

# Derfor fikk vi kommuneoppøret mot vindkraft

Lars H. Gulbrandsen, forskningsleder, Fridtjof Nansens Institutt. Leder et [forskningsprosjekt](#) som undersøker håndteringen av miljøhensyn og lokal medvirkning i konsesjonsprosessen for vindkraftanlegg.

Mens det var gullgraverstemning blant utbyggerne, økte den lokale og nasjonale vindkraftmotstanden. Opprøret har fått konsekvenser.



Illustrasjon: Lars H. Gulbrandsen

**Frøya, Haram, Tysvær, Sandnes, Lyngdal og Flekkefjord.** I 2019 og 2020 spredte et kommuneoppør mot vindkraft seg langs kysten og landet rundt. Hittil har 134 ordførere signert det såkalte [ordføreroppropet mot vindkraft](#). De krever stans i all videre utbygging inntil det gis full kommunal råderett over planleggingen og byggingen av vindkraftanlegg.

Hva er drivkreftene bak kommuneoppøret, og hvordan kan vi forstå den lokale vindkraftmotstanden? Forklaringene er mange og sammensatte, men mye dreier seg om konsesjonsordningen for vindkraft og kommunenes opplevelse av manglende medvirkning i planprosessen.

## Gullgraverstemning

På Fridtjof Nansens Institutt har vi [forskert på konsesjonsprosessen for vindkraftanlegg](#) siden 2016. Den gang var problemet, slik myndighetene så det, at vi hadde for lite vindenergi, og de hadde lagt til

rette for mer utbygging. Først gjennom såkalt [grønne sertifikater](#), som innebærer at strømkundene bidrar til å subsidiere utbyggingen av vindkraft over strømrregningen. Senere supplert med gunstige [avskrivingsregler for vindkraftanlegg](#).

Politikken virket. Saksbehandlere i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har fortalt om et skred av nye konsesjonssøknader og en gullgraverstemning blant utbyggerne. Men i takt med økende utbygging økte den lokale og nasjonale vindkraftmotstanden.

### **Unntatt fra kommunal arealplanlegging**

Mange av konfliktene handler om at vindkraft siden 2009 har vært [unntatt](#) fra kommunal arealplanlegging etter Plan- og bygningsloven. Det er NVE som avklarer arealbruken gjennom konsesjonsbehandlingen og gjør avveiningene av hvilke hensyn som skal tillegges vekt når det etableres vindkraftverk. Kommunen må i etterkant tilpasse arealbruken til det som NVE har bestemt. Som regel må de gi dispensasjon fra kommuneplanens arealdel eller omdisponere landbruks-, natur-, og friluftsområder (LNF-områder) til bygge- og anleggsformål. De lokale folkevalgte og lokalsamfunn blir i praksis satt på sidelinjen i viktige beslutninger om arealbruk.

Dette betyr ikke at kommunene ikke har noe de skulle ha sagt. Kommunene kan komme med innsigelser i høringsprosessen, og de kan klage konsesjonsvedtak inn til Olje- og energidepartementet.

[Vår forskning](#) viser at dersom kommunestyret sier et klart nei til vindkraftprosjektet, gir NVE eller Olje- og energidepartementet som klageinstans nesten aldri konsesjon. Vi kan si at kommunene har hatt en uformell vetorett i konsesjonsprosessen.

### **Store endringer**

Litt enkelt sagt har imidlertid kommunenes innflytelse [begrenset seg til å si ja eller nei til vindkraft i høringsprosessen](#). Når konsesjonsvedtaket først er gjort, har nemlig ikke kommunene mye de skulle ha sagt. Da skal en detaljplan og en miljø-, transport- og anleggsplan utarbeides. Problemet for kommunene, er at planene kan ende opp med å avvike betydelig fra det utbygger la opp til i konsesjonssøknaden. Mange kommuner har opplevd at turbinhøyden økes drastisk, plasseringen endres og samlet installert effekt utvides, uten at de har hatt reell medvirkning og uten at det har blitt stilt krav om nye konsekvensutredninger. Kommunene må i stor grad finne seg i det NVE bestemmer i samråd med utbygger.

Konfliktene vi har opplevd de siste par årene dreier seg ofte om at konsesjoner gitt for mer enn ti år siden benyttes til utbygging først nå. Kunnskapsgrunnlaget har endres seg, og konsekvensutredningene av vindkraftverkene er mangelfulle eller utdaterte. Kommunestyret som var positiv til vindkraft for mer enn ti år siden, er for lengst erstattet av nye representanter.

### **Konsesjonsbehandlingen av vindkraftverk**

- Det kreves konsesjon etter energiloven for å bygge, eie og drive et vindkraftverk.
- Søknad om konsesjon behandles av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), som vurderer samfunnsnyttien av prosjektet mot ulempene.
- Vindkraftverk over 10 MW krever full konsekvensutredning av virkninger for blant annet fugl- og dyreliv, naturmangfold, støy, skyggekast, drikkevann og iskast.
- Konsesjonsprosessen tar vanligvis mellom tre og syv år. De fleste vedtak påklages til Olje- og energidepartementet, som fatter endelig beslutning.

## Ulike arealbruksinteresser

Mange kommunestyre og lokalsamfunn er dessuten dypt splittet. Et knapt flertall for vindkraft i kommunestyret betyr et entydig ja til vindkraft for NVE og utbygger. Men i realiteten kan naboer, grunneiere og hele lokalsamfunn være rykende uenige. Flere kommuner har heller ikke sagt et klart ja eller nei til vindkraft, men tja eller «ja, men bare hvis...», uten at de egentlig har forstått at løpet er kjørt når utbygger først har fått konsesjon. Det er for eksempel fortsatt strid om kommunestyret i Haram egentlig sa ja til vindkraft på Haramsøya i 2009, men Olje- og energidepartementet [tolket](#) beslutningen fra lokalpolitikkerne som et ja og ga konsesjon.

Flere kommuner opplever at vindkraftutbygging truer deres planer for å ivareta landbruks-, natur-, og friluftsområder eller reindriftsområder. Vindkraft kan også komme i konflikt med kommunenes satsning på reiseliv, turisme, hyttebygging og annen lokal næringsvirksomhet.

[Vår forskning](#) viser at NVE har betydelig rom for forvaltningskjønn i konsesjonsvedtakene og at det er manglende gjennomsliktighet og forutsigbarhet knyttet til vurderinger av naturverdier og andre hensyn. Kommuneopprøret kan tyde på at NVE ikke har lagt stor nok vekt på naturhensyn, friluftsliv og annen arealbruk i mange konsesjonsvedtak. Direktoratet har anført at det er vanskelig å tallfeste slike verdier. Men mye tyder på det ikke settes en reell kostnad på naturtapet og andre ulemper utbyggingen medfører for kommunene.

## Veien videre

Hva skjer framover? NVE har satt behandlingen av nye konsesjonssøknader på vent inntil et forbedret konsesjonssystem og lovverk er på plass. I juni 2020 la regjeringen fram en [stortingsmelding om vindkraft](#) (Meld. St. 28, 2019-2020). Der varslet den omfattende innstramninger i konsesjonsbehandlingen.

Opposisjonen på Stortinget var ikke tilfreds. I forbindelse med [behandlingen av meldingen](#) 1. desember 2020, anmodet Stortinget regjeringen om å fremme forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven. Dette kan forstås som en direkte konsekvens av kommuneopprøret mot vindkraft.

Sentrale politiske aktører har også bekreftet at resultater fra vår forskning har hatt betydning for Stortingets anmodningsvedtak. Prosjektet har satt søkelyset på svakheter i konsesjonsbehandlingen og manglende kommunal medvirkning i planleggingen og byggingen av vindkraftverk. Et viktig mål med prosjektet har nettopp vært å stille kritiske spørsmål til dagens konsesjonsordning med tanke på å foreslå muligheter for forbedringer.

Helt sikkert er det at Stortingets vedtak representerer et gjennombrudd for mange kommuners ønske om sterkere lokal styring i vindkraftsaker. Heretter skal kommunestyret avveie alle samfunnsinteresser knyttet til arealbruken og gi arealavklaring for hele planområdet *før* konsesjon gis.

Noen ganger må det et opprør til for å endre politikken.

-----  
[Dette er en bearbejdet versjon av en artikkel først publisert i [Aftenposten Viten](#), 8. juni 2021. Illustrasjonen er ikke publisert tidligere.]