



Kommunal- og moderniseringsdepartementet Haug Anne Svanaug

ÁŠŠI/SAK
22/6375 - 10

MIN ČUJ./VÁR REF.
23/5164

DIN ČUJ./DERES REF.
23/304-1

BEAIVI/DATO
07.02.2023

Sametingets uttalelse til forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land

Innledning

Kommunal og distriktdepartementet og Olje- og energidepartementet sendte 13.1.2023 *Forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven* på alminnelig høring. Arbeidet er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak der regjeringen bes om å fremme et forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven. Ifølge departementene er det overordnede formålet med forslagene å styrke kommunenes rolle i prosesser knyttet til utbygging av vindkraft på land, jf. Innst. 101 S (2020-2021). Det er lagt til grunn at økt involvering av kommuner og lokalsamfunn er nødvendig for å gi økt legitimitet til prosessene, bedre forankring av vindkraft lokalt og bedre tilpassede løsninger. Formålet med endringene ifølge departementene er å redusere konfliktnivået, og slik gi grunnlag for en videre utbygging av vindkraft, blant annet for å styrke kraftbalansen og nå de nasjonale klimamålene.

Forslagene som presenteres i høringsnotatet innebærer at det innføres krav om arealavklaring for vindkraftverk etter plan- og bygningsloven i form av områderegulering. Kommunen skal gis rett til å kreve at utbygger utarbeider forslag til områderegulering. Konesjon etter energiloven skal ikke gis før kommunen ved områderegulering har vedtatt de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget. Det kan likevel unntaksvis dispenseres fra kravet om områderegulering der overordnede arealmessige forutsetninger er fastsatt på samme detaljeringsnivå som i områderegulering, for eksempel i kommune(del)plan.

Konesjonsbehandling av vindkraftanlegg etter energiloven videreføres som en helhetlig samfunnsøkonomisk avveining av alle fordeler og ulemper ved prosjektet. Det innføres en begrensning i adgangen til å oppheve og endre områderegulering for vindkraftanlegg. Særregelen, om å kunne gi endelig konsesjon etter energiloven virkning som statlig arealplan, oppheves.

Kommentarer til departementets vurderinger

NVE sin forsterka rolle i prosessene

Departementene mener det er ønskelig å gi NVE mulighet til å overta enkelte oppgaver i planprosessen fra kommunen, som muligheten til å sende planforslag på høring og legge ut til offentlig ettersyn. Forslaget begrunnes med at forsyningssikkerhet for kraft er en nasjonal interesse, og at manglende ressurser og kompetanse hos kommunene ikke bør være til hinder for effektive planprosesser for å legge til rette for utbygging av vindkraft. Departementene mener at krav om områderegulering vil skape behov for god samordning mellom plan- og konsesjonsprosessen. For å unngå to helt parallelle prosesser i regi av to ulike myndigheter, kan det i en del tilfeller være fordelaktig at konsesjonsmyndigheten kan organisere begge prosesser, herunder legge planforslag etter plan- og bygningsloven ut til høring og offentlig ettersyn, samtidig med høring av konsesjonssøknad etter energiloven.

Sametinget anser at forslagene om delvis overføring av oppgavene til NVE vil kunne avlaste kommunene for saksbehandling. Det vil også kunne være fordelaktig for samiske rettighetshavere og interesser å kun ha en etat å forholde seg i prosessen.

Sametinget mener det er derimot lite tydelig beskrevet hvordan oppgavefordeling mellom kommunen og NVE vil være i gjennomføring av konsultasjoner med direkte berørte samiske interesser. Sametinget er opptatt av at kommunenes ansvar å konsultere direkte berørte samiske interesser ikke utvannes ved at sekretærfunksjoner for koordinering av konsultasjoner kan overføres til NVE. Kommunene skal være aktive i å søke enighet med samiske interesser og dette kan ikke overlates til andre ved oppgaveoverføring.

Kravene til konsekvensutredning

Det foreslås at NVE kan gjøres til ansvarlig myndighet for konsekvensutredninger ved områdereguleringer for vindkraft etter KU-forskriften, dersom planmyndigheten (kommunen) ønsker dette. Dette innebærer blant annet at det vil være NVE som fastsetter felles plan- og utredningsprogram for plan- og konsesjonsprosessen, og det vil være felles konsekvensutredning for områderegulering og konsesjonssøknad. Områderegulering for vindkraft skal behandles som overordnet plan etter forskrift om konsekvensutredninger. KU-krav på tiltaksnivå ivaretas i konsesjonsbehandlingen.

Sametinget anser at endringene i oppgavefordeling ikke nødvendigvis gjør at tilliten til konsesjonsmyndigheter eller prosesser blir styrket hos samiske rettighetshavere og interesser, dersom man ikke også ser på de substansielle kravene til konsekvensutredninger. Sametinget har tidligere i kontakt med OED etterspurt konkretisering av skjerpede krav for utredningskompetanse for de som skal utarbeide konsekvensutredninger for vindkraft. Ifølge stortingsmelding om vindkraft på land skal NVE, i dialog med Miljødirektoratet og andre berørte fagmyndigheter, gjennomgå gjeldende utredningskrav. Både malen for standardiserte utredningskrav og muligheten for å gjøre utredningsprogrammene mer tilpasset de lokale forholdene skal vurderes.

Sametinget savner at vurdering av endringene i utredningskrav ikke sees i denne sammenheng, når man først er i gang med endringene i plan- og bygningsloven. Også de daværende fylkesmennenes gjennomgang av reindriftsområdene i forbindelse med Nasjonal ramme for vindkraft tyder på at det er behov for å se på kravene til reindriftsfaglige utredninger. Sametinget mener også at det er problematisk at regelverket fortsatt legger opp til at utredningene skal utføres i regi av utbygger, jf. anbefalingene i NIM rapporten (2021) *Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder*.

Sametinget savner også at statlige myndigheter kommer på banen for å sikre at tiltakshavere skal kunne pålegges å sikre ressurser for direkte berørte samiske rettighetshavere til å innhente en tilleggsutredning, såkalt «second opinion». Så lenge regelverket er basert på at utredningene skal utføres i regi av utbygger er det behov for at samiske rettighetshaverne har mulighet til å innhente tilleggsutredninger hvor arealinngrepskartlegging i et kumulativt perspektiv legges til grunn og tradisjonell reindriftskunnskap anvendes i de reindriftsfaglige vurderingene.

Forholdet mellom planbestemmelser og vilkår og avbøtende tiltak ved konsesjon

Behandling av vindkraftverk vil etter forslagene fra departementene kreve to enkeltvedtak hjemlet i to forskjellige lover. Områderegulering etter plan- og bygningsloven skal avklare de «overordnede arealmessige forutsetningene» som vil være viktig for kommunens fremtidige arealbruk. Konsesjonsprosessen etter energiloven vil avklare detaljert utforming av anlegget og andre vilkår for drift..

Departementene mener det som et minimum kan være tilstrekkelig å sette ytre arealbruksgrenser med arealformål vindkraft og adkomstveg, dersom kommunen anser at øvrige forhold kan avklares i konsesjonsprosessen. Områdereguleringen kan imidlertid også inneholde planbestemmelser om synlighet av turbiner fra bestemte kartfestede områder, maksimal høyde, inngrepsfrie områder og andre overordnede krav, når kommunen mener at dette er relevant for spørsmålet om hvorvidt etablering av et vindkraftanlegg er akseptabelt for kommunen. Detaljert utforming av vindkraftanlegget skal fortsatt skje i konsesjon og etterfølgende MTA- og detaljplaner etter energiloven. Plassering av internveger, turbinpunkter, maksimal installert effekt samlet og pr. turbin, antall og dimensjoner på turbiner og andre detaljer behandles i konsesjonen.

Sametinget savner en tydeliggjøring av forholdet mellom planbestemmelser i tråd med plan- og bygningsloven samt vilkår og avbøtende tiltak i tråd med energiloven. For at Sametinget eller direkte berørte samiske interesser og rettighetshavere skal kunne gi sitt frie og forhåndsinformerte samtykke til planer eller tiltak, er eventuelle avbøtende tiltak en del av vurderingene. Slik Sametinget leser det, vil et vedtak om områderegulering i praksis bety at man går inn for også å gi en konsesjon. Dersom samiske parter ikke vil kunne vurdere eventuelle vilkår og avbøtende tiltak ved vurdering av konsekvensene av en områderegulering, vil det være et ufullstendig grunnlag for å gi eller nekte sitt samtykke. Vilkår og avbøtende tiltak som vil ha betydning for arealbruken eller mulighet til videre samisk bruk av områdene bør også tas med i planbestemmelsene på en formålstjenlig måte.

Klagebehandling

Sametinget er kritisk til foreslåtte endringer i klagebehandling av innsigelser og klager mot områdereguleringsplaner for vindkraftverk. Det er i kapittel 14 i høringsnotatet (s.55-56) beskrevet at departementene foreslår at behandlingen av klage på vedtak om områderegulering for vindkraftverk flyttes fra Statsforvalteren til Kommunal- og distriktsdepartementet. Det er ikke nærmere angitt om en slik endring vil forskriftsfestes nærmere.

Sametinget mener at Statsforvalterne på regionalt nivå har langt mer inngående kunnskap om samiske forhold og reindrift enn det som departementet besitter. Sametinget mener at det vil falle bort et nivå som kan bidra med innsikt og mer regionalt forankrede perspektiver i klagebehandlingen dersom klager og uavklarte innsigelser flyttes fra kommunen direkte til Kommunal- og distriktsdepartementet.

Sametinget erfarte ved utarbeidelse av nasjonal ramme for vindkraft for eksempel at daværende fylkesmannsembetene utviste stor innsikt og forståelse for reindriftens situasjon og behov i de ulike fylkene. Sametinget mener det vil bidra til mer forsvarlig saksbehandling dersom Statsforvalter-nivåets behandling består.

Sametinget er også kritisk til at det ikke tydeliggjøres hvorvidt samiske rettighetshavere og Sametinget har anledning til konsultasjoner i forbindelse med klagebehandling i Kommunal- og distriktsdepartementet. Sametinget kan ikke slutte seg til en ordning der Kommunal- og distriktsdepartementet fritas fra å konsultere direkte berørte samiske interesser og rettighetshavere samt Sametinget før vedtak av eventuelle klager og innsigelser mot områdereguleringer for vindkraft. Sametinget mener det bør gjøres tydelig at Kommunal- og distriktsdepartementet i sin klage- og innsigelsesbehandling er forpliktet til å gjennomføre konsultasjoner på lik linje med Olje- og energidepartementet sin nåværende praksis ved klage- og innsigelsesbehandling.

Samiske rettighetshavernes mulighet til å delta i beslutningsprosessene

Sametinget registrerer at forslagene til lovendringer har stort fokus på å effektivisere prosessene knyttet til etablering av vindkraftverk for å møte utbyggerens krav for raskere prosesser og regjeringens ønske om raskere utbygging av mer fornybar kraft. Sametinget anser at høringsnotatet og forslagene til lovendring fortsatt er mangelfulle i sin beskrivelse av hvilken betydning endringene vil ha for samiske rettighetshavere. Sametinget har vært tydelig på at det mangler en vurdering av hvordan de foreslåtte lovendringene bidrar til å styrke forutsigbarheten og det menneskerettslige vernet av samiske rettighetshavere i møte med vindkraftindustrien. Et ønske om raskere utbygging av vindkraft kan under ingen omstendigheter gå på bekostning av samenes menneskerettigheter som urfolk.

Innføring av områderegulering innebærer en ekstra myndighetsprosess, som berørte samiske rettighetshavere må forholde seg til, ta stilling til og delta i. Dette innebærer en tilleggsbelastning til samiske rettighetshavere som ofte har lite administrativ kapasitet for deltakelse i myndighetsprosessene. Sametinget savner en vurdering av hvordan de foreslåtte endringer påvirker berørte samiske rettighetshavere, og også hvordan statlige myndigheter skal sørge for at utbyggere pålegges å sikre kapasitet og ressurser til samiske interesser og rettighetshavere for å kunne delta i beslutningsprosessene på en forsvarlig måte.

Sametinget mener derfor det haster å få klarlagt hvordan statlige myndigheter plikter tiltakshavere til å gjøre samiske interesser og rettighetshavere i stand til å delta i prosessene som likeverdige parter. Sametinget mener signalene i brev som er sendt ut fra OED ikke gir et godt nok pålegg at dette vil praktiseres på en enhetlig og forutsigbar måte.

Kommentarer til forslagene til lovendring

Endringer i lov av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)

§ 2-2 første ledd nytt tredje punktum skal lyde: *Konsesjon til vindkraftanlegg på land etter § 3 – 1 kan ikke gis før tiltaket er planavklart etter plan- og bygningsloven.*

Endringer i lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

§ 3-7 nytt fjerde ledd skal lyde:

Konsesjonsmyndigheten etter energiloven § 3-1, kan etter samråd med kommunen sende på høring og legge forslag til områderegulering for vindkraftanlegg ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for reguleringsplan, jf. § 12-10.

Gjeldende § 3-7 fjerde ledd blir nytt femte ledd.

§ 6-4 tredje ledd nytt siste punktum skal lyde:

Dette gjelder ikke for konsesjon til vindkraftanlegg på land etter energiloven § 3-1.

Gjeldende tredje ledd siste punktum blir nytt fjerde ledd og skal lyde:

Departementets vedtak om statlig arealplan kan ikke påklages.

Sametinget viser til merknadene til §6-4 tredje ledd nytt siste punktum. «*Endringen innebærer at en eventuell statlig plan for vindkraftanlegg skal utarbeides etter de ordinære bestemmelsene for statlig plan i § 6-4 første og andre ledd.*» Her levnes det jo åpen at det fortsatt kan utarbeides statlig plan for vindkraftverk. Tenker energimyndigheter da at denne muligheten vil bli brukt hyppig for å oppnå politiske mål om mer vindkraftutbygging?

§ 12-1 tredje ledd tredje punktum og nytt fjerde og femte punktum skal lyde:

Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, med unntak av konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land etter energiloven, som må ha områderegulering. Områdereguleringen skal fastsette de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget. Departementet kan gi forskrift om samordningen mellom reguleringsplanprosessen for vindkraftanlegg og konsesjonsbehandlingen etter energiloven.

Sametinget er spørrende til innføring av begrepet «*overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutning om arealbruk for vindkraftanlegget*».

Sametinget mener begrepet er lite tydelig. Det at departementene kan videre fastsette forskrifter om samordning for behandling av områderegulering og konsesjonsbehandling gjør at vi ikke helt vet hva dette vil innebære før vi ser det i praksis. Sametinget ønsker en avklaring fra departementene hvorfor det er behov for å understreke de «*overordnede arealmessige forutsetningene*»? Hva som utelates her i forhold til vanlig områderegulering?

§ 12-2 annet ledd skal lyde:

Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering. Kommunen kan kreve at private utarbeider forslag til områderegulering for vindkraftanlegg som er konsesjonspliktige etter energiloven. For områdereguleringer for vindkraft gjelder reglene om behandlingsmåten for private reguleringsplanforslag i §§ 12-3 annet ledd, 12-8 og 12-11.

Sametinget viser til merknaden til §12-2. «*Områderegulering for vindkraft skal behandles som overordnet plan etter forskrift om konsekvensutredninger. KU-krav på tiltaksnivå ivaretas i konsesjonsbehandlingen*». Sametinget ser behov for en avklaring fra departementene hvorfor det er viktig å understreke denne forskjellen på KU? Hva av informasjon kan ikke kommunen kreve med denne avgrensningen?

Sametinget er kjent med de sprikende konklusjonene som forskningen har i forhold til vindkraftanleggenes virkning på reinens adferd, og dermed også reindrifta. Etter Sametingets mening må den manglende enigheten knyttes til et føre-var-prinsipp. Det innebærer at begrepet «overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutning om arealbruk for vindkraftanlegget» må etter Sametingets mening knyttes opp mot statens folkerettslige ansvar for ivareta hensynet og muligheten for urfolksnæringer, i plan- og bygningsloven betegnet som naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Ny § 12-18 skal lyde:

Områdereguleringer for vindkraftanlegg der det er søkt om konsesjon etter energiloven kan ikke oppheves eller endres på vesentlig måte før byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt, uten etter samtykke fra departementet. Slikt samtykke kreves ikke dersom det er tiltakshaver som søker eller fremmer forslag om endring av reguleringsplanen.

Proessen fremover

Sametinget ønsker å konsultere om endringer i energiloven og plan- og bygningsloven.

Sametinget foreslår en to-trinns fremgangsmåte slik som Sametinget har i vernesaker etter naturmangfoldloven. Det betyr at etter endt høringsperioden oppsummerer departementene de samiske interessentenes innspill til forslaget. Deretter avtales konsultasjon med Sametinget.

Vi håper en slik fremgangsmåte er akseptabel for departementene.

Dearvvuodaiguin/Med hilsen

Elina Hakala
seniorráđđeaddi/seniorrådgiver

*Dát reive lea elektrovnnalaččat dohkkehuvvon ja sáddejuvvo vuolláičállaga haga./
Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.*

Reivve vuostáiváldi / Hovedmottaker:
Kommunal- og
moderniseringsdepartement
et