkraftanlegget.

VI

Stortinget ber regjeringen vurdere endringer i vindkraftbeskatningen, inkludert en vurdering av hvordan en hensiktsmessig innretning på og tidsplan for hvordan skattebyrden på vindkraftprodusentene kan økes.

VII

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021 med en vurdering av hvordan lokal kompensasjon og forutsigbare rammebetingelser for vindkraft kan sikres, for eksempel naturressursskatt, en produksjonsavgift eller en annen hensiktsmessig innretning for alle involverte parter.

VIII

Stortinget ber regjeringen utarbeide en helhetlig energi- og klimaplan som ser næringslivets og samfunnets forventede energibehov, energieffektivisering og behovet for ulike former for ny energiproduksjon i sammenheng med norsk klimapolitikk. Planen må tydeliggjøre behovet både på nasjonalt og regionalt nivå, og fremmes for Stortinget i løpet av 2021.

IX

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til en ny hjemmel i energiloven som lyder:

«Konsesjon kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket klart overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt. Skader og ulemper

av andre tiltak som utføres i sammenheng med det omsøkte tiltaket skal tas med i vurderingen av om det bør gis konsesjon. Det skal også tas hensyn til andre skade- og nyttevirksomheter av samfunnsmessig betydning.

I vurderingen av om konsesjon bør gis skal det særlig legges vekt på konsekvenser for friluftsliv, landskap, naturmangfold, samiske interesser, sammenhengende naturområder med urørt preg og samlet belastning. Hensynet til kommunale og regionale arealplaner skal vektlegges.

X

Stortinget ber regjeringen se på kravene til avstandsbegrensningene for vindmøller med lavere høyde, bygget i kulturlandskapet eller allerede industrialiserte områder og sørge for at reglene for avstand ut ifra turbinenes høyde ikke legger unødvendige hindre i veien for slike anlegg, og komme tilbake til Stortinget med saken i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.

XI

Stortinget ber regjeringen om at det ikke gis nye konsesjoner til vindkraftutbygginger i villmarkspregede områder eller i områder hvor utbyggingen truer utrydningstruede arter eller naturtyper.

XII

Stortinget ber regjeringen sørge for at det avsettes forskningsmidler både til miljøvennlig energi og vindressurser, vindmøllers påvirkning på ulike miljø, natur, helse og samfunnsinteresser samt det juridiske rammeverk.

XIII

Stortinget ber regjeringen innarbeide i konsesjonene krav om å dokumentere hvordan vindmølleinstallasjoner i størst mulig grad kan inngå i sirkulær økonomi.

XIV

Stortinget ber regjeringen sørge for at det utarbeides klimaregnskap for den enkelte vindkraftutbygging som del av konsesjonsprosessen.

XV

Stortinget ber regjeringen stille krav om at det skal foreligge en plan for hvordan vindkraftanlegg i så stor grad som mulig skal tilbakeføres til naturen etter endt drift, samt hvordan dette skal finansieres, når konsesjonen gis. Denne planen skal være en del av konsesjonsvilkårene.

XVI

Stortinget ber regjeringen sørge for at NVE snarest reviderer konsesjonsvilkårene for de vindkraftverk som i dag ikke har krav om garanti/sikkerhetsstillelse for opprydding.

XVII

Stortinget ber regjeringen sikre at framtidige utbygginger av vind- og vannkraft gjennomføres på måter som er til nytte for norsk arbeids- og næringsliv. Det må legges til rette for at det stilles seriøsitetsskrav som sikrer akseptable arbeidsvilkår, særlig i anleggsfasen.

XVIII

Meld. St. 28 (2019–2020) – Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen – vedlegges protokollen

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 24. november 2020

Ketil Kjenseth

leder

Ruth Grung

ordfører



**DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT**

Statsråden

Stortinget - Energi- og miljøkomiteen

0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/575-

22. oktober 2020

Svar på spørsmål fra Energi- og miljøkomiteen vedrørende Meld. St. 28 (2019-2020)

Jeg viser til brev av 16. og 20. oktober 2020 fra energi- og miljøkomiteen med oversendelse av spørsmål til Meld. St. 28 (2019-2020) *Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen*. Spørsmål 3, 5, 6 og 7 nedenfor er besvart av Finansdepartementet. Svarene på disse spørsmålene framgår i kursiv.

Komiteen stiller følgende spørsmål:

- 1. Kan statsråden gjøre rede for hvor mye Norge har betalt inn i grønne sertifikat og hvor stor andel som er blitt tilbakeført til prosjekter i Norge og herunder vindkraftanlegg?**

Elsertifikatordningen er en felles støtteordning for ny fornybar kraftproduksjon i Norge og Sverige. Norge har forpliktet seg til å finansiere 13,2 TWh ny kraftproduksjon. I tillegg har 3,2 TWh blitt godkjent i den norske overgangsordningen for anlegg som ble satt i drift før avtalen kom på plass i 2012. Norge har dermed en total forpliktelse tilsvarende produksjon på 16,4 TWh. Forpliktelsen oppfylles ved at alle kraftleverandører og visse forbrukere med egen kraftanskaffelse (elsertifikatpliktige) er pålagt ved lov å kjøpe elsertifikater.

Prisen på elsertifikater bestemmes av tilbud og etterspørsel, og vil derfor variere over tid, og mellom kraftleverandørene. I elsertifikatregistrene NECS og Cesar registrerer markedsaktørene priser knyttet til transaksjoner av elsertifikater. Prisene som registreres i registeret kontrolleres ikke opp mot andre prisnoteringer for elsertifikater. Det er usikkert hvor representative prisene i registrene er for de samlede kostnadene for Norge, blant annet fordi

de består av både kortsiktige og langsiktige kontrakter i hele det felles markedet, og sertifikatene kan være omsatt flere ganger.

Dersom prisene fra registrene legges til grunn, har NVE beregnet at norske elsertifikatpliktige har betalt om lag 8,8 mrd. kroner i nominelle priser for elsertifikater i perioden 2012 til 2019.

Samtidig har norske kraftprodusenter hatt inntekter fra salg av elsertifikater. De første årene av elsertifikatordningen ble det bygget mer kraftproduksjon i Sverige enn i Norge. Inntektene til norske kraftprodusenter har derfor vært lavere enn norske elsertifikatpliktige har betalt for elsertifikater. Dersom prisene fra registrene legges til grunn, har NVE beregnet at inntektene beløper seg til om lag 4,6 mrd. kroner, hvorav vindkraftanlegg står for om lag 0,8 mrd. kroner. Ved utgangen av 2019 var det omtrent like mye vannkraft og vindkraft i elsertifikatsystemet i Norge. Grunnen til at vannkraftanleggene har mottatt en større andel av inntektene er at de kom inn i systemet tidligere og har mottatt elsertifikater i flere år enn vindkraftanleggene. Etter hvert som det har kommet mye vindkraft inn i systemet har prisene sunket. De siste årene har utbyggingen tatt seg opp i Norge, og det ligger nå an til å bli bygget ut mer enn finansieringsforpliktelsen på 13,2 TWh innen utgangen av 2021.

2. Kan statsråden gjøre rede for sysselsettingseffekten av bygging og drift av vindkraftanlegg de siste 5 år?

Vindkraftbransjen er i likhet med vannkraftbransjen relativt sett lite arbeidsintensiv. Mye av den direkte sysselsettingen er knyttet til anleggsfasen, der norske aktører er involvert gjennom flere ledd i verdikjeden. I tillegg genererer vindkraft verdier til samfunnet i produksjonsfasen gjennom ordinær selskapsskatt og eiendomsskatt.

NVEs erfaringer tilsier at den direkte og permanente sysselsettingen i driften av norske vindkraftverk er én sysselsatt per 20 MW. De siste fem årene er det installert om lag 2500 MW landbasert vindkraft i Norge. Dette gir 125 direkte sysselsatte basert på de siste fem års vindkraftutbygging.

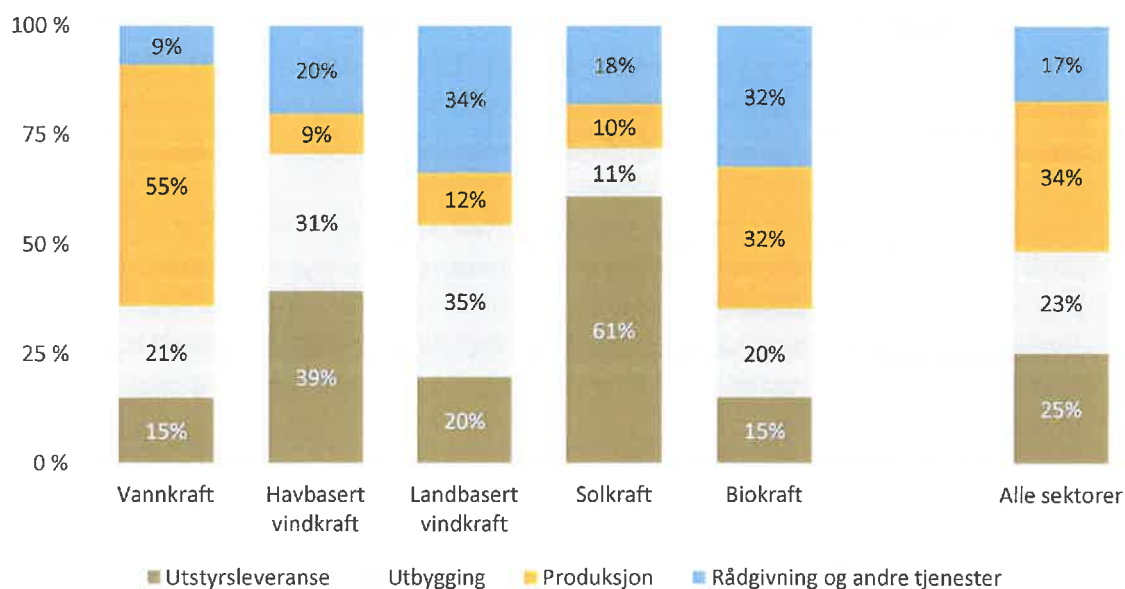
Direkte sysselsetting på vindkraftverkene er en liten del av sysselsettingen som prosjekter innenfor vindkraft samlet sett skaper. På oppdrag fra Olje- og energidepartementet, Eksportkreditt Norge og Norwegian Energy Partners gjennomførte Multiconsult i 2019 en kartlegging av den norskbaserte fornybarnæringen. Som en del av kartleggingen ble det gjort en analyse av den samlede sysselsettingen knyttet til ulike produksjonsteknologier. Ifølge rapporten utgjorde sysselsettingen innenfor landbasert vindkraft 2066 årsverk, og innenfor havbasert vindkraft 2513 årsverk i 2018. Til sammenligning ble sysselsettingen i vannkraftsektoren beregnet til 7679 årsverk.

I tabell 1 vises antall sysselsatte innen fornybarnæringen i 2018, fordelt på produksjonsteknologi, og i figur 1 vises hvordan disse sysselsatte fordeles i verdikjeden.

Teknologi	Vannkraft	Havbasert vindkraft	Landbasert vindkraft	Solkraft	Biokraft	Alle sektorer
Sysselsatte	7 679	2 513	2 066	1 919	1 301	15 479

Tabell 1: Antall sysselsatte i fornybarnæringen i 2018, fordelt på produksjonsteknologi.

Kilde: Multiconsult (2019)



Figur 1: Fordeling av sysselsatte i verdikjeden i 2018, fordelt på produksjonsteknologi.

Kilde: Multiconsult (2019)

3. Kan statsråden gjøre rede for hvor mye vindkraftutbyggere har fått de siste 5 årene gjennom de spesielle skatteordningene?

Driftsmidler i vindkraftverk ble tidligere avskrevet i tråd med ordinære avskrivningsregler etter saldoprinsippet. Fra 2015 ble det innført særlige regler med lineære avskrivninger for vindkraft, slik at avskrivningene foretas med like store beløp over fem år. De særlige avskrivningsreglene medfører raskere skattemessige avskrivninger for vindkraftverk enn det økonomiske verdifallet. Avskrivningssatser som er høyere enn faktisk økonomisk verdifall, gir en fordel fordi skatten skyves utover i tid (skattecreditt) slik at nåverdien av skattefradragene øker. Reglene ble godkjent som lovlig statsstøtte av ESA 6. juli 2016 med virkning for driftsmidler ervervet fra 19. juni 2015. De særlige avskrivningsreglene for vindkraftverk skal gjelde for driftsmidler ervervet frem til utløpet av godkjenningssperioden for norske elsertifikatanlegg, til og med 31. desember 2021, jf. skatteloven § 14-51.

Tabell 1 viser årlig beregnet støttebeløp ved ordningen for perioden 2016–2020. Støttebeløpet er beregnet som skatteverdien av differansen mellom nåverdien av

avskrivningene etter ordinært saldossystem, og etter de særlige lineære avskrivningene for vindkraft for de årlige investeringene.

Tabell 1 Anslag på årlig støttebeløp ved gunstige avskrivningsregler for vindkraftverk. Mill. kroner

	2016	2017	2018	2019	2020
Støttebeløp	25	85	200	310	610

Kilde: Finansdepartementet.

Produsenter av fornybar elektrisitet (herunder vindkraftprodusenter) får dessuten støtte gjennom elsertifikatordningen. Fristen for å idriftsette anlegg innenfor ordningen er 31. desember 2021, og rettigheten til å få tildelt elsertifikater gjelder i 15 år.

Kommunene kan velge å skrive ut eiendomsskatt på vindkraftverk. Fra og med skatteåret 2019 ble eiendomsskatten endret slik at produksjonsutstyr og -installasjoner som hovedregel ikke inngår i eiendomsskattegrunnlaget. Eiendomsskatt for vannkraftverk, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg med særskatt ble imidlertid videreført som tidligere. Finansdepartementet har ikke tall for kommunenes inntekter fra eiendomsskatt på vindkraftverk.

4. Hvilken myndighet har kommunelegen opp mot energiloven med hensyn til støy og lys fra vindkraftanlegg?

Som grunnlag for dette svaret har Olje- og energidepartementet innhentet innspill fra Klima- og miljødepartementet som ansvarlig for forurensningslovgivningen og fra Helse- og omsorgsdepartementet som ansvarlig for folkehelselovgivningen.

Kommunen er en viktig høringspart i behandlingen av vindkraftverk etter energiloven, og kommunen kan fremme innsigelse til konsesjonssøknader. Kommunelegene har i flere saker utfalt seg gjennom kommunenes høringsuttalelse. Uttalelsene har i hovedsak handlet om støy, men i noen saker også om lys fra vindturbinene. Kommunens og kommunelegens uttalelser er en del av energimyndighetens beslutningsgrunnlag i konsesjonssaker. NVE opplyser at direktoratet har god dialog med Folkehelseinstituttet om kunnskapsgrunnlaget knyttet til vindkraft og helsevirkninger.

Kommunen har ingen direkte myndighet etter energiloven, men kommunen er støymyndighet i medhold av forurensningsloven når det gjelder støy- og lysforurensning. Kommunen har videre myndighet etter folkehelseloven og forskrift om miljørettet helsevern når det gjelder forhold som direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen.

Som støymyndighet kan kommunen kreve at det søkes om utslippstillatelse for støy i medhold av forurensningsloven. Kommunen kan godkjenne eller avslå slike søknader, og kan også sette vilkår for godkjenningen. Grenseverdien på 45 dBA satt i støyretningslinjen T-1442 er i utgangspunktet en terskel for hva som kan utløse krav om tillatelse.

Støyretningslinjen ble fastsatt av Klima- og miljødepartementet i 2005, og er revidert flere ganger. Retningslinjen gjelder utendørs støyforhold ved planlegging av de viktigste støykildene i ytre miljø, og arealbruken i støyutsatte områder. Den er utarbeidet i tråd med EU-regelverkets metoder og enheter. For å utfylle støyretningslinjen, har Miljødirektoratet utformet veileder M-128, som inneholder utdyping av prinsipper, metoder og anbefalinger.

Når det gjelder folkehelseloven, har kommunelegen en viktig rolle knyttet til miljørettet helsevern. Folkehelseloven gjelder alle virksomheter, og dermed også vindkraftverk. Folkehelseloven gir blant annet adgang til å kreve helsekonsekvensutredning, gransking, retting og i ytterste fall stans av virksomheten. Kravene etter forskrift om miljørettet helsevern vil i utgangspunktet ikke være strengere enn eventuelle myndighetskrav som er gitt innen spesifikke sektorer, som for eksempel forurensningssektoren. Det vil si at helsebegrunnede krav fastsatt av andre myndigheter også gir uttrykk for hvor tålegrensen går etter regelverket om miljørettet helsevern. Dette lovverket trer normalt kun i funksjon når det viser seg at andre lover, regler eller retningslinjer ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til den relevante risikofaktoren.

Etter det energimyndighetene er kjent med, er det utført to helsekonsekvensutredninger tilknyttet vindkraftverk i Norge. Dette er i Farsund kommune for det ferdigstilte Lista vindkraftverk og i Birkenes kommune for det konsesjonsgitte Oddeheia og Bjelkeberget vindkraftverk. Det er ikke fattet vedtak om retting på grunnlag av utredningene.

5. Kan statsråden gjøre greie for korleis vindkraft blir skattlagt i våre naboland? Fint om eventuell lokal skatt/kompensasjon og kjem fram.

Sverige

Kraftprodusenter i Sverige betaler i likhet med andre næringsdrivende selskapsskatt på 21,4 pst. Fra 2021 er satsen på 20,6 pst. For vindkraftverk avskrives 96 pst. av driftsmidlene lineært over 5 år, mens 4 pst. avskrives over 10 år.¹

Vindkraftverk er eiendomsskattepliktige, og eiendomsskatten er statlig. Skattegrunnlaget er en fastsatt skattemessig verdi som skal gjenspeile 75 pst. av markedsverdien. Det beregnes 0,2 pst. eiendomsskatt av dette grunnlaget.

Sverige har ikke lovfestet kompensasjonsordninger for berørte lokalsamfunn ved vindkraftutbygging. De har imidlertid en ordning med frivillig erstatning som utbyggere kan betale til naboer/lokalsamfunn/kommuner, som ofte benyttes.² Vertskommunen har videre vetorett for søknader om vindkraftverk. Det er ingen fastsatte beslutningskriterier, og kommunen kan endre holdning på et senere tidspunkt. Den svenske regjeringen varslet 19. oktober 2020 at det skal utredes om kommunenes vetorett skal avskaffes. Bakgrunnen for

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/f20e27cf39ec49b7b6c486dd688d02c3/33fkostnader-vannkraft-vindkraft-ulike-skattemodeller.pdf> (21. oktober 2020)

² <https://www.energimyndigheten.se/globalassets/fornybart/vindlov/vindbrukskollen/deltagandeprocesser-kring-vindkraft-en-guide-for-kommunikation-och-moten.pdf>

utredningen at det er viktig med forutsigbarhet og rettssikkerhet for at næringslivet skal investere i nye vindkraftverk i Sverige.³

Siden 1. januar 2012 har Sverige og Norge hatt en felles støtteordning for ny fornybar kraftproduksjon gjennom et marked for elsertifikater. Støtteordningen gir produsenter av ny fornybar kraftproduksjon en mulig ekstra inntekt i tillegg til kraftprisen de oppnår i markedet. Ny norsk fornybarproduksjon må være satt i drift innen 31. desember 2021 for å få tildelt elsertifikater.

Finland

I Finland betaler næringsvirksomhet inkludert kraftproduksjon en selskapsskatt på 20 pst (2020). Avskrivningsreglene i den finske selskapsskatten tar utgangspunkt i anskaffelseskostnad og skiller mellom avskrivninger på mark, bygg og konstruksjoner og maskiner og inventar. Mark avskrives ikke. Bygg og konstruksjoner avskrives etter saldometoden og kraftstasjoner avskrives med 7 pst. årlig. Maskiner og inventar avskrives etter saldometoden med maksimum 25 pst. årlig.

Finsk kraftproduksjon betaler kommunal eiendomsskatt. Den enkelte kommune bestemmer hvor høy eiendomsskattesatsen skal være og har adgang til å sette egne skattesatser for kraftverk. Det skilles mellom verdsettelse av kraftverket og av grunnen. Kraftverkets verdi fastsettes til 75 pst. av gjenanskaffelsesverdi, med fradrag for avskrivninger. Skattesatsen er opptil 3,1 pst. av eiendomsskatteverdien.⁴

Finland har en auksjonsbasert støtteordning for fornybar kraftproduksjon.

Danmark

Vindkraftselskap i Danmark betaler i likhet med annen næringsvirksomhet, en overskuddsbasert selskapsskatt på 22 pst (2020). Faste anlegg for varme- og elproduksjon med installert kapasitet over 1 MW avskrives med 15 pst. etter saldometoden. Øvrige driftsmidler avskrives med 25 pst. etter saldometoden og bygninger og installasjoner avskrives lineært med opptil 4 pst. av anskaffelssummen per år.⁵

Eiendomsskatten er kommunal, og betales av en eiendoms landverdi. Etter dansk skatterett er ikke vindkraftverk definert som fast eiendom, og betaler ikke eiendomsskatt (selv om eier av vindkraftverk på visse vilkår kan måtte betale eiendomsskatt som eier/leier av grunnen).⁶

³ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/10/utredning-om-okad-forutsagbarhet-vid-millioprovning-av-vindkraft/> (21. oktober 2020)

⁴ NOU 2019: 16 *Skattlegging av vannkraftverk*, punkt 5.3.2. Innenfor tidsrammen for besvarelse av spørsmålet har departementet ikke hatt mulighet til å sjekke om reglene i senere tid har vært endret.

⁵ NOU 2019: 16 *Skattlegging av vannkraftverk*, punkt 5.4.2 Innenfor tidsrammen for besvarelse av spørsmålet har departementet ikke hatt mulighet til å sjekke om reglene i senere tid har vært endret.

⁶ <https://skat.dk/skat.aspx?oID=1948520&chk=216985> (21. oktober 2020)

Danmark har lovfestet flere kompensasjonsordninger for naboer til vindkraftverk, gjennom lov om fremme af vedvarende energi (VE-loven). Det ble gjort omfattende endringer i loven fra 1. juni 2020, og fra dette tidspunktet inneholder loven fire kompensasjonsordninger⁷:

1. En verditapsordning, som gjør at utbygger må kompensere for verditap på bebygde naboeiendommer som følge av vindkraftverket
2. En salgsoptionsordning, som forplikter utbygger til å tilby å kjøpe ut bebygde eiendommer hvor vindkraftverket medfører et verditap.
3. En VE-bonusordning som gir de nærmeste naboene til et vindkraftverk rett på en årlig bonus, basert på kraftverkets produksjon
4. "Grøn pulje", som forplikter utbygger til å betale et engangsbeløp til vertskommunen.

Danmark har også en auksjonsbasert støtteordning for ny fornybar kraftproduksjon.

Oversikt

Kraftskatteutvalget ga en overordnet oversikt av skattevilkår og støttesystem for fornybar kraftproduksjon på kommersiell skala i de andre nordiske landene, jf. NOU 2019: 16 Skatting av vannkraftverk. Tabell 2 er hentet fra utvalgets rapport og gir en kortfattet oppsummering av vilkårene. Innenfor tidsrammen for besvarelse av spørsmålet har departementet ikke hatt mulighet til å sjekke om reglene i senere tid har vært endret. Tabell 2 Oversikt over fornybar kraftverksbeskatning i de nordiske landene (2019)

	Norge	Sverige	Finland	Danmark
Selskaps-skatt	22 pst.	21,4 pst.	20 pst.	22 pst.
Eiendoms-skatt	Kommunal 0,1–0,7 pst. av skattegrunnlaget Vindkraft: Skattegrunnlag lik teknisk verdi Små vannkraft: Skattegrunnlaget lik skattemessig verdi Stor vannkraft: Skattegrunnlaget lik formuesverdi, maks. og min.	Statlig Vannkraft: 0,5 pst. av skattegrunnlaget som baseres på årsproduksjon og avkastning i et normkraftverk Vindkraft: 0,2 pst. av skattegrunnlaget som baseres på installert effekt, lønnsomhet av kraftproduksjon og gjenanskaffelsesverdi	Kommunal Kraftverk under 10 MVA: 0,93–2 pst. Kraftverk over 10 MVA: 0,93–3,1 pst. Skattegrunnlaget er basert på gjenanskaffelsesverd i	Kommunal 0,16–0,34 pst. av eiendomsverdien som takseres til markedsverdi

⁷ <https://ens.dk/ansvarsomraader/stoette-til-vedvarende-energi/fremme-af-udbygning-med-vindmoeller>

Annet	Stor vannkraft: Grunnrenteskatt 37 pst., naturressursskatt 1,3 øre, konsesjonskraft 10 pst. og konsesjonsavgift 0,5 øre			
Støtte- system	Elsertifikater frem til 2021	Elsertifikater frem til 2021 og nye elsertifikater for 18 TWh ny produksjon fra 2022 til 2030	Auksjonsbasert feed-in-premium for 1,4 TWh i 2018–2020	Auksjonsbasert, teknologinøytral ordning frem mot 2024, i tillegg til egen auksjon for 2 400 MW havvind

Kilde: NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk, tabell 5.1.

6. Kva modellar for skattlegging/kompensasjon for kommunar er alternativ regjeringa jobbar med?

Regjeringen har vurdert skatt og lokal kompensasjon i punkt 7.2 i vindkraftmeldingen (Meld. St. 28 (2019–2020)). Der står det blant annet følgende:

"Det kan ta tid før vindkraftnæringen kan vise til stabilt økonomisk overskudd og eventuelt grunnrente. Regjeringen vil ikke innføre nye skatter eller avgifter for vindkraft på land nå, blant annet i lys av lav lønnsomhet i næringen så langt og av hensyn til forutsigbare rammebetingelser. Regjeringen legger vekt på at skattesystemet bør innrettes slik at det bidrar til høy verdiskaping og god utnyttelse av ressursene i samfunnet. (...) Regjeringen vil vurdere fordeler og ulemper ved lokal kompensasjon grundig og komme tilbake til Stortinget."

Som varslet i vindkraftmeldingen vil regjeringen komme tilbake til Stortinget om spørsmålet om lokal kompensasjon. Regjeringen har ikke tatt stilling til om det er ønskelig å innføre nye ordninger med lokal kompensasjon og hvilke modeller som eventuelt kan være aktuelle. Budsjettspørsmål vurderes i de årlige budsjettene.

7. Hvilke modeller for lokal kompensasjon kan innføres for vindkraft?

Det vises til svar på spørsmål 6. "Kva modellar for skattlegging/kompensasjon for kommunar er alternativ regjeringa jobbar med?"

8. Hvordan vil plan og bygningsloven eventuelt fungere for vindkraft i forhold til energiloven?

Det er vesentlige forskjeller på hvilke muligheter energiloven og plan- og bygningsloven gir for regulering av etablering og drift av vindkraftanlegg. Dersom vindkraftanlegg bare skal behandles etter plan- og bygningsloven vil energimyndighetene ikke ha noen myndighet i vindkraftsaker. I energipolitikken må produksjon av kraft sees i sammenheng med nettutvikling og energibruk. I vindkraftsaker står vurderinger av nettilknytning og nettkapasitet, vindforhold og vindturbinteknologi sentralt. Disse vurderingene kommer i tillegg til temaer som annen arealbruk, hensynet til naturmangfold og landskapsvirkninger. I alle konsesjonssaker gjøres det også vurderinger av sumvirkninger for større områder, eksempelvis for temaene naturmangfold og reindrift.

Utbygging av kraftnettet går ofte på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Det er også flere eksempler på at planområdet til et vindkraftverk ligger i mer enn en kommune, og at nettilknytningen til det planlagte vindkraftverket berører en annen kommune. En behandling av vindkraftverk etter plan- og bygningsloven alene vil vanskelig kunne sørge for en samlet behandling av produksjon, nett og forbruk som er avgjørende for å sikre god forsyningssikkerhet for strøm.

Energiloven er en av flere sektorlover som retter seg mot en bestemt type samfunnsnyttig aktivitet og virksomhet. Det er vanlig at utnyttelse av naturressurser krever konsesjon eller tillatelse fra sektormyndighetene. Lovene er tilpasset for å avveie de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i ulike saker.

Plan- og bygningsloven er i hovedsak rettet mot planlegging og bygging av nye tiltak, og har ikke særskilte krav til drift, vedlikehold og nedleggelse av anlegg som finnes i energilovforskriften og i konsesjoner etter energiloven. NVE behandler ikke bare konsesjonssøknader for nye tiltak, men følger opp og driver tilsyn med bygging og drift av anleggene i hele konsesjonsperioden, normalt 30 år. Plan- og bygningsloven setter ikke tidsbegrensninger for arealbruken, og har ikke verktøy for å følge opp vindkraftverkene gjennom hele den tekniske levetiden, for eksempel et internkontrollsystem.

Behandling etter kun plan- og bygningsloven vil kunne føre til forskjellsbehandling i krav til vindkraftanlegg og mindre forutsigbare rammevilkår.

En behandling av vindkraftverk både etter energiloven og etter plan- og bygningsloven vil bety en dobbeltbehandling og dermed en mindre effektiv behandlingsprosess. Ved en behandling etter begge lovene vil man kunne oppleve at konsesjonen etter energiloven og reguleringsplan etter plan- og bygningsloven ikke stemmer overens eller er direkte i motstrid med hverandre. Erfaringer fra før ny planlov ble vedtatt i 2008 viste også utfordringer knyttet til samordning.

9. Hva var begrunnelsen for at vindkraft i 2008/09 ble overført fra plan og bygningsloven til energiloven?

Før ny planlov trådte i kraft i 2009 ble arealspørsmål knyttet til energianlegg regulert både av planer etter plan- og bygningsloven og etter konsesjonssystemet i energilovgivningen. Ved lovendringen ble det bestemt at en konsesjon til energianlegg kunne gis virkning som en statlig reguleringsplan. Det ble også tatt inn en bestemmelse om at det ikke skal være plikt til å utarbeide reguleringsplan for energianlegg, og at kommunen og andre berørte myndigheter skulle få adgang til å gi innsigelse i konsesjonssaker slik som i plansaker. I forarbeidene til ny planlov Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) er særreglene for energianlegg utførlig begrunnet. I merknadene til bestemmelsene § 6-4 og endringen i energiloven § 3-1 sies blant annet følgende:

- Bakgrunnen er først og fremst hensynet til å unngå at det settes i gang og gjennomføres kommunale reguleringsprosesser i strid med gitte konsesjoner for energiproduksjonsanlegg.
- Statlig plan vil også være aktuell å bruke i situasjoner hvor det er gitt konsesjon for slike anlegg, men hvor tiltaket er i strid med kommuneplanens arealdel og hvor kommunen ikke ønsker å regulere i samsvar med konsesjonen eller å dispensere fra arealdelen.
- Bakgrunnen er også å unngå unødvendige og forsinkende planprosesser med bakgrunn i at konsesjonsbehandlingen skal bestå.
- Alle fordeler og ulemper avveies i en helhetlig vurdering under konsesjonsbehandlingen der lokale, regionale og nasjonale prioriteringer, samt hensyn til grunneiere og andre private og allmenne interesser som blir berørt av tiltaket, inngår.
- Konsesjonsbehandlingen av kraftanlegg ivaretar langt på veg kravene til saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Ytterligere begrunnelse framgår av proposisjonens kap. 3.6.2 Nærmere om energiltak. De viktigste argumentene var at Stortinget forutsatte sterk statlig styring og kontroll innenfor energisektoren. Det ble også pekt på at nytten og ulempene ved tiltakene ikke alltid gjør seg gjeldende på samme sted. I tillegg ble det vist til et behov for å effektivisere konsesjonsprosessene, og at det var overflødig med to beslutningsprosesser og to myndigheter som begge tar stilling til arealbruken. Erfaringer hadde vist at det var vanskelig å få til en god samordning av prosessene.

Det ble samtidig innført en ordning for dem som har adgang til å fremme innsigelse mot planer etter plan- og bygningsloven (kommuner, fylkesmenn, Miljødirektoratet, Sametinget m.fl.) til å fremme innsigelse mot konsesjonssøknader. Denne innsigelsesordningen skal sikre at alle relevante hensyn ivaretas ved behandling etter energilovgivningen.

Forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene er ellers vurdert flere ganger av Stortinget, senest ved behandlingen av Meld. St. 6 (2018–2019) om oppgaver til nye regioner, jf. Innst. 119 S (2018–2019).

10. Er det mulig å ramme inn intensjonene som ligger som føringer i plan- og bygningsloven inn i energiloven?

Ved endringen av plan- og bygningsloven i 2009 ble det undersøkt om det var saksbehandlingsregler eller tilsvarende i plan- og bygningsloven som ikke hadde tilsvarende bestemmelser i energiloven. På bakgrunn av dette ble reglene om innsigelse gjort gjeldende også for energianlegg.

Det overordnede formålet med de to lovene, fremgår av de respektive formålsbestemmelsene. Formålsbestemmelsen til pbl i § 1-1 sier følgende i første, annet og tredje ledd:

"Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives."

Formålsbestemmelsen er utformet mer generelt i energiloven. Det heter i formålsbestemmelsen i § 1-2:

"Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt."

Selv om formålsbestemmelsen er mer generelt utformet, er det uproblematisk å legge de samme prinsipper og hensyn som følger av formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven til grunn også ved behandlingen etter energiloven. Bærekraftig bruk, samordning av oppgaver og åpenhet/medvirkning i beslutningsprosesser er opplagte hensyn ved all myndighetsutøving. I Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) om endringer i energiloven ble det presisert at miljø faller inn under energilovens begrep «allmenne interesser». Departementets vurdering er at allmenne interesser er et dynamisk begrep som vil sikre en balansert avveining av en rekke eksisterende og nye hensyn. Det ble derfor ikke vurdert som hensiktsmessig å nevne et enkelt hensyn særskilt.

Vindkraftsaker følger plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger og saksbehandlingsreglene i energiloven og forvaltningsloven. Utredningskrav, medvirkning, rett til å gi uttalelser gjennom høringer, deltagelse på befaringer og i møter, er helt på linje med saker som kun behandles etter plan- og bygningsloven. Flere av tiltakene i meldingen tydeliggjør dette.

I vindkraftmeldingen foreslår regjeringen å styrke kommunens, fylkeskommunens og fylkesmannens rolle. Fylkesmannen skal samarbeide med NVE om miljøutredningene, og det er foreslått at kommunen og fylkeskommunen skal ha mer innflytelse i de konkrete

sakene. Kommunene skal både delta i planlegging og medvirke i ulike faser i konsesjonsbehandlingen, utover det å være høringspart.

Det vil bli lagt opp til en samlet regionvis behandling der hele fylket, eller en region på tvers av fylker, skal sees under ett. I tillegg legges det opp til en bedre nabovarsling der en større krets av naboer skal involveres aktivt i konsesjonsprosessen. For å tydeligere prosessen og mulighet til å påvirke, vil det også blitt gitt bedre veiledning om prosessen og om de ulike mulighetene til å bli hørt og delta, blant annet i samrådsgrupper med representanter fra vertskommunene, berørte grunneiere og de berørte lokale organisasjonene.

11. Hva er det maksimale potensialet, målt i TWh årlig produksjon og/eller installert kapasitet, ved utbygging av landbasert vindkraft i industrialiserte områder i Norge, der man unngår utbygging som fører til tap av naturmangfold?

Vindkraftutbygging vil alltid medføre ulemper for noen miljø- og samfunnsinteresser. Vindkraftverk i industrialiserte områder vil til dels medføre andre ulemper enn vindkraftverk i mer naturpregede områder, men mange av interessene som berøres vil være sammenfallende. Vindkraftverk i industrialiserte områder vil i liten grad påvirke friluftsliv, naturtyper og urørt natur, men vil kunne påvirke landskap og naturmangfold. En av de viktigste virkningene av vindkraftverk er negative virkninger for fugl, herunder fugletrekk. Også i industrialiserte områder kan vindkraftverk medføre negative virkninger for fugl. Flaggermus er et annet eksempel på naturmangfold som kan bli negativt berørt av vindkraftverk, uavhengig av om det plasseres i industrialiserte eller mer urørte områder.

Naturvern- og friluftslivsorganisasjoner peker ofte på at det kan være mest fornuftig å plassere vindkraftverk i nærhet til eksisterende inngrep, for eksempel i industriområder eller nær motorveier og kraftledninger, eller i landbruksområder. Slike prosjekter kan være de beste sett fra et naturperspektiv. Samtidig er det departementets erfaring at konfliktnivået i vindkraftsaker i industrialiserte eller på andre måter opparbeidede områder, ikke skiller seg vesentlig fra det generelle konfliktnivået i vindkraftsaker.

I arbeidet med NVEs forslag til nasjonal ramme for vindkraft ble industrialiserte/bebygde områder i all hovedsak ekskludert i en tidlig fase av arbeidet med å finne egnede områder. Dette skyldtes i stor grad at slike områder ligger nær støyfølsom bebyggelse, og ofte har lave vindhastigheter. Sett i lys av den foreslåtte minimumsavstand fra vindturbiner til helårsboliger og fritidsbebyggelse i stortingsmeldingen, og øvrige samfunnsvirkninger av vindkraftverk, er det etter NVEs vurdering et begrenset potensial for utbygging av vindkraftverk i industriområder i Norge.

12. Hvordan vurderer departementet lønnsomheten i vindkraftutbygginger i industrialiserte områder?

Lønnsomheten er svært avhengig av vindforhold, men vindkraftverk i industrialiserte områder kan muligens noen steder oppnå tilsvarende lønnsomhet som vindkraftverk som etableres i andre typer områder. I arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft kom det imidlertid fram at

industrialiserte/bebygde områder ofte har lave vindhastigheter.

Eksisterende infrastruktur eller felles bruk av denne kan redusere utbyggingskostnadene, og kompensere for eventuelt dårligere vindforhold. Vindturbinprisene har falt de siste årene, og det er flere vindturbinleverandører som tilbyr vindturbiner for lavere vindhastigheter.

I tillegg til energi- og miljøkomiteens spørsmål, stiller komitémedlem fra Sosialistisk Venstreparti videre følgende spørsmål:

13. og 14. I stortingsmeldingen skrives det at det skal bli bedre nabovarsling i forbindelse med vindkraftsøknader. Det skal utarbeides rutiner for varsling av helårs- og fritidsboliger og for annen virksomhet. Vil de bedrede varslingsrutinene også gjelde folk som leier bolig / friluftsbolig? Kan statsråden si noe om hvordan den bedrede varslingen skal foregå?

Det er også i dag omfattende høringer i flere av fasene i konsesjonsprosessen. Meldinger og søknader om konsesjon til vindkraftverk sendes på høring til lokale og regionale myndigheter, grunneier- og grendelag, interesseorganisasjoner og andre interessenter. I tillegg kunngjøres søknaden i lokal presse og legges ut til offentlig ettersyn, og det inviteres til folkemøter. Naboer til et vindkraftverk kan bli påvirket på flere måter uten å være parter i sakene i forvaltningslovens forstand. Regjeringen foreslår derfor at en større krets av naboer skal involveres i høringsprosessene i meldings-, søknads- og detaljplanfasen. Naboer til et vindkraftverk kan bli påvirket på flere måter. Det er viktig at de som blir berørt skal få informasjon om tiltaket og gis god mulighet til å uttale seg. Departementet legger opp til at NVE i samarbeid med andre direktorater og interesseorganisasjoner som KS skal vurdere nærmere hvordan slik varsling skal gjennomføres når Stortinget har behandlet meldingen. Hvorvidt også leietakere skal omfattes er noe det kan være naturlig å vurdere i denne sammenheng.

Plan- og bygningsloven har egne bestemmelser om varsling av naboer og gjenboere, og det vil være naturlig å ta utgangspunkt i disse bestemmelsene, når varslingsrutiner i vindkraftsaker skal konkretiseres.

Med hilsen



Tina Bru

