

Til: Olje- og energidepartementet
Fra: Norges vassdrags- og energidirektorat
Godkjent av: Inga Katrine Nordberg
Dato: 16.05.2022
Saksnr.: 202115515-33

Skjerpet vektlegging av miljø og naboer i konsesjonsbehandling av vindkraftverk på land

Sammendrag

Olje- og energidepartementet (OED) har bedt Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) om å utrede skjerpet vektlegging av virkninger for miljø, naboer og annen virksomhet i konsesjonsbehandlingen av vindkraftverk på land, jf. Meld. St. 28 (2019-2020).

NVE har tolket dette oppdraget som at konsekvenser for miljø, naboer og annen virksomhet i større grad skal hensyntas, tydeliggjøres og påvirke konsesjonsbehandlingen av enkeltsaker innenfor dagens regelverk. Vi legger til grunn at hensynet til miljø, naboer og annen virksomhet skal være på likt nivå som for andre konsesjonssaker for energianlegg og vannkraft. Den viktigste endringen er å sørge for grundigere utredninger slik at man i en samfunnsøkonomisk analyse tydeliggjør hvordan ulike fordeler og ulemper vektet.

NVE anbefaler følgende fem tiltak for å oppnå en skjerpet vektlegging av miljø, naboer og andre virksomheter i framtidig konsesjonsbehandling av vindkraftverk på land:

- Oppdaterte krav til utredning av virkninger for miljø- og samfunnsinteresser
- Skjerpede krav til beskrivelse og tydeligere vurderinger av omfang og virkning av terrenginngrep
- Bedre informasjon til høringspartene
- Vilkår om minimumsavstander og maksimal turbinhøyde
- Bedre informasjon om konsesjonsmyndighetenes vurderinger

Innhold

1. Innledning.....	2
2. Bakgrunn	3
3. Vurdering av ulike tiltak som kan bidra til skjerpet vektlegging.....	4
4. NVEs anbefalinger	7



1. Innledning

1.1. Bestillingen fra OED

I brev datert 10. mars 2021 ba Olje- og energidepartementet (OED) Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) om å utrede skjerpet vektlegging av virkninger for miljø, naboer og annen virksomhet i konsesjonsbehandlingen av vindkraftverk på land.

I bestillingen viste OED til Meld. St. 28 (2019-2020) s. 38. Her står det blant annet:

"Virkninger for landskap og miljø skal vektlegges sterkere enn tidligere, og nasjonale og vesentlige regionale miljøinteresser skal tas hensyn til. (...). Dersom det gis konsesjon, skal de negative virkningene på natur og andre miljøverdier begrenses i tråd med det såkalte tiltakshierarkiet. Først skal det prøves å unngå vesentlige virkninger på miljøverdier. Deretter kan muligheten for å begrense og istandsette miljøskaden vurderes, og eventuelt kan mulig kompensasjon for vesentlig negative virkninger vurderes. Det kan være aktuelt i større grad å pålegge kompensasjonstiltak i eller utenfor planområdet. (...) I vurderingen av avbøtende eller kompenserende pålegg skal fordelene veies mot kostnadene, og virkningen på samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal vektlegges. (...) Olje- og energidepartementet mener at det ved konsesjonsbehandling av vindkraft skal legges vekt på omfanget og virkningen av terrenginngrepene som må til for at vindkraftverket skal kunne etableres, samt muligheten for tilbakeføring av området når anlegget skal nedlegges."

1.2. NVEs avgrensning av oppdraget

Dette notatet utgjør NVEs leveranse på overnevnte bestilling. Til grunn for notatet ligger følgende begrepsforståelser:

- *«Skjerpet vektlegging»*: NVE forstår begrepet som at konsekvenser for miljø, naboer og annen virksomhet i større grad skal hensyntas, tydeliggjøres og påvirke konsesjonsbehandlingen av enkeltsaker.
- *«Virkninger for miljø»*: NVE forstår begrepet miljø som at det omhandler natur- og kulturmiljø. Vektlegging av klimanytte som følge av ny, fornybar kraftproduksjon fra vindkraftverk blir derfor ikke vurdert nærmere i dette notatet.
- *«Virkninger for naboer»*: Begrepet forstås av NVE som virkninger for mennesker som tilbringer mesteparten av tiden sin nært et vindkraftverk flere dager i strekk.
- *«Virkninger for annen virksomhet»*: Begrepet forstås av NVE som virkninger for andre aktiviteter, både relatert til næringsliv og ikke-kommersielle aktiviteter, som utøves i eller nær et vindkraftverk. Vurderinger knyttet til samisk reindrift og annen utmarksbruk er ikke inkludert i dette notatet, da tiltak knyttet til bedre involvering av reindriften er omtalt i et eget kapittel i Meld. St. 28.



2. Bakgrunn

2.1. Kort om konsekvenser for miljø og naboer

Vindkraftverk på land påvirker ulike miljø- og samfunnsinteresser. Vindkraftverk består av høye konstruksjoner som krever omfattende infrastruktur i form av blant annet veier og oppstillingsplasser. Anleggene medfører derfor både store terrenginngrep i selve utbyggingsområdet, og konsekvenser for miljø- og samfunnsinteresser i en relativt stor radius rundt anlegget. I selve utbyggingsområdet vil anlegget typisk kunne ha negative konsekvenser for naturtyper, vegetasjon, fugl, pattedyr, friluftslivsutøvere, samisk reindrift og luftfart. I influensområdet kan blant annet teknisk infrastruktur som værradarer og elektronisk kommunikasjon, naboer, friluftslivsutøvere og kulturminner og kulturmiljøer påvirkes negativt.

NVE og andre statlige etater la 31. mars 2022 fram et oppdatert kunnskapsgrunnlag om virkninger av vindkraftverk på land. Kunnskapsgrunnlaget belyser en rekke tema. NVE mener at følgende virkninger for miljø, naboer og annen virksomhet ofte er relevant å vektlegge i konsesjonsbehandlingen av et vindkraftverk på land:

- Virkninger for landskapsverdier og visuelle virkninger for omkringliggende landskapsrom, kulturminneverdier og virkninger av terrenginngrepene for landskapet i utbyggingsområdet
- Visuelle virkninger for naboer og virksomheter, herunder skyggekast og lysmerking
- Støyvirkninger for naboer og virksomheter
- Iskast fra vindturbinene
- Virkninger for sårbare/truede/forvaltningsrelevante naturtyper, fuglearter og pattedyr
- Virkninger for sammenhengende naturområder med urørt preg

2.2. Kort om hvordan konsekvenser for miljø og naboer kan vektlegges i konsesjonsbehandling

Konsesjonsbehandling etter energiloven innebærer at fordelene og ulempene ved et omsøkt anlegg veies opp mot hverandre. Konsesjonsmyndighetene kan gi konsesjon til vindkraftverk som er samfunnsmessig rasjonelle, det vil si at fordelene må være større enn skader og ulemper for allmenne og private interesser. Mulige konsekvenser for private og allmenne interesser utredes i tråd med konsekvensutredningsforskriften som en del av konsesjonsprosessen. I konsesjonsbehandlingen bruker NVE blant annet konsekvensutredningen, høringsinnspill og egen fagkunnskap om virkninger av vindkraftutbygging til å vurdere mulige virkninger av det omsøkte vindkraftverket.

I den samlede vurderingen legger konsesjonsmyndighetene vekt på alle relevante, vesentlige virkninger. Normalt vurderer vi først alle virkninger som er identifisert i konsekvensutredninger og/eller høringsinnspill tematisk. Dersom utfallet av denne vurderingen er at vindkraftverket kan gi vesentlige virkninger for det aktuelle temaet, blir temaet med videre til den samlede vurderingen. Hvor mye vekt den enkelte virkning tillegges, avhenger av hva som påvirkes (verdi) og hvordan (omfang). Mange av interessene som berøres ved vindkraftutbygging, er fagtema der det er vanskelig å



prissatte konsekvensene. Vurdering og avveining av ikke-prissatte konsekvenser av vindkraftverk er derfor en sentral del av konsesjonsbehandlingen.

Virkninger for naboer, miljø og natur er alltid viktig i konsesjonsmyndighetenes avveining av virkninger. Visuelle virkninger, støy og virkninger for naturmangfold blir normalt vektlagt i en samlet vurdering av et omsøkt vindkraftverk. Det samme gjelder virkninger for samiske interesser i områder der det er relevant. Hvor stor vekt NVE legger på de ulike virkningene som er identifisert som vesentlige i den enkelte sak, vil variere. Graden av vektlegging avhenger blant annet av forventet omfang av virkningen, og hvorvidt negative virkninger kan reduseres gjennom å sette krav om avbøtende tiltak. Der de samlede fordelene ved et prosjekt er større enn ulempene, vil konsesjon gis etter energiloven. Der de samlede ulempene vurderes større enn de samlede fordelene, vil konsesjon ikke innvilges.

Noen virkninger kan avbøtes/reduseres gjennom såkalte avbøtende tiltak. Gjennom å pålegge vindkraftaktøren å gjennomføre avbøtende tiltak, kan omfanget av en identifisert virkning reduseres. En sentral del av konsesjonsbehandlingen er å vurdere slike avbøtende tiltak. Konsesjonsmyndighetene kan for eksempel gi pålegg om:

- avgrenset tidspunkt for gjennomføring av anleggsarbeidet for å hensynta naturmangfold og reindrift
- innskrenking av omsøkt planområdet
- krav om at det ikke skal gjøres inngrep i bestemte deler av planområdet
- omfang av støy og skyggekast
- omlegging av tur/skiløyper av hensyn til friluftsliv

3. Vurdering av ulike tiltak som kan bidra til skjerpet vektlegging

3.1. Bedre utredninger av virkninger for miljø- og samfunnsinteresser

Som omtalt i kapittel 2.1 la NVE og andre statlige etater 31. mars 2022 fram et oppdatert kunnskapsgrunnlag om virkninger av vindkraft på land. Kunnskapsgrunnlaget er et omfattende arbeid, som blant annet belyser hvordan miljø- og samfunnsinteresser kan bli påvirket av vindkraftverk. Et oppdatert kunnskapsgrunnlag gir dermed grunnlag for bedre utredninger av virkninger for miljø- og samfunnsinteresser.

NVE viser til vår leveranse til OED av i dag, med forslag til utredningskrav som bør ligge til grunn for fastsetting av konkrete utredningsprogram i enkeltsaker. NVE mener at disse kravene vil gi enda bedre kvalitet på konsekvensutredninger av virkninger av framtidige vindkraftprosjekter. Gjennom bedre utredninger vil konsesjonsmyndighetene og høringspartene i saken få et bedre grunnlag for å gjøre gode og tydelige vurderinger av miljø- og samfunnsinteresser i framtidige saker. Tydeligere og bedre vurderinger av virkningene vil igjen kunne bidra til en skjerpet vektlegging.



3.2. Skjerpede krav til beskrivelse og tydeligere vurderinger av omfang og virkning av terrenginngrep

Meldinger og konsesjonssøknader for vindkraftverk på land skal beskrive det omsøkte vindkraftverket og hvilke virkninger utbygging og drift av anlegget kan medføre for blant annet miljø og naboer. Etter NVEs vurdering har disse dokumentene ofte fokusert på virkninger av selve vindturbinene, og i mindre grad beskrevet de øvrige terreng- og landskapsinngrepene som bygging av vindkraftverk innebærer. I en del søknader har det for eksempel vært en ganske kortfattet beskrivelse av det interne veinettet i vindkraftverket, altså veiene mellom adkomstveien og turbinpunktene, som ofte utgjør flere kilometer. Det beskrives typisk at det skal etableres internveier med 5 meter veibredde samt breddeutvidelse i svinger og skjæringer/fyllinger. [Miljødirektoratets arealgjennomgang](#) viser at typisk veibredde er 7 meter, mens hele veiinngrepet typisk har en bredde på 20 meter i anleggsfasen og 14 meter i driftsfasen etter tildekking/tilbakeføring. Dette har nok bidratt til at omfanget av terrenginngrep forbundet med en vindkraftutbygging blir større enn forventet for en del høringsparter.

Bygging av vindkraftverk innebærer store inngrep i terreng og landskap, ofte i områder som i liten grad er preget av inngrep fra før. Hvor omfattende terrenginngrepene blir, og i hvilken grad det er mulig å tilbakeføre områdene etter endt konsesjonsperiode, avhenger av hvilken type landskap vindkraftverket bygges i. For eksempel er det stor forskjell på å bygge vindkraftverk i et kupert heilandskap i Rogaland, sammenlignet med for eksempel et flatt landskap i Finnmark eller et skogsterreng i Innlandet. Et kupert heilandskap vil i større grad kreve omfattende skjæringer og fyllinger enn et flatere landskap. Videre vil tilgangen på vekstmasser i området ha betydning både for revegetering og istandsetting etter anleggsperioden, og også for tilbakeføring av området når anlegget skal nedlegges.

NVE mener at det er gode grunner til å stille skjerpede krav til beskrivelse av vindkraftverk i nye meldinger og søknader. Dette kan gjøres gjennom veiledere for utforming av meldinger og konsesjonssøknader og oppdatering av kravene som settes i utredningsprogram for vindkraftverk på land. I den forbindelse viser vi til NVEs notat til OED med forslag til mal for nye utredningskrav av i dag. Utredningsprogram for vindkraftverk inneholder både krav til beskrivelse av tiltaket, og utredning av miljø- og samfunnsvirkninger. Gjennom gode beskrivelser av terrenget og landskapet som vindkraftverket skal bygges i, og av arealbruken som er nødvendig, vil det kunne synliggjøres bedre hva det konkrete prosjektet innebærer. I søknaden bør det også komme frem hvilke utbyggingsalternativer som er vurdert. Både bilder fra eksisterende vindkraftverk og visualiseringer av nærvirkninger (terrenginngrep ved veibygging, oppstillingsplasser o.l.) og fjernvirkninger (turbinene sett fra avstand) er viktige verktøy her. Vi mener at ved å stille tydeligere krav til hva meldinger og søknader skal inneholde, kan konsesjonsmyndighetene legge til rette for skjerpet vektlegging av berørte interesser.

I tidligere konsesjonsbehandling av vindkraftverk har de visuelle virkningene av turbinene hatt større fokus enn selve terrenginngrepene, som beskrevet over. Dette har også medført at NVEs vurderinger og vektlegging i liten grad har synliggjort omfanget av terrenginngrep som en utbygging vil innebære. Vi mener at inngrep i terreng og landskap bør ha større fokus i framtidig konsesjonsbehandling av vindkraftsaker. Dette vil gi



konsesjonsmyndighetene og høringspartene i saken et bedre grunnlag for å gjøre gode og tydelige vurderinger av terrenginngrep i framtidige saker. Tydeligere og bedre vurderinger av virkningene vil igjen kunne bidra til en skjerpet vektlegging av dette temaet.

3.3. Bedre informasjon til flere høringsparter

Det gjennomføres normalt flere høringsrunder som en del av konsesjonsbehandlingen av vindkraftverk på land, inkludert i detaljplanfasen. Etter NVEs vurdering kan bedre informasjon til høringspartene være et aktuelt tiltak for å oppnå skjerpet vektlegging. En større krets av naboer rundt et vindkraftverk skal involveres aktivt i konsesjonsprosessen.

NVE sender saker på høring til berørte nasjonale, regionale og lokale myndigheter, interesseorganisasjoner mv. Høringer og åpne folkemøter som NVE arrangerer lokalt, kunngjøres i aviser som leses på stedet. NVE ber normalt også kommunen om å viderefremme informasjon om høringer og møter i lokalsamfunnet. NVE mener at ved å legge til rette for enda bedre informasjon om høring av meldinger, konsesjonssøknader og detaljplaner til flere høringsparter, vil flere berørte interesser kunne synliggjøres i konsesjonsbehandlingen. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å varsle naboer innenfor en viss avstand fra vindkraftverket om høringen. Ved å informere flere høringsparter direkte om høringen, kan konsesjonsmyndighetene få et bedre vurderingsgrunnlag, som igjen vil kunne bidra til en skjerpet vektlegging av vesentlige virkninger.

3.4. Vilkår om minimumsavstander og maksimal turbinhøyde

Som vist i kapittel 2 over, er det ulike måter konsesjonsmyndighetene kan vektlegge hensynet til blant annet naboer og virksomheter. Det følger av Meld. St. 28 og Stortingets behandling av denne at maksimalt antall vindturbiner og maksimal høyde på disse skal framgå av konsesjonsdokumentet, samt at det skal etableres en minimumsavstand til bebyggelse eller annen aktivitet. I stortingsmeldingen foreslås det en veiledende minimumsavstand på fire ganger den totale turbinhøyden, minimum 800 meter.

I tidligere konsesjonsbehandling av vindkraftverk har antall vindturbiner og vindturbinenes totalhøyde blitt endelig bestemt i den påfølgende detaljplangodkjenningen. NVE mener at vektleggingen av naboer og virksomheter kan skjerpes ved å spesifisere i anleggskonsesjoner for vindkraftverk på land hvor høye vindturbinene kan være, hvor mange som kan etableres og hvor stor avstand det må være til naboer og andre virksomheter.

Vektleggingen av miljøvirkninger kan også skjerpes gjennom lignende grep. Det kan i større grad settes tydelige vilkår i konsesjoner knyttet til arealbruken i særskilte deler av planområdet av hensyn til naturmangfold. Eksempelvis kan en konsesjon ha vilkår om at det ikke skal gjøres inngrep i deler av planområdet, eller om at deler av internveinettet må detaljplanlegges innenfor en avmerket korridor av hensyn til identifiserte miljøverdier. Det samme kan være aktuelt for å skjerpe vektleggingen av omfanget og virkninger av terrenginngrep, ved at det i konsesjonsvedtak settes vilkår og krav til den videre detaljprosjekteringen av ulike arealinngrep.



3.5. Tilrettelagt informasjon om konsesjonsmyndighetenes vurderinger

Når NVE gir konsesjon til et vindkraftverk, består saksdokumentene normalt av et anleggskonsesjonsdokument og et notat kalt «Bakgrunn for vedtak». I notatet beskriver NVE saksbehandlingen og presenterer vurderingene som ligger til grunn for vedtaket (konsesjonsdokumentet). Det gjøres en vurdering av beslutningsgrunnlaget i saken og tematiske vurderinger av alle miljø- og samfunnsinteresser som kan bli påvirket av det omsøkte vindkraftverket. Til slutt gjøres det en samlet vurdering av de tematiske virkningene NVE mener må vektlegges i avgjørelsen av konsesjonsspørsmålet i den konkrete saken. Etter NVEs vurdering er et relevant tiltak når det gjelder skjerpet vektlegging å sørge for bedre synliggjøring av konsesjonsmyndighetens vektlegging. Dette er også i tråd med Meld. St. 28, som blant annet sier at konsesjonsmyndighetenes avveininger av fordeler og ulemper skal være så åpen og tydelig som mulig.

NVE konstaterer at notatene «Bakgrunn for vedtak» ofte er lange og at informasjonen som legges fram kan være vanskelig tilgjengelig for berørte interesser. Vi mener at et aktuelt tiltak for å skjerpe vektleggingen av miljø og naboer derfor er å forbedre oppsummeringen av hvilke virkninger NVE konkret har vektlagt, og å presentere hovedmomentene på en kortfattet måte. Dette bør inkludere hvilken vekt de ulike problemstillingene er tillagt, og hvordan dette har påvirket utfallet av saken. En slik oppsummering mener vi bør gis innledningsvis i dokumentet «Bakgrunn for vedtak», og dekke både selve konsesjonsspørsmålet, de konkrete vilkårene, og kravene om avbøtende tiltak. Økt bruk av tabeller, figurer og farger for en tydeligere visuell framstilling av vektlagte virkninger og avbøtende tiltak kan være positivt. Dette kan føre til at graden av vektlegging blir mer tydelig for høringsparter og berørte interessenter. Dette styrker også synliggjøringen av vurderingene av lønnsomhet som konsesjonsmyndighetene gjør når det gis konsesjon eller avslag til et prosjekt, jf. Meld. St. 28 kapittel 4.7.2. Videre mener vi at det kan være aktuelt i enkelte tilfeller med et eget kort oppsummeringsnotat som forklarer innholdet i konsesjonsvedtaket på en lett tilgjengelig måte. Dette kan være særlig aktuelt ved regionvis behandling og samtidige vedtak i flere saker, og være en videreutvikling av faktaarkene som NVE tidligere har benyttet i komplekse saker.

4. NVEs anbefalinger

NVE konstaterer at det er behov for å gjøre tiltak i konsesjonsprosessen som viser tydeligere hvordan virkninger for miljø og naboer er vektlagt. Samtidig er det viktig for oss å understreke at hensynet til naturmangfold, naboer og omkringliggende virksomheter er vektlagt i betydelig grad også i tidligere konsesjonsbehandling av enkeltsaker. Dette har blant annet resultert i avslag på konsesjonssøknader, at det har blitt gitt konsesjon til deler av et omsøkt planområde, støykrav, krav om buffersoner til kjente hekkelokaliteter for sårbare fuglearter og en rekke andre avbøtende og kompenserende tiltak.

Som dette notatet viser, mener vi at det er flere grep som kan tas for å skjerpe vektleggingen i framtidige saker. NVE har imidlertid behov for å understreke at tiltakene vi drøfter, primært er rettet mot å få en mer *riktig* vektlegging av berørte interesser. De beskrevne tiltakene er godt egnet for dette. Gjennom bedre beskrivelser og utredninger i søknadene og bredere høringsrunder, mener vi vurderingene av mulige virkninger kan



styrkes. Jo bedre beslutningsgrunnlag, jo mer riktige vurderinger og beslutninger. Større tydelighet om hvilke virkninger som er vektlagt, vil være en fordel for alle berørte parter. Det samme mener vi at tydeligere vurderinger av terrenginngrep og krav om minimumsavstander mm. i nye konsesjoner vil bidra til. Sammenhengen mellom vurderingene og sakens utfall vil dermed bli klarere. Tiltakene vi beskriver vil også styrke grunnlaget for vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i konsesjonsbehandlingen, jf. kapittel 4.7 i Meld. St. 28.

Vi anbefaler at tiltakene som er omtalt i kapittel 3 implementeres i framtidig konsesjonsbehandling av vindkraftverk på land.