



MASTEROPPGAVE

Nasjonal ramme for vindkraft på land

- Forventninger og medvirkning

National framework for land-based
wind power

- Expectations and participation

Anna Emilia Boström

Emil Christensen Birkeland

Master i Areal og eiendom

Institutt for byggfag

Veileder: Sjur K. Dyrkolbotn og Bente Johnsen Rygg

22.05.2019

Forord

Masteroppgaven markerer slutten på en femårig utdanning og er et resultat av bachelorutdanningen *Landmåling og Eiendomsdesign* og masterstudiet *Areal og Eiendom* ved Høgskulen på Vestlandet, avdeling Bergen. Oppgaven er skrevet våren 2019 og tilsvarer 30 studiepoeng.

Formålet med masteroppgaven er å undersøke hvordan nasjonal ramme for vindkraft på land oppfattes av ulike aktører, med hovedfokus på prosessen rundt medvirkning og skapte forventninger.

Vi har gjennom vårt studium i hovedsak studert arealforvaltning og landets eiendomsstruktur på mikronivå. Derfor ønsket vi nå å løfte blikket, og fra et makroperspektiv studere en prosess som vil kunne få virkninger for landets arealer og forvaltningen av dem. Ved å velge et slikt dagsaktuelt tema som nasjonal ramme for vindkraft på land er, mener vi det vil gi et samfunnsnyttig bidrag samtidig som det også vil kunne bidra til vår egen faglige utvikling.

Vi ønsker å takke selskapene, organisasjonene og representanter fra forvaltningen for interessante, spennende og lærerike samtaler. Forskningsprosjektet hadde ikke vært mulig uten deres deltakelse.

Videre vil vi rette en stor takk til våre veiledere Sjur Kristoffer Dyrkolbotn og Bente Johnsen Rygg for gode samtaler, konstruktive tilbakemeldinger og faglige innspill gjennom hele prosjektet.

Bergen, mai 2019

Emil Christensen Birkeland

Anna Emilia Bostrøm

Sammendrag

Med målsetning om å legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft på land i Norge, fremmet Regjeringen gjennom stortingsmelding nr. 25 for perioden 2015-2016, *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, forslag om at det skulle lages en nasjonal ramme for vindkraft på land.¹ I henhold til energimeldingen er det en målsetting å legge til rette for en konfliktdependende politikk og bidra til at de beste lokalitetene for utnytting av vindkraft blir valgt.¹ Denne studien undersøker hvordan arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land er blitt oppfattet. For å belyse denne problemstillingen har vi valgt å benytte oss av fire delproblemstillinger. Hvordan er målsetningen oppfattet, hvordan er det lagt til rette for medvirkning, om arbeidet hviler på et rettslig grunnlag -og hvilke forventninger arbeidet har skapt, vil hjelpe oss å svare på oppfattelsen av arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land. Det er valgt en kvalitativ tilnæringsmåte for svare på hoved -og delproblemstillinger, hvor intervju med 12 aktører er blitt gjennomført. Utvalget består av interesseorganisasjoner, representanter for vindkraftbransjen, tre vestlandske kommuner og tre aktører fra den sentrale forvaltningen.

På bakgrunn av studien kan det konkluderes med at aktørene er delt i sin oppfatning om hva nasjonal ramme for vindkraft på land er. Studien viser at det er en delt oppfattelse om hva målsetningen med arbeidet er. Det kan slås fast at arbeidet med nasjonal ramme har skapt forventninger rettet mot rammens konfliktdependente funksjon, at rammen videre i prosessen vil virke konfliktskapende og at det forventes en endring i kommunenes posisjon. Nasjonal ramme har ikke et rettslig grunnlag. Det er viktig å poengtere at arbeidet med nasjonal ramme ikke er avsluttet, hvilket fører til at det i denne fasen av arbeidet ikke kan slås klart fast dersom det vil oppstå rettslige virkninger eller ikke. Medvirkningen er lagt til rette gjennom informasjonsdager, møter, faglige innspill og en dialoggruppe. Det kan som følge av studien konkluderes med at medvirkningen for kommunene i utvalget har vært mangelfull. På den andre siden kan det slås fast at NVE i arbeidet med nasjonal ramme har lagt opp til en medvirkning som kan anses som hensiktsmessig da arbeidet er omfattende.

¹ Meld. St. 25 (2015 - 2016) s.9

Abstract

With the goal to arrange for a long-term profitable development of land-based wind power in Norway, the government suggested that a national framework for land-based wind power should be made. In accordance with the White Paper on Norway's energy policy: *Power for Climate* from 2016 the goal is to reduce the level of conflicts as well as contributing so that the best localities for land-based wind power is chosen. This study investigates how this national framework for land-based wind power has been perceived by involved members of the wind power industry, different interest groups, three municipalities in western Norway, two directorates and the ministry of Oil- and energy. The method to answer the research question mentioned above is a qualitative one which has been conducted by performing 12 interviews. To help us answer the main research question, we have developed four supplementary research question. These are as follows; How is the goal perceived, how has the possibility for participation been secured, if the framework has a legal foundation -and to what degree the framework for land-based wind-power has generated expectations. As a result of this study we have determined that the involved parties is split in their perceptions regarding what the national framework for land-based wind power actually is. The study also shows that there is a divided perception as to what the goal with the framework is. A conclusion is that the process has generated expectations where the parties involved expects that the framework will continue to generate conflicts until its conclusion. The municipalities is expected to have a change in their role as a result of the framework in the future. The national framework for land-based wind power does not rest on a legal foundation. In this regard it is important to underline that the process developing this framework is not yet over so that the potential legal implications will first be visible when the framework is used. Regarding the question of participation, this has in the process been arranged through meetings, a dialogue group, a possibility to contribute on subjects of a professional, rather than a political character, and through two different gatherings. One for the municipalities and one for different interest groups. This study has led to the conclusion that the municipalities to a little degree has been given the opportunity to participate, and if they have been able to participate at all rests on how much the directorate emphasizes these professional contributions. The way of organizing the process regarding participation and involvement is understandable regarding its scope and magnitude.

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Sammendrag	2
Abstract	3
Innholdsfortegnelse	4
Figurliste	7
1. Innledning	8
1.1 Tematikk og problemstilling	8
1.2 Avgrensning	11
1.3 Disposisjon	12
2. Teori	13
2.1 Innledning	13
<i>Del I - En verden i endring</i>	13
2.2 Det grønne skiftet - en omstilling	13
2.3 Forvaltning av energiressurser	18
2.4 En sektorbasert arealforvaltning	20
<i>Del II - Statlig styring og kompetanse</i>	23
2.5 Hva vil det si å planlegge?	23
2.6 Statlig planmyndighet og dens kompetanse	24
2.7 Forholdet til det lokale selvstyret	28
2.8 Forholdet til legalitetsprinsippet	30
2.9 Regionale planer for vindkraft	31
2.10 Forvaltningen av dagens vindkraftutbygging	33
<i>Del III - Gode prosesser</i>	36
2.11 Konfliktfylte prosesser	36
2.12 Medvirkning	37
2.13 Sosial aksept	40
2.14 Good Governance	45
<i>Del IIII - Nasjonal ramme for vindkraft</i>	50
2.15 Bakgrunn	50
2.16 Oppdraget	53
2.17 Metodisk fremgangsmåte	56
2.18 Hovedleveransen	59
2.19 Etterfølgende prosess med nasjonal ramme for vindkraft	62

3. Metode	63
3.1 Innledning	63
3.2 Etikk i forskning	64
3.3 Undersøkellesdesign	66
3.3.1 Problemstilling	66
3.3.2 Kvalitativ metode	66
3.3.3 Teori	67
3.3.4 Redegjørelse av empiri	67
3.3.5 Drøfting	68
3.3.6 Konklusjoner	68
3.4 Datainnsamling	69
3.4.1 Utvalg av intervjuobjekter	69
3.4.2 Intervjuguider	70
3.4.3 Gjennomføring av intervju	70
3.5 Bearbeiding av kvalitative data	72
3.5.1 Intervju	72
3.6 Dataens reliabilitet og validitet	73
3.6.1 Reliabilitet	73
3.6.2 Validitet	74
4. Redegjørelse av empiri	75
4.1 Innledning	75
4.2 Introduksjon av aktører	75
4.3 Olje- og energidepartementet	79
4.4 Målsetning	81
4.5 Forventning	84
4.6 Medvirkning	87
4.7 Rettslig grunnlag	91
5. Drøfting	92
5.1 Innledning	92
5.2 Delproblemstilling 1	92
5.2.1 Målsetning av energimelding, oppdragsbrev og metodebeskrivelse	92
5.2.2 Målsetning oppfattet av aktørene	94
5.2.3 Behovet for et mer konkretisert mål	96
5.2.4 Behovet for et overordnet mål – strategi. Hvor vil vi?	97
5.3 Delproblemstilling 2	99

5.3.1 Overordnede forventninger	99
5.3.2 Forventninger - konfliktdemping	101
5.3.3 Forventninger – Kommunens posisjon	102
5.4 Delproblemstilling 3	106
5.4.1 Kommunal involvering	107
5.4.2 Involvering av interesseorganisasjoner og vindkraftbransjen	110
5.5 Delproblemstilling 4	116
5.5.1 Rettslig grunnlag	116
5.5.2 Rettslige virkninger	118
5.5.3 Rettsvirkninger som følge av tidlig avslag	119
5.5.4 Rettsvirkninger som følge av utpekte områder	121
5.5.5 Rettsvirkninger for det kommunale selvstyret	123
5.5.6 Kan beslutningsformen tilsi rettslige virkninger?	124
6. Konklusjon	125
6.1 Konklusjon på delproblemstilling 1	125
6.2 Konklusjon på delproblemstilling 2	125
6.3 Konklusjon på delproblemstilling 3	126
6.4 Konklusjon på delproblemstilling 4	126
6.5 Konklusjon hovedproblemstilling	128
7. Etterord	129
Kilder	130
Litteratur	130
Lover, forskrifter og forarbeider	133
Andre kilder	134
Vedlegg	140
Vedlegg 1 - Godkjenning fra NSD	140
Vedlegg 2 - Informasjonsskriv	140
Vedlegg 3 - Intervjuguider	140

Figurliste

Figur 1. Fordeling av primærenergi i 2015 og 2050	14
Figur 2. Oversikt over saksgang for vindkraftutbygging.	35
Figur 3 Viser ulike former for deltakelse	39
Figur 5 Illustrasjon for prosessen med utpeking av områder	59
Figur 6 Kart med 13 utpekte områder	62
Figur 7 Undersøkelsesdesign som viser fremgangsmåte for forskningsopplegget	66

1. Innledning

1.1 Tematikk og problemstilling

Energi er kritisk for dagens moderne samfunn. Både husholdninger, næringsliv og viktige samfunnsfunksjoner er avhengige av en pålitelig strømforsyning. Samtidig står verden midt opp i et klimakappløp hvor energiproduksjonen er den største bidragsyteren til klimaendringer, gjennom utslipp av CO₂ og andre klimagasser. FN mener løsningen er fornybar energi slik som vannkraft, vindkraft og solkraft.² Det er internasjonal enighet om at dersom vi skal oppnå målsetningen om et bærekraftig samfunn må de globale utslippene ned, hvilket innebærer en nødvendig omstilling fra bruk av fossile energikilder til en fornybar energiforsyning. Det “grønne skiftet” som vi kan kalle tidsepoken vi nå er inne i, byr imidlertid på store utfordringer; både for Norge og for verdenssamfunnet. Generalsekretæren i WWF-Norge, Nina Jensen, skriver at å erstatte den fossile energien kan sies å kun være halvparten av utfordringen Norge står overfor i energisektoren. Dette på grunn av at vi ikke bare må erstatte fossil med fornybar energi, men at vi også må sikre at de fornybare energiressursene blir forvaltet på en slik måte at naturen ikke blir ødelagt på veien.³

Vindkraft på land er regnet for å være en klimavennlig energiform og ifølge Norges vassdrags- og energidirektorat, heretter omtalt som NVE, har Norge noen av Europas beste forutsetninger for etablering av vindkraftproduksjon.⁴ Vindkraftanlegg er imidlertid en arealkrevende produksjonsform som ofte kommer i konflikt med andre viktige miljø- og samfunnshensyn. Vindkraft er et tema som engasjerer mange. Meningene er mange og delte hvilket har ført til en heftig debatt i media og ikke minst til et høyt konfliktnivå i flere vindkraftprosjekter. Noen er prinsipielt imot utbygging av vindkraftanlegg grunnet hensynet til natur og miljø, mens andre mener det er nødvendig i kampen mot klimaendringer men at det må skje på en mest mulig skånsom måte for naturen. Ytterligere en diskusjon knyttet til vindkraftutbygging, dreier seg om lokalsamfunnet og deres mulighet for å ha en avgjørende stemme i enkelte vindkraftprosjekt, hvem skal ha det siste ordet? Kommunen eller staten? Vindkraft i siste instans er et politisk spørsmål, som er i ferd med å bli veldig kontroversielt i Norge.

² FN 2017

³ Jensen 2016

⁴ NVE 2015a

Med målsetning om å legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft på land i Norge, fremmet Regjeringen, gjennom stortingsmelding nr. 25 for perioden 2015-2016, *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, forslag om at det skulle lages en nasjonal ramme for vindkraft på land.⁵ I henhold til energimeldingen er det en målsetting å legge til rette for en konfliktdempende politikk og bidra til at de beste lokalitetene for utnytting av vindkraft blir valgt.⁵ Den 9 februar 2017 fikk NVE i oppdrag av Olje- og energidepartementet, heretter omtalt som OED, å utarbeide et forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land. Det endelige forslaget ble den 1 april 2019 levert til OED for videre behandling.

Det man da kan spørre seg er; hva er en nasjonal ramme for vindkraft på land og trenger et slikt arbeid en rettslig forankring? Hvordan vil arbeidet med nasjonal rammen bli oppfattet? Hvilke forventninger skaper en slik ramme for ulike aktører i samfunnet? Hvem bør få medvirke i arbeidet og på hvilken måte bør en slik involvering skje? Og ikke minst, hvordan oppfattes muligheten til å medvirke i prosessen med å utarbeide forslag til nasjonal ramme for vindkraft? Disse spørsmålene svarer ikke seg selv da det knyttes usikkerhet til hvordan rammen skal brukes og hvem som skal få lov til å medvirke i et arbeid som i sitt utgangspunkt dekket hele Norge.

⁵ Meld. St. 25 (2015 - 2016) s.9

I masteroppgaven er det hvordan arbeidet med forslaget til nasjonal ramme for vindkraft på land er blitt oppfattet som står i fokus. For å beskrive denne oppfattelsen har vi valgt å rette blikket mot tilrettelegging for medvirkning og skapte forventninger. På bakgrunn av den pågående “grønne” samfunnsomstillingen mener vi dette er høyst relevante og dagsaktuelle spørsmål. Masteroppgavens hovedproblemstilling er således;

Hvordan oppfattes nasjonal ramme for vindkraft på land?

For å tydeliggjøre oppgavens fokusområde og konkretisere hovedproblemstillingen har vi utarbeidet fire delproblemstillinger;

- *Hvordan blir målsetningen med nasjonal ramme for vindkraft på land oppfattet?*
- *Hvilke forventninger skaper nasjonal ramme for vindkraft på land for forvaltningen, vindkraftbransjen og andre interesseorganisasjoner?*
- *Hvordan har det blitt lagt til rette for medvirkning i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?*
- *Hva er det rettslige grunnlaget for nasjonal ramme for vindkraft på land?*

1.2 Avgrensning

Den nasjonale rammen for vindkraft på land reiser en rekke interessante problemstillinger. For å tydeliggjøre formålet og hensikten med masteroppgaven kreves det en klar og tydelig avgrensning.

Det er prosessen rundt, og arbeidet med å utarbeide forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land som står i fokus. Arbeidet blir i vår oppgave definert fra den 9.februar 2017, da NVE ble gitt oppdraget til å utarbeide rammen, frem til leveringstidspunktet 1.april 2019.

Opgaven tar dermed ikke for seg OED sitt videre arbeid med nasjonal ramme for vindkraft etter 1.april 2019 utover at det vil bli gitt en mindre redegjørelse for den etterfølgende prosessen i kapittel 2.19. Videre er det opplevelser og meninger om utarbeidelsen av forslaget til nasjonal ramme for vindkraft på land som står sentralt i forskningsprosjektet.

Problemstillinger knyttet til økonomiske - og tekniske vurderinger og andre praktiske elementer slik som GIS- eller LCOE⁶ analyser vil ikke bli særlig behandlet. Funn knyttet til grunneieravtaler og ekspropriasjon vil ikke bli behandlet da vi ikke har hatt en datainnsamling som har vært rettet mot dette spørsmålet. I masteroppgaven vil ikke saksbehandlingsregler eller saksgang for enkelte vindkraftprosjekter bli særlig behandlet, da det er den nasjonale rammen som står sentralt. På bakgrunn av at en av målsetningene med nasjonal ramme er å dempe det lokale konfliktnivået, har vi valgt å intervju kommuner istedenfor fylker. Utvalg av intervjuobjekter vil bli nærmere omtalt i kapittel 3.4.1.

⁶ LCOE: Levelized cost of energy. (Produksjonskostnad)

1.3 Disposisjon

Kapittel 1 - Innledning

I dette kapittel introduseres studien for leseren. Oppgavens tema, problemstilling, avgrensning samt oppgavens disposisjon blir presentert.

Kapittel 2 - Teori

I dette kapittelet gir vi en beskrivelse av den teoretiske plattformen som vil ligge til grunn for masteroppgaven. Kapittelet er delt inn fire deler, først gis en fremstilling av en av vår tids største omstillinger - “det grønne skiftet” og forvaltningen av våre energiresurser. Deretter, i del to gjøres det rede for statlig styring og kompetanse. Masteroppgavens fokusområde er på medvirkningsprosessen og hvilke forventninger arbeidet med nasjonal ramme har skapt. Teorikapittelets tredje del omhandler derfor det vi har valgt å kalle “gode prosesser”, hvor vi tar for oss konfliktfylte prosesser, medvirkning, sosial aksept og good governance. I del fire, vil vi gi en grundig gjennomgang av bakgrunnen og fremgangsmåten i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land.

Kapittel 3 - Metode

Redegjørelse av oppgavens metodikk.

Kapittel 4 - Redegjørelse av empiri

I dette kapittelet presenteres empiri tematisk, hvor den er knyttet til studiens fokusområde.

Kapittel 5 - Drøfting

Empirien vil her bli drøftet opp mot teori for å kunne svare hoved -og delproblemstillinger.

Kapittel 6 - Konklusjon

Kapittelet omhandler våre konklusjoner på oppgavens problemstillinger.

Kapittel 7 - Etterord

Masteroppgavens avsluttende del, hvor vi kommer med egne avsluttende refleksjoner omkring studiens resultater samt personlige opplevelser og erfaringer av vårt arbeid.

Kilder

Vedlegg

2. Teori

2.1 Innledning

I dette kapitlet redegjør vi for oppgavens teoretiske grunnlag. Kapitlet er delt inn fire deler; først gis en fremstilling av en av vår tids største omstillinger - “det grønne skiftet” og forvaltningen av våre energiresurser. Deretter, i del to gjøres det rede for statlig styring og kompetanse. Masteroppgavens fokusområde er på medvirkningsprosessen og hvilke forventninger arbeidet med nasjonal ramme har skapt. Teorikapitlets tredje del omhandler derfor det vi har valgt å kalle “gode prosesser”, hvor vi tar for oss konfliktfylte prosesser, medvirkning, sosial aksept og good governance. I del fire, vil vi gi en grundig gjennomgang av bakgrunnen og fremgangsmåten i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land. Teorigrunnlaget vil fungere som en forankring for påfølgende drøftelser i kapittel fem.

Del I - En verden i endring

2.2 Det grønne skiftet - en omstilling

De globale klima- og miljøutfordringene krever en omstilling til et samfunn hvor vekst og utvikling skjer innen naturens tålegrenser.⁷ Samfunnet må gjennom et såkalt “grønt skifte”. “Grønt skifte” betyr forandring i mer miljøvennlig retning, og begrepet ble i 2015 kåret til årets nyord av Språkrådet.⁸ Nikolai Winge skriver at dersom utviklingen fremover skal skje innenfor naturens tålegrenser, må det finne sted en omstilling innenfor alle deler av samfunnet, og at det er nettopp denne omstillingen som blir omtalt som “det grønne skiftet”.⁹

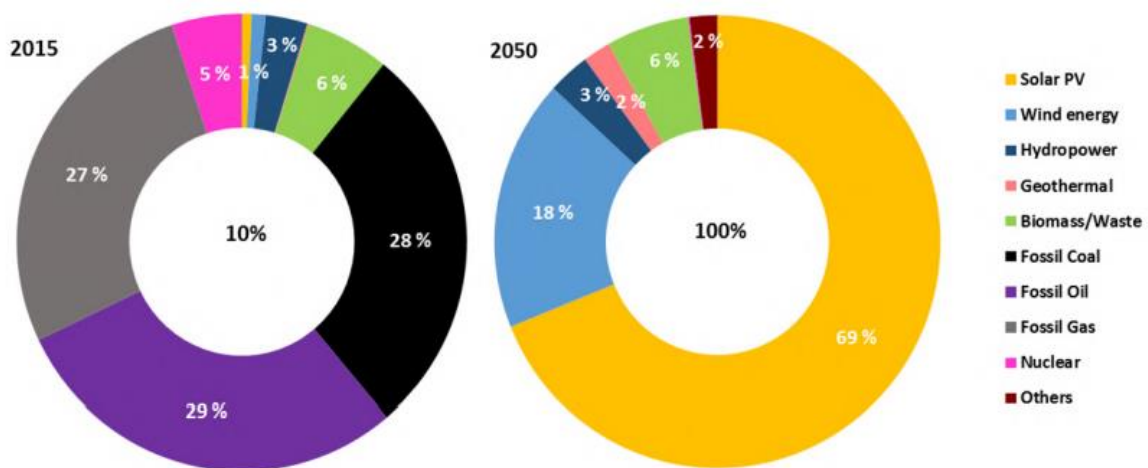
Klimaendringene er en av vår tids største trusler og berører alle land på alle kontinent. Som et resultat av utslipp av klimagasser fra blant annet energibruk, industri og transport har klimaendringene ført til global oppvarming og endrede nedbørsmønstre som påvirker både samfunn, natur og miljø. Hvor store endringene blir, avhenger av hvor store de globale

⁷ Klima- og miljødepartementet 2014

⁸ Olerud 2019

⁹ Winge 2016

klimagassutslippene blir fremover. Om verden ikke lykkes å redusere utslippene betydelig de nærmeste årene, er det svært stor risiko for at klimaendringene vil få alvorlige og vidtrekkende konsekvenser.¹⁰ I rapporten *Global Energy System based on 100% Renewable Energy* som ble publisert i mars 2019 av LUT University og Energy Watch Group, mener forskerne at en global overgang til 100 prosent fornybar energi på tvers av alle sektorer - kraft, varme, transport og vann-avsaltning er oppnåelig innen 2050.¹¹ Videre peker de på at en overgang til global fornybar energi er det eneste bærekraftige alternativet for energisektoren, og at det ikke er et spørsmål om teknisk gjennomførbarhet eller om økonomisk konkurransedyktighet, men om politisk vilje.¹¹ For at verden skal kunne nå målet om et 100 prosent fornybart energisystem legges det til grunn at ulike fornybare kilder vil bli benyttet, hvor solenergi blir den viktigste drivkraften med 69%, etterfulgt av vindkraft med 18% jf. figur 1.



Figur 1. Fordeling av primærenergi i 2015 og 2050. Kilde: Ram et al. 2019:1

Klimaendringene er en global utfordring som ikke respekterer landegrensler, og løsningene må koordineres på et internasjonalt nivå.¹² I 2015 ble verdens ledere enige om to viktige avtaler for jordas fremtid; klimaavtalen i Paris og FNs bærekraftsmål.

Parisavtalen er en internasjonal avtale som skal sørge for at verdens land klarer å begrense klimaendringene.¹³ Landene ble enige om å holde den globale temperaturøkningen godt under 2 grader og tilstrebe å holde den under 1,5 grader. Avtalen ble vedtatt i desember 2015

¹⁰ Meld. St. 41 (2016-2017) s.8

¹¹ Ram et al. 2019:1

¹² FN (u.å.)

¹³ FN 2018

og trådte i kraft november 2016. Høsten 2015 vedtok også FNs medlemsland 17 mål med 169 delmål for bærekraftig utvikling frem mot 2030. Målene skal fungere som en felles global retning for land, næringsliv og sivilsamfunn.¹⁴

Begrepet bærekraftig utvikling ble lansert av verdenskommissjonen for - pliktig miljø og utvikling, ledet av Gro Harlem Brundtland, i rapporten *Our common future* i 1987. I rapporten blir bærekraftig utvikling definert som: “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”.¹⁵ FN skriver at rapporten skulle løse både fattigdoms- og miljøproblemer og at den bidro til å forandre måten vi tenker om miljø- og utviklingsspørsmål.¹⁶ Bærekraftig utvikling består av tre dimensjoner; klima- og miljø, økonomi og sosiale forhold, som også reflekteres i FNs bærekraftsmål. Det er sammenhengen mellom disse som avgjør om noe er bærekraftig. Flere av FNs bærekraftsmål omhandler bruken av energi. Mål nummer 7, “ren energi for alle” tar sikte på å “sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi til en overkommelig pris for alle”. FN viser til at energi er den største bidragsyteren til klimaendringer, gjennom utslipp av CO₂ og andre klimagasser, og et av delmålene er derfor: “innen 2030 betydelig øke andelen fornybar energi i verdens samlede energibruk”. Videre mener FN at den bærekraftige løsningen er fornybar energi som vannkraft, vindkraft og solkraft.¹⁴ I mål nummer 13, “stoppe klimaendringene” fremgår det at “det må satses på langt mer fornybar energi og annen ren energi”, hvor et av delmålene er å “innarbeide tiltak mot klimaendringer i politikk, strategier og planlegging på nasjonalt nivå”.¹⁴

Norge er forpliktet gjennom EUs fornybardirektiv, som er en del av EØS-avtalen, til å fastsette bindende målsetninger for andel fornybar energi. Målet i fornybardirektivet fra 2009 er at EU i 2020 skal ha en andel fornybar energi som er 20 prosent av totalt energibruk. Norges mål i fornybardirektivet er en andel på 67,5 prosent fornybar energi i 2020, som er det klart høyeste målet i Europa.¹⁷ EU reviderte fornybardirektivet i juni 2018, og vedtok et høyere styringsmål for fornybar energi og energieffektivisering mot 2030, målet for fornybar

¹⁴ FN 2019b

¹⁵ Report of the world commission on Environment and Development 1987:41-42

¹⁶ FN 2019a

¹⁷ Riise (u.å.)

energi er nå 32 prosent.¹⁸ De nye reglene vil etterhvert måtte innføres også i Norge gjennom EØS-avtalen.

Klimaendringene skjer raskt, men det gjør også den teknologiske utviklingen som kan gi oss gode verktøy for å håndtere klimautfordringene.¹⁹ Verdens klimautfordringer har ført til store endringer av energisystemer verden over, spesielt i Europa. Men omstillingen til en mer klimavennlig energiforsyning, hvor man på en god måte tar hensyn til både verdiskaping for samfunnet, klimautfordringer, natur og miljø er en komplisert utfordring som må løses ikke bare globalt, men også lokalt. Norge må altså også selv finne sin egen vei til en grønn økonomi. Målet for det “grønne skiftet” i Norge er blant annet forankret i regjeringens målsetning om å sikre forsvarlig forvaltning av naturen som grunnlaget for fremtidig vekst og velferd. Et grønt skifte er del av arbeidet for bærekraftig utvikling.²⁰

Målet med norsk energipolitikk slik det fremgår av stortingsmelding nr. 25 (2015-2016), *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, er å legge til rette for effektiv, klimavennlig og sikker energiforsyning. Det fremgår at energisystemet er en sentral del av norsk økonomi og at det må være bærekraftig- både økonomisk, økologisk og sosialt.²¹ Store deler av energiforsyningen i Norge er allerede basert på fornybare energikilder og vi har i dag en tilnærmet utslippsfri kraftsektor. Regjeringen peker på at dette gir et gunstig utgangspunkt for omstillingen til lavutslippssamfunnet.²² Statnett la våren 2019 fram en rapport som viser at Norge har potensial til å bli et elektrisk samfunn og at det er mulig å erstatte all fossil energi med fornybar kraft. En premiss for beregningene er en økning av fornybar kraftproduksjon, hvor det fremheves i rapporten at “nå når det er lønnsomt å bygge ut vindkraft uten subsidier i Norge, mener vi dette er en realistisk forutsetning”.²³

¹⁸ Energi Norge 2018

¹⁹ Meld. St. 41 (2016-2017) s.8

²⁰ Klima- og miljødepartementet 2014

²¹ Meld. St. 25 (2015-2016) s.5

²² Meld. St. 25 (2015-2016) s. 209

²³ Statnett 2019:6

Av energimeldingen fremgår det at det skal legges til rette for en lønnsom produksjon av fornybar energi i Norge, hvor den store regulerbare vannkraften fortsatt skal være ryggraden i vårt energisystem.²⁴ Utnyttelse av vannkraften danner således et grunnlag for å satse på annen fornybar uregulerbar produksjon.²⁵ Regjeringen uttrykke et ønske om å oppnå en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft på land, en politikk som demper konflikter og bidrar til at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt og fremmet derfor forslag om at det skulle lages en nasjonal ramme for vindkraft på land.²⁶

Tvinnereim og Steinshamn analyserer i artikkelen *Folkelig aksept for klima- og energitiltak i Norge* holdninger til foreslåtte klimatiltak hvor det fremgår at det er en bred politisk enighet om at Norge skal bidra til å redusere utslippene sine på lik linje med andre land.²⁷ Forfatterne konkluderer med, basert på 4 runder med representative opinionsdata fra Norsk medborgerpanel, at politisk sett har man bred ryggdekning i folket for satsning på fornybar energi.²⁸ Det vises til at en kilde til feil i artikkelen er at hva respondenten svarer, ikke får praktiske konsekvenser for respondenten selv.²⁹ Klimabarometeret fra 2016 er en undersøkelse gjort av 1071 respondenter hvor det blant annet ble kartlagt holdning til fornybare energi og konkrete energitiltak hvorav 47% mente at regjeringen må legge til rette for utbygging av mer fornybar energi.³⁰ Ifølge samme rapport mente 65% av de som deltok, at Norge i for liten grad satser på utbygging av fornybar energi og 70% stiller seg positiv til vindkraft på land.³⁰ Overordnet er altså majoriteten positive utbygging av mer fornybar energi, inklusive vindkraft på land.

²⁴ Meld. St. 25 (2015-2016) s.8

²⁵ Meld. St. 25 (2015-2016) s.209

²⁶ Meld. St. 25 (2015-2016) s.9

²⁷ Tvinnereim og Steinshamn 2016:77

²⁸ Tvinnereim og Steinshamn 2016:85

²⁹ Tvinnereim og Steinshamn 2016:84

³⁰ TNS Gallup 2016

2.3 Forvaltning av energiresurser

Det grønne skiftet omhandler redusering av klimautslipp, men det handler også om at vi må utnytte våre ressurser på en bedre måte. Bærekraftig utvikling er som tidligere nevnt idéen om en samfunnsutvikling som imøtekommer dagens behov uten å forringe mulighetene for kommende generasjoner til å få dekket sine. Bærekraftig utvikling refererer altså til en langsiktig og rettferdig distribusjon av ressurser og muligheter, både nasjonalt og globalt.³¹ Men hvordan og på hvilken måte skal vi lede vårt samfunn inn på en mer bærekraftig sti, hvor vi utnytter og forvalter våre ressurser på en bedre måte? Og ikke minst, hvordan ønsker vi å bruke landets areal? Denne masteroppgaven omhandler vindkraft, en produksjonsform som er arealkrevende, men også fornybar. Dersom fornybare energikilder er svaret, hvilke former for fornybar energi ønsker vi å bruke og utvikle i Norge? Og ikke minst, hvor i landet ønsker vi en slik type “grønn energiproduksjon”?

Norge er svært rikt på natur- og energiresurser. Denne ressursrikdommen har vært- og er fremdeles et viktig grunnlag for økonomisk vekst. Seniorforsker Atle Harby peker på at frem til vår moderne tid var det stort sett nok av ressurser og vi kunne høste av naturens “overflod”, men at vi i senere tid blitt mer bevisst over at vi kan høste for mye og ødelegge naturen gjennom overutnyttelse, forurensning og vanskjøtsel.³² I Norge har vi et grunnlovsfestet vern av miljøet og ressursforvaltning gjennom Grunnloven³³ § 112, hvor det fremgår i første ledd, annet punktum at naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning.

Når man omtaler energiresurser skiller man ofte mellom ikke-fornybare og fornybare ressurser. Ikke-fornybare ressurser slik som olje og kull, er ressurser som ikke fornyer seg i overskuelig fremtid, hvor utvinningen av de innebærer at beholdningen reduseres i takt med uttaket.³⁴ Fornybare energikilder slik som vind, vann og solenergi, er derimot ressurser som inngår i jordas naturlige kretsløp og dermed kontinuerlig fornyes.³⁵ Slik som tidligere nevnt, mener både forskerne fra LUT University og Energy Watch Group, Statnett og FN at den bærekraftige løsningen er fornybar energi som vannkraft, vindkraft og solkraft. Dog må

³¹ Thygesen & Agarwal 2014

³² Harby 2006:1

³³ Lov 17 mai 1814 Kongerikets Norges grunnlov (grl.)

³⁴ Aaheim 1994:15

³⁵ Rosvold 2017

behovet for fornybar energi og klimautfordringer veies opp mot andre miljøhensyn og samfunnshensyn, herunder hensynet til lokalsamfunnet. Fornybare naturressurser har ofte alternative anvendelser. Utover det å fungere som grunnlag for energiproduksjon kan de også oppfattes som “frie goder”, for eksempel arealer brukt som rekreasjonsområder.³⁶ I vurderingen av eventuell kommersiell utnyttelse, slik som utbygging av et naturområde for vindkraftproduksjon, må ulike hensyn veies opp mot hverandre.

Vindkraft på land er regnet for å være en klimavennlig energiform og NVE, skriver at Norge har noen av Europas beste forutsetninger for etablering av vindkraftproduksjon.³⁷

Vindkraftanlegg er imidlertid også en landskapsendrende og arealkrevende produksjonsform, som ofte kommer i konflikt med andre viktige miljø- og samfunnshensyn. Erna Solberg uttalte i Bergens Tidende den 23 november 2018 at; “hvis vi ikke tar vare på klimaet, vil konsekvensene for klassisk naturvern bli enormt mye større enn det vindkraftutbyggingen representerer”.³⁸ Solberg mener at vi må ta inn over oss at hele energisystemet er i stor endring og at vi trenger en kombinasjon av ulike energikilder, slik som vind, vann, sol og jordvarme. På spørsmål om hvor mye inngrepsfri norsk natur som må “ofres” for å øke vindkraftproduksjonen svarte statsministeren; “Nå lages det en nasjonal ramme for vindkraft, og den vil gi oss et mer bevisst forhold til hvor vi bygger ut og hvilke områder som er best egnet”.³⁸

³⁶ Aaheim 1994:22

³⁷ NVE 2015

³⁸ Hansen & Andersson 2018

2.4 En sektorbasert arealforvaltning

Arealer er en begrenset ressurs som skal tilgodese mange samfunnsbehov - alt fra boligbebyggelse og kraftproduksjon, til friluftsliv og rekreasjon. Diskusjonen rundt hvordan vi skal forvalte og utnytte landets naturressurser og arealer er ingen ny diskusjon. Allerede på 1960-tallet var arealpolitikken omdiskutert.³⁹ Bredo Berntsen peker på at etter Miljøverndepartementets opprettelse i 1972 var det en økende interesse for planmessig bruk av naturressursene.⁴⁰ Nikolai K. Winge peker imidlertid på at det ikke var før i stortingsmelding nr. 31 for perioden 1992-93 at det for første gang ble laget mål og prinsipper for det som ble kalt for “en helhetlig arealpolitikk”.⁴¹ Ønsket om og fokuset på en helhetlig arealforvaltning har siden den gang blitt et gjenvendende tema i flere stortingsmeldinger helt frem til i dag.⁴¹

Det er i utgangspunktet kommunene og landets grunneiere som bestemmer hvordan arealene skal brukes, men dog innenfor rammene av nasjonal politikk. Maktforholdet i det norske samfunnet har blitt utredet to ganger. Første gang av et regjeringsoppnevnt forskerutvalg i perioden mellom 1973 - 1982. Så i perioden 1998-2003 ble det foretatt en ny utredning som ble kalt for *Makt- og demokratiutredningen*, hvor hovedtemaene var vilkårene for det norske folkestyret og endringer knyttet til dette som følge av blant annet miljøutfordringer og teknologiutvikling.⁴² En av hovedkonklusjonene fra utredningen var at den norske staten er en fragmentert stat og at en uoversiktlig styring på mange nivåer - europeisk, statlig og lokalt - gjør det uklart hvem som har ansvaret for vedtak og hvor de kommer ifra.⁴³ En overdreven sektorisering kan bli et problem for helhetlig forvaltning av energiresurser, siden dette like mye omhandler arealplanlegging, eiendom, miljø og klima som om energipolitikk. Hvor disse temaene er ulike sektorer i utgangspunktet, men hvor man likevel har et behov for å se det i sammenheng.

³⁹ Winge 2013:40

⁴⁰ Berntsen 2011:292

⁴¹ Winge 2013:22-23

⁴² Berg 2018a

⁴³ Universitetet i Oslo 2010

Knut H. Sørensen peker på at tilretteleggingen for infrastruktur og produksjonen av elektrisitet etterhvert i moderne samfunn har blitt sett på som en del av det offentlige ansvar.⁴⁴ Klima- og miljødepartementet mener at det offentlige må sørge for en fremtidsrettet infrastruktur og en bærekraftig naturressurs- og arealforvaltning.⁴⁵ I stortingsmelding nr 33 (2012-2013) *Klimatilpasning i Norge* blir det pekt på at det i Norge er lange tradisjoner for at sektormyndighetene selv håndterer sine egne utfordringer.⁴⁶ I de statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning fremgår det imidlertid at klimatilpasning er et sektorovergripende hensyn som krever samordning og samarbeid på tvers av sektorer.⁴⁷

Lov 27 juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, pbl.), er i dag den sentrale loven for offentlig samfunnsplanlegging og arealforvaltning, hvor en av bærebjelkene er prinsippet om samordning. “Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser” jf. pbl § 1-1 annet ledd. I forarbeidene til dagens lovverk står det at bestemmelsen peker på det sentrale formålet med en samordnet samfunnsplanlegging, nemlig at bruken av arealer og andre ressurser skal vurderes i sammenheng med en bredere samfunnsplanlegging hvor også for eksempel økonomiske, sosiale og kulturelle forhold omfattes. Videre blir det vist til at med *ressurser* menes ikke kun “rene arealressurser” men også ressurser som luft, vann og energi.⁴⁸ I forarbeidene pekes det videre på at samfunnsutviklingen har medført økt spesialisering og sektorisering og at det er stor konkurranse om ressurser til mange formål og skarpere konflikter i forvaltningen av arealer.⁴⁹ Planlegging skal derfor være sektorovergripende, fungere som et felles redskap for offentlige myndigheter og danne et felles gjennomføringsgrunnlag for både myndigheter og private.⁴⁸

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte Asplan Viak i perioden november 2015 til februar 2016 en kartlegging og vurdering av erfaringer med samordning etter plan- og bygningsloven med vekt på LNFR-utmark, sjø og utbygging. I prosjektet undersøkte man også saksbehandling etter sektorlover. Det ble i rapporten blant

⁴⁴ Sørensen 2007:9

⁴⁵ Klima- og miljødepartementet 2014

⁴⁶ Meld. St. 33 (2012-2013) s.9

⁴⁷ Forskrift 28 september 2018 nr.1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

⁴⁸ Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s.170

⁴⁹ Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s.5

annet konkludert med at det foreligger et omfattende sektorlovverk, der enkelte sektorlover kan stå i konflikt med hverandre i konkrete plansaker, hvilket krever samordning, både i planprosesser og når det gis tillatelse etter sektorlover.⁵⁰ Nikolai K. Winge gir i sin bok *Kampen om arealene* en fremstilling av utviklingen av utmarksforvaltningen i Norge. Fremstillingen viser en arealforvaltning som på bakgrunn av samfunnsutviklingen har blitt mer kompleks enn tidligere, hvor presset på landets arealer har økt betydelig og hvor interessemotsetningene i vår offentlige forvaltning er blitt mer markante. Winge beskriver en fragmentert og sektorbasert utmarksforvaltning, hvor han peker på at myndighetene i stor grad kjemper om gjennomslag for “sine” arealinteresser i forbindelse med enkeltsaker.⁵¹ Imidlertid viser også Winge til at fokuset på å sikre samordning og koordinering mellom forvaltningsorganene har økt, men påpeker samtidig at til tross for et økt fokus på samordning er konfliktbildet i utmarksområdene stort sett uendret.⁵²

Aarsæther løfter frem en interessant dimensjon angående sektorisering og fragmentering, hvor han skriver at “det er litt av et paradoks at meningene i samfunnsdebatten spriker i to retninger når det gjelder samfunnsplanlegging” og at det er “sterke argumenter for å drive helhetlig innrettet samfunnsplanlegging, og for hvor viktig det er å etablere kunnskap som ikke begrenses til enkelte sektorer i samfunnet”. På den andre siden viser Aarsæther til at det stadig blir stilt spørsmål ved om hvor fruktbart det egentlig er å ha som mål å planlegge “hele” samfunn.⁵³ Uansett hva man måtte mene vil være en “riktig” eller mest gunstig fremgangsmåte, så er det et stort politisk og forvaltningsmessig fokus på “samhandling”, “helhetlig tenking” “effektivisering”. Aarsæther og Buanes påpeker at sektorplanlegging har en “sterk tendens til å sprike” ved at den gjennomføres av enkeltsektorer som opplever å “være i konkurranse med hverandre om prioriteringer” og den kan derfor ikke bli sett på som en helhetlig statlig aktivitet.⁵⁴ Og staten “kan i liten grad oppfattes som en entydig territoriell planaktør”.⁵⁵ Dog legger plan- og bygningsloven det slik som tidligere nevnt, vekt på oppgaven med å koordinere arbeidet til statlige enkeltsektorer og det er et mål at signalene som blir sendt nedover i forvaltningssystemet ikke skal oppleves som sprikende.⁵⁵

⁵⁰ Asplan Viak 2016:42

⁵¹ Winge 2013:20

⁵² Winge 2013:51

⁵³ Aarsæther 2012:44

⁵⁴ Aarsæther og Buanes 2012:125

⁵⁵ Aarsæther og Buanes 2012:128

Del II - Statlig styring og kompetanse

2.5 Hva vil det si å planlegge?

På bakgrunn av den tilsynelatende usikkerhet som kretser rundt “kategoriseringen” av den nasjonale rammen for vindkraft må vi før vi går dypere inn i materien, begynne med å ta for oss selve begrepet “planlegging” og hva det vil si å planlegge noe.

Planlegging er et begrep som har en rekke definisjoner og Nils Aarsæther viser til at det finnes mange typer av planlegging og at det ikke finnes en klar og felles utformet definisjon på hva planlegging er, men peker samtidig på at planlegging som handlingstype har noen sentrale kjennetegn - den er en målrettet, fremtidsorientert og kunnskapsbasert handling.⁵⁶ Aarsæther skriver også at “planhandlinger” alltid er rettet mot en konkret oppgave og at det dreier seg om å realisere mål, men at disse oppgavene og målene kan være av høyst ulike karakter.⁵⁶ Doktor ingeniør Tor Medalen skriver at to dimensjoner er helt sentrale når planlegging defineres, og det er at “planlegging er en målorientert aktivitet, og en konsekvensorientert aktivitet der en søker å unngå eller avbøte uheldige konsekvenser av tiltak en ønsker å gjennomføre”.⁵⁷ Aarsæther et al. forklarer planlegging som “en organisert aktivitet hvor aktører utfører fremtidsrettede mål og bruker kunnskap og profesjonelle arbeidsmetoder for å analysere, prioritere og samordne tiltak for å nå disse målene” og peker på at planlegging per definisjon er en kunnskapsbasert virksomhet.⁵⁸ Terje Holsen og Asle Moltumyr skriver at planleggingens grunnleggende formål er å legge bedre til rette for å nå de mål eller situasjoner for fremtiden som en ellers kanskje ikke ville ha nådd. Samfunnsplanlegging blir således en fremtidsrettet, men også målrettet aktivitet bunnet i et ønske eller en visjon om hva slags samfunn man vil ha.⁵⁹

⁵⁶ Aarsæther 2012:26

⁵⁷ Medalen 2008:5

⁵⁸ Aarsæther et al. 2012:15-16

⁵⁹ Holsen & Moltumyr 2015

2.6 Statlig planmyndighet og dens kompetanse

Kraftforsyning er en viktig nasjonal interesse og det lagt opp til en sterk statlig kontroll og styring av energisektoren.⁶⁰ Planlegging er en viktig del av vår politisk folkevalgte styring av samfunnsutviklingen og som finner sted på tre ulike nivåer: statlig, regionalt og kommunalt nivå. Men slik Pedersen et al. peker på er det ikke noe “alminnelig overordningsforhold”, selv om plannivåene er hierarkisk bygget. Selv om det ikke foreligger et alminnelig overordningsforhold er det staten som i utgangspunktet er det overordnede organ og som har det øverste ansvaret for planlegging i Norge, dette for å sikre at nasjonale og overordnede regionale hensyn blir ivaretatt gjennom kommunal og regional planlegging.⁶¹

Staten oppretter både rammer og retningslinjer for forvaltningens arbeid med planlegging. I følge plan- og bygningsloven § 3-5 første ledd annet punktum, og kapittel seks om nasjonale planoppgaver, omfatter statens kompetanse; nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging som skal gis hvert fjerde år og skal følges opp i planleggingen jf. pbl. § 6-1, statlige planretningslinjer jf. pbl. § 6-2, statlige planbestemmelser jf. pbl. § 6-3 og statlig arealplan jf. pbl. § 6-4. Hovedansvaret for å utarbeide arealdisponeringsplaner ligger hos kommunene, men i disse planarbeidene skal også regionale og nasjonale interesser i arealdisponeringen og ressursforvaltningen ivaretas.⁶² Dog kan staten dersom den ønsker å sikre at spesielle interesser blir ivaretatt, gripe inn overfor kommunene ved å lage statlige planretningslinjer, enten for landet som helhet eller for egnede, geografisk avgrensede områder. Hensikten med statlige planretningslinjer er at de skal konkretisere de nasjonale forventningene og markere nasjonal politikk på områder som det er spesielt viktig at blir fulgt opp gjennom den regionale og den kommunale planleggingen.⁶² I forskrift 28 september 2018 nr.1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, som blitt gjort gjeldende for hele landet, fremgår det at kommuner, fylkeskommuner og staten gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse skal stimulere til, og bidra til reduksjon av klimagassutslipp. Retningslinjene skal legges til grunn i statlige sektormyndigheters deltakelse i planprosesser, og dersom sektormyndigheter har tilgrensende ansvarsområder skal disse vurdere behovet for samarbeid og samordning seg imellom.

⁶⁰ Gjerald 2012:6

⁶¹ Pedersen et al. 2010:102

⁶² Pedersen et al. 2010:104

Videre blir det presisert at nasjonale organer har ansvar for å innhente, systematisere og tilrettelegge kunnskapen for bruk i planlegging og gjøre den tilgjengelig for aktuelle brukere.⁶³

De statlige planbestemmelsene blir regulert av § 6-3 i plan- og bygningsloven, hvor det fremgår at “når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser” kan Kongen for et tidsrom av inntil ti år nedlegge forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av blant annet departementet. En forutsetning for slike statlige planbestemmelser er at de blir innarbeidet i de kommunale planene, og for kommunen vil slike planbestemmelser ha karakter av rettslig bindende direktiv.⁶⁴

Vedrørende statlige arealplaner fremgår det av plan- og bygningsloven § 6-4 første ledd, at de kan utarbeides og vedtas; “når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anlegg- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det”. Det er således tale om særlige tilfeller og Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver at “statlig plan kan benyttes i situasjoner hvor det ikke kan forventes at den ordinære kommunale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten”.⁶⁵ Kompetansen til å vedta slike planer er lagt til departementet som kan kontakte gjeldende kommune for samarbeid eller de kan bestemme og vedta innholdet uavhengig av kommunens syn på arealanvendelsen i området.⁶⁶

Det er laget en særregel for energitiltak ved at OED, kan bestemme at en endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg uten videre skal ha virkning som en statlig arealplan jf. pbl. § 6-4 tredje ledd, hjemmelen fremgår også av energiloven § 3-1 fjerde ledd. Av forarbeidene fremgår det at bakgrunnen for bestemmelsen først og fremst er hensynet til å unngå at det settes i gang og gjennomføres kommunale reguleringsprosesser i strid med gitte konsesjoner for energiproduksjonsanlegg, men at den også kan benyttes i tilfeller hvor det er blitt gitt konsesjoner som kommer i strid med kommuneplanens arealdel og dersom kommunen ikke ønsker å endre eller dispensere fra arealdelen.⁶⁷ Det fremgår i § 6-4 tredje ledd siste punktum,

⁶³ Forskrift 28 september 2018 nr.1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

⁶⁴ Pedersen et al. 2010:105 og 138

⁶⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2009

⁶⁶ Pedersen et al. 2010:139

⁶⁷ Ot. prp. nr.32 (2007-2008) s.197

at departementets vedtak ikke kan påklages. I forarbeidene påpekes det at slike vedtak regelmessig vil treffes samtidig med endelig konsesjonsvedtak.⁶⁸ Bestemmelsen må ses i sammenheng med plan- og bygningslovens § 12-1 tredje ledd hvor det fremgår at kravet til reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak ikke gjøres gjeldende for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven.

Dersom en konsesjon får virkning som statlig arealplan vil det ikke være behov for et kommunalt regulerings- eller dispensasjonsvedtak for å gjennomføre prosjektet. Winge skriver at bestemmelsen sjelden har blitt brukt og at den hovedsakelig har hatt en funksjon som et ris bak speilet, ved at kommunene kanskje blir mer tilbøyelig til å rette seg etter nasjonale interesser i planprosessen.⁶⁹ Som et eksempel på at denne muligheten har blitt benyttet, vises det til en vindkraftsak i Gjesdal kommune i 2017 hvor OED, etter anmodning fra utbygger, bestemte at et tidligere gitt konsesjonsvedtak skulle ha virkning som en statlig arealplan. Bakgrunnen for vedtaket var at utbyggeren ASKO etter å ha fått konsesjon søkte til kommunen om å få dispensasjon fra gjeldende kommunale planer. Gjesdal kommune innvilget først søknaden om dispensasjon, men trakk den senere tilbake etter klage fra CE Næring AS. Departementet viser i saken til at det hadde gått tre år siden konsesjonen ble gitt og at kommunen var positive til planene da saken ble konsesjonsbehandlet og at vedtaket ikke ble påklaget. “Av hensyn til tidsaspektet og et rimelig krav til forutsigbarhet for konsesjonæren, fant departementet at det var grunnlag for å ta anmodning om statlig plan til følge”.⁷⁰ I en artikkel publisert i E24 den 23. april 2019 står det at “Trønderenergi ber staten gripe inn etter at Frøya kommune i forrige uke stanset arbeidet med et omstridt vindprosjekt”.⁷¹ På bakgrunn av konflikt med demonstranter og et vedtak i kommunestyret i Frøya om å stanse utbyggingen ber Trønderenergi staten å gi konsesjonene virkning som statlig arealplan. Eksemplene illustrerer en interessant dynamikk i relasjonen mellom ulike styringsnivåer, ved at selv om det har blitt gitt konsesjon etter energiloven kan kommunen likevel stoppe prosjektet, men i slike tilfeller kan staten overstyre det kommunale selvstyret med en statlig arealplan. Forholdet til det lokale selvstyret kommer vi tilbake til i påfølgende kapittel.

⁶⁸ Ot. prp. nr.32 (2007-2008) s.197

⁶⁹ Winge 2013:353

⁷⁰ OED 2017a:3

⁷¹ Malkenes Hovland 2019

Staten har i kommunal og regional planlegging gjennom dagens plan- og bygningslov fått en styrket rolle.⁷² Aarsæther og Buanes skriver i *Staten- fra planaktør til planforvalter* at plan- og bygningsloven i all hovedsak dreier seg om hvilken måter staten kan gi retningslinjer og forventninger til den kommunale og regionale planleggingen, og at den redegjør for hvilke overordnede prinsipp som skal ligge til grunn for statens “egne plan-intervensjoner”.

Aarsæther og Buanes viser til at den planleggende staten i tillegg kan opptre som en “overordnet territoriell planaktør” hvilket betyr at den har styringsambisjoner vedrørende ressursfordeling for hele landet.⁷³ Ofte dreier det seg om spørsmål og prosjekter som er for store for den enkelte kommune eller fylke, og som derfor utfordrer sentrale styresmakter til å opptre som “overordnet territoriell planaktør”.⁷³ Samtidig viser forfatterne til at omtalen av rollen som “overordnet territoriell planaktør” i loven er nok så “avdempet”.⁷⁴ Aarsæther og Buanes peker imidlertid på at dette ikke betyr at det er et fullstendig fravær av en overordnet, langsiktig styring av landet, men at disse statlige oppgavene i liten grad blir oppfattet som planoppgaver.⁷⁴ Disse oppgavene gjennomføres heller som store, statlige prosjekter der “territoriell endring eller territoriell stabilisering er en overordnet målsetning eller tiltenkt sideeffekt”.⁷⁵ Det blir vist til eksempler som forsyningslinjer for kraft og lokalisering av petroleumsanlegg. Forfatterne skriver; “Utenfor planloven sitt virkeområde blir det således fattet vedtak i Storting og regjering som kan ha vidtrekkende og langsiktig betydning for hvordan Norge som geografisk område endrer seg”.⁷⁵

⁷² Aarsæther et al. 2012:21

⁷³ Aarsæther & Buanes 2012:121

⁷⁴ Aarsæther & Buanes 2012:122

⁷⁵ Aarsæther & Buanes 2012:123

2.7 Forholdet til det lokale selvstyret

Fornybar energipolitikk kan på mange måter beskrives som et komplekst og utfordrende felt, og spørsmål om vindkraft skal bygges på land i Norge og *hvor mye og hvor* vindkraftanleggene skal lokaliseres er i dag politiske spørsmål. Men hvem skal ha siste ordet? Er det kommunen der vindkraftanlegget skal bli bygget, eller er det staten? For å trekke en parallell til utviklingen av vindkraft er planleggingen i stor grad det Bente Johnsen Rygg kaller for “top-down based”, hvor det er vanlig å prioritere fellesskapet og kampen mot klimaendringer over lokale hensyn.⁷⁶ Hvor “byrden” deretter blir overlatt til lokalsamfunnet med tanke på lokale konsekvenser overfor naturen, landskapet og det biologiske mangfoldet.⁷⁶ Samtidig poengterer Johnsen Rygg at nasjonale interesser i vindkraftutvikling ikke nødvendigvis er overførbare til lokale interesser som igjen gjør det vanskelig å finne egnede områder for vindkraftverk.⁷⁶

Thomas Chr. Wyller skriver at for å holde orden på “fellesanliggender” er vårt samfunn organisert politisk.⁷⁷ Fellesanliggender i vår sammenheng kan sies å være klimautfordringene, bruken av fornybare energikilder og målet om en bærekraftig samfunnsutvikling. Det norske politiske systemet, både for Stortinget men også for lokalplanet, er gjennomført representativt ved at man via frie og periodiske valg utpeker sine representanter.⁷⁸ Dette representasjonsprinsipp ligger til grunn for det formelle styringssystemet, men Wyller peker dog på at det norske demokratiet “fungerer i sin helhet via et komplekst samvirke mellom mange ulike organer, på flere nivåer og langs flere kanaler”.⁷⁸ Graver skriver at forvaltningen er konstruert ut fra prinsippet om sentralisert styring med fagspesifikke enheter på sentralt og lokalt nivå.⁷⁹ Kommunene og fylkeskommunene er en del av den offentlige forvaltningen, samtidig som disse forvaltningsnivåene også utgjør selvstendige enheter uavhengig av den statlige forvaltningen. Dette følger av prinsippet om det “lokale selvstyret” som er indirekte lovfestet i kommuneloven⁸⁰ § 6. Det lokale, også kalt for det kommunale selvstyret har lenge vært en del av samfunnsordningen i Norge, men har frem til 2016 ikke vært uttrykkelig regulert i lov eller i grunnlov. Våren 2016 ble imidlertid det som tidligere kun har vært et ulovfestet

⁷⁶ Johnsen Rygg 2012:168

⁷⁷ Wyller 2006:9

⁷⁸ Wyller 2006:27

⁷⁹ Graver 2007:153

⁸⁰ Lov 25 september 1992 nr.107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

prinsipp om kommunalt selvstyre grunnlovfestet og fremgår nå av grunnlovens § 49 andre ledd. Grunnlovfestingen innebærer også en oppfølging av Europarådskarakteret av 15/10 1985 om lokalt selvstyre, hvor det i artikkel 2 fremstilles krav om at prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjennomføres.⁸¹

Kommunalt selvstyre innebærer at en stor og betydelig del av det utøvende apparatet i kommunen ikke er underlagt regjeringens styring.⁸² Norge er i dag hva som kalles for en enhetsstat, hvilket innebærer at den politiske myndigheten er samlet i de nasjonale organer og institusjoner, hvor lokale enheter har en delegert myndighet.⁸³ Det lokale selvstyret må derfor også fungere innenfor rammene av nasjonale mål.⁸⁴ Hvilket også fremgår av kommunelovens § 1, ved at det kommunale og fylkeskommunale folkestyre skal underordnes “det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling”. I Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) fremgår det at det er i dag ikke lovfestet prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret.⁸⁵ Et av prinsippene er forholdsmessighetsprinsippet, som innebærer at nasjonale myndigheter ikke bør gripe inn overfor kommunesektoren i større grad enn nødvendig.⁸⁵ Dette prinsipp blir gjenspeilet i veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, hvor det fremgår at detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål om blant annet effektiv og samordnet bruk av offentlig ressurser og bærekraftig utvikling.⁸⁶ Martine Berger Sjøvold sammenlignet i sin masteroppgave rammebetingelsene for utbygging av vindkraft i Norge og i Sverige, hvor hun blant annet konkluderer med at “i Sverige har de svenske kommunene vetorett og dermed stor makt i vindkraftutbyggingen i motsetning til i Norge, der kommunene kun er høringspart”.⁸⁷ Johnsen Rygg viser imidlertid til at det nåværende konsesjonssystemet legger stor vekt på lokale synspunkt, og at de derfor i realiteten har det siste ordet i konsesjonsprosessene.⁸⁸

⁸¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2006

⁸² Graver 2007:153

⁸³ Berg 2018

⁸⁴ Meld. St. 12 (2011-2012) s.5

⁸⁵ Prop. 46 L (2017-2018) s. 25

⁸⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016 s.4

⁸⁷ Berger Sjøvold 2015:76

⁸⁸ Johnsen Rygg 2012:168

2.8 Forholdet til legalitetsprinsippet

Den tradisjonelle tilnærmingen til legalitetsprinsippet er at forvaltningen må ha hjemmel i lov for å treffe vedtak, ofte i forbindelse med ulike tiltak som griper inn i det enkeltes individs rettsstilling.⁸⁹ Frem til revisjonen av grunnloven i 2014 var legalitetsprinsippet et ulovfestet prinsipp i Norge, men det ble likevel ansett som et prinsipp av grunnlovs rang og en del av konstitusjonell sedvanerett.⁹⁰ I dag fremgår prinsippet av grunnlovens § 113, hvor det er slått fast at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov. Denne siden av legalitetsprinsippet, hvor myndigheten gjør hva som karakteriseres som et “inngrep” kaller Graver for den “materielle tilnærmingen”.⁹¹ Men hva med de tilfeller hvor myndighetene ikke gjør et “direkte inngrep” overfor borgerne? Graver viser til den “formelle tilnærmingen” som blir presentert av Eckhoff og Smith.⁹² Eckhoff og Smith skriver at den tradisjonelle måten å formulere legalitetsprinsippet på ikke er helt tilfredsstillende på grunn av at de anviste kriteriene i enkelte henseende setter for snevre rammer.⁹² De peker på at et sikrere grunnlag for å finne ut når hjemmel i lov er nødvendig er å se på forholdet mellom lovgiverkompetansen og kompetansen som bygger på annet grunnlag, hvor utgangspunktet er at kompetanse er nødvendig for å treffe rettslig bindende beslutninger.⁹³ I alle tilfeller hvor kompetansen ikke følger noen gitt kompetansegrunnlag trengs det hjemmel i lov. Graver henviser til Boe 1983, som har visse reservasjoner mot den formelle tilnærmingen ettersom han mener den legger skjul på at man i avgjørelsen av hvor langt kompetansegrunnlagene strekker seg, må se hen til materielle vurderinger.⁹⁴ Boe mener at inngrep overfor borgerne ikke går an uten lovhjemmel, med mindre man befinner seg i prinsippets randsone og det er for eksempel tale om utnyttelse av det offentliges eierrådighet.⁹⁴ Graver mener selv at kravet til legalitet i forvaltningen både har en formell og en materiell side, hvor den formelle krever at all normering må bunne i en eller annen form for kompetanse, mens den materielle siden krever hjemmel i lov når det er tale om tiltak som er inngripende overfor borgerne.⁹⁵

⁸⁹ Store norske leksikon 2015

⁹⁰ Ulserød 2017

⁹¹ Graver 2007:216-217

⁹² Eckhoff & Smith 2010:362

⁹³ Eckhoff & Smith 2010:363

⁹⁴ Boe 1983, referert i Graver 2007:218

⁹⁵ Graver 2007:218 - 219

2.9 Regionale planer for vindkraft

Regjeringen vedtok i 2007 *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg*. I retningslinjene ble regionale planer for vindkraft lansert som et egnet virkemiddel for helhetlige vurderinger av områder som er aktuelle for vindkraftutbygging, og som ble ansett for å kunne styrke grunnlaget for en hensiktsmessig planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg.⁹⁶ De regionale planene skulle ifølge retningslinjene fokusere på å kartlegge og karakterisere områders konfliktpotensial uten å omfatte vurderinger av enkeltprosjekter. For å fremme utbygging av vindkraftanlegg med akseptabelt konfliktnivå ble det anbefalt i retningslinjene å utarbeide regionale planer i form av fylkesdelplaner etter plan- og bygningsloven.⁹⁷

Roel May skriver i rapporten *Strategisk konsekvensutredning for landbasert vindkraft - En evaluering av regionale planer for vindkraft* at de regionale planene skulle sørge for en overordnet og hensiktsmessig planlegging og lokalisering av vindkraftverk i et fylke eller i en region.⁹⁸ Rapporten viser at NVE i 17 av 34 godkjente sakene og nevnte fylkesdelsplanen som bakgrunn, hvorav åtte fulgte planens vurderinger, hvor May skriver at NVE begrunner mulige avvik blant annet med at “en fylkesdelplan for vindkraft er et retningsgivende verktøy, og ikke en bindende plan” og at de forsøker å ta hensyn til alle beslutningsrelevante virkninger.⁹⁹ Noen av rapportens viktigste konklusjoner er at organisering og medvirkningsmuligheter under planarbeidet har vært godt ivaretatt, unntatt konsultasjonen med sektormyndigheter og nabofylker.¹⁰⁰ Videre har de fleste av de evaluerte planene på ulike måter omtalt kvaliteten av kunnskapsgrunnlaget og eventuelle datamangler, men det har ikke blitt satt fokus på overvåking av viktige miljøeffekter for å forbedre datagrunnlaget.¹⁰⁰

Riksrevisjonen konstaterte i 2014 at de utarbeidede regionale planene for vindkraft fungerte i liten grad som styringsverktøy for å avklare hvor vindkraftutbyggingen skal være og hvordan utbyggingen skal avveies i forhold til andre interesser.¹⁰¹ I stortingsmelding 25 (2015-2016), blir det også pekt på at i de fylkene som har godkjente planer for vindkraft, har man tatt ulike

⁹⁶ Miljøverndepartementet & Olje- og energidepartementet 2007:25

⁹⁷ Miljøverndepartementet & Olje- og energidepartementet (u.å.) s.3

⁹⁸ May 2011:3

⁹⁹ May 2011:30-31

¹⁰⁰ May 2011:32

¹⁰¹ Riksrevisjonen 2014:9

hensyn inn i vurderingene av utvelgelsen av områder. I tillegg pekes det på at sammenhengen mellom vindressurser, nettkapasitet og utpekte områder i noen planer har vært for svak, hvilket har resultert i at planene har fått en varierende kvalitet.¹⁰² De regionale planene kan på mange måter sies å være forløper til nasjonal ramme for vindkraft, hvor erfaringene med disse muligens kan gi noen indikasjoner på hvorfor man senere følte behov for et nasjonalt initiativ i form av en nasjonal ramme for vindkraft på land.

¹⁰² Meld. St. 25 (2015 - 2016) s.193

2.10 Forvaltningen av dagens vindkraftutbygging

Miljørettslige prinsipper er gitt en sterk plass i norsk lovgivning, hvor plan- og bygningsloven er den sentrale loven for offentlig samfunnsplanlegging og arealforvaltning. Loven er både sektornøytral og sektorovergripende og inneholder hva som kan benevnes for et grunnleggende regelverk for utforming av arealplaner og omfatter samfunns- og arealplanlegging både på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Den angir både hva for tiltak som kan lokaliseres på et gitt areal, og regler om utredning av konsekvenser av slike tiltak.¹⁰³ Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, hvor det skal legges vekt på langsiktige løsninger og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives jf. pbl § 1-1 fjerde ledd. De fleste utbyggingstiltak reguleres gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser om ordinær byggesaksbehandling, men det finnes flere unntak. Noen tiltak skal i tillegg behandles etter særskilte sektorlover, slik som anlegg for produksjon av elektrisk energi.¹⁰⁴

Vindkraftverk med en installert effekt over 1 MW og mer enn 5 vindturbiner, kan ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon. Konsesjonsprosessen for utbygging av vindkraftanlegg reguleres i hovedsak av plan- og bygningsloven og energiloven¹⁰⁵, to lover som har svært forskjellige utgangspunkt og institusjonell forankring.¹⁰⁶ Formålet med energiloven er at den 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.” jf. enl. § 1-2. I forskrift om konsekvensutredninger stilles det krav om at det skal utarbeides melding og konsekvensutredning for vindkraftverk med installert effekt på mer enn 10 MW jf. forskrift 21 juni 2017 nr. 854 (forskrift om konsekvensutredninger) vedlegg 1, punkt. 28.

Det er OED som i dag har det overordnede ansvaret for utbygging av vindkraft i Norge, mens det er NVE som er ansvarlig myndighet for å behandle søknader om konsesjon av vindkraftverk. Saksgangen frem til endelig konsesjon er en omfattende og grundig prosess, som i de fleste tilfeller tar flere år, hvor NVE må følge både plan- og bygningsloven og

¹⁰³ Fauchald 2018:2

¹⁰⁴ Byggesaksforskriften § 4-3 litra c.

¹⁰⁵ Lov 29 juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven, enl.)

¹⁰⁶ Fauchald 2018:1

energiloven men også en rekke andre lover og forskrifter gjennom konsesjonsbehandlingen.¹⁰⁷ Lov 10 februar 1967 om behandling i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.) gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov jf. fvl. § 1 første punktum. Med forvaltningsorgan menes et hvert organ for stat eller kommune jf. fvl. § 1 annet punktum, dog er stortinget unntatt jf. fvl. § 4 fjerde ledd. Energiloven har ingen bestemmelser om at forvaltningsloven ikke kommer til anvendelse som derfor innebærer at loven dermed gjøres gjeldende for saksbehandlingen i konsesjonsprosessen. NVE må derfor behandle alle innkomne meldinger jf. fvl. § 11 a første ledd, som sier at forvaltningen har plikt til å forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Videre har forvaltningsorganer hjemmel til å fatte ulike typer av vedtak hvilket fremgår av fvl. § 2 første ledd litra a – c. Med offentlig myndighetsutøvelse menes avgjørelser som er truffet under utøving av offentlig myndighet og som er bestemmende for rettigheter eller plikter til private rettssubjekter jf. fvl. § 2 første ledd litra a. I energilovens § 2-2 fremgår det at vedtak fastsettes av departementet, men henviser videre til vedtak av 27 juni 2016 nr. 824 hvor det fremgår at departementet med unntak av noen få unntak, delegerer all myndighet etter energiloven til NVE. Et slikt vedtak vil være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand da avgjørelsen gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer jf. fvl § 2 første ledd, litra b.

Konsesjonsprosessen starter ved at tiltakshaver sender en melding til NVE, som er en tidlig varslings av et planlagt prosjekt jf. figur 2. Hensikten med meldingen er å gi berørte parter informasjon om prosjektet og gi disse en anledning til å komme med innspill.¹⁰⁸ Hovedformålet med meldingsfasen er å fastsette et konsekvensutredningsprogram over hvilke fagtemaer som skal utredes i forbindelse med konsesjonssøknaden. Når NVE mottar meldingen sendes den på høring med seks ukers frist.¹⁰⁸ Etter høringen fastsetter NVE et konsekvensutredningsprogram, jf. figur 2. Det er tiltakshaver som er ansvarlig for at utredningene gjennomføres, men kan selv velge hvem som skal utføre de. NVE påpeker imidlertid at personene må være faglig kvalifiserte og ha faglig integritet.¹⁰⁹ Dersom tiltakshaver velger å gå videre med prosjektet, skal søknad og gjennomførte konsekvensutredninger sendes til NVE for behandling jf. figur 2. Søknaden skal inneholde en nærmere beskrivelse av prosjektet og resultatene fra konsekvensutredningene. Når NVE har

¹⁰⁷ Vindportalen (u.å.)

¹⁰⁸ NVE 2015b

¹⁰⁹ NVE 2015c

mottatt søknaden og konsekvensutredningene sendes dette på høring til aktuelle hørings- og orienteringsinstanser, det blir i tillegg arrangert åpne møter. Etter at NVE har gjennomgått alle innkomne høringsuttalelser foretar NVE en befaring av det aktuelle området.¹¹⁰ NVE foretar deretter på bakgrunn av sin fagkunnskap om vindkraft samt søknad, konsekvensutredninger og innkomne merknader en helhetlig vurdering av saken og fatter vedtak jf. figur 2.¹¹¹ Resultatet blir enten at konsesjonstillatelse blir gitt eller avvist. Det er deretter mulig for parter i saken, og andre med rettslig klageinteresse å innen tre uker påklage vedtaket. Klagen stiles til OED men sendes til NVE som vurderer om klagen inneholder nye opplysninger som vil gi grunnlag for å endre eller oppheve tiltaket. Dersom NVE velger å opprettholde vedtaket, oversendes klagen deretter til OED for behandling jf. figur 2.¹¹² Det siste steget, før tiltakshaver kan starte byggingen må NVE ved Miljøtilsynet godkjenne en miljø-, transport - og anleggsplan (MTA) samt detaljplan for prosjektet jf. figur 2.¹¹³ I tillegg til føringene gitt i lovbestemmelser og i forskrift er det utarbeidet en rekke veiledere som er relevante ved planlegging og utbygging av vindkraftverk. Nasjonal ramme skal ifølge NVE i hovedsak være et lokaliseringssignal til utbyggere, kommuner og andre om hvor det bør være mest aktuelt med etablering av vindkraftverk.¹¹⁴



Figur 2. Oversikt over saksgang for vindkraftutbygging. Kilde: Bevanger, K., May, R. & Stokke, B. 2016. Landbasert vindkraft. Utfordringer for fugl, flaggermus og rein. - NINA Temahefte 66. side.21

¹¹⁰ NVE 2015d

¹¹¹ NVE 2015e

¹¹² NVE 2015f

¹¹³ NVE 2015g

¹¹⁴ NVE 2017:9

Del III - Gode prosesser

2.11 Konfliktfylte prosesser

Klimaforandringene har endret den politiske dagsorden både internasjonalt, nasjonalt og lokalt, hvor energipolitikken blir mer og mer tilpasset nasjonale strategier for klimatilpasning. Dog om produksjonen av fornybar energi fra vindkraftanlegg ofte blir ansett som et viktig bidrag i omstillingen til et mer bærekraftig og grønt energisystem, peker Janne Thygesen og Abhishek Agarwal på at vindkraftproduksjon også medfører ulemper for nettopp det miljøet vi ønsker å beskytte og bevare.¹¹⁵ Mikaela Vasstrøm viser imidlertid på at en slik bevaring reiser vanskelige og kompliserte spørsmål, som hverken har klare definisjoner eller konkrete løsninger. Med temaet følger heller kontradiktoriske interesser med flere nivåer av aktører og institusjoner som har ulike meninger, behov og kunnskap.¹¹⁶

Robert Bye og Jøran Solli skriver at vindkraft utover 1980-tallet ble lansert i Norge som en miljøvennlig form for produksjon av elektrisitet.¹¹⁷ Hvor den tidlige vindkraftdebatten på mange måter var preget av positive holdninger og teknologien ble beskrevet som “ren fornybar energi som ikke førte med seg negative miljøkonsekvenser”.¹¹⁸ Diskusjonen og motstanden dreide seg heller om hvorvidt vindkraft ville være økonomisk lønnsomt eller om det ville nødvendiggjøre store statlige subsidier, vindkraft ble derfor oppfattet som en marginal bidragsyter til norsk energiproduksjon.¹¹⁸ Under 1990-tallet hadde vindkraft blitt mer miljømessig tvetydig men støtten likevel økende, dog fikk ikke vindkraft noe gjennombrudd, hvor Bye og Solli peker på at dette sannsynligvis kom av økonomiske og forsyningsmessige overveielser.¹¹⁹ Nærmere tusenårsskiftet kom en gradvis økning i miljøpolitisk motstand som fremfor alt baserte seg på naturvernargumenter, hvor bekymringen stammet fra størrelsen på vindturbinene og den landskapsmessige plasseringen av de.¹²⁰

¹¹⁵ Thygesen & Agarwal 2014:1013

¹¹⁶ Vasstrøm 2014:494

¹¹⁷ Bye & Solli 2007:106

¹¹⁸ Bye & Solli 2007:107

¹¹⁹ Bye & Solli 2007:111-115

¹²⁰ Bye & Solli 2007:115

Bye og Solli beskriver at vindkraften gradvis kom til å “utløse en motsetning mellom vern av natur og bærekraftighet på en måte som også delte miljøaktørene i to leire”, hvor debatten dreide seg om vindkraft egentlig var miljøvennlig energi.¹²¹

Johnsen Rygg skriver at hovedkonflikten som i dag knytter seg til utviklingen av vindkraft dreier seg om arealbruk og landskapsendringer.¹²² Det mange som ser på vindkraft som et bærekraftig, og nødvendig bidrag for å redusere klimautslipp. Men vindkraftutbygging har også blitt kontroversielt og blir ofte møtt av lokal motstand. Denne splittelsen benevner Thygesen som “green on green conflict”. Slike konflikter gjør seg i stor grad gjeldende i vindkraftprosjekter. Dette grunnet at vindkraft på den ene siden representerer en klimavennlig form for energi, mens på den andre siden ødelegger det lokale landskapet og har en negativ effekt på det biologiske mangfoldet.¹²³ Oppnåelse av en sosial og miljømessig aksept for denne typen teknologi blir derfor ansett som dens “Akilleshæl”.¹²³

2.12 Medvirkning

Medvirkning er noe det tilsynelatende mangler en klar definisjon på. Plan- og bygningslovens formålsparagraf nevner begrepet uten en definisjon, hvor det fremgår at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser, jf. pbl § 1. At medvirkning er uttrykkelig nevnt i lovens formålsparagraf er med på å understreke dets viktighet i samfunnsplanlegging. Kommunen er det lokale forvaltningsorgan i Norge- og hvordan disse velger å involvere sine innbyggere er relevant for hvordan en overordnet politisk prosess som arbeidet med nasjonal ramme velger, eller ikke velger å gjøre det samme. Klausen et al. har i samlerapporten *Medvirkning med virkning?*

Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen fokusert på hvordan kommuner involverer innbyggere i politiske beslutninger mellom valg.¹²⁴ Det lokale nivået skal utøve sin forvaltning i tråd med innbyggernes ønsker for at lokaldemokratiske prinsipper skal ivaretas og studien peker på at det å åpne for mer medvirkning gjør at kommunene er i bedre stand til å utøve sin rolle som folkevalgt, men at en må være forsiktig, slik at det folkevalgtes mandat ikke pulveriseres eller at lokale partilag svekkes.¹²⁴ Klausen et al. viser til at “nærhetsargumentet”, som er at et vedtak gjøres så nært de som blir berørt slik at de kan

¹²¹ Bye & Solli 2007:116

¹²² Johansen Rygg 2012:168

¹²³ Thygesen 2016: vii

¹²⁴ Klausen et al. 2013:8

få sin stemme hørt, er en viktig begrunnelse for lokaldemokratiet. Videre blir det pekt på at det er veldig viktig at de folkevalgte ikke bare ivaretar interessene til dem som “skriker høyest”, men også legger til rette for at de som kanskje er tause også blir hørt.¹²⁵ Østerud et al. viser til at små politiske enheter har en tettere kontakt mellom “styrende” og “styrte” og derfor er også mulighetene for den enkelte å bli hørt større, mens i store enheter kan borgernes direkte påvirkningsmuligheter bli redusert. Forfatterne peker imidlertid på at jo større enheten er, jo bedre er evnen til å løse problemer som har betydning for innbyggerne.¹²⁶ For hva som regnes som medvirkning viser Klausen et al. til en deltakelsestrapp, jf. figur 3 hvor det pekes på at de 4 øverste trinnene regnes som medvirkning, mens første trinn som er enveis informasjon fra forvaltning til innbygger ikke regnes som medvirkning. Formålet med konsultasjonsordninger, peker rapporten på er å hente inn informasjon fra innbyggerne og få deres synspunkter og meninger.¹²⁷ Ved dialog samler man innbyggerne slik at en kan diskutere politiske saker, hvor diskusjonen ført kan påvirke hva det er kommunen velger å beslutte.¹²⁷ Dagsordensetting innebærer at innbyggere selv kan sette politiske saker på dagsordenen og medstyring gir innbyggerne en reell innflytelse i beslutningsprosessen.¹²⁷ Rapporten peker på at det representative demokratiet står sterkt i Norge. Et representativt demokrati bygger i hovedsak på at deltakelsen man har som innbygger er begrenset til valg, noe som betyr at deltakelse utenom valgordningene er med på å forstyrre denne typen demokrati.¹²⁸ Klausen et al. skriver at studier viser at i Norge forventer folk å bli trukket med i beslutningsprosesser mellom valg, noe som innebærer at medvirkning er nødvendig for at beslutninger skal bli ansett som legitime.¹²⁹ Dette leder dit hen graden av involvering kan utgjøre en forskjell på om nasjonal ramme bli ansett som en legitim prosess, og dermed omfavnet av befolkningen, markedet og politikere. Gro Sandkjær Hanssen peker på at innbyggere ideelt sett tenkes involvert når kommunene utformer sine overordnede planer, dette på grunn av at slike planer legger grunnlaget for initiativet private aktører tar til en mer detaljert reguleringsplanlegging.¹³⁰ Videre peker hun på at det kan være en utfordring å få folk til å engasjere seg da temaer ofte oppleves som abstrakte. Hanssen skriver at den vanligste måten for medvirkning i slike overordnede planer er ved bruk av folkemøter og informasjonsmøter

¹²⁵ Klausen et al. 2013:8

¹²⁶ Østerud et al. 2003:104

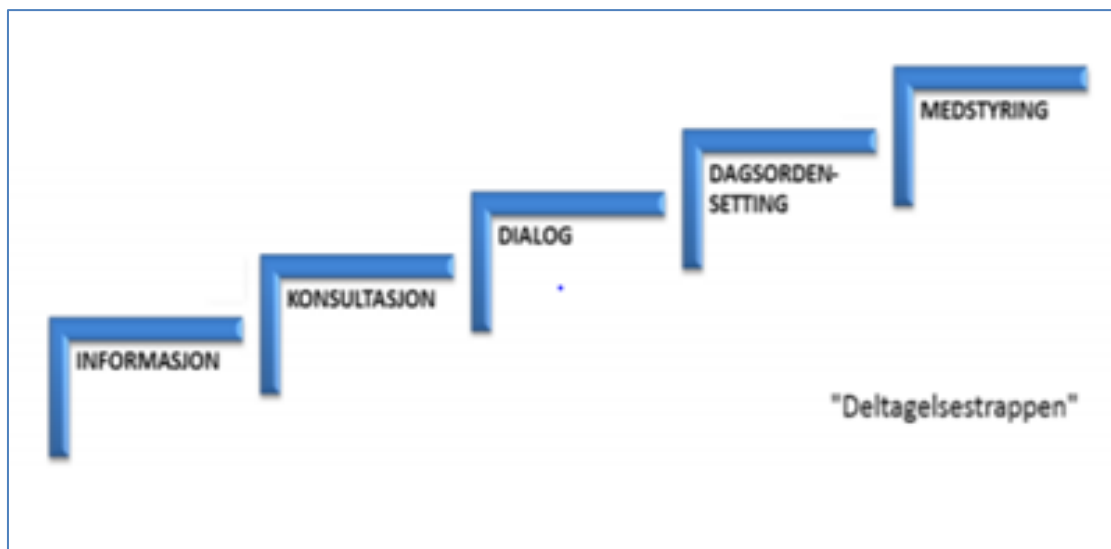
¹²⁷ Klausen et al. 2013:19

¹²⁸ Klausen et al. 2013:21

¹²⁹ Klausen et al. 2013:23

¹³⁰ Hanssen 2013:18

hvor dette blir pekt på som uheldig da det forutsetter at man tar ordet i en stor folkemengde.¹³¹ Det pekes videre på at høringsfasen i kommunal sammenheng har en tendens til å komme for sent, noe som fører til at lokale aktører ikke føler det er mulighet for å påvirke planresultatet noe vesentlig.¹³² I tilfellet med nasjonal ramme skal blant annet de lokale politiske innspillene bli behandlet i regionale innspillsmøter samt gjennom nettbaserte løsninger først etter at forslaget er overlevert OED 1. April 2019.



Figur 3 Viser ulike former for deltakelse. Kilde: Klausen et al. 2013:19

¹³¹ Hanssen 2013:19

¹³² Hanssen 2013:20

2.13 Sosial aksept

Dagens samfunn er på vei over i et energisystem som baserer seg i større grad på fornybar energi. Vi søker å fase ut våre energikilder slik at vi kan redusere CO₂- utslippene. Utbygging av vindkraft er en effekt av denne overgangen og som kommer med sine utfordringer. Den sosiale aksepten for vindkraft er noe som kan begrense vår mulighet til å nå de klimamålene vi har satt oss.¹³³

Carlman var den første akademikeren som beskrev problemet med sosial aksept i en vindkraftsammenheng, hvor hun gikk utenfor offentlighetens mening og sa at plassering av vindturbiner i tillegg omhandler både offentlig, politisk og regulatorisk aksept.¹³⁴ Som følge av hennes arbeid fulgte flere akademikere i samme spor, hvor deres studier omhandlet temaer som “manglende støtte fra nøkkelinteressenter” og “motvillighet blant politikere til å føre en effektiv og konsistent politikk”. Walker benyttet i sin artikkel fra 1995 begrepet "public acceptability" for å beskrive hvordan offentligheten stiller seg til utnyttelse av fornybare energikilder.¹³⁵ Her fremgikk det at selv om fornybar energi hadde en bred støtte blant befolkningen på et generelt grunnlag, møtte enkeltprosjekter stor motstand, da spesielt i vedtakelsesfasen.¹³⁵ Anna Bergek har skrevet om interessekonflikter vedrørende vindkraftplanlegging i Sverige hvor hun slår fast at det er flere konflikter i spill enn konfliktene mellom vindkraft som en nasjonal offentlig interesse og forskjellige private interesser.¹³⁶ Interessekonfliktene relatert til vindkraft er mange hvor private interesser konkurrerer med andre private interesser, som igjen konkurrerer mot offentlige interesser på det lokale nivået, hvor man igjen har konkurrerende lokale interesser. På grunn av disse konfliktene blir ikke vindkraftutbygging bare hindret av de konkurrerende private interessene, som vil være mangelen på sosial aksept, men også fra lokale offentlige interesser. Mangelen på støtte fra disse lokale offentlige interessene blir gjengitt som mangel på regulatorisk aksept.¹³⁷ Det fremgår også at tidligere studier har tatt det for gitt at det foreligger en nasjonal «good will» til vindkraft. Konklusjonen er imidlertid at en slik nasjonal offentlig interesse ikke nødvendigvis kan la seg overføre til lokal offentlig interesse.¹³⁷

¹³³ Ellis & Ferraro 2016:1

¹³⁴ Carlman 1984 referert til i Wüstenhagen et al. 2007:2684

¹³⁵ Walker 1995:49

¹³⁶ Anna Bergek 2010:2365

¹³⁷ Anna Bergek 2010:2367

Sosial aksept som begrep er beskrevet som vanskelig å la seg definere, da begrepet lett kan bli overforenklet eller at det mangler et motstands aspekt.¹³⁸ Upham et al. definerer sosial aksept som;

A favourable or positive response (including attitude, intention, behavior – where appropriate – use) relating to proposed or in situ technology or social technical system by members of a given social unit (country or region, community or town and household, organization).¹³⁹

Definisjonen av sosial aksept slik Upham et al. beskriver, viser til en favoriserende eller en positiv respons til foreslått eller faktisk plassering av in-situ teknologi eller et sosialt teknisk system. En slik definisjon passer formålet med denne oppgaven da vi søker å identifisere hva som skal til for å oppnå en slik positiv holdning til nasjonal ramme for vindkraft på land. Den nasjonale rammen har som mål å peke ut områder for hvor vi skal plassere vindturbiner, altså «in situ technology». I dette arbeidet er det graden av sosial aksept som politiske organ, kommuner og organisasjoner har som vil bli undersøkt.

Ved bruk av begrepet *sosialt teknisk system* snakker man ikke om teknologi isolert sett, men om et system som består av mange samfunnsmessige elementer som er nært knyttet til det tekniske.¹⁴⁰ En omstilling til et grønt skifte hvor energiforsyningen i større grad baserer seg på fornybare energikilder, kan være et slikt sosialt teknisk system- hvor nasjonal ramme kan fungere som et ledd i overgangen.

Sosial aksept kan bli analysert på ulike nivåer; macro, meso og micronivå.¹⁴¹ Macro nivået, som undersøkes i denne oppgaven er det overordnede nasjonale nivået, hvor den sosiale aksepten retter seg mot innholdet i en potensiell politisk beslutning - nasjonal ramme for vindkraft på land. En lokal tilnæringsmåte vi også være relevant for å beskrive aksepten den lokale forvaltningen har opp mot arbeidet til nasjonal ramme for vindkraft på land. Videre viser Wüstenhagen et al. til at en kan skille mellom tre ulike dimensjoner av sosial aksept; Sosio-politisk aksept, markedsaksept og lokalsamfunnets aksept.¹⁴²

¹³⁸ Ellis & Ferraro 2016:13

¹³⁹ Upham et al. 2015:103

¹⁴⁰ Ulsrud 2017:322

¹⁴¹ Upham et al. 2015:104

¹⁴² Wüstenhagen et al. 2007:2684

Sosio-politisk aksept

Denne formen for aksept er den bredeste og kan være aksept eller mangelen på aksept rettet mot klimapolitikk og teknologier. Dimensjonen er den mest overordnede hvor det også pekes på at aksepten for fornybar energiteknologi og politikk rettet mot dette er høy i mange land, noe som har ført til at oppfattelsen blant politikere har vært at sosial aksept ikke er et problem.¹⁴³ Det er når man beveger seg ned fra det nasjonale til det lokale at en må innse at slik er ikke tilfellet. Så hva skal da til for at man kan oppnå en slik sosio-politisk aksept? Wüstenhagen et al. peker på at man er avhengig av at markedet og politikere har en aksept for den politikken som blir ført. Denne politikken må så legge til rette for et rammeverk som effektivt bidrar til markedets og lokalsamfunnets aksept.¹⁴³ Eksempler på dette kan ifølge Wüstenhagen et al. være at man legger til rette for at man på pålitelig vis kan anskaffe områder til vindkraft, som igjen åpner opp for nye investorer - og at man legger til rette for et planleggingssystem som har som mål om å stimulere til samarbeid på tvers av nivåene.

Lokalsamfunnets aksept

Denne dimensjonen retter seg mot aksepten den lokale forvaltningen og lokalsamfunnet som helhet har av selve lokaliseringen av vindkraftverk og at det er i denne dimensjonen at debatten rundt NIMBYisme, not in my backyard, har oppstått. NIMBY er et konsept som går ut på at individer støtter fornybar energi så lenge det ikke er i deres egen bakgård. Van der Horst konkluderer med det er vanskelig å bruke NIMBY da betegnelsen er så debattert og at den operasjonelle definisjonen varierer.¹⁴⁴ Lokalsamfunnets aksept går i en U-kurve hvor den sosiale aksepten er lavest i lokaliseringsfasen mens den går oppover når prosjektet er ferdig.¹⁴³

Markedsaksept

Denne aksepten mener Wüstenhagen et al. først gjør seg gjeldende når man beveger seg bort fra vindkraft og over på en mindre skala av fornybar energi, eksempelvis teknologier som er i utviklingsfasen.¹⁴³ Denne formen for aksept er lite egnet for denne oppgaven, slik at denne formen for aksept vil ikke bli presentert nærmere.

¹⁴³ Wüstenhagen et al. 2007:2685

¹⁴⁴ Van der Horst 2007:2712

Tillitens påvirkning på sosial aksept

Ellis & Ferraro har i sin rapport fra 2016, *The Social acceptance of wind energy* dykket ned i teori angående sosial aksept for å finne ut hva det faktisk er som påvirker aksepten.

Forfatterne peker på at offentlig deltakelse og kraften av denne står sentralt når det kommer til sosial aksept for vindkraft.¹⁴⁵ Om den offentlige deltakelsen har vært for dårlig eller tilretteleggingen for denne har vært svak kan dette være en av hovedårsakene til motstand mot vindkraft. Om dette er håndtert på en åpen, gjennomsiktig og god måte kan dette på den andre siden ha en positiv virkning på denne aksepten.¹⁴⁵ Den offentlige deltakelsen og retten på informasjon vedrørende tiltak som har en virkning for miljøet er i Norge lovfestet gjennom miljøinformasjonsloven. § 1 i miljøinformasjonsloven definerer formålet med loven, hvilket er å sikre allmennheten tilgang på miljøinformasjon samt å legge til rette for allmennhetens deltakelse i offentlige beslutningsprosesser som har betydning for miljøet. Det pekes i rapporten på at målet ved å legge til rette for offentlig deltakelse er å oppnå en konsensus. Dette er grunnen til at rapporten peker på at deltakerprosessene har vært mangelfulle, da en konsensus anses av aktørene for å være urealistisk og uoppnåelig.¹⁴⁵ Rapporten peker også på en mistillit til deltakerprosessen i overordnede politiske debatter der deltakelse, eller medvirkning om en vil, er noe en bare “må” gjennom, noe som resulterer i frustrasjon for alle involverte.¹⁴⁶ En prosess der det blir lagt opp til deltakelse hvor man ikke blir hørt eller føler man får delta gir grobunn for frustrasjon og konflikt. I forbindelse med prosessen rundt utarbeidelse av nasjonal ramme kom DNT allerede tidlig sommer 2018 med krass kritikk til den nasjonale rammen. I prosessen med å utarbeide forslag til nasjonal ramme ba Den norske turistforeningen regjeringen om å stanse arbeidet. Hovedkritikken ble rettet mot at involveringen av befolkningen ikke var god nok og at kunnskapsgrunnlaget var for tynt.¹⁴⁷

Arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land er en prosess som skal utpeke de mest egnede områdene for landbasert vindkraft. Det skiller seg fra en konkret konsesjonssak da det ikke direkte skal resultere i en fysisk plassering av et vindkraftanlegg. Ved en slik direkte fysisk plassering av vindkraftanlegg er det en rekke antatte virkninger som påvirker den sosiale aksepten. Ellis & Ferraro peker ut de viktigste som: Landskap, biodiversitet, helse, støy, velvære og en antatt endring i eiendommens verdi.¹⁴⁸ I tilfellet med forslag til nasjonal

¹⁴⁵ Ellis & Ferraro 2016:40

¹⁴⁶ Ellis & Ferraro 2016:41

¹⁴⁷ DNT 2018

¹⁴⁸ Ellis & Ferraro 2016:34-38

ramme vil det som nevnt ikke direkte komme et fysisk vindkraftanlegg, men elementene over kan gjøre seg gjeldende i den grad at de blir representert gjennom forventningene til hva nasjonal ramme kan føre til.

Tillit er en faktor som ifølge forfatterne er en stor del av denne sosiale aksepten. Hvor mye tillit vi har til de som bygger ut og de som vurderer om et vindkraftanlegg skal plasseres eller ikke, er med på å forme vår holdning til tiltaket. Er vi nøytrale, positive eller negative? Det pekes på at tillit, som sosial aksept, er et komplekst begrep hvor mange faktorer innvirker.¹⁴⁹ Det pekes på at i tilfeller med vindkraft kan tillit sies å inneha et sett ulike dimensjoner. Kredibilitet går på den graden av sannhet befolkningen legger i utsagn fra aktører.¹⁴⁹ Selvsikkerhet rettet mot aktørenes evne til å handle innenfor områder der de skal ha kompetanse.¹⁴⁹ Integritet rettet mot ærligheten og nøyaktigheten aktørene utfører i deres virke.¹⁴⁹ Til sist peker rapporten på at i hvor stor grad og utstrekning offentligheten har til kontroll gjort av spesialister er av betydning for den sosiale aksepten.¹⁴⁹ At individer og institusjoner handler på en forventet måte, både positivt og negativt pekes på som sentralt for sosial aksept.¹⁴⁹ Et annet element som spiller inn er offentlighets mulighet til å granske og kritisere eksperters uttalelser.¹⁴⁹ I vårt tilfelle har nasjonal ramme som formål er å virke konfliktdepende. For at dette skal kunne innfris er OED og NVE avhengig av tillit blant befolkningen og organisasjoner. Vedrørende nasjonal ramme kan en slik tillit til dels opparbeides gjennom at man har en prosess som for offentligheten blir oppfattet som god og grundig. Hvordan prosessen er lagt opp pekes på at har stor betydning for holdningen til resultatet. Figur 4 viser forholdet mellom holdning, oppfattelse og det legitimerede resultatet.¹⁵⁰ Som en avslutning kan en peke på en rekke faktorer som er sentrale ved om en oppnår en sosial aksept for vindkraft eller ikke. At man har en god og rettferdig prosess er viktig for hvordan utnyttningen av denne fornybare energikilden blir mottatt av samfunnet.

¹⁴⁹ Ellis & Ferraro 2016:20

¹⁵⁰ Ellis & Ferraro 2016:21

2.14 Good Governance

I dag har den offentlige forvaltningen en rekke ulike mål og vi har tidligere omtalt arealforvaltningen som sektorbasert. Offentlig forvaltning skal være et demokratisk apparat, lydhør overfor politikernes ønsker men også overfor befolkningens behov, samtidig som den skal ha faglig uavhengighet.¹⁵¹ Den skal også ivareta en betryggende saksbehandling og være både effektiv, åpen og rask i behandlingen av publikum.¹⁵¹ Jill Beth Otterlei og Allan Sande skriver at et viktig trekk ved arbeidet i forvaltningen er at miljø- og naturforvaltning er et politisk område, hvor evnen til koordinering og integrering av en stor mengde aktører og politiske mål er avgjørende.¹⁵² Forfatterne peker på at den tradisjonelle måten å beskrive styring innenfor forvaltningen er som en hierarkisk styring, eller “top-down-styring” med byråkratiske trekk. Denne modellen kan også benevnes som “government-modellen” som innebærer at sentrale politiske styresmakter har ansvar og tar avgjørelser på bakgrunn av utredninger fra forvaltningen.¹⁵³ Ulla Higdem forklarer government som en beskrivelse av den demokratiske styringsformen som vi har i Norge, altså et system hvor folkevalgte representanter styrer på vegne av velgerne.¹⁵⁴ Men hva vil det egentlig si å styre?

Ifølge Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo omhandler styring det å påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte og at det er en kjerneoppgave i all politisk virksomhet.¹⁵⁵ Videre trekker de frem at viktigheten av styring synliggjøres av ordet “demokrati” som representerer en bestemt organisering av samfunnet, der politisk styring - enten direkte eller indirekte - er underlagt folkets kontroll.¹⁵⁵ Otterlei og Sande mener imidlertid at government-modellen ikke er tilstrekkelig for å beskrive hvordan forvaltningen faktisk fungerer, ved at det ikke bare er offentlige aktører som legger premissene for utviklingen, men også næringsliv og organisasjonsliv.¹⁵³ Likeledes peker Røiseland og Vabo på at det finnes ulike måter å styre på og at styringen ikke nødvendigvis trenger å være rent offentlig, men at det i tillegg kan være knyttet til markedet og/eller sivilsamfunnet.¹⁵⁵ Oppgaver løses således i samarbeid mellom aktører fra ulike samfunnssektorer, hvilket innebærer at ulike styringsformer blir blandet sammen.¹⁵⁶ Et komplementerende alternativ til government-perspektivet er “governance”. Men hva er det? Tor Medalen viser til at

¹⁵¹ Østerud et al. 2003:98

¹⁵² Otterlei & Sande 2010:421

¹⁵³ Otterlei & Sande 2010:423

¹⁵⁴ Higdem 2009:114

¹⁵⁵ Røiseland & Vabo 2012:10

¹⁵⁶ Røiseland & Vabo 2012:12

begrepet har blitt “vår tids moteord innen offentlig politikk, forvaltning og planlegging”, og forklarer det som en politisk styring støttet opp av andre mekanismer og aktører enn kun gjennom det tradisjonelle og formelle beslutningsorganet.¹⁵⁷ Graham et al. skriver at det å definere governance er utfordrende og komplekst, og at man heller kan begynne med å peke på hva det *ikke* er.¹⁵⁸ Governance er slik vi har sett, ikke det samme som government. Graham et al. mener at begrepene ikke må forveksles, da dette kan få uheldige konsekvenser.¹⁵⁸ For eksempel, dersom et samfunnsproblem som etter sin natur egentlig faller inn under governance kun blir definert som et “problem” for det offentlige (government), vil konsekvensen bli at ansvaret for å løse problemet kun legges til det offentlige og derfor risikerer man å miste hva man kan kalle for den ekstra “løsningsdimensjonen” som governance gir.

Hovedsakelig omhandler governance hvordan governments og andre sosiale organisasjoner samhandler, hvordan de forholder seg til borgerne og hvordan det blir tatt beslutninger i hva forfatterne omtaler som en “kompleks verden”.¹⁵⁸ Governance er således en prosess hvor samfunnet fatter viktige beslutninger, avgjør hvem som skal involveres i prosessen og hvordan ansvar skal fordeles.¹⁵⁸ Medalen peker på at det finnes ulike norske forklaringer om hva governance er, slik som “interaktivt flerstyingsnivå”, “kjennetegnet av uklare grenser mellom offentlig og privat sektor”. Uansett hvordan begrepet blir beskrevet, mener Medalen at det er på det rene at governance skjer på alle nivå i norsk politikk.¹⁵⁹ Røiseland og Vabo viser til at begrepet er blitt en “begrepsmessig kjerne i den internasjonale litteraturen”, men at det imidlertid har blitt brukt på svært ulike måter, hvilket har ført til at internasjonal litteratur om governance ikke bare er stor, men også forvirrende.¹⁶⁰ Governance er således ikke klart avgrensbar og stammer heller ikke fra en enhetlig teori.¹⁶¹ Men Graham et al. mener at selve konseptet governance i prinsippet kan bli brukt i enhver form for samhandling, men at det i større grad dreier seg om mer strategisk styring. Således omhandler governance ikke kun spørsmål slik som; hvilken vei skal vi ta? men også “hvem burde være involvert i en slik beslutning” og ikke minst, i hvilken grad bør en slik involvering skje?¹⁶²

¹⁵⁷ Medalen 2008:5

¹⁵⁸ Graham et al. 2003:1

¹⁵⁹ Medalen 2008:6

¹⁶⁰ Røiseland & Vabo 2012:17-18

¹⁶¹ Røiseland & Vabo 2012:24

¹⁶² Graham et al. 2003:2

Røiseland og Vabo peker på at ettersom det ikke finnes et tilsvarende ord på norsk, kan governance derfor ikke oversettes direkte og man blir tvunget til å velge hvilken “variant” av governance man ønsker å bruke.¹⁶³ Røiseland og Vabo benytter seg av samme begrep som Otterlei og Sande; “samstyring”. Samstyring blir av Røiseland og Vabo definert som “den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening”, og finner sted der hvor mer eller mindre likeverdige, men ulike aktører samhandler i forbindelse med en eller annen oppgave.¹⁶⁴ Higdem benytter seg av en mer formell definisjon på governance, nemlig “styring i et nettverk”.¹⁶⁵ En styringsform som hun argumenterer for ligger mellom det tradisjonelle demokratiet (government) og markedet.¹⁶⁶

Røiseland og Vabo viser til at samstyring i dag fremstår mer og mer som et normativt ideal, ved at det ikke er noe som gjøres av “absolutt nødvendighet”, men at det aktivt etterstrebes og at dette synliggjøres gjennom at det fra politisk hold legges til rette for samstyring gjennom rettslige rammer for offentlig virksomhet.¹⁶⁷ På den andre siden viser forfatterne til at samstyring kan bli sett på som en helt nødvendig tilpasning til ulike behov og utfordringer som det forutsettes at offentlige myndigheter kan håndtere^{Feil! Bokmerke er ikke definert.} - slik som for eksempel produksjon og forsyning av elektrisitet og en bærekraftig naturressurs- og arealforvaltning jf. kapittel 2.3. Samtidig peker Røiseland og Vabo at det ligger i sakens natur at samfunnsplanlegging må innebære involvering av andre aktører enn kun det offentlige, som dermed forutsetter en eller annen form for samstyring.¹⁶⁷ Samstyring kan imidlertid også bli sett på som en problematisk styringsform ved at det reiser spørsmål knyttet til sentrale verdier i vårt demokrati.¹⁶⁸ Et ofte forekommende motargument er at slike type samhandlinger truer “den parlamentariske styringskjedens logikk” - og dermed også selve demokratiet, blant annet ved at det ikke er “gitt at samstyring inkluderer alle de som ut fra en eller annen norm burde eller kunne vært inkludert, og mangel på åpenhet kan representere et demokratisk problem”.¹⁶⁸ Higdem peker imidlertid på at legitimiteten i planlegging blir gitt av input-demokratiet og gjennom plan- og bygningsloven blir det demokratiske grunnlaget

¹⁶³ Røiseland & Vabo 2012:17-18

¹⁶⁴ Røiseland & Vabo 2012:21-22

¹⁶⁵ Higdem 2009:115

¹⁶⁶ Higdem 2009:116

¹⁶⁷ Røiseland & Vabo 2012:36

¹⁶⁸ Røiseland & Vabo 2012:37

ivaretatt, for eksempel via bestemmelser om deltakelse og medvirkning.¹⁶⁹ Dersom man velger å avvise samstyring på grunnlag av at det er udemokratisk, påstår Røiseland og Vabo implisitt at et demokratisk system ikke passer for et moderne samfunn som det norske, fordi de tolker samstyring som “et funksjonelt tilsvar til moderne styringsproblemer og utfordringer”.¹⁷⁰ Forfatterne gir imidlertid uttrykk for at som et utgangspunkt står samstyring og det representative demokratiet i konflikt med hverandre, men at dette ikke nødvendigvis betyr at samstyring er udemokratisk.¹⁷¹ De peker på at “dette kommer an på hvilke forestillinger om demokrati vi legger til grunn, og hvordan samstyring organiseres og praktiseres”.¹⁷¹ Videre blir det påpekt at det som tidligere ble ansett for å være demokratisk, ikke nødvendigvis er det i dag.¹⁷² For eksempel kan demokratiet i antikkens Athen fungere som en illustrasjon, ved at det den gangen kun var privilegerte menn som hadde stemmerett, noe som ikke ville tilfredsstilt våre forestillinger og meninger om et demokrati i dag.¹⁷² Demokrati som begrep er således dynamisk og endres sammen med samfunnsutviklingen. På grunn av at samfunnet endres, må nåtidens politikere spille en annerledes rolle enn hva de har gjort tidligere og det blir mindre rom for hva som kalles for “tradisjonelle enkeltsaker” i et samfunn hvor store deler av samfunnsstyringen ofte foregår som et samarbeid mellom offentlig forvaltning, sivilsamfunn og markedsaktører.¹⁷² Derfor må dagens politikere heller påvirke samfunnet på andre, og mer indirekte måter, som for eksempel gjennom å sette rammer og drive overordnet planlegging.¹⁷²

¹⁶⁹ Higdem 2009:115

¹⁷⁰ Røiseland & Vabo 2012:81

¹⁷¹ Røiseland & Vabo 2012:77

¹⁷² Røiseland & Vabo 2012:82

Hvordan vi velger å definere “good governance” er ikke en lett oppgave. The United Nations Development program, som presentert av Graham et al., presenterer et sett prinsipper for hva good governance kan innebære.¹⁷³ Disse prinsippene er av Graham et al. plassert inn under et sett større tema; Legitimitet og stemme, retning, ytelsesevne, ansvar og rettferdighet.¹⁷⁴

Innunder legitimitet ligger prinsippene deltakelse og konsensus. Dette innebærer at alle menn og kvinner bør ha en stemme med i avgjørelser, enten direkte eller gjennom organisasjoner som representerer dem.¹⁷⁴ Konsensus blir beskrevet slik at ved good governance mekler man mellom motstridende interesser slik at man kan oppnå en bredere form for enighet.¹⁷⁴ Hvilken retning man tar i styring er også av betydning. Ledere og samfunnet har et langsiktig perspektiv på samfunnsutvikling og good governance samt hva som skal til for en slik utvikling.¹⁷⁴ At institusjoner og prosesser skal prøve å tjene alle interessenter- og at prosessene og institusjonene produserer resultater mens de gjør det beste ut av de ressursene de har tilgjengelig faller inn under kategorien ytelsesevne.¹⁷⁴ Ansvarstemaet beskriver at beslutningstakere i det politiske systemet, den private sektor og organisasjoner i samfunnet ellers har et ansvar overfor allmennheten og andre institusjonelle interessenter.¹⁷⁴

Gjennomsiktighet bygger på en fri tilgang til informasjon hvor informasjonen skal være tilgjengelig for dem som er berørt og informasjonen skal være nok slik at man kan holde seg oppdatert om prosessene.¹⁷⁴ Rettferdighet går på at alle menn og kvinner skal ha mulighet til å forbedre eller beholde sin velferd samtidig som at det lovlige rammeverket skal være rettferdig og anvendt på en upartisk måte.¹⁷⁴ Graham et al. peker på at det er Legitimitet & stemme- og Rettferdighet som står sterkest da disse er blitt fremmet for gjennom kampen for menneskerettigheter.¹⁷⁵

¹⁷³ The United Nations Development program 1997, referert i Graham et al. 2003:3

¹⁷⁴ Graham et al. 2003:3

¹⁷⁵ Graham et al. 2003:4

Del III - Nasjonal ramme for vindkraft

2.15 Bakgrunn

I FNI rapport 1/2018 skriver Ole Kristian Fauchald at “sammenlignet med våre naboland er vindkraftutbygging fremdeles i en oppstartsfase i Norge til tross for at temaet har vært høyt på den politiske dagsorden siden slutten av 1990-tallet”.¹⁷⁶ Dersom man ser bort fra bruken av vannkraft har den elektriske produksjonen fra fornybare energikilder vært nærmest ubetydelig i Norge frem til 2000.¹⁷⁷ Janne Thygesen viser i sin doktorgradsavhandling til at det tidligere har vært lite politisk oppmerksomhet rundt mulighetene for en “grønn utvikling” knyttet til vindkraft i Norge, hovedfokuset har heller vært på kostnadsbildet relatert til vindkraft.¹⁷⁸ Thygesen mener at Norge derfor kommer til å møte enorme utfordringer relatert til håndteringen av overgangen bort fra en fossil-avhengig økonomi. Norge har ikke klart å redusere sine nasjonale utslipp over de seneste 20 årene, og Thygesen mener at det nå er kritisk med en rask progresjon for å unngå å bli låst til en fossil infrastruktur.¹⁷⁸ Martine Berger Sjøvold kom i sin masteroppgave frem til at man i Norge mangler politiske rammer og føringer blant de ulike sektorene som har en aktiv rolle i vindkraftsaker, hvilket skaper rom for innsigelser og forsinkelser i prosjekter.¹⁷⁹ Berger Sjøvold peker også på at det er behov for å utvikle styringsverktøy for at på en bedre måte avklare hvordan myndighetene kan legge til rette for kunne realisere fornybarmålene, og oppfordrer regjeringen til å utarbeide en helhetlig strategi.¹⁷⁹ Thygesens funn i doktorgradsavhandlingen påviste ikke bare et sterkt behov for en tydeligere politisk retning i spørsmålet om energi og klima, men også et ønske og behov for en tydeligere og mer planstyrt utvikling av vindkraft i Norge. Spesielt var det “miljø-interessentene” som har etterspurt et tydelig rammeverk for vindkraftutviklingen.¹⁸⁰ Ifølge Thygesen bør en slik planlegging også kombineres med en omfattende deltakelse av et bredt spekter av ulike interessenter og at en slik “plan” får en tydeliggjort rolle og som vil utgjøre en reell forskjell i fremtidige konsesjonsbehandlinger.¹⁸¹

¹⁷⁶ Fauchald 2018:1

¹⁷⁷ Thygesen 2016:9

¹⁷⁸ Thygesen 2016:95

¹⁷⁹ Berger Sjøvold 2015:75

¹⁸⁰ Thygesen 2016:99

¹⁸¹ Thygesen 2016:104

Allerede i 1998 ble behovet for utredning påpekt i NOU 1998:1 *Energi- og kraftbalansen mot 2020*, hvor utvalget anbefalte at;

Det må gjennomføres en kartlegging av aktuelle vindkraftprosjekter. Kartleggingen må omfatte en mer detaljert sammenfatning av vindforholdene, nettforholdene og miljøkonsekvensene for å finne de best egnede stedene.¹⁸²

Winge minner om at konsesjonsbehandlingen av vindkraftverk skjer uten forankring i en samlet plan, og understreker at krav om utarbeidelse av en slik “samlet plan for vindkraftverk har ved tre anledninger blitt avvist av Stortinget”.¹⁸³ Som et eksempel vises det her til Innst. S. nr.257 (2003-2004) der regjeringen ble bedt om at “... innen utgangen av 2004 fremme en samlet plan ...”, hvor statsrådet i OED den gangen pekte blant annet på at det vil “være en meget ressurskrevende prosess å lage en helhetlig plan for vindkraft som grunnlag for å behandle konsesjonssøknader”.¹⁸⁴ Et tilnærmet identisk forslag ble foreslått i Innst. S. nr. 97 (2005-2006) men ble heller ikke denne gangen vedtatt. I Innst. S. nr. 174 (2007-2008) så forslaget tilnærmet likt ut, bortsett for at nå ble begrepet “nasjonal plan/oversikt benyttet, også denne innstillingen ble forkastet av Stortinget. Winge viser videre til at avvisningene i hovedsak skyldes at en slik prosess ble ansett for å bli svært kostbar og på grunn av at det ble ansett “som umulig at en slik plan vil kunne gå dypt nok til å avdekke alle nødvendige problemstillinger og faktorer som kan påvirke den enkelte vindkraftlokalitet”.¹⁸⁵

Rammene for en fremtidig utbygging av vindkraft ble tilslutt politisk behandlet i stortingsmelding nr. 25 for perioden 2015-2016, *Kraft til endring – Enerkipolitikken mot 2030*. Regjeringen fremmet i meldingen med Stortingets samtykke, et forslag om at OED sammen med andre berørte departementer skulle utarbeide en nasjonal ramme for konsesjonsbehandling av vindkraft på land. I henhold til energimeldingen er den overordnede politiske målsetningen å tilrettelegge for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge samt en konfliktdependende politikk som vil bidra til at de beste lokalitetene for utnytting av vindkraft blir valgt.¹⁸⁵ På bakgrunn av at det er gitt flere vindkraftkonsesjoner som ikke er blitt realisert og at noen prosjekter har ført til betydelige konflikter gir regjeringen uttrykk for

¹⁸² NOU 1998:11 s.50

¹⁸³ Winge 2013:166

¹⁸⁴ Innst. S. nr.257 (2003-2004) s.1,4.

¹⁸⁵ Meld. St. 25 (2015 - 2016) s.9

at “det er behov for i noe sterkere grad å styre hvor det søkes om konsesjon”.¹⁸⁶ Den nasjonale rammen for vindkraft ser regjeringen for seg å kunne bidra til økt forutsigbarhet og en mer effektiv konsesjonsbehandling.¹⁸⁶ Rammen har som formål å skulle “definere større områder der det kan ligge til rette for utbygging av vindkraft på land”.¹⁸⁶

Det fremgår i energimeldingen at man i arbeidet med rammen må ta utgangspunkt i vurderinger av vindressurser og kraftsystemets behov og deretter avstemme dette mot betydellesfulle miljø- og samfunnshensyn. Den nasjonale rammen er ikke ment å skulle erstatte konsesjonsbehandlingen, men heller styre hvor det søkes om konsesjon.¹⁸⁶ Dog må det likevel legges til grunn at det “vil være vesentlig mer krevende å få konsesjon i et område som ikke er utpekt”.¹⁸⁶ Samtidig er den nasjonale rammen ikke ment å være prosjektspesifikk, uten rammen skal definere større områder hvor det kan ligge til rette for utbygging av vindkraft på land. Regjeringen viser til at kommunenes syn i behandlingen av konkrete vindkraftprosjekter fortsatt skal vektlegges. I enkelte vindkraftprosjekter kan imidlertid nasjonale eller regionale interesser være av slik betydning at det likevel bør gis konsesjon til tross for at kommunen er imot. Man viser også til at omvendte situasjoner vil kunne oppstå, der konsesjoner vil kunne avslås selv om kommunen er for prosjektet. Den nasjonale rammen skal således være styrende, men ikke en grense for hvor det er lov eller ikke lov å søke om konsesjon.¹⁸⁶ I energimeldingen fremgår det også at “nødvendig involvering av lokalt og regionalt folkevalgt nivå, og andre berørte interesser, vil bli avklart som en del av arbeidet”.¹⁸⁶ I forbindelse med utarbeidelsen av den nasjonale rammen skal det vurderes om rammen skal legges til grunn for vurderingen av hvilke ikke-realisererte konsesjoner som bør videreføres og i spørsmålet om tidlig avslag.¹⁸⁶ Det fremgår av energimeldingen at slike urealiserte vindkraftkonsesjoner båndlegger areal i kommunene og at de kan forhindre andre former for lønnsom samfunnsutvikling og at lokale konflikter opprettholdes. Videre blir det også vist til at enkelte vindkraftprosjekter er svært konfliktfylte og får først avslag etter flere år med saksbehandling noe som krever både kapasitet og ressurser av alle berørte parter.¹⁸⁶ Det legges derfor frem at departementet vil utrede og legge frem et lovforslag som gir konsesjonsmyndigheten adgang til å gi tidlig avslag i større vindkraftprosjekt. Det fremgår at lovarbeidet skal utføres av OED og Klima- og miljødepartementet.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Meld. St. 25 (2015 - 2016) s.193

¹⁸⁷ Meld. St. 25 (2015 - 2016) s.195

2.16 Oppdraget

NVE fikk den 9 februar 2017 i oppdrag av OED å lede arbeidet med å utarbeide et forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land, hvor oppdraget baserer seg på energimeldingen av 2016. Leveransen skal leveres den 1. april 2019 og deretter legges ut på høring og skal forestås av OED. Formålet med nasjonal ramme for vindkraft er ifølge oppdragsbrevet, å bidra til at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt når det søkes om konsesjon.¹⁸⁸ “Det er gitt konsesjon til flere vindkraftprosjekter enn det i dag er grunn til å tro blir bygget ut. I noen tilfeller har vindkraftprosjektene ført til betydelige lokale konflikter”.¹⁸⁸ Departementet legger til grunn at den nasjonale rammen skal ha et langsiktig perspektiv. På grunn av at det er stor variasjon i lokale vindressurser og miljøforhold blir det presisert at rammen ikke skal være prosjektspesifikk og den nasjonale rammen skal etter planen ikke erstatte konsesjonsbehandlingen. Det skal imidlertid i utgangspunktet bli vanskeligere å oppnå konsesjon i et område som ikke inngår i nasjonal ramme, hvor hensikten er å bidra til større forutsigbarhet om hvor vindkraft kan realiseres og til en mer effektiv konsesjonsbehandling.¹⁸⁹ Rammen må innrettes slik at oppdatering kan gjøres ved behov.¹⁸⁹ Det blir lagt opp til at NVE skal samarbeide med relevante etater, hvor det blir lagt til grunn at Miljødirektoratet og Riksantikvaren vil bli tidlig involvert. “Vindkraftbransjen og ulike interessegrupper skal gis mulighet til å komme med innspill underveis i prosjektet, for eksempel i form av regionale innspillmøter”.¹⁹⁰ og “Departementet vil på et senere tidspunkt ta stilling til om rammen skal legges til grunn for vurderinger av hvilke ikke-realisererte konsesjoner som bør videreføres og i spørsmålet om tidlig avslag”.¹⁸⁹

¹⁸⁸ OED 2017b:1

¹⁸⁹ OED 2017b:2

¹⁹⁰ OED 2017b:3

Departementet har bedt om at det utarbeides “kun” et forslag til en nasjonal ramme som skal leveres i to ulike deler. Del I skal være en beskrivelse av selve metodikken og hvilken arbeidsform som anses som mest hensiktsmessig for å gjennomføre del II som er den såkalte “hovedleveransen”. Hovedleveransen skal bestå av:

- Et oppdatert kunnskapsgrunnlag for landbasert vindkraft basert på relevante studier, konsekvensutredninger, litteratur og innhenting av erfaringer med etablerte vindkraftanlegg.¹⁹¹
- Forslag til *egnede* områder for lokalisering av vindkraft på land vist på kart.¹⁹¹

Leveransen bør ifølge departementet så langt som mulig være et felles, faglig råd fra NVE og relevante etater”.¹⁹² Miljødirektoratet og Riksantikvaren skal involveres tidlig i arbeidet, men departementet presiserer at det er NVE som skal lede arbeidet med å utvikle forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land. De egnede områdene som skal inngå rammen bør være “store nok” slik man kan ta hensyn til at de utpekte arealene ikke kan utnyttes maksimalt, blant annet på grunn av samlet miljøbelastning, lokale variasjoner i vindressurser samt nettkapasitet.¹⁹² Departementet peker på at arbeidet skal “skaleres med utgangspunkt i at et vesentlig bidrag ny vindkraft kan muliggjøres på lang sikt”. Videre fremgår det av oppdragsbrevet at områdenes størrelse skal baseres på “relevant og tilgjengelig datamateriale”.

Vedrørende elementet med å kvantifisere områdene i nasjonal ramme, for eksempel i form av tall for årlig produksjon, blir NVE gitt mulighet til å kunne vurdere hvorvidt et slikt behov foreligger. Dog peker OED på at slike “dimensjonerende tall” skal forstås som indikator på hva som vil være mulig å bygge ut i de egnede områdene ut fra et nasjonalt perspektiv og ikke som utbyggingsmål. Hvor mye vindkraft som vil bli bygget vil være avhengig av konsesjonsbehandlingen, fremtidige rammebetingelser og til slutt utbyggers vurdering av lønnsomhet.¹⁹² Del I av oppdraget som vedrører metodebeskrivelsen skulle leveres til departementet innen den 1 september 2017. Opprinnelige tidsfrist for å levere hovedleveransen til nasjonal ramme, ble av departementet satt til 31 desember 2018 men ble senere endret til 1 mars 2019 for så å bli utsatt enda en gang til 1 april 2019. Tidsrammen for

¹⁹¹ OED 2017b:2

¹⁹² OED 2017b:3

å utforme forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land ble således satt til litt mer enn to år. Forslaget skal etter den 1 april 2019 gjøres tilgjengelig for en offentlig høring som OED vil ha ansvaret for.

NVE har i metodebeskrivelsen gitt en beskrivelse av hvordan de tolker oppdraget. De peker på at det å utarbeide en nasjonal ramme er et komplekst prosjektarbeid og at det fra før foreligger lite gjennomprøvd metodikk. De benevner derfor prosjektet som “nybrottsarbeid”. Ifølge NVE er det viktig å ta utgangspunkt i statusen til den nasjonale rammen, hvor de velger å definere den som et “faglig råd”. Det presiseres at rammen ikke skal være juridisk bindende og den skal heller ikke være en form for overordnet konsesjonsbehandling. Ved å kalle rammen for et faglig råd, mener NVE at man unngår at de egnede områdene får en særskilt status i for eksempel kommunale planer.¹⁹³ Det heter i metodebeskrivelsen at “utpekingen av egnede områder vil i hovedsak være et lokaliseringssignal til utbyggere, kommuner og andre om hvor det bør være mest aktuelt med etablering av vindkraftverk”.¹⁹³ På bakgrunn av behovet for å sterkere styre lokaliseringen av konsesjonssøknader og målsettingene om økt forutsigbarhet og effektiviserte konsesjonsbehandlinger, tolker NVE det slik at det er en målsetning om å begrense antall ubenyttede konsesjoner og urealistiske konsesjonssøknader.¹⁹³

Masteroppgaven ønsker å undersøke hvordan arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land oppfattes av ulike aktører. Formålet eller hensikten med den nasjonale rammen står derfor meget sentralt. Vi har til nå sett at formålene med den nasjonale rammen slik det fremgår av både stortingsmelding og oppdragsbrev er å:

- bidra til at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt når det søkes om konsesjon
- øke forutsigbarheten og effektivisere konsesjonsbehandlingen
- dempe konflikter

¹⁹³ NVE 2017:9

2.17 Metodisk fremgangsmåte

Nasjonal ramme for vindkraft på land tar for seg hele landet, og arbeidet foregår i flere steg. Arbeidet med den nasjonale rammen består av to deler med ulik frist, hvor første del er en metodebeskrivelse over selve metodikken og planlagt arbeidsform for gjennomføringen av del II. Hensikten med del I er at departementet skal få et “tydeligere bilde av hvordan en nasjonal ramme kan innrettes” og hvordan viktige hensyn kan inkorporeres som en del av hovedleveransen.¹⁹⁴ Ifølge energimeldingen skal den nasjonale rammen definere større områder der det kan ligge til rette for utbygging av vindkraft. I oppdragsbrevet fra departementet fremgår det at NVE skal komme med forslag til *egne*de områder for lokalisering av vindkraft på land. NVE foreslår i metodebeskrivelsen å definere områdene som skal velges ut som de *mest egne*de istedenfor *egne*de, hvor NVE peker på at denne “nyanseringen kan bidra til en mer konstruktiv prosess”.¹⁹⁵ Det vises til at det ikke er gitt at involverte etater vil mene at det er mulig å finne en tilstrekkelig mengde egne områder, men heller at alle må “forventes å bidra til å identifisere de *mest egne*de/*minst uegne*de områdene tilsvarende et visst omfang”.¹⁹⁶ I den reviderte metodebeskrivelsen viser NVE til at deres analyse vil bli en vurdering av hvilke områder som er mer egnet enn andre, og ikke nødvendigvis av hva som er egnet eller uegnet.¹⁹⁷ I den opprinnelige metodebeskrivelsen ble det foreslått å kvantifisere det samlede omfanget av utpekte områder, dette ble gjort fordi det ble ansett for å være nødvendig dersom man gikk for et annet metodisk alternativ for å finne de mest egne områdene.¹⁹⁸ I den reviderte metodebeskrivelsen gikk man bort fra dette med begrunnelsen at slik metoden er lagt opp nå, kan en slik tallfesting oppfattes som et måltall.¹⁹⁸

I metodebeskrivelsen peker NVE på at “kommunikasjon, etterprøvbarehet og transparens i alle prosesser vil være helt sentralt for å skape et produkt som har legitimitet og kan anvendes i tråd med intensjonen i energimeldingen”.¹⁹⁵ Videre peker NVE på at oppdragsbrevet gir en viktig føring vedrørende samarbeid. Hvor samarbeid ikke bare menes med “berørte etater” men også med vindkraftbransjen og ulike interessegrupper.¹⁹⁹ NVE vurderer samarbeidselementet som “avgjørende for at prosjektet skal bli vellykket”.²⁰⁰ I prosessen med

¹⁹⁴ OED 2017b:2

¹⁹⁵ NVE 2017:2

¹⁹⁶ NVE 2017:10

¹⁹⁷ NVE 2018a:4

¹⁹⁸ NVE 2018a:14

¹⁹⁹ NVE 2017:8

²⁰⁰ NVE 2017:9

å utarbeide metodebeskrivelsen ble det hentet inn eksterne innspill fra berørte etater, organisasjoner og foretak som har en interesse i vindkraftsaker. Innspillene fra flere natur -og friluftsansjoner pekte blant annet på det positive med å utarbeide en nasjonal ramme, men at målsetningen om konfliktredusering burde kommet tydeligere frem i oppdragsbrevet fra OED. Videre ble det uttrykt et ønske om at metodebeskrivelsen burde sendes på høring før den ble levert til OED, ettersom åpne medvirkningsprosesser vil være en viktig suksessfaktor.²⁰¹ Man viste til at områder som vil bli betegnet som “nei-områder” burde gjøres juridisk bindende. Den Norske Turistforening (DNT) anbefalte å lage en samlet plan for energibruk, effektivisering og utbygging med hensikt å redusere konfliktgraden knyttet til nye kraftutbygginger. La Naturen Leve (LNL) ønsket ikke å medvirke i å utarbeide metoder som legger til rette for utbygging av vindkraft i Norge uten at “dette er forankret i relevant forskning fra uavhengige miljøer”. LNL anbefalte heller å gjennomføre en kartlegging av behovet for kraft i Norge, med en vurdering av klimaeffekten av norsk vindkraft. En slik kartlegging burde ifølge LNL danne grunnlaget for om norsk vindkraft skal videreutvikles eller skrinlegges.²⁰¹ Det ble i innspillene fra vindkraftbransjen anbefalt å betrakte hele landet som et mulighetsområde, og at rammen i størst mulig grad burde baseres på eksisterende kunnskap. Norwea mente at rammen burde kvantifiseres slik den kan muliggjøre en utbygging tilsvarende 30 TWh. Energi Norge gav uttrykk for at identifisering av teknisk-økonomiske egnede områder i større grad heller kan overlates til markedsaktørene.²⁰²

I den opprinnelige metodebeskrivelsen, som ble levert inn til OED den 1 september 2017, oppgir NVE at tematiske rapporter som blir utarbeidet gjennom prosjektet skal baseres på eksisterende litteratur og erfaringer fra eksisterende vindkraftverk. I den endelige rapporten vil “viktige virkninger innenfor hvert tema” bli oppsummert, samt “vurderinger av hva som samlet sett er de mest sentrale problemstillingene knyttet til landbasert vindkraft”.²⁰³ Det vil også bli vurdert hvordan temaene kan bli vektlagt i konsesjonssaker.²⁰⁴ NVE vil involvere relevante etater og interessenter i arbeidet med de tematiske rapportene og at man vil søke å oppnå enighet om vurderingene.²⁰⁵ Det pekes på at det er knyttet uenigheter til mange temaer, både blant etater, fagmiljøet og ulike interessenter. Spesielt omhandler uenighetene hva de faktiske virkningene av vindkraft er. NVE mener derfor at et oppdatert kunnskapsgrunnlag

²⁰¹ NVE 2017:14

²⁰² NVE 2017:15

²⁰³ NVE 2017:17

²⁰⁴ NVE 2018b

²⁰⁵ NVE 2017:2

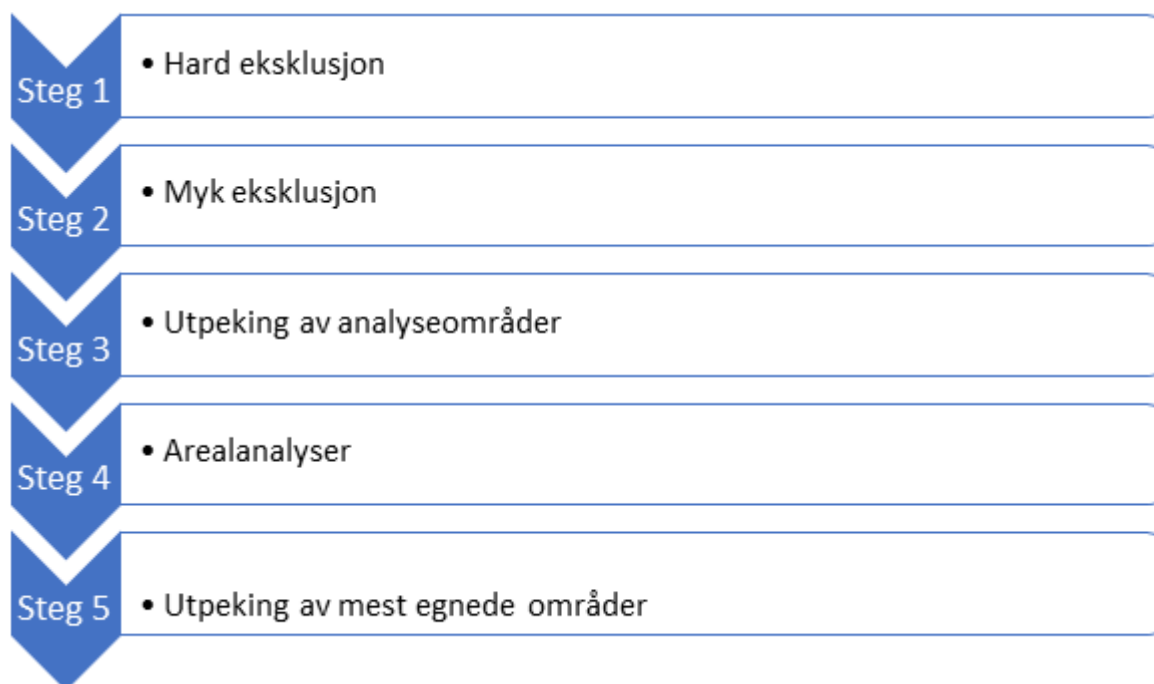
samlet i én rapport ikke bare vil bidra positivt til å velge de mest egnede områdene, men også for de enkelte konsesjonsbehandlinger og den offentlige debatten om vindkraft.²⁰⁶

NVE har opprettet en egen nettside for arbeidet med rammen og hvor det fremgår et ønske om en åpen og etterprøvbar prosess. På startside er det også publisert en veiledende tekst om hvor man som besøkende kan finne frem på siden og hvor nyheter vedrørende arbeidet vil publiseres.

²⁰⁶ NVE 2017:17

2.18 Hovedleveransen

Hovedleveransen skal slik som tidligere nevnt bestå av to hovedelementer, hvor del 1 skal være et oppdatert kunnskapsgrunnlag om virkninger av landbasert vindkraft. NVE oppgir at arbeidet i en del av underprosjektene “bærer preg av en “tyvstart” før metodebeskrivelsen er godkjent av OED” og at dette er gjort grunnet tidshensyn.²⁰⁷ Sammen med et oppdatert kunnskapsgrunnlag, del 1, skal det også leveres et kart over de mest egnede områdene for vindkraft på land, del 2. Kunnskapsgrunnlaget skal brukes til å utarbeide kartet. Metoden for å utarbeide del 2 er blitt utviklet internt i NVE, men det fremgår av den reviderte metodebeskrivelsen at viktige deler av metoden underveis er blitt tatt opp med andre etater, vindkraftbransjen og natur- og friluftsansjoner.²⁰⁸ For å peke ut de mest egnede områdene for vindkraft på land har NVE valgt å dele inn arbeidet i fem steg, jf. figur 5, hvor hvert steg vil resultere i et utarbeidet kart.



Figur 4 Illustrasjon for prosessen med utpeking av områder

NVE peker på at det er en stor utfordring å analysere alle aktuelle områder i landet og for å gjøre dette mulig har de valgt å starte med å fjerne “lite egnede områder” fra analysen.²⁰⁹ Dette blir gjort i de to første stegene, hvor man har foretatt en fordeling mellom “harde” og myke” eksklusjoner. Med “hard eksklusjon”, som er steg 1, jf. figur 5, menes eksklusjon av

²⁰⁷ NVE 2017:11

²⁰⁸ NVE 2018a:3

²⁰⁹ NVE 2018b

arealer som er uaktuelle for vindkraftutbygging.²¹⁰ Dette er områder som anses uaktuelle på grunn av teknisk/økonomiske forhold eller at de er formelt vernet eller tilsvarende. NVE viser til at kartet over harde eksklusjoner vil i liten grad utgjøre et styringssignal med tanke på at områdene “alltid” har vært uaktuelle.²¹⁰ Steg 2 omhandler “myke eksklusjoner” jf. figur 5, som betyr eksklusjon av arealer der virkninger for én enkeltinteresse i mange tilfeller tilsier at det ikke bør bygges vindkraftverk.²¹⁰ NVE kaller steg 2 for en metodisk tilnæringsmåte som fremhever de beste områdene og som gjør analysearbeidet håndterbart.²¹¹ De myke eksklusjonene vil signalisere hvor det finnes viktige verdier som skal vektlegges i vindkraftsaker. Hvilket betyr at etter steg 2, kan man sikre at de resterende arealene er gode produksjonsområder. Arbeidet med de myke eksklusjonskriteriene vil involvere Miljødirektoratet, som ifølge NVE vil bli en sentral aktør. Videre legges det opp til at forslagene skal bli diskutert med vindkraftbransjen og NGO²¹²-er. Diskusjonene vil i hovedsak skje gjennom etablerte dialogforum. Arbeidet med eksklusjonskriterier knyttet til teknisk-økonomiske forutsetninger vil bli et samarbeid mellom NVE og vindkraftbransjen.

I steg 3 skal NVE identifisere og peke ut analyseområder jf. figur 5. I juni 2018 publiserte NVE et sett med 43 analyseområder.²¹³ NVE skriver på nettsiden for nasjonal ramme:

Analyseområdene er laget ved at vi har forsøkt å finne store sammenhengende resterende arealer etter runden med eksklusjon av arealer. Med unntak av eksklusjonene er ingen virkninger for miljø og samfunn lagt til grunn for analysearealene. Alle relevante virkninger vil bli vurdert i analysen av de 43 områdene. Antall områder som til slutt blir identifisert som de “mest egnede” vil bli vesentlig lavere enn 43.²¹⁴

²¹⁰ NVE 2018b

²¹¹ NVE 2018a:7

²¹² Non-governmental organization, også kjent som ikke-statlig organisasjon. Samlebetegnelse på frivillige, ikke-statlige organisasjoner. Store norske leksikon 2016.

²¹³ NVE 2018a:10

²¹⁴ NVE 2018c

NVE presiserer at de utvalgte områdene ennå ikke vil være analysert og at mange av dem ikke vil bli en del av det endelige settet med “mest egnede” områder.²¹⁵ Det blir antydnet at man som et utgangspunkt vil sitte igjen med 15-20 områder som blir identifisert som de mest egnede.²¹⁶

I steg 4 vil områdene fra det forrige trinnet bli analysert jf. figur 5. Det ble her planlagt at NVE skulle gjennomføre informasjonsdager, disse ble arrangert den 5. juni for lokale og regionale myndigheter og den 19. juni for interesseorganisasjoner. NVE har også sendt ut brev hvor man har bedt om innspill om viktige lokale og regionale interesser, hvor man presiserte at det var “faglig informasjon av overordnet karakter” som var formålet. Det ble videre påpekt at dette ikke var en generell høring av den nasjonale rammen. NVE skriver i brevet at “denne innspillsrunden er først og fremst en forsikring om at vi fanger opp tilstrekkelig informasjon for gjennomføring av arealanalysene.”²¹⁷

I steg 5 som er prosessens siste steg, består arbeidet i å peke ut samt presentere de mest egnede områdene.²¹⁸ Det legges opp til at de mest egnede områdene vil være relativt store, og innenfor disse områdene kan det finnes arealer som tidligere i prosessen har blitt ekskludert. NVE oppgir også at det på mange steder vil være lokale forhold som tilsier at store deler av områdene i praksis ikke er så godt egnet for vindkraftutbygging.²¹⁹ Resultatet av steg 5 vil være delkapitler til sluttrapporten, hvor hvert utpekt område får hvert sitt kapittel.²¹⁹

²¹⁵ NVE 2018a:10

²¹⁶ NVE 2018b

²¹⁷ NVE 2018d:2

²¹⁸ NVE 2018a:12

²¹⁹ NVE 2018a:13

2.19 Etterfølgende prosess med nasjonal ramme for vindkraft

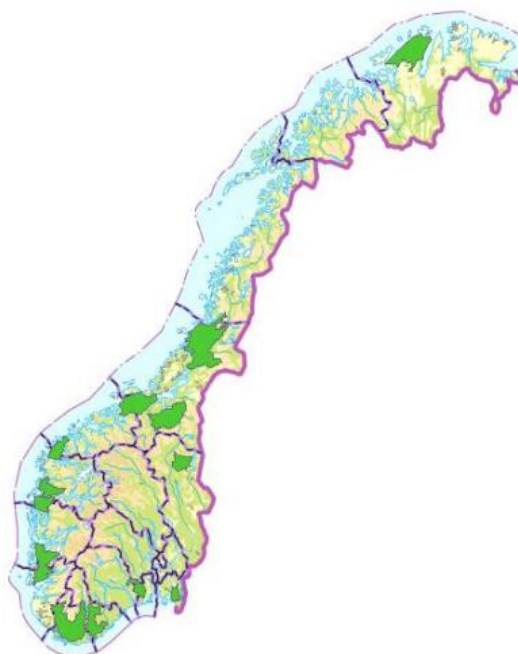
Den 1. april 2019 leverte NVE sitt forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land i Norge. NVE skriver den endelige rapporten at forslaget er et resultat av en bred og omfattende prosess.²²⁰ NVE har etablert et kunnskapsgrunnlag om virkninger for vindkraft og det har blitt utarbeidet og publisert 21 temarapporter. Det blir i den endelige rapporten påpekt at “dette er den mest omfattende kunnskapsgjennomgangen som har vært gjort av miljø- og samfunnsvirksomheter av vindkraftverk i Norge” og at det vil være et godt grunnlag for å foreta vurderinger om lokalisering av landbasert vindkraft i årene fremover.²²⁰

Det har i forslaget blitt pekt ut 13 områder som NVE mener er mest egnet for ny vindkraftutbygging i Norge jf. figur 6.

Rammen ble lagt ut på høring den 1. april og OED oppgir at de vil legge til rette for god lokal og regional medvirkning.

“Departementet ønsker innspill til NVEs forslag til nasjonal ramme og til om det bør fastsettes en nasjonal ramme for vindkraft i Norge”.²²¹ Det skal gjennomføres flere regionale innspillmøter frem mot sommeren.²²¹

OED skriver at de er opptatt av en god høringsprosess og at det skal være satt av tilstrekkelig med tid for muligheten til å gi innspill. Høringsfristen ble opprinnelig satt til 1. august 2019, men på grunn



Figur 5 Kart med 13 utpekte områder. Kilde: NVE 2019a: vii

av OED sin vektlegging av en god høringsprosess og det faktum at flere høringsinstanser ba om en lengre høringsfrist ble fristen utsatt til 1. oktober 2019.²²¹ Departementet vil deretter gjennomgå NVE sitt forslag og innkomne høringsuttalelser “før det tas endelig stilling til politikken for vindkraft på land”.²²¹

²²⁰ NVE 2019a:vi

²²¹ OED 2019

3. Metode

3.1 Innledning

I kapittelet presenterer vi hvilken metode som har blitt brukt i forbindelse med innsamling av empiri, samt en redegjørelse for valg vi har gjort underveis og begrunnelser for disse.

Metoden valgt er den vi mener er best egnet til å bidra til å besvare hovedproblemstillingen “Hvordan oppfattes nasjonal ramme for vindkraft på land?” og delproblemstillingene:

- 1: Hvordan blir målsetningen med arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land oppfattet?
- 2: Hvilke forventninger skaper nasjonal ramme for vindkraft på land for forvaltningen, vindkraftbransjen og andre interesseorganisasjoner?
- 3: Hvordan har det blitt lagt til rette for medvirkning i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
- 4: Hva er det rettslige grunnlaget for nasjonal ramme for vindkraft på land?

Kombinasjonen av teori og metode danner grunnlaget for undersøkelsesdesignet vi har valgt som fremgangsmåte i masteroppgaven. Undersøkelsesdesign vil bli presentert i kapittel 3.3.1.

Masteroppgaven byr på en rekke metodiske utfordringer, både for oss som forskere og for de vi intervjuer. Temaet vindkraft er noe som engasjerer mange. De vi intervjuer er svært engasjerte og vi som forskere har også en formening om temaet vindkraft. Dog må vi som forskere legge fra oss de holdninger vi har, vi må være objektive og nøytrale for å være i stand til å gi en nøyaktig fremstilling av undersøkelsestema. For intervjuobjektene er det også en utfordring ved å diskutere noe som skaper og drar opp mange følelser, at de får sagt det de ønsker å si kan være en utfordring i så måte. I møte med en slik utfordring valgte vi å løse den på en slik måte at vi utarbeidet grundige intervjuguider samt satte oss inn i prosessen samt den aktuelle intervjuobjektets rolle i prosessen. Med dette oppnådde vi en selvsikkerhet som ga oss mulighet til å stille gode oppfølgings spørsmål samtidig som vi kunne lede samtalen dit vi ønsket om det skulle være nødvendig. Videre er det også vår oppgave å tolke empirien på en korrekt måte som mulig. Blir setninger, følelser og meninger satt i feil

kontekst eller tolket feil, har vi som forskere feilaktig gjengitt det intervjuobjektene faktisk har sagt. Objektivitet og nøyaktighet er dermed noe vi må etterstrebe.

3.2 Etikk i forskning

Overordnet ønsket vi gjennom vår masteroppgave å skrive om et tema som ikke bare interesserte oss men som også kunne gi et bidrag til samfunnet. Dette gjør vi gjennom et faglig bidrag samt et fokus på prosessen rundt arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land. Vårt utgangspunkt har dermed helt fra starten av vært av en etisk karakter, å gi et samfunnsnyttig bidrag.²²²

Etikk er en hjørnestein i ethvert forskningsopplegg. At vi som forskere hensyntar de etiske problemstillingene knyttet til vårt forskningsopplegg, er det som gjør at vi får lov til å drive med forskning. At respondenter og data blir behandlet på en god, trygg og forsvarlig måte er noe vi har lagt betydelig vekt på. Olav Dalland peker i *Metode og oppgaveskriving for studenter* på at etiske vurderinger kreves allerede i planleggingsfasen av et prosjekt.²²² For vår del var dette i tidlig fase å vurdere hvilken type av informasjon vi var ute etter, lage oss et overordnet bilde over hva vi ønsket å undersøke samt å finne og sette oss inn i relevant teori. Dette slik at vi kunne informere intervjuobjektene om hva det ville innebære å delta, samtidig som det var med på å snevre inn undersøkelsesområdet. Å sette oss inn i litteratur som kunne være relevant for prosessen med nasjonal ramme var viktig for oss. Ved å tilegne oss kunnskap kunne vi på en slik måte ha en faglig diskusjon rundt arbeidet med nasjonal ramme og dermed gi noe tilbake til våre intervjuobjekter. Dokument utarbeidet i forbindelse med nasjonal ramme ble også grundig gjennomgått med samme formål.

I forbindelse med søknad til Norsk senter for forskningsdata (NSD) ble et informasjonsskriv utarbeidet og som etterhvert ble sendt til intervjuobjektene. Informasjonsskrivet bygget på disse tidlige vurderingene nevnt ovenfor og er viktig for intervjuobjektene, se vedlegg 2, informasjonsskriv. Informasjonsskrivet er viktig på grunn av at respondentene vet hva de blir spurt om å delta i og hva deltakelse vil innebære.

²²² Dalland 2000:216

Informasjonsskrivet ga informasjon om:

- Hva det forskes på
- Hvilken informasjon som søkes
- Hva informasjonen skal bli brukt til
- Hvor lang tid et intervju omtrent vil ta
- Hva som skjer med data ved prosjektslutt
- Hva intervjuobjekt kan gjøre dersom han/henne ønsker å trekke seg

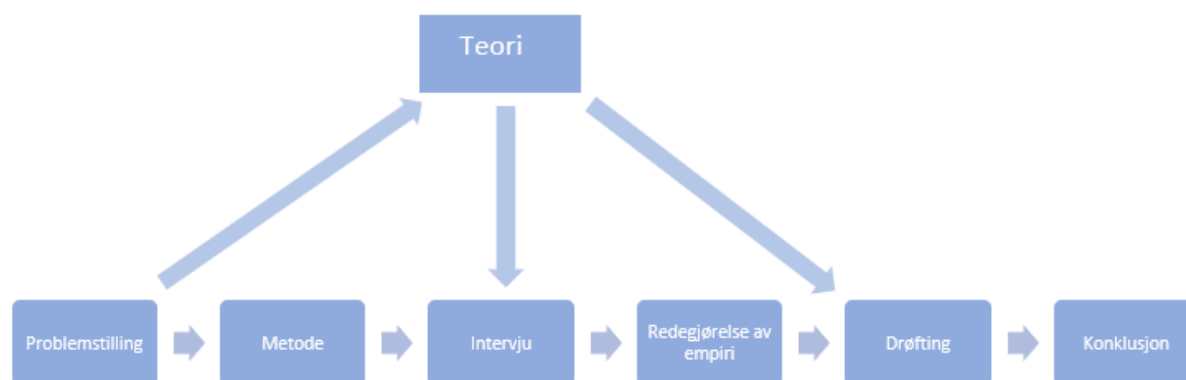
På bakgrunn av at informasjonsskrivet har en etisk veiledningsfunksjon for oss som forskere, samtidig som det gir deltakerne nødvendig informasjon om prosjektet før de eventuelt velger å delta, søkte vi å utarbeide det på best mulig vis. Den gir intervjuobjektene et selvstendig beslutningsgrunnlag noe som er et viktig forskningsetisk prinsipp.²²³ Informasjonsskrivet signeres og returneres oss. Dette vil således fungere som et informert samtykke til deltakelse.

²²³ Dalland 2000:216

3.3 Undersøkellesdesign

3.3.1 Problemstilling

Hovedproblemstillingen “Hvordan oppfattes nasjonal ramme for vindkraft på land?” retter seg mot prosessen som helhet. Delproblemstillingene snevrer inn forskningsområdet og skal være med på å bidra til å svare på hovedproblemstillingen. Som følge av problemstillingene har vi utarbeidet et undersøkelsesdesign, jf. figur 7, som viser fremgangsmåten i forskningsprosjektet. Problemstillingen har i stor grad definert hvilken metode vi har valgt å bruke samt hvilken teori som gjør seg aktuell. Problemstilling, sammen med metode og teori har lagt grunnlaget for hvilken type informasjon vi søkte under intervjuet og har således vært førende for hvilke spørsmål vi har valgt å stille. Datamaterialet fra intervjuene vil bli redegjort for. Deretter, med utgangspunkt i redegjørelse av intervju drøfte empirien opp mot teori. Avslutningsvis vil det om mulig konkluderes.



Figur 6 Undersøkelsesdesign som viser fremgangsmåte for forskningsopplegget.

3.3.2 Kvalitativ metode

Arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land er en prosess hvor en rekke organisasjoner, etater og kommuner har deltatt. Det har blitt utarbeidet og mottatt innspill, det har vært møter og dialog m.m. Vi har hatt et ønske om å samle inn data vedrørende hvordan nettopp disse organisasjonene føler de er blitt ivaretatt og deres syn på prosessen som helhet. En kvalitativ metode tar sikte på å fange opp disse meningene og opplevelsene.²²⁴ I stedet for å velge en kvantitativ tilnærming der informasjonen får form av tall valgte vi en kvalitativ tilnærming der fokuset ligger på hvordan mennesker tolker sin sosiale virkelighet.²²⁵

²²⁴ Dalland 2000:72

²²⁵ Jacobsen 2005:22

Jacobsen skriver at kvalitativ metode egner seg når en undersøker hva mennesker legger i et gitt begrep eller fenomen- og at denne metoden får frem hvordan individer fortolker eller forstår en gitt situasjon.²²⁶ Dette gjør at ved undersøkelse av nasjonal ramme som prosess, vil den kvalitative metoden være best egnet. Meninger og følelser er noe som i seg selv er vanskelig å tallfeste, noe som derfor ganske raskt utelukket en eventuell kvantitativ tilnærming.²²⁷ Idealet ved gjennomføring av masteroppgaven hadde vært å snakke med alle involverte etater og organisasjoner. Dette har rent praktisk ikke vært mulig, men vi mener vi har et utvalg som vil være i stand til å besvare vår hovedproblemstilling og våre delproblemstillinger. Det vil også bli gjort dokumentstudier som et ledd i den kvalitative metoden. Dette vil være dokument utarbeidet i forbindelse med nasjonal ramme for vindkraft på land. Disse dokumentene ønsker vi å undersøke for å kunne beskrive hvordan den faktiske prosessen med nasjonale rammen har foregått. Kvalitativ metode er også en metode vi er kjent med og som vi behersker. Denne erfaringen gjør at vi er godt rustet til å ta fatt på de utfordringer en kvalitativ metode bringer.

3.3.3 Teori

For å kunne svare på den overordnede problemstillingen og delproblemstillingene er det nødvendig å gjøre rede for relevant teori omkring det tema vi undersøker, som er nasjonal ramme for vindkraft på land. Det er viktig at teori er relevant og er med på å kaste et lys over de problemstillinger vi har formulert. Teorien sammen med innsamlet kvalitativ empiri og dokumentstudier vil være fundamentet som drøftings -og konklusjonskapittel vil bygge på.

3.3.4 Redegjørelse av empiri

Redegjørelse av empiri gjort vil bygge på 12 gjennomførte intervju. Summen av disse intervjuene vil være på omtrent 80 000 ord. Disse er da gjennomgått individuelt hvor vi har hentet det materiale som viser seg viktig. Hva som er viktig blir bestemt av problemstilling og delproblemstillinger. En mening, utsagn eller følelse som kan bidra til å svare på det vi undersøker er det vi ønsker å identifisere. De individuelle analysene vil i sum gi oss mulighetene for å drøfte og konkludere. Redegjørelsen er presentert etter tema som har kommet frem under intervju og som er sentral for våre problemstillinger. Dette vil være en innholdsanalyse. Som en følge blir det lettere for oss å se eventuelle forskjeller eller likheter

²²⁶ Jacobsen 2005:131

²²⁷ Dalland 2000:72

på ulike svar i de samme kategoriene.²²⁸ I redegjørelsen vil det også fremgå bakgrunnsinformasjon om de respektive organisasjonene da dette kan sette deres svar i en kontekst. Kategoriene vi har valgt å benytte i vår redegjørelse av intervju er:

- Målsetning
- Forventning
- Medvirkning
- Rettslig grunnlag

3.3.5 Drøfting

I drøftingskapitlet vil funn gjort i de kvalitative dataene drøftes og analyseres opp mot teori og dokument for å belyse problem- og delproblemstillinger.

3.3.6 Konklusjoner

Konklusjoner trukket i denne masteroppgaven mener vi er internt valide og reliable. Vi kan ikke slå fast at konklusjonene er eksternt valide da arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land er en ganske unik prosess. Videre besvarer ikke hovedproblemstillingen “Hvordan oppfattes nasjonal ramme for vindkraft på land?” noe annet enn oppfattelsen av akkurat denne prosessen.

²²⁸ Jacobsen 2005:193

3.4 Datainnsamling

3.4.1 Utvalg av intervjuobjekter

Utvalget stammer fra et ønske om å intervju de som har vært involvert i -eller som har en interesse i prosessen rundt arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land. Dette vil være de som har vært i dialog med NVE, de som har sendt inn innspill og de som har gått ut i media for å skrive og debattere om prosessen. Organisasjoner som hadde vært aktive i media viste seg også å være involvert i arbeidet på andre måter. Dette førte til at vi måtte foreta et strategisk utvalg.²²⁹ Hvem hadde ifølge NVEs nettsider vært involvert, og hvilke organisasjoner kunne bidra med best- og mest informasjon om prosessen? Vi ønsket at utvalget skulle representere ulike former for interesser tilknyttet arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land. Miljø -og naturvernorganisasjoner arbeider for interesser som kommer i konflikt med vindkraftutbygging. Disse er representert ved Naturvernforbundet, La naturen leve, Den norske turistforening, Zero og Naturvernforbundet. Vi ønsket også å intervju den lokale forvaltningen hvor det allerede er bygget ut vindkraft og hvor det er pågående konsesjonsbehandling av vindkraftverk. Ifølge oppdragsbrevet fra OED er det en målsetning om å dempe lokale konflikter. Kommunene er forvaltningsorgan som opplever disse konfliktene og som kan få vindkraftprosjekter lagt til de respektive kommunene. Kommunene er i masteroppgaven representert ved Gulen, Modalen og Lindås kommune. I tillegg til nevnte interessenter var det sentralt for oss å intervju aktører fra vindkraftbransjen, som er representert i utvalget gjennom Norwea og Zephyr. Til slutt var det av ytterste viktighet å intervju de som har utarbeidet forslaget til nasjonal ramme for vindkraft på land. Vi har derfor intervjuet NVE som har hatt hovedansvaret for å utarbeide forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land, men vi har også intervjuet Miljødirektoratet som har samarbeidet med NVE i utarbeidelsen av forslaget. Videre så vi for oss at det kunne være interessant å intervju det politiske organ som har bestilt oppdraget, Olje -og energidepartementet, som sa seg villig til å delta og er således også en del av vårt utvalg. Det endelige utvalget mener vi er hensiktsmessig for å gi god informasjon fra ulike synsvinkler vedrørende det fenomen vi undersøker. Fra de organisasjonene som har deltatt i forskningsprosjektet har vi valgt å intervju nøkkelpersoner. Det er også verdt å nevne at vi har intervjuet representanter fra sentrale organ. Dette innebærer at deres meninger ikke nødvendigvis representerer meningene til de lokale foreningene av samme organisasjon. Det

²²⁹ Dalland 2000:79

var det viktig for oss å intervju et antall som gjorde at vi kunne analysere og behandle innhentet empiri på en god måte. Vi har intervjuet 12 aktører av forskjellig karakter. Dette er et antall vi mener er kvalitativt håndterlig.

3.4.2 Intervjuguider

Vi har valgt å pre-strukturere intervjuene våre ved bruk av flere intervjuguider. En intervjuguide er planen vi har valgt for intervjuet.²³⁰ Intervjuene er semistrukturert, eller halvstrukturert om en vil, hvor intervjuets rammer er lagd av et sett spørsmål.²³⁰ Vi ligger dermed midt på skalaen av hva angår strukturering. Ingen struktur er en helt åpen samtale mens et intervju som er veldig strukturert, er et intervju hvor det søkes svar på spørsmålet stilt og kun det. Får vår del hadde vi en del spørsmål vi ønsket å stille, samtidig som vi la opp til en fri flyt ved intervjuet. Intervjuobjektene fikk alltid snakke seg ferdig noe som ofte førte til at de svarte på flere spørsmål, selv om bare ett spørsmål var stilt. Det var også spørsmål som viste seg å generere svært lite informasjon, ved at intervjuobjektene ikke følte de kunne svare på disse eller at spørsmålene etter deres syn var lite relevante. Noen av disse spørsmålene valgte vi derfor etterhvert å ikke stille.

Bakgrunnen for at vi valgte å utarbeide flere intervjuguider er at intervjuobjektene er av veldig forskjellig karakter. Det er ikke hensiktsmessig å spørre NVE som har utarbeidet forslaget, de samme spørsmålene som Den Norske Turistforening. Ved å bruke forskjellige intervjuguider føler vi at vi har maksimert mengden informasjon vi kan få ut av hvert intervju, nettopp gjennom denne tilpassingen. Alle intervjuguider følger som vedlegg til oppgaven, jf. vedlegg 3.

3.4.3 Gjennomføring av intervju

Masteroppgaven vil hovedsakelig basere seg på empiri innhentet fra 12 kvalitative intervju. De kvalitative intervjuene har hatt som formål å innhente kvalitativ kunnskap om arbeidet rundt forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land.²³¹ Intervjuene har variert i lengde fra 40 minutter til 1 time og 30 minutter. I forkant av intervjuene satte vi oss godt inn i det vi i forkant anså som relevant teori. Vi ønsket å stille til intervjuene med en faglig kunnskap, noe som førte til en faglig diskusjon. I tillegg satte vi oss inn i organisasjonene som

²³⁰ Dalland 2015:137

²³¹ Dalland 2015:122

intervjuobjektene representerte. Det var viktig for oss å vite hva denne organisasjonen, forvaltningsorganet eller utbyggeren jobbet med. Samtlige av intervjuobjektene har også sendt inn skriftlige innspill til nasjonal ramme for vindkraft på land. Disse leste vi nøye med det formål å kartlegge deres potensielle synspunkt på temaene vi ønsket å spørre om. I tillegg avdekket dette i hvilke deler av arbeidet de kanskje har spesielt sterke meninger eller synspunkter om.

Hvordan vi ville gjennomføre intervjuene var noe vi diskuterte. Skulle vi gjennomføre intervjuene ansikt til ansikt, noe som etter all sannsynlighet ville innebære flere turer til Oslo eller skulle vi gjennomføre intervjuene via skype? Vi tenkte slik, at på bakgrunn av antallet intervjuobjekter og deres motstridende interesser var det best å gjennomføre alle på samme vis, via skype. På denne måten behandlet vi alle likt og vi kunne gjennomføre prosjektet på en miljøvennlig måte. Når oppgaven omhandler vindkraft som er en fornybar energikilde tenkte vi at dette var på sin plass. Fordelen med intervju over skype er at vi kunne gjøre et større antall intervjuer over et stort geografisk område, som i sin tur har gitt oss verdifull informasjon. Den negative siden derimot er at vi mister evnen til å se kroppsspråk, noe som er en viktig del av måten vi som mennesker kommuniserer på. Det engasjementet intervjuobjektene har vist over telefon er etter vår mening mer enn nok. Det er nesten så en kan visualisere kroppsspråket. Dette har gjort intervjuene og opplevelsene våre rundt dette til noe unikt og meget spennende. Det kan være vanskelig å holde flyten i en samtale når man intervjuer over skype eller telefon. Er intervjuobjektet ferdig å snakke eller har han/henne bare en tenkepause? Denne problemstilling var noe som gjorde seg gjeldende og som en løsning, prøvde vi aktivt å stille oppfølgingsspørsmål, noe som holdt samtalen i gang.

Gjennom utførelsen av intervjuene har vi også vært bevisst på at vi bytter roller regelmessig slik at det ikke bare var en av oss som stilte spørsmål og den andre noterte. Dette gjorde vi ikke bare fordi det var solidarisk overfor hverandre, men også fordi vi tolker og oppfatter ting forskjellig. Vi deltok også begge på samtlige intervju, noe vi anser som en styrke da vi på denne måten har kunnet få mest mulig informasjon ut av intervjuene.

3.5 Bearbeiding av kvalitative data

3.5.1 Intervju

Ved bearbeiding av den kvalitative empirien valgte vi å transkribere datamaterialet.

Transkribering er å overføre den muntlige samtalen man har hatt gjennom intervju til ord på et papir, eller et elektronisk word-dokument om en vil.²³² Vi valgte å transkribere alle 12 intervjuer, noe som resulterte i et samlet transkript på rundt 80 000 ord. Det pekes på at ved transkripsjon mister man ulike element. Dette kan eksempelvis være toneleie eller kroppsspråk, hvor toneleie er relevant for oss da vi har telefonintervju.²³² Temaet vi har undersøkt har under intervjuene skapt mye engasjement. En del av dette sitter godt i minnet, mens noe kan tenkes å gå tapt, ikke som følge av transkripsjonen i seg selv, men at det er gått ut av minne. Når vi hadde så mye data var det nødvendig for oss å få dette skrevet ned slik at vi lettere kunne gå gjennom materialet i ettertid. Det er lettere å gå gjennom transkriptet enn det er å høre ca. 12 timer med intervju om igjen. Samtidig ga det oss muligheten til å være med på samtalen en gang til, noe vi lærte mye av.

Vi har transkribert slik at vi har fjernet en del muntlige tilleggsord som “liksom”, “ehm” og “og sånn”. Der hvor intervjuobjekt tydelig har tenkt seg om, og kommet med et langt “eeehm”, er dette tatt med, bare for å tydeliggjøre at dette var et spørsmål han eller hun trengte tid til å tenke på. I denne sammenhengen er det for oss viktig å være tydelig på at valgene vi har gjort ved utelatelse av ord i transkripsjonen har vært bevisste. Vi har hele tiden vært nøye på at vi ikke gir setninger en annen meningen ved å ved å fjerne ord. Det har vært av ytterste viktighet at det er intervjuobjektets mening som skal frem, ikke vår tolkning av dem. En annen kilde til feil ligger i lydopptakets kvalitet.²³² Er kvaliteten dårlig kan man eksempelvis miste ord som fullstendigjør setninger. Dette betyr at dårlig lyd kan ha et stort utfall på informasjonsmengden en får ut av selve intervjuet. For vår del hadde vi stort sett meget bra lyd kvalitet på våre opptak, dog var det noen få intervju som hadde litt svakere lyd, noe som førte til at disse rett og slett tok lenger tid å transkribere. Vi måtte stoppe opp og høre setninger flere ganger, slik mistet vi lite som følge av kvaliteten på opptakene. Om en av oss ikke klarte å høre hva som ble sagt, prøvde den andre på det samme. Dette for å kvalitetssikre datamaterialet på en god måte.

²³² Dalland 2000:153

3.6 Dataens reliabilitet og validitet

3.6.1 Reliabilitet

Reliabilitet er datamaterialets pålitelighet og troverdighet.²³³ Som en utledning av dette vil graden av reliabilitet i stor grad bli bestemt av i hvilken grad datamaterialet er reproduserbart og forutsigbart.²³⁴ Ved vårt forskningsprosjekt, som er et kvalitativt prosjekt, vil dette rette seg mot om intervjuobjektene vil formulere seg annerledes eller gi et annet svar ved et intervju utført av en annen eller andre forskere.²³⁴ Vi må derfor spørre oss spørsmålet: “Hadde en annen forsker, som intervjuet samme intervjuobjekt med samme spørsmål, fått samme svar”? For å kunne teste eller vurdere prosjektets pålitelighet og troverdighet er intervjuguider lagt ved. Reliabiliteten til prosjektet hviler dermed til en viss grad på intervjuobjektene sine skuldre. At de er ærlige er noe vi tatt som en forutsetning. Vi har strebet etter en balanse i presisjon og dybde i spørsmålene, på bakgrunn av at vi ikke ønsket at respondentene skulle gi noen overfladiske svar. Vi har også gjort vårt beste for å styrke reliabiliteten ved sammenstilling av materialet ved å være objektiv. En korrekt og god transkripsjon har for oss vært sentralt for å unngå følgefeil, da en feil i denne prosessen vil lede til feil i analysen og potensielt sett derfor også i konklusjonen.

Det er her viktig å presisere at reproduserbarheten til dette forskningsopplegget kan være begrenset. Som et resultat av at vi har intervjuet et utvalg intervjuobjekter før arbeidet med nasjonal ramme er ferdig leder dette til at det foreligger en reell sjanse for at resultatet av en identisk undersøkelse kan bli annerledes om det gjøres etter at arbeidet er ferdig. Det at vi gjør arbeidet så tett opp til prosjektslutt gir oss også noe unikt. Vi får det synet aktørene hadde på prosessen før den ble ferdig. Dette er av sentral betydning når det nettopp er prosessen vi undersøker. Det er synet på prosessen vi er ute etter, ikke på resultatet. Prosjektet gir også andre forskere et sammenligningsgrunnlag om dette skal forskes på ved et senere tidspunkt.

²³³ Ilstad 1989:46

²³⁴ Kvale & Brinkmann 2015:276

3.6.2 Validitet

Validitet, eller gyldighet som det også kalles, innebærer hvorvidt den informasjon man har samlet inn faktisk svarer på, og er relevant for problemstillingen.²³⁵ Teorien vi har valgt å bruke sammen med intervjuene føler vi svarer godt på det vi undersøker. Utvalget representerer et bredt spekter av involverte aktører som alle har sitt eget, og for oss, relevant syn på arbeidet med forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land. Det er også i denne sammenhengen viktig å vurdere om en har valgt rett fremgangsmåte, altså metode for gjennomføring av prosjektet. Vi føler at en kvalitativ tilnæringsmåte er den rette veien å gå i dette tilfellet. Vi er ute etter aktørene sine meninger, opplevelser og følelser vedrørende arbeidet rundt utarbeidelse av forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land. Dette føler vi at vi har fanget opp på en god måte gjennom våre intervju. Videre skiller man ofte mellom intern og ekstern validitet.²³⁵ Den interne validiteten innebærer om vi har grunnlag i empirien til å konkludere med det vi konkluderer med. Kan vi ut ifra teorien og det intervjuobjektene har sagt komme med en gitt konklusjon? Den eksterne validiteten derimot, går ut på om resultatene fra dette prosjektet kan overføres til andre liknende tilfeller, eller i vårt tilfelle - liknende prosesser. Arbeidet med nasjonal ramme er en unik prosess som i norsk målestokk ikke har blitt gjort tidligere. Dette gjør at vi ikke kan konkludere med at resultatene fra dette prosjektet er eksternt valide, men det kan heller ikke utelukkes. Vi mener imidlertid at konklusjoner gjort i denne oppgaven er internt valide.

²³⁵ Jacobsen 2015:16-17

4. Redegjørelse av empiri

4.1 Innledning

I dette kapittelet vil innsamlet empiri fra intervju bli presentert tematisk. Disse temaene retter seg mot problem- og delproblemstillingene. Den tematiske fremstillingen vil foregå slik at interessante utsagn vil fra intervjuobjektene bli presentert samlet, men temavis. OED vil bli presentert som et sammendrag da departementet ønsket å godkjenne intervjuet. Før empirien blir redegjort for, vil det fremgå en kort introduksjon av alle aktørene.

4.2 Introduksjon av aktører

NVE

Norges vassdrags- og energidirektorat ble grunnlagt i 1921 og har ansvar for å forvalte vann- og energiresursene i landet. Oppgavene til NVE er blant annet å sikre en samlet og miljøvennlig forvaltning av vassdragene, fremme en effektiv kraftomsetning, kostnadseffektive energisystem samt å bidra til en effektiv energibruk. NVE er i dag underlagt OED og fikk den 9 februar 2017 i oppdrag å lede arbeidet med å utarbeide et forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land.²³⁶ På grunn av energimeldingen visste NVE at de ville få oppdraget med å utarbeide rammen og derfor hadde deres tankearbeid allerede begynt før de fikk det offisielle oppdraget. NVE har ikke hatt et eget budsjett for arbeidet med rammen, og intervjuobjektet opplyste om at de ikke har brukt så mye penger på for eksempel konsulentrapporter, men at det i hovedsak er en god del personalressurser som blitt brukt.

Miljødirektoratet

Miljødirektoratet har om lag 700 ansatte og er underlagt klima- og miljødepartementet. Direktoratet har som funksjon å overvåke miljøtilstanden og formidle miljøtilstanden, være myndighetsutøver, styre og veilede regionalt nivå, samarbeide med berørte sektormyndigheter samt å være en faglig rådgiver og bidra i internasjonalt miljøarbeid.²³⁷ Miljødirektoratet har utført sin del av oppdraget innenfor eksisterende budsjettrammer.

²³⁶ NVE 2019b

²³⁷ Klima- og miljødepartementet (u.å.)

DNT

Den Norske Turistforening (DNT) er et forbund som består av 57 medlemsforeninger spredt rundt omkring i landet. Samlet sett har foreningen mellom 310 - 315 000 medlemmer. DNT arbeider for å fremme et enkelt, aktivt, allsidig og miljøvennlig friluftsliv samt å bevare natur og kulturverdier.²³⁸ DNT peker på at de ikke sier utelukkende nei til vindkraft, men at et “ja” vil komme under strenge forutsetninger.

Naturvernforbundet

Naturvernforbundet ble grunnlagt i 1914 og er Norges eldste natur- og miljøvernorganisasjon, som i dag har over 27 000 medlemmer. Naturvernforbundet er Norges største demokratiske naturvernorganisasjon, bygget opp med et sekretariat i Oslo og videre med fylkeslag og lokallag, cirka 100 til sammen. De er involvert i mange ulike typer av naturvernarbeid, slik som vassdragsvern, klima- og energispørsmål og vindkraftutbygging.²³⁹ I utgangspunktet er Naturvernforbundet positive til vindkraft og ser på det som en viktig fornybar energikilde, samtidig pekte intervjuobjektet på at vindkraft også er en stor utfordring når vindkraftindustrien kommer i konflikt med natur- og friluftsverdier som det gjør i en god del tilfeller. Det er enkeltprosjekter Naturvernforbundet er kritiske til, ikke vindkraft som sådan. For Naturvernforbundet vil det bli mer og mer viktig å få forbedret konsesjonsprosessene, og dette er på en måte er viktigere enn resultatet av nasjonal ramme.

Zero

Zero kaller seg for en miljøstiftelse, men de påpeker at de egentlig er en klimastiftelse. Stiftelsen jobber for å promotere nullutslipp løsninger og teknologier hvor hovedfokuset har vært i Norge. Zero har i økende grad valgt å fokusere på felt der de kan gjøre en forskjell, enten ved å bidra til klimakutt eller der hvor løsningen er noe større enn seg selv. På det sistnevnte presiseres det at et eksempel på dette kan være å arbeide mot å realisere flytende offshore vind i Norge. Zero forteller at når vi har så gode forhold for landbasert vindkraft er ikke offshore vind en løsning vi trenger nasjonalt, men en som er trengt globalt sett. Zero har ifølge intervjuobjektet lenge arbeidet for at det skulle bli etablert vindkraft i Norge.

²³⁸ DNT (u.å.)

²³⁹ Naturvernforbundet 2019

La naturen leve

La naturen leve ble dannet 2013 som en forening av og for norske vindkraft motstandere hvor virkefeltet senere er utvidet til å omfatte andre sider ved norsk energi- og klimapolitikk. La naturen leve er grunnleggende kritisk til at landbasert vindkraft skal være en del av fornybarsatsingen.²⁴⁰ Intervjuobjekt forteller at det foreligger kunnskapsmangel om vindkraft i media. La naturen leve mener at vindkraft i seg selv ikke er en dårlig energikilde men at en må skille. Det ble pekt på at Norge er det landet i verden som kanskje har størst skadevirkninger av vindkraftutbygging.

Norwea

Norwea er en interesseorganisasjon for vind, bølge og tidevann i Norge. Organisasjonen har 4 ansatte og er lokalisert i Oslo. Norwea representerer et sted mellom 130 bedrifter som er i hele verdikjeden, i all hovedsak vindkraft. Bedriftene er alt fra små teknologiselskaper til advokater, banker, turbinleverandører og utbyggere.

Zephyr

Zephyr er en utbygger av vindkraft og har eksistert siden 2006. Selskapet har vært med på å bygge ut vindparkene Mehuken 2 og 3 samt Midtfjellet 1 og 2. Zephyr jobber aktivt med å utvikle vindkraftparker i Sør- og Midt-Norge.²⁴¹ Forretningsideen til selskapet er å utvikle, bygge og drifte innenfor hele verdikjeden i vindkraftprosjekter, ifølge Zephyr. Selskapet er eid av Østfold energi, Vardar og Glitre, som alle er offentlig eide selskaper med kommuner og fylkeskommuner som eiere.

Modalen Kommune

Modalen er Norges nest minste kommune og ligger helt nord i Hordaland. Innbyggertallet er på 380 innbyggere fordelt på over 400 km². Kommunen har mye fjell og fjorder. Kommunen er godt kjent med fornybar energi da kommunen har en del vannkraft. Intervjuobjektet peker videre på at de er positive til vindkraft.

²⁴⁰ La naturen Leve 2019

²⁴¹ Zephyr (u.å.)

Gulen kommune

Gulen kommune er en stor kommune i areal med rundt 600km² og 2340 innbyggere.

Kommunen strekker seg helt ut fra havet med 1500 øyer, holmer og skjær ytterst i kommunen og inn mot skogsbygdene mot Stølsheimen. Det er en av de 5 mest spredtbygde kommunene i landet med fire like store bygder. Gulen kommune har industriområder men også en del jordbruk. De er også størst i Sogn og Fjordane på havbruk.

Lindås Kommune

Lindås kommune har 16 000 innbyggere og ligger i Nordhordland. Kommunen har hatt en jevn vekst de siste årene men denne veksten har flatet ut i 2016-2017. Kommunen har Norges største industrianlegg som ligger på Mongstad. Kommunen er i stor grad knyttet til olje og gass spesielt. Ellers har kommunen et rikt og varierende næringsliv som bidrar til mange arbeidsplasser i kommunen og regionen forøvrig. Lindås kommune er helt enig i den omstillingen som nå skal skje mot det grønne skiftet, hvor fornybare energikilder blir sett på som viktige. Kommunen pekte på at de har sett mer mot muligheten for å utvikle havvind offshore grunnet at de allerede har begynt å bruke store arealer i kommunen til industriutbygging.

4.3 Olje- og energidepartementet

Norges Olje- og energidepartement er et politisk organ hvor hovedoppgaven til departementet er å tilrettelegge for en samordnet og helhetlig energipolitikk.²⁴² Forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land er utarbeidet av NVE, på oppdrag fra OED. Departementet pekte under intervjuet på at forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land følger opp regjeringens energimelding fra 2016, som Stortinget sluttet seg til. Formålet er å bedre styre lokaliseringen av vindkraft til de mest egnede områdene samtidig som man unngår de mest sårbare eller allerede utnyttede områdene. OED presiserte også at NVEs forslag ikke er en utbyggingsplan som det gjerne har blitt gjengitt som i media, og det er heller ikke tale om et tallfestet utbyggingsmål. Videre pekte departementet på at en viktig formell side ved forslaget til nasjonal ramme er at rammen ikke skal erstatte dagens konsesjonsbehandling. De lokale virkningene av vindkraftprosjekt skal vurderes i detalj basert på konkrete søknader fra aktørene. Det ble nevnt at tanken er at det vil bli mer krevende å få konsesjon utenfor de områdene som blir pekt ut. Under intervjuet viste departementet til at ideen om å lage en slik nasjonal ramme har ligget der i flere år. Samtidig har noen friluft- og naturorganisasjoner også vært inne på det samme, og har – ifølge OED – vært med på å inspirere myndighetene til å gå videre med dette.

Formålet er å bedre styre lokaliseringen av vindkraft til de mest egnede områdene samtidig som man unngår de mest sårbare eller allerede utnyttede områdene. Departementet viste også til at et av formålene med den nasjonale rammen er at den skal virke konfliktdempende. Høringen av rammen kan derfor være et virkemiddel for å dempe konfliktnivået ved at en får inn innspill, man får formidlet kunnskap til allmennheten og man får sikret medvirkning. På spørsmål om hvordan nasjonal ramme skal bidra til en mer effektiv konsesjonsbehandling svarte OED at litt av tanken er at energimyndighetene kan peke på at et område er utenfor angitte soner, at det eventuelt er i et sårbart område. Departementet pekte på at energimyndighetene får mulighet til å nedprioritere konsesjonssøknader som er utenfor de utpekte områdene eller søknader som retter seg mot sårbare områder. OED viste til at det de forventer av forslag til den nasjonale rammen at vi skal ha et bedre kunnskapsgrunnlag, at rammen i større grad kan styre hvor søknadene om vindkraft kommer, at konfliktnivået reduseres, at de mest sårbare områdene unngås og at vi kan ha en større grad av enighet i

²⁴² OED (u.å.)

landet om hvor det kan være aktuelt med vindkraft. OED understreket at medvirkning er viktig og at medvirkning er at flest mulig interessenter og berørte parter blir hørt. Grunnet viktigheten av medvirkning skal forslaget til nasjonal ramme ut på høring slik at alle kan komme med sine synspunkter og vurderinger. Departementet sa også at det vil bli arrangert innspillmøter i alle deler av landet for å sikre at flest mulig er hørt og flest mulig synspunkter er på bordet før regjeringen beslutter hva de skal legge i den nasjonale rammen for vindkraft på land. Prosessen når OED overtar arbeidet 1.april vil ifølge departementet foregå slik at NVEs forslag til ramme raskt vil bli lagt ut på høring for så å gjennomføre innspillmøter. Deretter vil rapporten fra NVE og alle høringsinnspill bli vurdert før regjeringen beslutter den nærmere politikken for vindkraft i Norge.

På spørsmål om hvordan innspill blir behandlet understreker departementet at dette er noe som blir gjort grundig. OED har mye erfaring fra høringsrunder vedrørende lovforslag, som gjør at de har regler og rutiner for hvordan de gjennomfører høring ut i offentligheten. På spørsmål om de bruker noen form for retningslinjer eller lovverk i prosessen som kommer viste OED til at utredningsinstruksen er gjeldende. Imidlertid ble det påpekt at høringen av forslaget til nasjonal ramme ikke er det samme som en høring av et lovforslag slik at det nødvendigvis ikke er bindende retningslinjer for OED for hvordan dette skal gjøres. Departementet peker på at de vil følge de samme retningslinjene og at høringen skal legges opp slik at den er vel så god som en alminnelig lovendring som høres i allmennheten. Det fremgår også av intervjuet at innspillmøtene i så måte ikke er noe OED er nødt for å gjennomføre, men noe departement tror er fornuftig for å sikre medvirkning

Det er ikke tatt utgangspunkt i noe rettslig grunnlag, det er som NVE sa et faglig råd ifølge OED. Departementet presiserte at rammen ikke vil endre på gjeldende regelverk. Rammen skal være forutsigbar, både for utbyggere av vindkraft og for de som bor i landet. På spørsmål om hvorfor man fremdeles kan få konsesjon utenfor de angitte sonene- og hvilke krav som da stilles svarer departementet at de sonene som er angitt dekker kun en begrenset del av landet. Da kan det hende at det er et lite område på kartet som er godt egnet for vindkraftutbygging hvor det er lavt konfliktnivå, god lønnsomhet og relativt små naturkonsekvenser. Da kan det gis konsesjon. Departementet pekte videre på at hjemmelsgrunnlaget for å gi konsesjon er det samme som i dag, energiloven og de forskrifter som følger. Lovpålagte krav må selvfølgelig oppfylles dersom det skal gis konsesjon utenfor de angitte områdene.

4.4 Målsetning

På spørsmål om hva nasjonal ramme er svarer NVE at; *første svaret mitt er jo at det vet vi ikke enda hva det er for noe og viste videre til at hva den nasjonale rammen blir til slutt, vil være avhengig av hva som kommer inn av innspill når rammen blir lagt ut på høring. NVE pekte på at det for dem hadde vært mye enklere å bare lagt ut de endelige mest egnede områdene til slutt, som er mye mindre enn de 43 analyseområdene. NVE presiserte at; “jeg tror likevel at det var greit å vise frem alt, vise alle kortene hele veien”. Ifølge NVE skal man lokalisere de prosjekter som hadde kommet uansett til de best egnede områdene- og at rammen ikke er en utbyggingsplan. At nasjonal ramme har skapt forventninger blir vist gjennom andre intervju hvor det fremgår at kommunene har en annen oppfattelse av hva målet med rammen er. Gulen forteller at; *nei det er vel å bygge.. Å bygge ut vindkraft etter det som Stortinget har sagt at de skal gjøre går jeg ut ifra.**

Videre vedrørende nasjonal ramme kom det frem at Lindås kommune brukte begrepet plan i intervju ved; *Nei altså, det er jo klart, når det hele tiden kommer søknader til NVE om konsesjon for vindkraft så har vi en forståelse for at en ønsker å ha en mer helhetlig plan over denne, og; Om ting endrer seg så må vi lage en ny plan så sånn sett har jeg forståelse for at de ønsker en plan. Det kommer også frem av intervju at; Sånn at, som sagt, ja vi har en forståelse for at de vil ha en plan men da kunne de kjørt prosessen helt annerledes.*

Gulen kommuner ser på nasjonal ramme som planlegging, heller enn et faglig råd ved; *Jeg ser på det som en slags planlegging ... uansett hvordan du snur og vender på det, altså hvis det ikke skal brukes i det videre arbeidet så er det jo bortkastet tid.*

Modalen fortalte under intervju om nasjonal ramme at; *og å klare å styre det litt, og akkurat det er jeg jo enig i at litt kontroll med. ... eller en plan om hvordan ting skal gjøres.*

Videre kom det frem av intervju at;

Jeg vil jo tro at målet er å bygge ut mer vindkraft i Norge, det må det jo være. Og å klare å styre det litt, og akkurat det er jeg jo enig i at litt kontroll med. Eller en plan om hvordan ting skal gjøres. Det er jo alltid fornuftig.

Lindås kommune uttaler derimot at;

Jeg aner ikke aner ikke hva målsetningen til OED eller OED, som nå skal jobbe videre med dette er, men jeg vil tro at det har kommet opp fordi det er mer fokus på vindkraft. At det er flere som søker NVE om konsesjon som da skal ha et prosjekt i en kommune, at NVE da tenker at en må ha en plan for dette her.

Vedrørende informasjonsdagen, kom det frem av intervju at dette var noe Lindås kommune ikke var klar over ved at; *Nei den visste vi ikke om engang. Jeg vet ikke hvor de har gjort det kjent men.. Nei, den var vi ikke klar over men vi sitter heller ikke og følger med på nettsiden til NVE. Kjenner ikke til at de har sendt noe direkte informasjon til oss.*

Interesseorganisasjonene Naturvernforbundet og DNT fortalte at disse i utgangspunktet har ønsket seg en overordnet plan eller nasjonalt grep om vindkraft. Naturvernforbundet uttalte at; *i utgangspunktet har vi etterlyst en overordnet plan for hvor kan vindkraft eventuelt lokaliseres, noe DNT også poengterte ved at; altså en ting er jo at vi, også har vi fra lenge siden, 10-15 år siden at man burde ha noe mer nasjonalt grep rundt dette her så sånn sett så har vi fått et visst medhold når regjeringen foreslo dette med nasjonal ramme for Stortinget og tok det inn i energimeldingen 2016. DNT uttalte i intervjuet at NVE ikke har hatt mulighet for å stoppe prosjekter tidlig, men at det er bra at de får muligheten til dette. Videre pekte intervjuobjektet på at det nå blir utredet mulighet for tidlig avslag.*

Vedrørende hva som er målet med nasjonal ramme for vindkraft på land uttalte DNT at; *det er klart det handler om det med konfliktdemping og det handler om det med at man skal legge til rette for rasjonell, økonomisk forsvarlig vindkraftutbygging. Så skal jo nasjonal ramme fremskaffe kunnskap om konsekvenser av vindkraft. Naturvernforbundet trekker frem at at målet med rammen er; altså de skulle jo finne ut hvor hen det kunne vært potensiale for å bygge ut vindkraft som var lite kontroversielt.*

Zephyr fortalte at nasjonal ramme tilrettelegger på en bedre måte for landbasert vindkraft.

DNT fortalte at nasjonal ramme er; *en tilrettelegging for betydelig utbygging av vindkraft, det er det ikke noen tvil om.*

Bransjeorganisasjonen Norwea mente at nasjonal ramme for vindkraft på land har flere målsettinger; *Ja, altså rammen har liksom på en måte flere målsetninger, men det overordnede er å styre, slik vi tolker det, å styre utbyggingen i noe større grad enn det vi har gjort tidligere og formålet er vel å dempe konfliktgrunlaget i den grad man tar vekk en del*

av konflikten tidlig. Norwea er videre opptatt av at det blir nok arealer til å bygge den vindkraften vi trenger i fremtiden. Miljødirektoratet som har samarbeidet med NVE i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land og kommenterte målsettingen slik;

Nei, det er jo et problem her, litt sånn gjennomgående. Litt av problemet med denne jobben her er at det finnes jo ingen mål. Vi kan jo ikke klemme ut energipolitikken ikke sant. Så det er ikke noen andre som har gjort heller. Miljødirektoratet forteller videre at;

Hvis det var noe som skulle vært gjort på forhånd så var det kanskje å sette opp en klarere, eller gjøre en sånn overordnet grunnlagsdiskusjon om hvor du vil med vindkraft før du begynner å se på arealene. For egentlig så begynner du med arealene før du vet hva du skal med de. Så det at hele jobben foregår i et sånt energipolitisk vakuum vil jeg påstå, det er ikke optimalt for å si det sånn da.

Naturvernforbundet etterlyser også en form for overordnet energiplan ved at;

Så hvis vindkraftplanene som garantert kommer til å ødelegge mye norsk natur bare kommer i tillegg til økt klimagassutslipp så taper vi, både i klimasaken og i kampen for å redusere naturtapet. Og det ville jo vært en katastrofe, og det er jo dessverre det som ser ut som foregår nå, fordi vi har ingen overordnet energiplan i Norge.

Naturvernforbundet mente at OED har fortolket Stortingets bestilling angående målet om at rammen skal være konfliktdempende og mener at; *det har blitt mye mer reinspikket energipolitisk og mindre vekt på det Stortinget etterlyste med blant annet konfliktdemping som hovedtema.*

Prosesen med nasjonal ramme for vindkraft på land blir av Lindås kommune betegnet som en *skuffende prosess*. Gulen kommune forteller at prosessen rundt medvirkning *ikke har vært så bra*, mens Modalen kommune forteller at *jeg føler meg litt sånn distansert i fra det*.

Norwea er opptatt av at arbeidet fremover kommuniseres riktig og at;

For oss har det vært viktig, at arealet er fysisk stort nok til at det blir en reell konkurranse, ... og også at de ikke nå låser oss i en ramme hvor områdene folk kan bygge ut, i stor skala per i dag ikke har nettilgang.

4.5 Forventning

NVE ser at det er skapt forventninger som følge av arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land, og at det er mange som tror at det kommer til å bli bygget mye vindkraft som følge av rammen. NVE håper at det kan roe seg ned litt etter 1.april og forteller vedrørende vindkraft som er et engasjerende tema har de merket seg blant annet at 37% av Norge skal bygges ut. Norwea på sin side mener at NVE burde gått ut og tatt eierskap og forklart hva det man prøver å gjøre med nasjonal ramme. Bransjeorganisasjonen uttaler at; *Altså når turistforeningen rimelig bevisst selvfølgelig, får lov til å komme unna med at 37% av Norges urørte natur skal bygges ned med vindkraft, basert på de 43 analyseområdene altså da burde det gått, ringt noen bjeller i et eller annet departement et eller annet sted. Nå må dere ta dere sammen her, dette er ikke riktig. Jeg regnet på det senest i dag. Skulle vi fått lov til, hvis disse analyseområdene hadde vært den endelige rammen så hadde vi innenfor det planområdet kunnet bygge ut 1.2 millioner MW, altså 1.2 TW installert effekt. Det er så sykt mye at det faller på sin egen mulighet ikke sant, og Med denne typen artikler, denne typen oppslag som uhindret får lov til å passere gjennom pressen. Da har du vært med på å skape et rimelig feilaktig bilde på hva det er man egentlig prøver å gjøre.*

DNT forteller at de er skeptiske til hvordan temaet konfliktdemping er blitt håndtert og tror ikke rammen vil virke konfliktdempende og at de er; *veldig skeptiske til hvordan OED har håndtert akkurat det temaet der, og; men vi tror kanskje ikke at den blir veldig konfliktdempende.* Miljødirektoratet pekte også på konfliktdemping og trakk frem at; *akkurat det der har vært litt sånn som vi forventet.. Altså konfliktnivået, det kommer ikke til å gå systematisk ned. Det kommer til å gå opp mange steder.* Naturvernforbundet tror heller ikke at rammen vil virke konfliktdempende og viste til at; *det vil bli et enormt press på utbygging fremover og det vil komme masse konflikter.* La naturen leve fortalte vedrørende konfliktdemping at; *garantere at dette ikke blir konfliktdempende, det vil bli enda mer konfliktskapende, noe de argumentere ved at; NVE har hatt et håp om at det ville bli minst mulig oppmerksomhet omkring nasjonal ramme.* Norwea mener på den andre siden at nasjonal ramme; *ikke har vist seg å være konfliktdempende hittil.* Som en utledning av temaet konfliktdemping fortalte Norwea at; *Jeg er ikke under en illusjon om at dette kommer til å være konfliktfritt, men man må forklare hvorfor man har valgt disse områdene. Her må man sørge for at man gir nok til mange nok interessegrupper. Noen vil bli forbanna uansett, det er ikke til å unngå.* Miljøstiftelsen Zero trakk frem at nasjonal ramme kan virke

konfliktdempende da den siler bort konflikter tidlig. Dette grunnet at konsesjonssøknader som ikke ville blitt realisert ikke blir behandlet.

Kommune har en forventning om at deres posisjon kan bli endret som følge av nasjonal ramme. Gulen uttaler at; *da går det jo glatt gjennom de områdene som er klarert og da hopper de sikkert litt mer bukk over den medvirkningen der.* Gulen kommune tror også at dette er målsetningen med arbeidet, at det skal gå raskere. Kommunene trekker også frem at de tror det vil bli verre å være motstander i en kommune innenfor et av de utpekte områdene. Lindås kommune tror at dersom man får en *nasjonal plan* for vindkraft så blir kommunene fremdeles høringsinstans men *da kan de bare tenke at dette er bestemt, da har vi egentlig ingenting vi skulle ha sagt.* Modalen kommune fortalte at de føler at NVE tar kommunene på alvor og de kommer til å gjøre det i fremtiden også. Modalen kommune tenker at; *jeg tenker at det der kommer til å gå helt fint. Altså jeg tenker det blir bra.*

Norwea nevner også kommunene i intervjuet hvor det fremgår at; *jeg tror kanskje at kravene til kommunenes nei blir sterkere* og at de kommuner som allerede nå har flagget at de ikke vil ha vindkraft må klare å komme opp med en saklig grunn på hvorfor. Intervjuobjektet presiserte imidlertid også at dersom det blir stilt strengere regler til kommunene så må det være gode grunner til dette. Kommunen er en sentral høringsinstans og kommunen sammen med miljøavdelingen vet, og kjenner lokale forhold i mye større grad enn NVE. Dermed peker intervjuobjektet på at dersom kommunene sier nei av viktige grunner, så skal dette være en tungtveiende grunn til at det ikke skal gis konsesjon.

La naturen leve og naturvernforbundet trekker frem lokaldemokratiet under intervju. La naturen leve fortalte at; *Vi frykter at det vil komme ting der som reduserer den demokratiske deltakelsen i disse prosjektene.* Dette argumenterer La naturen leve med at; *kan komme som følge av at det kan komme gjennom forkortning av høringsprosesser, det kan komme av at man rett og slett setter prinsipper om at kanskje kommuner ikke skal få lov til å si nei. At man rett og slett skyter ut det lokale selvstyret.* DNT tror ikke at medvirkningsprosessen i enkeltprosjekter vil endre seg. Naturvernforbundet takk frem under intervju at; *Men nå så frykter vi at den nasjonale rammen bare øker presset, øker hastigheten så det blir mer fritt frem å dure frem og overkjøre demokratiske prosesser, overkjøre lokal medbestemmelse, overkjøre biologisk kunnskapsgrunnlag i alt for stor grad. Det er den store frykten her.*

Vedrørende nasjonal ramme som initiativ forteller La naturen leve at; *En av de alvorligste konsekvensene som vil komme av dette, hele dette initiativet og hele vindkraftutbyggingen som drives i dag er at klimasaken som sådan vil miste sin troverdighet fordi man påtvinger folk så mye unødvendig som de ikke ønsker og som de ser på som fullstendig meningsløst.* Miljødirektoratet mener at siden en mangler en energipolitikk i utgangspunktet så blir utfallet veldig usikkert. La naturen leve forventer at man gjennom nasjonal ramme vil finne enkelte områder og; *gjøre det enda enklere for utbyggere å få konsesjon og overkjøre kommuner og bekymrede naboer. For det kan bli ganske tragisk, jeg er ikke særlig optimist på dette, men det gjenstår jo å se. Og; jeg visste det allerede når nasjonal ramme kom, når tanken dukket opp at dette vil jo bare fungere som et matsignal hvis vi tenker, dere har kanskje hørt om Pavlovs Hunder og dette her er jo bare, rett og slett et matsignal til vindkraftbransjen for å gå ut i naturen og begynne å skaffe seg flere grunneieravtaler på flere vindkraftverk rundt omkring i norske fjellområder.*

Norwea forventer at det reelt sett blir enklere å oppnå konsesjon innenfor rammen, også sammenlignet med hva det er i dag. Videre gir intervjuobjektet uttrykk for at det ikke skal være umulig å oppnå konsesjon utenfor områdene som blir pekt ut i nasjonal ramme. På spørsmål dersom Norwea tror at det vil bli vanskeligere for kommuner og lokalsamfunn til å være motstandere, svarte intervjuobjektet at kommunene er “bare” en høringsinstans men har i mer eller mindre praksis veto. Zephyr ønsker at det er de mest egnede områdene som skal bygges ut, for det er jo de som er lønnsomme, både så det blir minst mulig inngrep, minst mulig kostnader og konfliktnivå av alle de slag. For Zephyr er det viktig at verktøyet nasjonal ramme, ikke blir et stort hinder for senere prosjekter som viser seg å være godt egnet for vindkraftverk når alle temaene belyses. Zephyr uttrykker en forventning om at det utenfor rammens utpekte områder blir en *høyere terskel for å komme igjennom der* men de håper at det må kunne gå an å få gjennomført prosjekter også utenfor rammen, på grunn av at det er mange ting som nå går under radaren. *Det skytes med litt grovt kaliber kanskje, i hvert fall deler av den prosessen som pågår nå da.* Zero er opptatt av at rammen ikke låser døren fullstendig igjen for vindkraftutbygging, men tror ikke at dette vil skje.

4.6 Medvirkning

For NVE har medvirkning vært veldig viktig, og intervjuobjektet viste til at det har vært medvirkning på flere ulike nivåer. NVE peker dog på at det har vært utfordrende med kommunikasjon med tanke på at det har vært mye som har vært vanskelig å forklare og kanskje har man ikke klart å forklare alt godt nok. I tillegg til å involvere myndigheter og energibransjen mener NVE at de store interesseorganisasjonene også har vært viktige å ha med i prosessen. NVE uttalte i intervjuet at også dem *“fikk brev tidlig om metodebeskrivelsen og mulighet til å bli med å forme prosjektet fra start”*, og at NVE har prøvd å få dem med i hele prosessen. Det er lagt opp til at det er selve høringen etter NVE leverer sitt forslag 1. april som skal være hovedvirkemiddelet for involvering av kommuner. NVE pekte på at de har hentet inn faglige innspill og at det var for tidlig for politiske innspill, som heller skal komme i høringsfasen. NVE forteller at de fikk inn mange politiske innspill, noe de forventet. Videre fremgår det at dette kan være positivt fordi at det skaper oppmerksomhet rundt arbeidet, noe NVE poengterer som kjempeviktig. I forbindelse med de utsendte brevene fra NVE fortalte Lindås kommune at;

De inviterte på en måte på en høring med faglige innspill, når de da sier faglige innspill så tenker en at det ikke er en politisk behandling, og det var det, det var der vi var våkne og så at hvis vi skal kunne gi et innspill til disse områdene som er pekt ut så må vi faktisk politisk behandle dette.

Modalen kommune observerte at det var mange kommuner som bestemte seg for å kjøre full politisk behandling og at kommune-Norge ikke har skjønt hva dette var snakk om før informasjonsdagen. Eksempelvis uttaler Lindås kommune at; *vi har ikke hatt noe medvirkning og har ikke blitt kontaktet på noe som helst vis. Utenom det som ble sendt fra NVE der de ba om faglige innspill i høst. Lindås kommune er skuffet over at prosessen er blitt som den er blitt og poengterer videre at; vi sitter heller ikke og følger med på nettsiden til NVE. Kjenner ikke til at de har sendt noe direkte informasjon til oss.* Gulen kommune uttrykker at medvirkningen *har ikke vært så bra da* og at de burde vært inne mye tidligere i prosessen og at dette vil påvirket holdningen til kommunene. Modalen kommune viser til at de føler seg litt *distansert* fra arbeidet med nasjonal ramme og viser til;

Sånn at jeg tror at hvis alle kommunene skulle fått bestemme selv, så hadde det vel ikke blitt bygget ut vindkraft i Norge, i det hele tatt, og på spørsmål om hvor viktig involvering bør være at; Hehe ... ja nå burde jo jeg som lokalpolitiker sagt at det er selvfølgelig superviktig, men samtidig så vet jeg jo at hvis du skal ha gjennom noe som er litt kontroversielt, så av og til må vel staten sikkert bare sette foten ned og si at sånn blir det.

Modalen kommune pekte på at man i prosessen med nasjonal ramme ikke er kommet til medvirkning enda. På spørsmål om hvor sentral medvirkning er i et slikt arbeid som nasjonal ramme og hvor mye medvirkning man bør har i slike tilfeller uttalte Miljødirektoratet;

Jeg tror det er viktig at vi ikke har altfor mange parter å forholde oss til. Rett og slett fordi det er så mange ting som en skal ta stilling til og om en skulle involvere absolutt alle til enhver til så ville en ikke kommet i mål. og Men samtidig, det der er jo en syltynn balanse, som jeg sa i sted; alle fjell, alle områdene vi ser på er noens favorittområder. Ikke sant som betyr mye for mange, men det må en bare anerkjenne at når en skal dekke hele landet så lar det seg ikke gjøre å involvere på den måten. Og; at man arrangerer til medvirkning som inviterer på et nivå som vi ikke kan bruke i prosessen. Det er jo på en måte å kaste blå i øynene på folk ikke sant, det er ikke ekte medvirkning.

Naturvernforbundet fortalte at dialoggruppen som ble opprettet var en grei, åpen og viktig prosess. Deltakelse i denne ga informasjon og ny kunnskap som var verdt å ta med seg men forbundet uttalte også at det har vært en utfordring grunnet arbeidets omfang.

Naturvernforbundet uttalte at gjennom dialoggruppen har de hatt jevnlig møter med NVE og miljødirektoratet hvor de har gitt innspill, fått tilbakemeldinger på disse og fått se hvordan de har jobbet. DNT betegner dialoggruppen som grei da den har bidratt med informasjon om prosessen samtidig som det er blitt gitt innspill. Videre mener DNT at NVE har gjort en veldig ålreit jobb, med tanke på den tidsrammen som er gitt. DNT trakk frem at det ikke er noe kritikk mot hvordan NVE har håndtert sitt oppdrag. DNT beskriver medvirkningen i forbindelse med nasjonal ramme slik; *de har fått en prosess som hvor vi riktig nok har hatt innspillsmulighet. Men det er ikke medvirkning, det er konsultasjon. Dette er på en måte enveis. Medvirkning er noe annet.* Naturvernforbundet uttalte at de føler at det har vært en reell medvirkning men at man alltid kan diskutere hva man velger å legge i begrepet. Videre pekes det på at fagadministrasjonen til Naturvernforbundet burde tas mer aktivt med i

prosessen. Naturvernforbundet poengterer videre at det blir spennende å se hvor mye av innspillene som blir hensyntatt i slutfasen. Naturvernforbundet pekte også på at de følte at de er blitt involvert i arbeidet på en ryddig måte

Ifølge Miljødirektoratet har de fått i oppdrag å identifisere områder som ikke er egnet. Dette benevner direktoratet som et *inverst* opplegg fra det NVE har. Videre poengterer Miljødirektoratet at leveransen som kommer 1. april må NVE stå for helt på egne ben. Det pekes videre på at det er blitt samarbeidet mye tettere enn det som er vanlig. NVE betegner samarbeidet med Miljødirektorat som spesielt viktig.

Angående hva medvirkning er uttalte Norwea at; *medvirkning er at alle interessegrupper har fått muligheten til å delta, at man har fått lov til å gi innspill på formen og at man har gode prosesser på det.* Norwea fortalte videre at de mener at de har hatt gode prosesser på det. Miljødirektoratet uttaler på spørsmål om hva som legges i begrepet medvirkning følgende; *Fra å ha formell mulighet til å komme inn til å bli.. involvert helt direkte i konkret sånn faglig og at man blir ivaretatt når man kommer med innspill.* La naturen leve betegner medvirkning som at; *du blir aktivt invitert med.* Dette er ikke noen tegn på at NVE har lagt opp til dette, ifølge La naturen leve som videre nevner at; *Det vi ser da av sånne prosesser er at det er svært lite av det som kommer inn som tas hensyn til.* NVE påpekte under intervju at nasjonal ramme var en utfordring da interesseorganisasjonene ønsket et helt annet type arbeid. Norwea føler de har fått lov til å medvirke ved; *vi har vært på åpne møter, vi har vært blitt spurt på tekniske parametere, vi har hatt en veldig god løpende dialog med NVE underveis, på de tingene som vi har funnet har vært rasjonelt å kommentere på. Vi føler at vi har fått lov til å delta i så stor grad som vi har ønsket å gjøre.* La naturen leve har stått på utsiden av dialoggruppe og forteller at; *Vi er imot vindkraft fordi vi mener det er en veldig ødeleggende industri som vi ikke skal ha her og det er svært få plasser hvor det i det hele tatt kan forsvares å bygge vindkraft i Norge. Vi må få vindkraften ut på havet.* Det fremgikk videre angående målsetning med nasjonal ramme at det; *er bare en sånn politikerfarse som ikke har noen mening i virkeligheten* og på spørsmål om det er noe som kunne vært annerledes i prosessen er blant annet svaret at; *det er rett og slett en ganske tragisk situasjon det her.*

Zero forteller at de ikke har vært særlig involvert i arbeidet men at sett utenfra så;

Tenker ofte at det ser ut sånn helt utenfra, så må de ha åpnet opp prosessen en del for innspill og sånn, for medvirkning. Det er veldig bra. men poengterer at; Det er alltid en fare i sånne prosesser at medvirkning i sånne prosesser blir ikke-reell og klistret utenpå. Det er veldig farlig. Og; at energimyndighetene er jo, har jo vært dårlig på dette.

At energimyndighetene ikke har vært gode på medvirkning er noe som også ble nevnt under intervjuet med Zero. Av intervjuet med La naturen leve fremgikk det at; *det har helt sikkert vært massevis av møter mellom NVE, OED og vindkraftbransjen om hva nasjonal ramme vil bli, mens det fra Naturvernforbundet heter; vi vet jo det at OED har i stor grad kjørt i tospann med energibransjen her.*

4.7 Rettslig grunnlag

Gjennom intervjuene ble det tydeliggjort at spørsmålet om et rettslig grunnlag ikke var et tema som majoriteten av intervjuobjektene hadde forutsetninger for å svare på, etterfølgende redegjørelse vil derfor ikke representere alle aktører i utvalget.

Arbeidet med den nasjonale rammen for vindkraft på land har ifølge NVE ikke noen direkte lov hjemmel, og det vil ikke bli noen plan i medhold av plan- og bygningsloven.

Intervjuobjektet presiserte at det NVE har fått er et oppdrag om å lage et faglig råd, som Miljødirektoratet sier seg enig i. Videre presiserte NVE at; *De viktigste tingene som vi prøver å få frem hele tiden er at det her er et faglig råd, det er ikke noen plan, det er i hvert fall ikke en utbyggingsplan.* Videre ble det pekt på at det imidlertid er kartet som har fått mye oppmerksomhet, men at det kanskje ligger mest arbeid bak kunnskapsgrunnlaget. Det fremgikk videre av NVE; *“Vi har ikke noe mål om å bygge ut noe vindkraft. Det vi har fått er et oppdrag om å si noe om hvilke steder skal bygges ut, hvis det skal bygges ut noe. Det er det som ligger i oppdraget”.*

Miljødirektoratet gav videre uttrykk for at det er en *spesiell* måte å gjennomføre arbeidet på ved at det er ganske unormalt å planlegge i denne målestokken her. Men på grunn av det ikke har blitt gjennomført en slik planlegging tidligere er det lett å forstå at det ikke finnes noe regelverk for en sann type planlegging. I forbindelse med spørsmålet om rettslig grunnlag peker Miljødirektoratet imidlertid på; *Men det er opplagt at det der er en relevant diskusjon.* DNT uttalte at; *Dette er jo en ramme, nasjonal ramme har jo ikke noe lovgrunnlag, det er jo bare et forvaltnings – ett eller annet, et ønske fra politisk hold kan du da. ... for å bøte på noen uheldige forhold.* Da Norwea fikk spørsmål om hva som er det rettslige grunnlaget for nasjonal ramme for vindkraft på land er svarte intervjuobjektet at dette ikke var et spørsmål som intervjuobjektet var rett person å svare på, men at det var et spørsmål som burde rettes til en eller annen i departementet.

5. Drøfting

5.1 Innledning

I drøftingskapittelet vil vi belyse, undersøke og vurdere problemstillingene ved å trekke frem forskjellige sider av dem og på bakgrunn av det teoretiske grunnlaget og funnene i empirien.

5.2 Delproblemstilling 1

Hvordan blir målsetningen med nasjonal ramme for vindkraft på land oppfattet?

For å kunne besvare hvordan nasjonal ramme for vindkraft på land er blitt oppfattet vil det være naturlig å se til hva målet med arbeidet er sagt å være, og hvordan det er oppfattet av utvalget.

5.2.1 Målsetning av energimelding, oppdragsbrev og metodebeskrivelse

Energimeldingen fra 2016 presenterer en overordnet politisk målsetning om å tilrettelegge for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge. Samtidig ønsker man en konfliktdempende politikk som vil bidra til at de beste lokalitetene for vindkraft blir valgt.

Dette på bakgrunn av at det er mange konsesjoner som ikke har blitt realisert og som har ført til betydelige konflikter. Det fremgår da at man i større grad må styre hvor det søkes om konsesjon samt at man skal definere større områder der det kan ligge til rette for utbygging av vindkraft på land. Når det fremgår av energimeldingen at man skal legge til rette for *langsiktig og lønnsom utvikling av vindkraft* kan dette tyde på at det skal komme mer vindkraft i årene som kommer. At nasjonal ramme skal legge til rette for mer vindkraft er noe NVE ikke anser som et hovedmål. Det ble pekt på at det imidlertid er kartet som har fått mye oppmerksomhet, men at det kanskje ligger mest arbeid bak kunnskapsgrunnlaget.

Intervjuobjektet presiserte at; *“de viktigste tingene som vi prøver å få frem hele tiden er at det her er et faglig råd, det er ikke noen plan, det er i hvert fall ikke en utbyggingsplan”*. Det ser ut til at kommunene ikke har oppfattet nasjonal ramme er et faglig råd. Selve begrepet faglig råd er ikke ytret i noen av samtalene med kommunene. Det virker som om kommunene oppfatter dette faglige rådet som en form for planlegging. Gulen kommune fortalte på

spørsmål om nasjonal ramme er et faglig råd eller form for planlegging at: *Jeg ser på det som en slags planlegging. Så det vil jo bli en plan, samme hvordan du snur og vender på det, altså hvis ikke det brukes i det videre arbeidet så er det jo bortkastet tid.* Empirien peker på at også de to andre kommunene i utvalget bruker begrepet “plan” i stor grad. Mulige forklaringer kan være mangelfull informering, involvering samt nasjonal ramme sin karakter. Kan det tolkes som en plan? Aarsæther peker på at sentrale kjennetegn for planlegging er at den er målrettet, den er fremtidsorientert, og det er en kunnskapsbasert handling.²⁴³ Nasjonal ramme setter mål, ikke bare gjennom de uttalte målene om styring, konfliktdemping og effektivisering, men også gjennom selve kartet av de utpekte analyseområdene. Et slikt kart kan sies å ha et tydelig planmessig preg. Videre samler man inn kunnskap noe som det kan argumenteres for gjør den til en kunnskapsbasert handling. Overgangen til et grønt skifte hvor fokuset ligger på en økt bruk av fornybar energi og redusering av klimagassutslipp gjør at den også kan sies å være en fremtidsorientert handling. Det er derfor kanskje ikke rart at kommunene oppfatter dette faglige rådet som en plan. Forskjellen mellom energimelding og NVE sin uttalelse er ikke markant men verdt å merke seg. Naturvernforbundet gav uttrykk for at OED har fortolket Stortinget sin bestilling, slik at nasjonal ramme i større grad har blitt energipolitisk og at OED har lagt mindre vekt på konfliktdemping, som Stortinget etterlyste.

Det er da naturlig å se til oppdragsbrevet som er utarbeidet av OED, og som NVE har forholdt seg til i arbeidet. Formålet med nasjonal ramme etter oppdragsbrevet er det samme som etter energimeldingen, men hvor det også heter at arbeidet skal skaleres med et utgangspunkt i at et “vesentlig bidrag ny vindkraft kan muliggjøres på lang sikt”.²⁴⁴ Ny vindkraft kan tolkes dit hen at man sikter til vindkraft som et tillegg til den man allerede tror skal komme. Som vi skal komme inn på i avsnittet under fremgår det at målsetningen, blant noen, oppfattes å være en tilrettelegging for mer landbasert vindkraft i Norge.

²⁴³ Aarsæther 2012:26

²⁴⁴ OED 2017b:1

5.2.2 Målsetning oppfattet av aktørene

Målsetningen blir av OED og NVE sett på som å styre lokaliseringen av vindkraft til de mest egnede områdene, samtidig som man unngår de mest sårbare eller utnyttede områdene. Både NVE og departementet pekte på at rammen også har som mål å virke konfliktdempende. Det er interessant å se om det finnes en ulik oppfatning av hva målet er, og om det er en trend i hvem som tror hva. Interesseorganisasjonene og vindkraftbransjen er ganske samstemte, hvor begrep som styring, behov, rasjonell økonomisk forsvarlig vindkraftutbygging og demping av konfliktnivå går igjen. Disse aktørene, som har vært involvert i arbeidet ser ut til å være samstemte med hva OED og NVE beskriver som rammens mål. Eksempelvis er det god grunn til å tro at de som har vært involvert i dialoggruppen skal ha en bedre form for innsikt i prosessen, enn de som ikke har deltatt i gruppen.

Thygesen fant gjennom sin doktorgradsavhandling at det spesielt var miljø-interessentene som har etterspurt et tydelig rammeverk for vindkraftutviklingen.²⁴⁵ Både Naturvernforbundet og DNT viser til at de tidligere har etterlyst et nasjonalt grep rundt vindkraftutviklingen, hvilket kan bidra i forklaringen til hvorfor de virker å ha større innsikt i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land. DNT og Naturvernforbundet har begge deltatt i dialoggruppen, hvor DNT uttaler at; *Det er klart det handler om det med konfliktdemping og det handler om det med at man skal legge til rette for rasjonell, økonomisk forsvarlig vindkraftutbygging. Så skal jo nasjonal ramme fremskaffe kunnskap om konsekvenser av vindkraft.* Ifølge Naturvernforbundet skulle NVE finne ut hvor det kunne være potensiale for å bygge ut vindkraft som var lite kontroversielt.

Vindkraftbransjen har gjennom Norwea hatt møter med NVE og uttaler at; *Ja, altså rammen har liksom på en måte flere målsetninger, men det overordnede er å styre, slik vi tolker det, å styre utbyggingen i noe større grad enn det vi har gjort tidligere og formålet er vel å dempe konfliktgrunnlaget i den grad man tar vekk en del av konfliktene tidlig.* Det er ganske tydelig at interesseorganisasjonene og bransjen er mer samstemte med OED og NVE hva angår målsetning.

²⁴⁵ Thygesen 2016:99

Det er imidlertid tre aktører som ikke ser ut til å ha samme oppfatning, det er Gulen, Modalen og Lindås kommune. Kommunene trekker frem element som liggere nærmer selve utbygging av vindkraft, enn på det overordnede styrings- og konfliktdempende nivået. Fra Lindås kommune ble det sagt at;

Jeg aner ikke hva målsetningen til NVE eller OED, som nå skal jobbe videre med dette er, men jeg vil tro at dette har kommet opp fordi det er mer fokus på vindkraft.

Kommunene virker ikke å helt vite hva det faktiske målet med nasjonal ramme er. Et naturlig spørsmål blir derfor; Hvorfor er det slik? Empirien peker i retning av at kommunene generelt sett vet mindre om prosessen enn interesseorganisasjonene og vindkraftbransjen.

Lindås kommune peker på at de føler arbeidet er blitt underkommunisert og at det ikke er blitt forklart hvor viktig arbeidet er for kommunene. Modalen kommune uttaler at; *kommune-Norge har ikke skjønt hva plan dette har vært snakk om før informasjonsdagen 5. juni.*

Kommunene later til å være veldig engasjert i saken og peker på at de skulle ønske de ble involvert tidligere i prosessen. Mangel på engasjement kan derfor ikke forklare skillet mellom aktørene. Graden av involvering peker seg ut som den mest aktuelle da det, som vi kommer til under medvirkning, later til at kommunene i vårt utvalg delvis føler de har blitt forbigått i prosessen. Mangel på involvering og informasjon om prosessen som helhet kan delvis forklare hvorfor deres tro på målsetning ikke helt sammenfaller med NVE og OED. Videre har NVE gjort all informasjon tilgjengelig på sitt nettsted slik at muligheten for kommune til å finne informasjon har vært tilstede. Lindås kommune svarer på om de deltok på informasjonsdagen den 5. juni 2018 at; *Nei den visste vi ikke om en gang. Jeg vet ikke hvor de har gjort det kjent men.. Nei, den var vi ikke klar over men vi sitter heller ikke og følger med på nettsiden til NVE. Kjenner ikke til at de har sendt noe direkte informasjon til oss.* Etter hva Lindås kommune forteller er det ikke gjort kjent at slik informasjon blir gjort tilgjengelig og at de der har hatt mulighet til å følge med på prosessen. Det later til at skillet i empirien kan komme som følge av en svak grad av informering av kommuner, og at disse derfor har en forskjellig oppfatning av hva målsetningen med arbeidet er og, som vi kommer tilbake til, forventninger til hva nasjonal ramme kan føre til.

5.2.3 Behovet for et mer konkretisert mål

Det ble i tidlig fase gjort et valg for hvilken fremgangsmåte en skulle benytte ved utarbeidelse av nasjonal ramme for vindkraft på land. NVE valgte å benytte en fem steg-metode som bestod av myke og harde eksklusjoner. Et annet alternativ ble også vurdert, hvor en skulle ta i bruk en strukturert GIS-analyse samtidig som NVE hadde muligheten til å kvantifisere det samlede omfanget av utpekte områder.²⁴⁶ Dette skulle imidlertid ikke oppfattes som et utbyggingsmål ifølge OED. Et mulig behov for et mer konkret mål blir synliggjort gjennom hva empirien sier om hvor man kan få konsesjon. Empirien trekker i to retninger når det kommer til at man fortsatt kan få konsesjon utenfor de utpekte områdene. Bransjen er opptatt av at de ikke blir *låst inne i en ramme*, mens eksempelvis Naturvernforbundet etterlyser *klarere nei områder*. Det later til at begge aktørene vil ha det samme; forutsigbarhet.

Norwea er opptatt av at det er tilstrekkelig areal å velge mellom slik at det kan bygges nok vindkraft og at det oppstår en reell konkurranse mellom prosjekter og utbyggere. Naturvernforbundet er opptatt av at man tar et fastere standpunkt til hvilke områder som ikke skal bygges ut. Hvorvidt NVE kommer til å ta et fastere standpunkt fremstår som uklart da man fremdeles skal kunne få konsesjon utenfor de utpekte områdene. Det er heller ikke klart formidlet hvilke kriterier en skal legge til grunn om konsesjon skal bli gitt i et område som ikke kommer til å inngå i rammen, annet enn at det skal bli *vanskeligere*.²⁴⁷ På et slikt grunnlag er det mulig at et utbyggingsmål kunne bidratt til økt forutsigbarhet, samtidig som det kunne ha gitt eventuelle diskusjoner en mer konkret plattform. Om det hadde blitt satt et utbyggingsmål kan det derimot tenkes at vurderingene og rapportene utarbeidet i forbindelse med rammen burde vært mer prosjektspesifikk, altså mer nøyaktig. Videre kunne utbyggingsmålet reist spørsmål hvorvidt den nasjonale rammen ville ha behøvd et rettslig grunnlag, noe man muligens ville unngå. Det økonomiske aspektet kan også ha gjort seg gjeldende ved at NVE og Miljødirektoratet ikke har fått tildelt midler til arbeidet, og at et mål for vindkraftpotensiale ville hatt en for stor økonomisk og tidsmessig slagside. Det vi istedenfor har fått er et faglig råd, som bedre skal styre vindkraftutviklingen. Det kan argumenteres for at målsetningen er vag da det er vanskelig å tyde hva det er man faktisk skal gjøre for å oppnå målene om økt forutsigbarhet, konfliktdemping og styring.

²⁴⁶ NVE 2018a:

²⁴⁷ OED 2017b:2

Fauchalds påstand om at norsk vindkraftutbygging fortsatt befinner seg i en oppstartsfasen,²⁴⁸ kan reise spørsmålet om det er berettiget å bevilge og bruke samfunnets ressurser på å gjennomføre et prosjekt som nasjonal ramme. At vindkraftnæringen befinner seg i en oppstartsfasen og at det allerede nå viser seg å være et konfliktfylt tema, uten noen klar form for styring kan nettopp være et argument for at en trenger å bevilge midler. På den andre siden kan det være gunstig å utarbeide en nasjonal ramme som et kunnskapsgrunnlag, der funksjonen kan være å starte en debatt om hvor vi vil med vindkraft. Utvelgelsen av områdene er det som har gitt nasjonal ramme for vindkraft på land et mer planmessig preg og som tilsynelatende har generert en del oppstand. I den sammenheng kan man også tenke seg at oppstanden er det vi trenger for å sette “fyr” på debatten. Det er imidlertid ikke eksplisitt sagt at dette er målet med nasjonal ramme for vindkraft på land.

5.2.4 Behovet for et overordnet mål – strategi. Hvor vil vi?

Man kan også spørre seg om det er hensiktsmessig at vindkraftutviklingen skjer uten forankring i form av en overordnet strategi. Miljødirektoratet forteller det slik at;

Nei, Det er jo et problem her, litt sånn gjennomgående. Litt av problemet med denne jobben her er at det finnes jo ingen mål. Vi kan jo ikke klemme ut energipolitikken ikke sant. Så det er ikke noen andre som har gjort heller.” og “Hvis det var noe som skulle vært gjort på forhånd så var det kanskje å sette opp en klarere, eller gjøre en sånn overordnet grunnlagsdiskusjon om hvor du vil med vindkraft før du begynner å se på arealene. For egentlig så begynner du med arealene før du vet hva du skal med de. Så det at hele jobben foregår i et sånt energipolitisk vakuum vil jeg påstå, det er ikke optimalt for å si det sånn da.

Det taler således for at man med fordel burde tatt en overordnet vindkraftdiskusjon tidligere, før utarbeidelse av nasjonal ramme. Konsekvensen av mangelen på en slik diskusjon kan være at selve arbeidet foregår i et *energipolitisk vakuum* som gjør at utfallet av rammen er uklart, at den mangler klare mål. Også Naturvernforbundet etterlyser en diskusjon rundt vindkraftens plass i fremtidens energisystem. Dersom vindkraften bare kommer i tillegg til olje, kull og gassindustrien risikerer vi å tape i klimakampen. Forbundet mener således at

²⁴⁸ Fauchald 2018:1

vindkraften må erstatte de fossile energikildene vi bruker i dag. Miljødirektoratet og Naturvernforbundets utsagn retter seg mer mot overordnede mål hva angår fornybar energi, enn konkrete mål for nasjonal ramme for vindkraft. Men det kan argumenteres for at fundamentet som nasjonal ramme blir bygget på er svakt. La naturen leve kom med en bemerkning som er verdt å merke seg i forbindelse med diskusjonen knyttet til fundamentet for nasjonal ramme;

En av de alvorligste konsekvensene som vil komme av dette, hele dette initiativet og hele vindkraftutbyggingen som drives i dag er at klimasaken som sådan vil miste sin troverdighet fordi man påtvinger folk så mye unødvendig som de ikke ønsker og som folk ser på som fullstendig meningsløst.

La naturen leve sitt synspunkt kan være litt ekstremt, men det viser at vi kanskje i forkant av nasjonal ramme burde tatt en diskusjon på om vi vil ha landbasert vindkraft, og i så fall, i hvilken grad. Et slikt argument kan også underbygges av begrepet “good governance” hvor institusjoner skal forsøke å imøtekomme interessentene uten å overse noen.²⁴⁹ Kan man imøtekomme interessenter dersom man ikke har klarlagt om vi vil ha vindkraft på land eller hvor mye?

Høringsprosessen etter 1.april kan være med på å fremme debatten om vindkraft og eventuelt gi svar på slike prinsipielle spørsmål.

²⁴⁹ Graham et al. 2003:3

5.3 Delproblemstilling 2

Hvilke forventninger skaper nasjonal ramme for vindkraft på land for forvaltningen, vindkraftbransjen og andre interesseorganisasjoner?

Hvilke forventninger nasjonal ramme har skapt kan hjelpe oss å belyse hvordan nasjonal ramme er blitt oppfattet. Forventninger som utpeker seg som interessante er forventninger knyttet til målet om konfliktdemping og kommunens posisjon i fremtidige konsesjonsaker.

5.3.1 Overordnede forventninger

OED peker på at de forventer at man har et bedre kunnskapsgrunnlag, at rammen i større grad kan styre hvor søknadene om vindkraftkonsesjon kommer, at konfliktnivået reduseres, at de mest sårbare områdene unngås og at man kan ha en større enighet i landet om hvor det kan være aktuelt med vindkraft. OED sine forventninger sammenfaller i stor grad med målene som er satt for nasjonal ramme i energimeldingen, noe som er naturlig. NVE på sin side forteller at de ser at det er mange som tror at det kommer til å bli bygget ut mye vindkraft som følge av nasjonal ramme, samtidig som vindkraftbransjen er redd for at NVE skal ta vekk områder fra dem. NVE presiserer at rammen ikke er en utbyggingsplan og at rammen eventuelt skal lokalisere de prosjektene som hadde kommet uansett, men er klar over at rammen har skapt overskrifter og viste til at det er kommet frem at 37% av Norge skal bygges ut. Tallet brukte DNT i etterkant av publiseringen av de 43 analyse områdene, noe som er feil, ifølge Norwea. At dette ikke er tilfelle ser vi også i ettertid da de 43 analyse områdene er redusert til 13 utpekte områder. NVE håper at man ved leveransen 1. april kan roe ned litt. Et spørsmål som reiser seg er om det er “nok” å håpe på at det skal roe seg ned litt, eller om man burde gått ut i media og forklart tydeligere hva nasjonal ramme er. Når dette ikke syntes å ha blitt prioritert i tidlig fase legger man opp til at frykt, som vist over, blir spredt i media. Som NORWEA understreker er den største kritikken av nasjonal ramme ved at;

Altså når turistforeningen rimelig bevisst selvfølgelig, får lov til å komme unna med at 37% av Norges urørte natur skal bygges ned med vindkraft, basert på de 43 analyseområdene altså da burde det gått noen, ringt noen bjeller i et eller annet departement et eller annet sted. Nå må dere ta dere sammen her, dette er ikke riktig. Jeg regnet på det senest i dag. Skulle vi fått lov til, hvis disse analyseområdene hadde vært den endelige rammen så hadde vi innenfor det planområdet kunnet bygge ut 1.2

millioner MW, altså 1.2 TW installert effekt. Det er så sykt mye at det faller på sin egen mulighet ikke sant.

Når NVE ikke går mer aktivt ut mot slike påstander som nevnt over, bidrar en heller ikke til å klargjøre en slik felles politisk retning, noe som med fordel kunne vært gjort og som også Norwea poengterer ved; *Med denne typen artikler, denne typen oppslag som uhindret får lov til å passere gjennom pressen. Da har du vært med på å skape et rimelig feilaktig bilde på hva det er man egentlig prøver å gjøre.* Det er også som nevnt at en diskusjon om hvor vi vil med vindkraft sett i en areal- og klimasammenheng kunne vært hatt tidligere. Dette munner ut i at nasjonal ramme som prosess frem mot 1.april tilsynelatende ikke har bidratt til å gi en mer tydelig politisk klarlegging. Dette blir videre symbolisert ved at Miljødirektoratet forteller at det er vanskelig å forvente noe som helst da utfallet er usikkert ved; *ja igjen, siden du mangler en energipolitikk i utgangspunktet så gjør jo det at utfallet i dette tilfellet blir veldig uklart ikke sant.* Norwea etterlyste også at NVE og OED kunne ha, og bør ta et eierskap til hva det er man har gjort og hva man ønsker med rammen. Den nasjonale rammen er et godt steg i riktig retning men det må kommuniseres riktig, ifølge Norwea. Det tyder på at arbeidet med nasjonal ramme så langt i prosessen er blitt kommunisert på en svak måte. I hvor stor grad man klarer å rette opp dette frem mot- og etter høringen 1. april er imidlertid et åpent spørsmål.

Thygesen fant i sin doktoravhandling at vi har et behov for en tydeligere politisk retning i spørsmålet om energi og klima.²⁵⁰ Nasjonal ramme kan kanskje bli sett på et steg i riktig retning, ved at arbeidet, slik NVE poengterte i metodebeskrivelsen, er et “nybrottsarbeid”. Rammen representerer noe helt nytt for vindkraft på land i en energisammenheng. Hvordan rammen skal brukes, hvilke konsekvenser vil den få og på hvilken måte den skal styre vindkraftutviklingen er derimot spørsmål som ikke ser ut til å ha blitt besvart så langt i prosessen. På spørsmål om hva nasjonal ramme for vindkraft på land er, svarte NVE at; *“første svaret mitt er jo at det vet vi ikke enda hva det er for noe”* og viste videre til at hva den nasjonale rammen blir til slutt, vil være avhengig av hva som kommer inn av innspill når rammen blir lagt ut på høring. Det later til at retningen som etterlyst over, kan bli klargjort som følge av høringen av rammen etter 1.april.

²⁵⁰ Thygesen 2016:99

5.3.2 Forventninger - konfliktdemping

Empirien viser at det foreligger en delt forventning på at nasjonal ramme har, eller vil virke konfliktdempende. Miljødirektoratet uttaler at dette var forventet; *akkurat det der har vært litt sånn som vi forventet.. Altså, konfliktnivået, det kommer ikke til å gå systematisk ned. Det kommer til å gå opp mange steder.* Naturvernforbundet er på samme bølgelengde og fortalte at det vil bli et enormt press på utbygging fremover og det vil komme masse konflikter. DNT stiller seg kritisk til hvordan OED har håndtert temaet konfliktdemping, og tror ikke rammen vil virke konfliktdempende. At målet om å redusere konflikter ikke kommer til å bli oppfylt er noe empirien er delt om. Modalen er litt mer nøytral i sin uttalelse der det heter at; *Ja.. det kommer jo å gjøre det tilslutt når planen er vedtatt og alle har akseptert at den finnes, og alle mener at, og alle tenker at vi skal leve etter denne planen så da er den konfliktdempende. Men før det så vil det jo ikke være det i det hele tatt.* Norwea har en interessant bemerkning hvor det fremgår at vindkraft på land uansett vil inneha konflikter hvor *noen vil bli forbanna uansett, det er ikke til å unngå.* Zero på sin side mener at rammen kan få en konfliktdempende funksjon ved at den siler bort mange av de tidlige konfliktene gjennom at prosjekter som ikke ville blitt realisert ikke vil dukke opp.

Vedrørende konflikter kan det først være nyttig å se på hvor den kan tenkes å virke konfliktdempende. I forbindelse med nasjonal ramme ser det ut til at det foreligger flere konfliktdimensjoner. Det er konflikter som oppstår på det lokale nivået, mens en annen dimensjon kan være en slags sosio-politisk dimensjon som Wüsthagen viser til, som omhandler konflikter rundt vindkraftens posisjon i et fremtidig energisystem - Vil vi ha det? For å ta den førstnevnte kan det tenkes at nasjonal ramme kan virke konfliktdempende, men da først etter at nasjonal ramme er ferdig utarbeidet. Muligheten for tidlig avslag som vi kommer tilbake til, vil kunne gi NVE anledning til å ikke behandle meldinger om et mulig vindkraftprosjekt som ikke ser ut til å kunne bli realisert. Resultatet vil være at man unngår en god del av disse unødvendige konfliktene, noe som virker som et godt grep. Når man beveger seg over på det mer overordnede politiske nivået virker det som om det har oppstått en del konflikter vedrørende om vi vil ha vindkraft eller ikke, og i hvilken grad vi ønsker det. På dette viset kan en kanskje si at nasjonal ramme så langt har vært konfliktskapende, men at den i fremtiden vil ha en konfliktdempende funksjon. Et slikt argument blir underbygget av Bye og Solli som viser til at vindkraften gradvis har utløst en motsetning mellom vern av natur på den ene siden og hensynet til det "grønne skiftet" på den andre. Nasjonal ramme kan

i sin essens også oppfattes som et lokaliseringsverktøy for fremtidige vindkraftverk. Wüsthagen peker på at den sosiale aksepten beveger seg i en U-kurve, hvor man har en positiv sosial aksept til ideen bak tiltaket, men at denne aksepten har en tendens til å være lavest i selve lokaliseringsfasen, før den beveger seg oppover igjen når man nærmer seg prosjektslutt. Dette skiftet i aksept er en typisk trend i lokalsamfunn. Dog om Wüsthagen i utgangspunktet omtaler lokalsamfunn, tyder det på at denne modellen kan være overførbar til prosessen rundt nasjonal ramme. Aktører som DNT og Naturvernforbundet har i utgangspunktet etterspurt et mer helhetlig nasjonalt grep om vindkraftutviklingen, men som nå later til å være mer negative til prosessen. Det kan på mange måter sies at nasjonal ramme nå befinner seg i selve kjernen av lokaliseringsfasen, som kan forklare denne negative aksepten. For at prosessen med nasjonal ramme skal passe inn under Wüsthagens sin modell må aksepten endre karakter i mer positiv retning. Hva som skjer ved prosjektslutt faller imidlertid utenfor studiens rammer.

5.3.3 Forventninger – Kommunens posisjon

Empirien peker i retning mot et ønsket -eller fryktet skifte i hvordan man skal behandle kommunene i etterkant av nasjonal ramme. Det foreligger et skille i forventning om at kommunenes posisjon kan komme til å endre seg som følge av nasjonal ramme, noe som er interessant for å kunne beskrive hvilke virkninger rammen eventuelt kan få. Ifølge Norwea har kommunene i praksis vetorett når det kommer til utbygging av vindkraft i dag. I en fortsettelse uttaler Norwea at; *jeg tror kanskje at kravene til kommunenes nei blir sterkere*. Norwea mener at kommunene må, som en følge av nasjonal ramme, ha en faglig grunn for å motsette seg fremtidige prosjekter, i motsetning til andre aktører som frykter at lokaldemokratiet vil bli overstyrt. Noen beskriver det slik, at konsesjonsbehandlingen skal foregå som før og at man føler at NVE har gode prosesser som ivaretar kommunene. En forventning om at lokaldemokratiske prosesser kan bli redusert kan si noe om hvordan aktørene oppfatter målet med nasjonal ramme, altså hvor aggressivt det forventes at den skal bli brukt som et lokaliseringsverktøy. At nasjonal ramme skaper en frykt for at det lokale selvstyret får en redusert grad av autonomi er ikke nødvendigvis ubegrunnet. Som Graver peker på er en betydelig del av det utøvende apparatet i kommunene i dag ikke underlagt regjeringens styring.²⁵¹ Når dette har vært en form for forvaltningspraksis kan nasjonal ramme representere en trussel mot denne friheten. Nasjonal ramme har som mål å lokalisere

²⁵¹ Graver 2007:153

vindkraftverk til best egnede områder. Det må da kunne argumenteres for at denne lokaliseringen til slutt vil nå det lokale nivået, altså kommunene. Nasjonal ramme er tilsynelatende en “top-down styrt” prosess der en på politisk nivå har bestemt at vi trenger et verktøy for å bedre styre lokaliseringen av vindkraftverk. Dette underbygges av hva Bente Johnsen Rygg karakteriserer som vanlig i planlegging av enkelte vindkraftprosjekt, hvor det er vanlig å prioritere fellesskapet og kampen mot klimaendringer overfor lokale hensyn. Effekten av dette blir da at man overfører byrden til den lokale forvaltningen som vil ha lokale konsekvenser for natur, landskap og det biologiske mangfoldet.²⁵² Dette blir vist godt gjennom Lindås kommune sin uttalelse; *Jeg er litt skuffet over at prosessen er blitt som den er blitt. At de har pakket dette inn med faglige innspill for alle vet at er det noe en jobber med kommunene så er det faktisk hvordan skal vi utvikle våre lokalsamfunn, hvordan skal vi bruke arealene vi har, enten det er innenfor natur -og friluftsliv.* Det er forståelig at kommunene frykter at de eventuelt kan bli overkjørt, da deres oppgave i stor grad er å forvalte ulike interesser innad i kommunen. Nasjonal ramme vil kunne utfordre deres evne til å gjøre nettopp dette.

Empirien peker også i retning av en forventning rettet mot kommunens posisjon. Gulen uttaler at de forventer at det vil bli *verre å være motstander i en kommune* som er innenfor de utpekte områdene. Norwea peker på for at rammen skal bli noe positivt for dem, så må det bli lettere å få konsesjon innenfor enn utenfor de utpekte områdene. Gjennom energimelding og oppdragsbrev ser det ikke ut til å fremgå at det skal bli lettere, men poengteres at det skal bli vanskeligere å få konsesjon utenfor de utpekte områdene. En naturlig tolkning kan være at det på en eller annen måte kan bli lettere, da man gjennom nasjonal ramme ønsker å signalisere både til utbyggere, kommuner og andre om hvor det bør være mest aktuelt med etablering av vindkraftverk,²⁵³ noe som ikke er gjort tidligere. NVE uttaler imidlertid at konsesjonsbehandlingen skal gå som før og at nasjonal ramme ikke skal erstatte denne, noe empirien støtter opp under. Norwea understreker videre at de ikke *kan* bli oppfattet som cowboyer, at de er avhengig av tillit blant befolkningen. En slik uttalelse peker i retning av at vindkraftbransjen i dag, ikke er interessert i å overkjøre lokalsamfunnet. I en slik sammenheng kan man også tenke seg at nasjonal ramme kan endre en slik mentalitet, både blant bransjen, interesseorganisasjoner og forvaltningsorganer. Kanskje ønsker man en

²⁵² Johnsen Rygg 2012:168

²⁵³ NVE 2017:9

endring i mentalitet hvor man i mindre grad tar hensyn til lokale forhold. Dersom man ser på utbygging av vindkraft på land som en nasjonal interesse for å imøtekomme klimautfordringene, kan kanskje nasjonal ramme være en måte å endre en slik mentalitet, hvor det blir akseptert at kommunene har en svakere posisjon.

Det er også verdt å nevne seg at det er en demokratisk problemstilling som gjør seg gjeldende i tilfellet med nasjonal ramme for vindkraft på land. Hensikten med nasjonal ramme er å bedre styre hvor det søkes om konsesjon, hvor Røiseland og Vabo peker på at viktigheten av styring synliggjøres av ordet demokrati.²⁵⁴ Klausen et al. peker på at folk forventer å bli trukket med i beslutningsprosesser mellom valg.²⁵⁵ Lindås og Gulen kommune føler at de i større grad burde blitt involvert i prosessen, noe som er naturlig da de interessene som kommunene skal ivareta kan komme å bli påvirket gjennom nasjonal ramme. Som en utledning av dette har man det folkevalgte organ som er kommunestyret som møter det representative demokratiet gjennom Stortinget. Når Bente Johnsen Rygg peker på at nasjonale interesser ikke nødvendigvis er overførbare til lokale interesser,²⁵⁶ kan vi i dette tilfellet få en demokratisk kollisjon. Empirien peker i retning mot at de overordnede interessene i stor grad er sammenfallende. Kommunene i utvalget stiller seg i utgangspunktet positive til landbasert vindkraft, men ønsker at de i større grad kunne bli hørt vedrørende utvelgelsen av områdene. Lindås kommune *forstår* ikke at man ikke har begynt lokalt i denne prosessen, noe som trekker i retning av at kommunen hadde forventet å bli involvert i større grad. Modalen kommune på sin side forstår hvorfor alle kommunene ikke er tatt med; *Hvis alle kommunene skulle fått bestemme selv, så hadde det vel ikke blitt utbygd vindkraft i Norge, i det hele tatt.* Spørsmålet blir da hvem som er best egnet til å bestemme hvor vindkraft faktisk skal lokaliseres. Klimaendringene er en utfordring vi ikke bare møter nasjonalt, men også globalt. FN mener at den bærekraftige løsningen er fornybar energi som vannkraft, vindkraft og solkraft.²⁵⁷ På bakgrunn av dette trengs det kanskje et mer aktivt og overordnet nasjonalt grep for å imøtekomme disse utfordringene, noe som vil være i tråd med et av delmålene til FNs bærekraftsmål nr. 13 om å innarbeide tiltak mot klimaendringer på nasjonalt nivå.²⁵⁷ Østerud et al. peker på at store enheter i større grad har evnen til å løse problemer som har betydning for innbyggerne.²⁵⁸ Modalen kommune sitt argument melder

²⁵⁴ Røiseland & Vabo 2012:10

²⁵⁵ Klausen et al. 2013:23

²⁵⁶ Johnsen Rygg 2012:168

²⁵⁷ FN 2019b

²⁵⁸ Østerud et al. 2003:104

seg som sterkt i denne sammenheng, men som nevnt tidligere burde man kanskje avklart hvor vi vil med vindkraft, og om vi vil ha det. Men det later til at det er hensiktsmessig med en overordnet prosess slik som det er gjort, men at det er forståelig at kommunene i utvalget reagerer.

5.4 Delproblemstilling 3

Hvordan er det lagt til rette for medvirkning i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?

Medvirkning er et tema samtlige av de intervjuede har snakket om. Noen føler de ikke er blitt inkludert i det hele tatt, noen føler medvirkningen ikke er reell mens andre mener medvirkningen har vært grei. Medvirkning har ifølge OED og NVE vært veldig viktig. NVE peker dog på at det har vært utfordrende med kommunikasjon med tanke på at det har vært mye som har vært vanskelig å forklare og kanskje har man ikke klart å forklare alt godt nok. Det er ifølge energimeldingen lagt opp til involvering av lokalt og regionalt folkevalgt nivå samt at andre berørte interesser vil bli avklart som en del av arbeidet.²⁵⁹ Dette peker i retning av at graden av medvirkning vil være en vurdering gjort av NVE. Da kan en spørre seg, hvorfor er medvirkning viktig? Deltakelse er av avgjørende betydning for om en oppnår en sosial aksept.²⁶⁰ Som en utledning av deltakelse og at det må legges til rette for medvirkning vil selve følelsen av medvirkning også være avgjørende. Kan man eksempelvis oppnå en sosial aksept når medvirkningen faktisk er reell, men at den av deltakende aktører blir oppfattet som ikke-reell? Svaret på om det er blitt lagt til rette for medvirkning i arbeidet med nasjonal ramme er ikke helt entydig. NVE viste til at medvirkning har vært veldig viktig i arbeidet med nasjonal ramme og at det er lagt opp til medvirkning på flere ulike nivå. I tillegg til å involvere myndigheter og energibransjen mener NVE at de store interesseorganisasjonene også har vært viktige å ha med i prosessen. Intervjuobjektet uttalte i intervjuet at også dem *fikk brev tidlig om metodebeskrivelsen og mulighet til å bli med å forme prosjektet fra start*, og at NVE har prøvd å få dem med i hele prosessen. Videre følger det at “hoved involveringen” skal skje ved høringen 1.april. Det er da avgjørende å diskutere hvorvidt det faktisk er lagt opp til medvirkning i prosessen med utarbeidelse av nasjonal ramme- og om det av de involverte oppfattes som medvirkning.

²⁵⁹ Meld. St. 25 (2015 - 2016) s.193

²⁶⁰ Ellis & Ferraro 2016:40

5.4.1 Kommunal involvering

I startfasen ble det sendt ut brev til kommuner og interesseorganisasjoner hvor disse ble bedt om å komme med faglige innspill. Politiske innspill ble det eksplisitt bedt om å ikke meddele. NVE forteller at de fikk inn mange politiske innspill noe de forventet. Videre fremgår det at dette kan være positivt fordi at det skaper oppmerksomhet rundt arbeidet, noe NVE poengterer som kjempeviktig. For kommuner kan det det være vrient å kun skulle gi faglige innspill uten en politisk behandling, da vindkraft som sådan er et ganske kontroversielt politisk tema. Empirien peker i retning av at dette skapte forvirring og at kommuner diskuterte hvorvidt de skulle behandle dette politisk eller ikke. Lindås kommune fortalte at;

De inviterte på en måte på en høring med faglige innspill, når de da sier faglige innspill så tenker en at det ikke er en politisk behandling, og det var det, det var der vi var våkne og så at hvis vi skal kunne gi et innspill til disse områdene som er pekt ut så må vi faktisk politisk behandle dette.

Modalen kommune observerte at det var mange kommuner som bestemte seg for å kjøre full politisk behandling og at kommune-Norge ikke har skjønt hva dette var snakk om før informasjonsdagen. Dette tyder på at det ikke har blitt kommunisert godt nok angående hva nasjonal ramme er, og hvorfor det kun bes om faglige innspill. At det oppstår forvirring er en uheldig konsekvens, som NVE tilsynelatende kunne håndtert ved å informere på en bedre måte. Et annet moment som melder seg er om disse faglige innspillene er medvirkning. Klausen et al. viser til en deltakelsestrapp hvor konsultasjon er å regne som medvirkning. Dette er ifølge forfatterne å hente inn informasjon fra innbyggerne og få deres synspunkter og meninger.²⁶¹ Det kan diskuteres hvorvidt disse faglige innspillene kan regnes som medvirkning. Det er bedt om informasjon, men det er eksplisitt bedt om at kommunene ikke kommer med meninger og synspunkter av politisk karakter. For et folkevalgt forvaltningsorgan som en kommune er, kan det være en naturlig reaksjon å nettopp ta et politisk standpunkt når et slikt brev kommer inn. Som et resultat av innspillene kan det argumenteres for at konsultasjon som verktøy for medvirkning bare til dels er oppfylt. Et spørsmål som da kanskje svarer seg selv er; Føler kommunene i utvalget at de har fått medvirke? Empirien gir et entydig svar, nei. Eksempelvis uttaler Lindås kommune at; *vi har*

²⁶¹ Klausen et al. 2013:19

ikke hatt noe medvirkning og har ikke blitt kontaktet på noe som helst vis. Utenom det som ble sendt fra NVE der de ba om faglige innspill i høst. Som sagt skal arbeidet med nasjonal ramme ut på høring, og det er ifølge NVE der den politiske behandlingen av forslaget skal komme. Den lokale forvaltningen vil representere det Wüsthagen et al. kaller for lokalsamfunnets aksept,²⁶² og som Ellis & Ferraro påpeker er deltakelsen et viktig ledd i oppnåelse av denne.²⁶³ Her er det imidlertid viktig å påpeke at utvalget kun består av tre kommuner. Disse vil ikke kunne sies å være representative for hele den lokale forvaltningen i Norge eller innbyggerne i kommunene. I vårt utvalg er det kommunene som befinner seg nærmest lokalsamfunnet og innbyggerne. At deres interesser sammenfaller med konkrete grunneiere i området er imidlertid noe vi ikke kan slå fast. Nasjonal ramme har lagt opp til en involvering av interesseorganisasjoner, kommuner, vindkraftbransjen og berørte myndigheter. Av disse ligger kommunene nærmest lokalsamfunnet som fører til at disse er interessante å diskutere opp mot lokalsamfunnets aksept. Det kan se ut som om energimyndighetene, som følge av hvordan prosessen er lagt opp kan miste denne dimensjonen av sosial aksept. Prosessen blir blant annet karakterisert som *skuffet over at prosessen er blitt som den er blitt, medvirkningen har ikke vært så bra da* og forholdet til arbeidet beskrives som *distansert*. Modalen kommune viser en grad av forståelse ved at;

Sånn at jeg tror at hvis alle kommunene skulle fått bestemme selv, så hadde det vel ikke blitt bygget ut vindkraft i Norge, i det hele tatt, og på spørsmål om hvor viktig involvering bør være at; Hehe.. ja nå burde jo jeg som lokalpolitiker sagt at det er selvfølgelig superviktig, men samtidig så vet jeg jo at hvis du skal ha gjennom noe som er litt kontroversielt, så av og til må vel staten sikkert bare sette foten ned og si at sånn blir det.

Nasjonal rammer er et omfattende arbeid som i sin opprinnelse dekket hele Norge. Å skulle involvere hele den kommunale forvaltningen betegnes også i empirien som vanskelig og ikke hensiktsmessig. Miljødirektoratet uttalte blant annet;

Jeg tror det er viktig at vi ikke har altfor mange parter å forholde oss til. Rett og slett fordi det er så mange ting som en skal ta stilling til og om en skulle involvere absolutt alle til

²⁶² Wüstenhagen et al. 2007:2685

²⁶³ Ellis & Ferraro 2016:40

enhver til så ville en ikke kommet i mål. og Men samtidig, det der er jo en syltynn balanse, som jeg sa i sted; alle fjell, alle områdene vi ser på er noens favorittområder. Ikke sant som betyr mye for mange, men det må en bare anerkjenne at når en skal dekke hele landet så lar det seg ikke gjøre å involvere på den måten. Og; at man arrangerer til medvirkning som inviterer på et nivå som vi ikke kan bruke i prosessen. Det er jo på en måte å kaste blå i øynene på folk ikke sant, det er ikke ekte medvirkning.

Det kan argumenteres for at selve involveringen NVE har lagt opp til er hensiktsmessig som følge av arbeidets karakter, men at det overfor kommunene er blitt kommunisert på en svak måte.

Miljødirektoratets argument for at å legge til rette for en medvirkning en ikke kan bruke i prosessen, synes som fornuftig og interessant som følge av arbeidets karakter. Hva ville konsekvensene vært om man hadde involvert alle kommunene, men ikke greid å behandle informasjonen? Det kan tenkes at i et slikt scenario kunne en gitt arbeidet et dårlig utgangspunkt. Videre vil dette kanskje vært uhåndterlig med den tidsrammen som er gitt. Som vi var inne på er selve følelsen av å medvirke like sentral som tilretteleggingen av medvirkning. Om alle kommunene hadde vært involvert er det langt i fra gitt at følelsen av at en får medvirket ville ha vært tilstede. Slik som man har valgt å gå frem skal kommunene få medvirke etter 1.april hvor de også kan komme med innspill. Ved denne måten å legge opp til medvirkning mister kommunene evnen til å påvirke hva som inngår i rammen. I høringsprosessen skal man gi innspill til hvorvidt man ønsker en nasjonal ramme for vindkraft på land, noe som er en diskusjon kommunene kanskje i større grad kan ta del i.

Som vist tidligere peker Hanssen et al. på at høringsrunder i kommunale prosesser har en tendens til å komme for sent noe som kan resultere i en forminsket grad av påvirkningskraft.²⁶⁴ I sammenhengen med nasjonal ramme kommer høringen først når forslaget er ferdig utarbeidet. Dette reiser spørsmålet om kommunene faktisk har fått påvirket resultatet i noen grad. NVE er vage på hvordan innspillene blir brukt, men at de inngår når analysene skal bli gjort av de 43 analyseområdene. I oppdragsbrevet er OED også vage i hvilken grad en vil involvere lokalt. Fra oppdragsbrevet står det at "Vindkraftbransjen og ulike interessegrupper skal gis mulighet til å komme med innspill underveis i prosjektet, for

²⁶⁴ Hanssen 2013:20

eksempel i form av regionale innspillsmøter”.²⁶⁵ Om kommuner bevisst er utelatt eller om det er en glipp er ikke lett å si, men det later til at den kommunale forvaltningen ikke har fått den samme prioriteringen som interesseorganisasjoner og vindkraftbransjen. NVE pekte også på under intervju at det var viktig med de faglige innspillene- og at de store interesseorganisasjonene deltok gjennom hele arbeidet.

For gode prosesser blir blant annet gjennomsiktighet trukket frem, hvor informasjonen er åpen og tilgjengelig slik at man kan oppdatere seg om prosessene.²⁶⁶ I forbindelse med nasjonal ramme har NVE lagt opp til en veldig åpen prosess, hvor de har lagt ut det de har gjort løpende på sin nettside. Dette argumenterer for at prosessen i utgangspunktet er åpen. Man må videre stille spørsmålsteget ved om en gjennomsiktighet har som forutsetning at det er gitt informasjon om hvor man må gå for å finne informasjonen. Lindås kommune peker på at de ikke sitter og følger med på NVE sin nettside, og at de ikke har fått direkte informasjon fra NVE. Kombinert med følelsen av at arbeidet har blitt underkommunisert mot kommunene burde det kanskje blitt gjort uttrykkelig kjent at informasjonen faktisk er tilgjengelig og at det er i deres interesse å holde seg oppdatert.

5.4.2 Involvering av interesseorganisasjoner og vindkraftbransjen

Interesseorganisasjonene i motsetning til kommunene har hatt en mer direkte involvering i arbeidet. De har også på lik linje med kommuner gitt innspill i tidlig fase, men i tillegg har noen av disse vært med i en dialoggruppe. Denne ble opprettet av NVE, på forespørsel av en rekke av disse interesseorganisasjonene. DNT og Naturvernforbundet som begge har deltatt i denne finner dialoggruppen som nyttig. De føler at den har bidratt med nyttig informasjon om prosessen, men det er imidlertid splid mellom de to hvorvidt de føler at de har fått lov til å medvirke eller ikke. DNT mener at det er en form for konsultasjon, hvor denne blir beskrevet som *enveis* men at de *riktignok har hatt innspillmulighet*. Som Klausen et al. viste til er ikke medvirkning en enveis kommunikasjon.²⁶⁷ Dersom man skulle vurdere DNT sin påstand, ville det være nødvendig å vite noe om hvordan NVE behandler innspill og hva de tar til seg av de diskusjonene som er ført, samt hvor mye av dette som har spilt inn i forslaget til nasjonal ramme. Dette leder dit hen at det er vanskelig å si mye om dette faktisk er medvirkning eller ikke. Naturvernforbundet mener på den andre siden, at de føler at

²⁶⁵ OED 2017b:3

²⁶⁶ Graham et al. 2003:3

²⁶⁷ Klausen et al. 2013:19

medvirkningen har vært reell og at de ble involvert på en ryddig måte. De er videre spent på hva som blir hensyntatt av de innspillene som er gitt.

Dette kan tyde på at det foreligger en tillit til at NVE faktisk vil vurdere de innspill som er kommet inn. Naturvernforbundet trekker frem at dette ikke er en konsensusprosess på direktoratsnivå, der man kan se en kamp på direktoratsnivå mellom NVE og Miljødirektoratet. Nikolai K. Winge peker som nevnt på at interessemotsetningene i vår offentlige forvaltning er blitt mer markante.²⁶⁸ Dette gjenspeiles i studien ved at Miljødirektoratet er blitt gitt det de kaller for et «*inverst oppdragsbrev*», hvor de skal peke ut de områdene som ikke skal bli bygget ut. Miljødirektoratet nevner videre at NVE ikke trenger å forholde seg til deres vurdering og at det er de som har det hele ansvaret for hva som inngår i sluttresultatet. Dette kan tyde på at det til en viss grad er lagt opp slik at disse to står mot hverandre. Når Miljødirektoratet forteller at samarbeidet med NVE er tettere enn det som er vanlig på direktoratsnivå, kan en slik organisering av arbeidet gjøre disse interessemotsetningene tydelig for andre involverte, noe som nødvendigvis ikke er heldig. Ved at slike interessemotsetninger blir gjort synlige kan det gi andre involverte noe å bygge sin konflikt på. Kanskje er det lettere å gå inn med en motstand i arbeidet dersom man allerede ser en slik interessemotsetning på direktoratsnivå. Om de interessene en selv ønsker å ivareta sammenfaller med et av direktoratene sine interesser, blir dette kanskje lettere. Samtidig kan en argumentere for at en slik kamp kan fore opp under det konfliktpotensialet aktørene allerede går inn i prosessen med. Imidlertid er fellesnevneren for både DNT og Naturvernforbundet at de har et mer positivt syn på prosessen enn eksempelvis kommunene i utvalget. DNT trekker frem at de hadde jevnlig møter med NVE og Miljødirektoratet samtidig som det ble pekt på at med den tidsrammen som er gitt så har direktoratene gjort en veldig god jobb. Naturvernforbundet uttalte at de har fått gitt innspill, fått tilbakemeldinger på disse og at dialoggruppen har vært en grei, åpen og viktig prosess.

Empirien peker i retning av at deltakelse i dialoggruppen har ført til et bedre syn på selve prosessen, men at det fremdeles knyttes usikkerhet rundt resultatet av arbeidet med nasjonal ramme. Miljøstiftelsen Zero og miljøvernorganisasjonen La Naturen leve har vært på utsiden av arbeidet. Norwea har hatt møter med NVE hvor Norwea uttalte at; *medvirkning er at alle interessegrupper har fått muligheten til å delta, at man har fått lov til å gi innspill på formen*

²⁶⁸ Winge 2013:20

og at man har gode prosesser på det, noe Norwea mener de har hatt på de 43 analyseområdene. Forskjellen i synet på hvordan det er lagt til rette for medvirkning i utvalget er interessant. Forskjellen kan kanskje forklares gjennom hva de forskjellige aktørene legger i begrepet medvirkning. Empirien peker derimot i retning av man er noenlunde samstemte om hva medvirkning er. At det blant annet er involvering, åpne konklusjoner, at innspill blir vurdert på en god måte og at man blir aktivt involvert. Noe annet som kan forklare det varierende synet er interessene de ulike aktørene tar med seg inn i prosessen. Ifølge NVE var det en utfordring at en del av interesseorganisasjonene ønsket et helt annet type arbeid.

Det er rimelig grunn til å tro at Norwea som er en bransjeorganisasjon for blant annet vindkraftaktører, ønsker en tilrettelegging av vindkraft. Nasjonal ramme blir i store delen av empirien sett på som en form for tilrettelegging eller styring. Hvorvidt det å bedre “styre” vindkraftutviklingen inn i de mest egnede områdene er synonymt med en direkte tilrettelegging er derimot ikke entydig, men det kan forklare at Norwea i store trekk er positive til medvirkningen i arbeidet med nasjonal ramme. Norwea uttaler at; *Vi har vært på åpne møter, vi har vært blitt spurt på tekniske parametere, vi har hatt en veldig god og løpende dialog med NVE underveis på de tingene som vi har funnet har vært rasjonelt å kommentere på. Vi føler at vi har fått lov til å delta i så stor grad som vi har ønsket å gjøre*

Interesseorganisasjoner som DNT, Naturvernforbundet og La Naturen Leve representerer interesser som kommer i direkte konflikt med vindkraft. Kommunene i utvalget føler arbeidet med nasjonal ramme er viktig for dem men at de ikke er blitt involvert. Disse interessene og interessekonfliktene kan være med på å forklare hvordan aktørene stiller seg til nasjonal ramme og i hvilken grad de opplever å ha blitt involvert. Arbeidet kan i stor grad kan skille seg fra det man i utgangspunktet hadde sett for seg. At en følelse av avmakt kan komme som følge av at det ikke er håp om å påvirke arbeidet i ønsket retning. Dette kan være tilfellet når interessene man ønsker å ivareta gjennom medvirkning ligger for langt fra det nasjonal ramme ser ut til å bli. Norwea sine interesser later til å være nærmere hva nasjonal ramme ser ut til å bli enn for interesseorganisasjonene sin del. Dette betyr likevel ikke at alle interesser sammenfaller. En annen forklaringsfaktor kan være hvordan aktørene stiller seg til det prinsipielle spørsmålet reist innledningsvis- ønsker vi landbasert vindkraft i Norge, om ja i hvilken grad? Bransjen virker å stille seg positiv til landbasert vindkraft noe som er naturlig- og er opptatt av at de egnede områdenes størrelse er stor nok slik at de kan bygge “nok”

vindkraft. La naturen leve er en miljøorganisasjon som har stått på utsiden av dialoggruppen og som også later til å ha tatt et standpunkt til spørsmålet;

Vi er imot vindkraft i Norge fordi vi mener det er en veldig ødeleggende industri som vi ikke skal ha her og det er svært få plasser hvor det i det hele tatt kan forsvares å bygge vindkraft i Norge. Vi må få vindkraften ut på havet og; Jeg mener det bør legges bort hele greien.

Som følge av deres standpunkt kan en argumentere for at La Naturen Leve er den organisasjonen i utvalget som har den største interessekonflikten opp mot nasjonal ramme. Ord som blir brukt for å beskrive deler av prosessen er eksempelvis *tragisk* og en *farse*. Arbeidet er preget av hastverk, det er gjort på et dårlig kunnskapsgrunnlag, involveringen er dårlig samt at utvelgelsesprosessen har vært dårlig, ifølge La naturen leve. Videre blir det også trukket frem at arbeidet med nasjonal ramme har fungert som et *matsignal* for utbyggere som allerede er ute og leter etter prosjekt. Organisasjonen har fått med seg at NVE ønsker medvirkning men har ikke sett noe tegn til det, men at det gjenstår å se 1.april hva som kommer der. Videre fremgår det at; *Det vi ser da av sånne prosesser er at det er svært lite av det som kommer inn som tas hensyn til.* Dette sammenfaller med hva Østerud et al. poengterer ved at påvirkningskraften i større prosesser har en tendens til å bli redusert.²⁶⁹ La naturen leve løfter ikke frem et eneste positivt trekk med den nasjonale rammen. Zero er en miljøorganisasjon som fokuserer på nullutslippsløsninger og som i utgangspunktet er positive til landbasert vindkraft. Zero forteller at sett utenfra så;

Tenker ofte at det ser ut sånn helt utenfra, så må de ha åpnet opp prosessen en del for innspill og sånn, for medvirkning. Det er veldig bra. men poengterer at; Det er alltid en fare i sånne prosesser at medvirkning i sånne prosesser blir ikke-reell og klistret utenpå. Det er veldig farlig. Og; at energimyndighetene er jo, har jo vært dårlig på dette.

At energimyndighetene ikke har vært gode på medvirkning er noe flere intervjuobjekter nevner. Dette kan kobles opp det Ellis & Ferraro peker på, hvor tillit til aktører som bygger ut vindkraftverk eller som vurderer om et vindkraftverk skal bygges, er av betydning for om

²⁶⁹ Østerud et al. 2003:104

man kan oppnå en sosial aksept eller ikke.²⁷⁰ Blant interesseorganisasjonene er det en trend at det kan foreligge en form for mistillit til hvordan medvirkningsspørsmålet blitt håndtert, som ikke bare stammer fra arbeidet med nasjonal ramme, men også av erfaringer aktørene har gjort seg tidligere. Zero fortalte at medvirkning er noe energimyndighetene har vært dårlige på. La Naturen leve virker til å ha en mistanke om at; *det har helt sikkert vært massevis av møter mellom NVE, OED og vindkraftbransjen om hva nasjonal ramme vil bli.*

Naturvernforbundet går langt ved et argument som kan peke mot en mistillit eller form for urettferdig behandling ved; *og vi vet jo det at OED har i stor grad kjørt i tospann med energibransjen her.*

Tillit er noe man bygger seg opp gradvis, og som tar tid men som man også kan miste over natten. Tillit til det politiske system vi har og de forvaltningsorganene som forvalter våre arealer må være av høy prioritet. Deler av empirien peker på at det allerede i forkant av arbeidet med nasjonal ramme, forelå en liten grad av tiltro og tillit til at direktorat og departement er i stand til å håndtere slike saker på en god måte. En kan derfor argumentere for når mistillit allerede er til stede før prosessen startet, burde man med arbeidet med nasjonal ramme og fremtidige saker søke å legge til rette for tillitsskapende prosesser. At Naturvernforbundet viser en mistillit mot OED ser ikke ut til å stå i stil med deres mening om dialoggruppen som nevnt tidligere. Dette kan forklares ved at Naturvernforbundet i stor grad retter kritikken mot OED -og ikke NVE som har hatt ansvaret for arbeidet med rammen og dialoggruppen. Det virker ikke som om man har greid å skape en tillitsskapende prosess rundt arbeidet med nasjonal ramme frem mot 1.april.

Som nevnt har den foreløpige medvirkningen for kommunene vært gjennom muligheten til faglige innspill. For interesseorganisasjoner gjelder det samme med unntak av DNT og Naturvernforbundet som også har vært med i en dialoggruppe og som dermed kan sies å ha vært mer direkte involvert enn kommunene i vårt utvalgt. Norwea har på lik linje med DNT og Naturvernforbundet hatt en litt annen involvering gjennom møter med NVE.

Ser vi medvirkning i prosessen rundt arbeidet med nasjonal ramme frem til 1.april kan det stilles spørsmål ved om dette er en samstyrt prosess. Røiseland og Vabo bruker samstyring som begrep, hvor offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis en felles

²⁷⁰ Ellis & Ferraro 2016:20

retning og mening.²⁷¹ I arbeidet med nasjonal ramme kan det til en viss grad sies å være en samstyrt prosess, for bransjen og involverte interesseorganisasjoner. Disse er tatt med i arbeidet. Utfordringen dukker imidlertid opp ved om det er en *felles retning og mening*. Som vi har sett på forventning og oppfattet målsetning er det store sprik i empiri. At det er en felles retning og mening virker ikke å være tilstede. Selv om interesseorganisasjonene og bransjen er ganske samstemte om hva målet med rammen er, fremstår veien til målet som uklar. For kommunene i utvalget kan vi slå fast at en slik form for samstyring absolutt ikke har vært tilstede. De er ikke involvert i noen særlig grad og det er ikke gitt en felles retning eller mening.

²⁷¹ Røiseland & Vabo 2012:21-22

5.5 Delproblemstilling 4

Hva er det rettslige grunnlaget for nasjonal ramme for vindkraft på land?

Delproblemstillingen dreier seg om hvorvidt arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land hviler på et rettslig grunnlag. Problemstillingen reiser i tillegg andre rettslige spørsmål, som om den nasjonale rammen vil kunne medføre rettslige virkninger og om dette er tilfelle, burde den ha et rettslig grunnlag? Empiri og teori presentert i denne oppgaven gir ikke grunnlag for å gå dypt ned i det rettslige aspektet vedrørende nasjonal ramme, men vil gi et oversiktsbilde over de rettslige problemstillingene som reises.

Gjennom intervjuene ble det tydeliggjort at spørsmålet om et rettslig grunnlag ikke var noe som majoriteten av intervjuobjektene hadde forutsetninger for å svare på, hvilket kan ha sin forklaring i at de intervjuede ikke er utdannede jurister med god innsikt i -eller fokus på rammens rettslige dimensjon. Dog pekte Miljødirektoratet på at: *det er opplagt at det der er en relevant diskusjon.*

5.5.1 Rettslig grunnlag

På bakgrunn av at nasjonal ramme for vindkraft på land er et prosjekt som vedrører og potensielt kan få virkninger for hele landet kan man stille seg spørsmålet hvorvidt et slikt arbeid har -eller bør ha en rettslig forankring.

Staten har gjennom plan- og bygningsloven lovregulerte nasjonale planoppgaver. Det kan imidlertid vanskelig argumenteres for at nasjonal ramme vil falle inn under bestemmelsene i plan- og bygningslovens kapittel seks. Rammen kan hverken sies å være en nasjonal forventning, statlig planretningslinje, statlig planbestemmelse eller statlig arealplan jf. pbl. §§ 6-1 – 6-4. Dette er også noe NVE påpekte ved at det ikke vil bli en plan i medhold av plan- og bygningsloven. Norwea påpekte at spørsmålet om rettslig grunnlag burde rettes til departementet. OED gav under intervjuet uttrykk for at det ikke er tatt utgangspunkt i et rettslig grunnlag og viste til at rammen skal være et faglig råd, et synspunkt som deles av NVE og Miljødirektoratet. Miljødirektoratet gav i tillegg uttrykk for at det er en *spesiell* måte å gjennomføre arbeidet på og at det er ganske unormalt å planlegge i denne målestokken som man har gjort. Men på grunn av det ikke har blitt gjennomført en slik planlegging tidligere, mente Miljødirektoratet at er det lett å forstå at det ikke finnes noe regelverk for en sårn type

planlegging. DNT uttalte at: *nasjonal ramme har jo ikke noe lovgrunnlag, det er jo bare et forvaltnings – ett eller annet*. Men hva vil “et forvaltnings – et eller annet” være? Empirien trekker i retning av at det ikke foreligger et klart rettslig grunnlag for arbeidet med rammen. Selv om det ikke foreligger et klart hjemmelsgrunnlag for arbeidet med nasjonal ramme, tyder det ikke på at staten trenger hjemmel for å utarbeide et faglig råd. Spørsmål man da kan stille seg er; har staten likevel en kompetanse til å gjennomføre et slikt arbeid?

NVE presiserte under intervjuet at nasjonal ramme er et faglig råd og ikke en plan. NVE skriver i metodebeskrivelsen at nasjonale rammen ikke er en utøvelse av offentlig myndighet.²⁷² Med offentlig myndighetsutøvelse menes avgjørelser som er truffet under utøving av offentlig myndighet og som er bestemmende for rettigheter eller plikter til private rettssubjekter jf. fvl. § 2 litra a. Ettersom nasjonal ramme ikke er ment å skulle være juridisk bindende jf. kapittel 2.16, taler det for at nasjonal ramme ikke vil virke bestemmende for rettigheter eller plikter til private rettssubjekter.

Aarsæther og Buanes peker imidlertid på at staten kan opptre i ulike roller, og at den i tillegg til å opptre planleggende kan opptre som en “overordnet territoriell planaktør” med styringsambisjoner vedrørende ressursfordeling for hele landet.²⁷³ Ved at både energimelding og NVE poengterer at rammen skal virke styrende kan det tyde på at staten nettopp har en slik styringsambisjon og således taler det for at staten gjennom sin rolle som “overordnet territoriell planaktør” har kompetanse til å utarbeide nasjonal ramme for vindkraft på land. Men vil et slikt arbeid komme til å utfordre legalitetsprinsippet? Det vil være tvilsomt om nasjonal ramme alene, vil kunne bli ansett for å være et direkte inngrep overfor borgerne og er således ikke avhengig av hjemmel i lov. Vi har tidligere sett at det finnes ulike tilnæringsmåter angående legalitetsprinsippet. Den formelle tilnæringsmåten kan brukes i de tilfeller hvor myndighetene ikke gjør et direkte inngrep overfor borgerne, hvor man heller ser hen til kompetansegrunnlaget for arbeidet.²⁷⁴ Det kan argumenteres for at nasjonal ramme vil kunne sies å falle inn under den formelle tilnærmingen, ved at staten ser ut til å ha en slik kompetanse gjennom sin rolle som “overordnet territoriell planaktør”. På den andre siden kan det argumenteres for at en formell tilnærming vil kunne sies å legge skjul på hvor langt

²⁷² NVE 2017:10

²⁷³ Aarsæther & Buanes 2012:122

²⁷⁴ Graver 2007:216-217

kompetansegrunnlaget strekker seg.²⁷⁵ Det trekker dermed i retning av at arbeidet med den nasjonale rammen ikke har et rettslig grunnlag, men at staten likevel innehar en slik kompetanse for å utføre et slikt arbeid. Neste spørsmål som reiser seg er imidlertid dersom dette en oppgave som egner seg for staten?

Det kan argumenteres for at en helhetlig strategi for utviklingen av vindkraft på land i Norge vil være et prosjekt som er for stort for den enkelte kommune eller fylke å håndtere og derfor utfordrer staten til å opptre som en “overordnet territoriell planaktør”.²⁷⁶ Regionale planer for vindkraft kan her brukes som en illustrasjon. De regionale planene for vindkraft ble lansert som et egnet virkemiddel for helhetlige vurderinger av områder som var aktuelle for vindkraftutbygging og ansett for å kunne styrke grunnlaget for en hensiktsmessig planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg.²⁷⁷ Riksrevisjonen konstaterte dog på et senere tidspunkt at disse i liten grad fungerte som styringsverktøy.²⁷⁸ Modalen kommune uttrykte i intervjuet at dersom man skal ha igjennom noe som er litt kontroversielt slik som vindkraft, må nok staten bare sette foten ned og si at sånn blir det. Videre pekte intervjuobjektet på at dersom alle kommuner skulle fått bestemme selv, hadde det ikke blitt utbygd vindkraft i Norge. På bakgrunn av erfaringen med regionale planer og poenget til Modalen kommune, kan det argumenteres for at slike oppgaver heller egner seg til å bli utført på et overordnet statlig nivå, og som derfor tilsier at staten bør ha en slik kompetanse. Dette vil også være i tråd med fokuset og ønsket om å drive en helhetlig arealpolitikk som Winge beskriver.²⁷⁹

5.5.2 Rettslige virkninger

Etter å ha undersøkt nasjonal ramme, finner vi at den muligens befinner seg i en såkalt gråsoner, mye med tanke på at den ikke har hjemmel i lov, noe empirien også bekrefter. Vår oppfattelse av rammen nødvendiggjør en vurdering av hva denne gråsonen innebærer.

Arbeidet med rammen har tatt for seg hele landet, selv om de endelige utpekte områdene kun vil utgjøre en del av det. I metodebeskrivelsen oppgir NVE at rammen ikke vil være juridisk bindende, og ved å kalle rammen for et faglig råd mener NVE at man unngår at de utpekte

²⁷⁵ Boe 1983, referert i Graver 2007:218

²⁷⁶ Aarsæther & Buanes 2012:121

²⁷⁷ Miljøverndepartementet & Olje- og energidepartementet 2007:25

²⁷⁸ Riksrevisjonen 2014:9

²⁷⁹ Winge 2013:22-23

områdene får en særskilt status i kommunale planer.²⁸⁰ Dette tyder på at det ikke foreligger en hensikt med at rammen skal medføre noen rettslige virkninger for enkeltprosjekter. Men dersom den gjør det, hva vil dette bety med tanke på at den ikke hviler på et rettslig grunnlag?

5.5.3 Rettsvirkninger som følge av tidlig avslag

Energimeldingen viser til at i forbindelse med utarbeidelsen av nasjonal ramme skal det vurderes om rammen skal legges til grunn i spørsmålet om tidlig avslag.²⁸¹ DNT mener at det er bra dersom NVE får muligheten til å kunne stoppe prosjekter tidlig. Dersom NVE kommer til å basere vedtak på nasjonal ramme som mangler hjemmelsgrunnlag, vil dette reise rettslige problemstillinger av en alvorlig art. På den andre siden vises det også til i energimeldingen at nasjonal ramme ikke er ment å skulle erstatte konsesjonsbehandlingen noe som trekker i retning av at det å kun legge nasjonal ramme til grunn i vurderingen av tidlig avslag, ikke vil være hensikten. Rammen kan karakteriseres for å være et overordnet arbeid, så dersom man skulle legge rammen til grunn i vurderingen av tidlig avslag ville den fått en annen dimensjon. I en slik situasjon ville rammen kunne påvirke enkeltprosjekt på lokalt nivå noe som i utgangspunktet ikke ser ut til å være hensikten. Det vil kunne argumenteres for at et tidlig avslag kan være et inngrep i utbyggers rettsstilling, som ifølge legalitetsprinsippet krever hjemmel i lov. Dersom NVE avslår meldingen på bakgrunn av rammen, som kun skal være et faglig råd, vil dette være å anse som et alvorlig inngrep i utbyggers rettsstilling og som derfor vil bryte med legalitetsprinsippet materielle side.²⁸²

Ifølge forvaltningsloven § 1 første punktum, gjelder loven den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når annet ikke er bestemt i eller i medhold av lov. Med forvaltningsorganer menes et hvert organ for stat eller kommune jf. fvl. § 1 annet punktum. Da energiloven ikke har bestemmelser som tilsidesetter forvaltningsloven, og NVE vil anses for å falle inn under “et hvert organ for stat” gjøres forvaltningsloven dermed gjeldende for NVE sin saksbehandling. NVE må derfor behandle alle innkomne søknader jf. fvl. § 11 a første ledd, som sier at forvaltningen har plikt til å forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. I lys av forvaltningsloven trengs det således særskilt hjemmel dersom hensikten med tidlig avslag er at ordinære saksbehandlingssteg skal utgå. Det tyder på at man i

²⁸⁰ NVE 2017:9

²⁸¹ Meld. St. 25 (2015 - 2016) s.193

²⁸² Graver 2007:218 - 219

energimeldingen har vært oppmerksom på dette ettersom at det fremgår at departementet vil utrede og legge frem et lovforslag som gir konsesjonsmyndigheten adgang til å gi tidlig avslag i større vindkraftprosjekter.²⁸³ Tidlig avslag blir også nevnt av departementet i oppdragsbrevet, men på en mer uklar og vag måte. Det fremgår at “departementet vil på et senere tidspunkt ta stilling til om rammen skal legges til grunn ... i spørsmålet om tidlig avslag”.²⁸⁴

Hva vil så være motivet for at NVE skal kunne gi tidlig avslag, og er det noe som tilsier et slikt behov? Det er tidligere gitt flere vindkraftkonsesjoner som ennå ikke blitt realisert og noen prosjekter har ført til betydelige konflikter,²⁸⁵ hvilket taler for at det foreligger et behov for NVE å kunne gi tidlig avslag. Muligheten for tidlig avslag kan bidra til to ting, effektivisering av konsesjonsprosessene samt å dempe konfliktnivået. Om NVE gis mulighet til å sile ut prosjekter som uansett ikke ville fått konsesjon kan tiden og ressursene som ellers ville bli brukt på disse, bli rettet mot konsesjonssøknader som faktisk kan bli realisert. Et argument i så måte kan være at fremtidige konsesjonssøknader blir grundigere, ved at man kan vie mer tid til prosjekter som har en reell sjanse for å bli realisert. At konsesjonsprosessen skal være grundig er noe flere aktører peker på hvor Naturvernforbundet uthever seg ved å si at de skal jobbe med at man i fremtiden får enda bedre konsesjonsprosesser. Muligheten for tidlig avslag kan argumenteres for å bidra til at rammen blir et godt konfliktdempende verktøy, hvilket også er målsetningen med den. Dette grunnet at prosjekt som ikke vil ha en reell sjanse for å bli realisert ikke får se dagens lys, hvilket fører til at man unngår en stor mengde potensielle konflikter. Motsetningen her er dagens situasjon hvor en kan søke om konsesjon hvor som helst i landet, og at NVE må behandle alle søknader. En kan også argumentere for at en slik mulighet burde ha vært gitt på et tidligere tidspunkt med tanke på konfliktnivået i tidligere prosjekt. På den andre siden har man den lokale dimensjonen, som ikke klart fremgår av nasjonal ramme, mer enn at det i energimelding og oppdragsbrev fremgår at rammen ikke skal være prosjektspesifikk og det ser således i stor grad ut som en prosess på et mer overordnet nivå. Det kan således tilsi at det foreligger et behov for NVE å kunne gi tidlig avslag og på grunn av at det skal utarbeides et lovforslag som vil gi en slik hjemmel, kan det vanskelig sies at nasjonal ramme vil gi rettslige virkninger vedrørende problemstillingen med tidlige avslag.

²⁸³ Meld. St. 25 (2015 - 2016) s.195

²⁸⁴ OED 2017b:2

²⁸⁵ Meld. St. 25 (2015-2016) s.193

5.5.4 Rettsvirkninger som følge av utpekte områder

Det fremgår av energimeldingen at “det er behov for i noe sterkere grad å styre hvor det søkes om konsesjon”, men også at det skal bli “vesentlig mer krevende å få konsesjon i et område som ikke er utpekt”.²⁸⁶ Dette er to uttalelser som virker motsigende. Den første uttalelsen trekker i retning av en mildere for form styring enn den andre. Hvordan det skal bli *vesentlig* mer krevende å få konsesjon ser ikke energimelding ut til å gi noen klare forklaringer på. Ettersom rammen ikke skal være prosjektspesifikk, hvordan kan det da bli vesentlig mer krevende å få konsesjon i enkelte prosjekt som vil ligge utenfor de utpekte områdene? Det kan argumenteres for at energimeldingen er selvmotsigende og ikke- forklarende hvilket er uheldig, ettersom det skaper usikkerhet rundt hvordan rammen er tenkt til å bli brukt og hvordan samfunnet skal forholde seg til rammen.

NVE viser i metodebeskrivelse til at rammen skal fungere som et styrende lokaliseringssignal til utbyggere, kommuner og andre hvor det bør være mest aktuelt med etablering av vindkraftverk. Begrepet styring blir således brukt både i energimeldingen og av NVE. Det kan stilles spørsmål til hvordan denne “styringen” vil tenkes å foregå. Ifølge Røiseland og Vabo omhandler det å “styre” å påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte.²⁸⁷ Denne definisjonen kan sies å sammenfalle med målsetningen til nasjonal ramme ved at man ønsker “i noe sterkere grad å styre hvor det søkes om konsesjon”.²⁸⁶ I realiteten har staten allerede en sterk kontroll og styring over energisektoren ved at det er den som bevilger vindkraftkonsesjoner. Dog, ved å benytte seg av begrepet “lokaliseringssignal” trekker det i retning av at det ikke er tale om en sterk styring av den privatiserte vindkraftnæringen.

Dersom nasjonal ramme vil bli brukt som et beslutningsgrunnlag for å avvise utbyggers konsesjonssøknader utenfor rammens områder, vil dette være i strid med legalitetsprinsippets materielle side. Den materielle siden av legalitetsprinsippet går ut på at tiltak som griper inn det enkeltes individs rettsstilling krever hjemmel i lov.²⁸⁸ NVE bør derfor med tanke på at rammen ikke er lovhjemlet og ikke skal være juridisk bindende, trå forsiktig i å styre utbyggerne på bakgrunn av rammen.

²⁸⁶ Meld. St. 25 (2015-2016) s.193

²⁸⁷ Røiseland & Vabo 2012:10

²⁸⁸ Store norske leksikon 2015

Departementet og NVE har gjennom intervjuene presisert at rammen skal være et faglig råd, hvor formålet med nasjonal ramme ifølge oppdragsbrevet, er å bidra til at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt når det søkes om konsesjon.²⁸⁹ Det å kun skulle *bidra* til at utbyggerne velger å søke om konsesjon innenfor hva som blir ansett for å være de beste vindkraftlokalitetene, kan sies å være i tråd med et faglig råd, og at man derfor også befinner seg innenfor rammen for hva myndighetene kan gjøre. Det er også viktig å poengtere at det er grunn til å tro at utbyggerne har en interesse i å lokalisere sine prosjekt i de beste områdene, derfor kan det argumenteres for at grensen for hvor mye myndighetene kan styre bransjen vil være dynamisk.

Dersom utbyggere vil oppfatte at NVE bruker rammen på en slik måte at den blir et hinder i å bygge ut hva utbyggere mener vil være gode vindkraftområder, beveger man seg farlig nær grensen for hva myndighetene kan gjøre uten hjemmel i lov. Norwea presiserte at det ikke skal være umulig å oppnå konsesjon utenfor de utpekte områdene, men forventer også at det reelt sett vil bli enklere å få konsesjon innenfor rammens områder. Zero er opptatt av at rammen ikke låser døren fullstendig igjen for vindkraftutbygging, men tror ikke at dette vil skje. Zephyr mener at det er viktig at nasjonal ramme ikke blir et stort hinder for senere prosjekter, og at det gis åpning for gode prosjekter utenfor de såkalt mest egnede områdene. Men Zephyr viser samtidig til en tro på at det nok vil bli en *“høyere terskel å komme igjennom der”*. Det blir videre påpekt at det i prosessen med nasjonal ramme *“skytes med litt grovt kaliber kanskje”* og at det er ting som går under radaren. Men Zephyr peker på at også de ønsker at det er de mest egnede områdene som skal bygges ut, både ved at det blir minst mulig inngrep, minst mulig kostnader og et lavt konfliktnivå.

Det tyder således ikke på at det vil oppstå rettslige virkninger som følge av praktiseringen av de utpekte områdene eller gjennom «styringen» av utbyggerne. Dog om NVE kommer til å bli mer strenge angående å gi i tillatelser utenfor de utpekte områdene risikerer man fort å krysse grensen for hva man har hjemmel for.

²⁸⁹ OED 2017b:1

5.5.5 Rettsvirkninger for det kommunale selvstyret

Gjennom intervjuet med Naturvernforbundet ble det uttrykt en frykt for at nasjonale rammen vil føre til en *overkjøring av demokratiske prosesser og lokal medbestemmelse* og lokale interesser. La naturen leve tenker at det vil bli *lettere for utbyggere å få konsesjon, overkjøre kommuner, bekymrede naboer* og forklarte at rammen vil fungere som et *matsignal* for vindkraftbransjen.

Ifølge energimeldingen skal kommunens syn fortsatt vektlegges, men vil en nasjonal ramme få som konsekvens at dette synet vil bli mindre vektlagt enn hva det er i dag? Norwea uttalte om dagen situasjon at kommunene er rett nok bare en høringsinstans, men har i mer eller mindre praksis veto. Dog tror Norwea at som en følge av nasjonal ramme kan kanskje kravene til kommunens “nei” bli sterkere og heller må ty til mer saklige argumenter enn til hvorfor man ikke ønsker å ha vindkraft. Gulen kommune tror at man som en følge av nasjonal ramme; *hopper de nok sikkert litt mer bukk over den medvirkningen der*, og at det kommer til å bli vanskeligere å være motstander i kommunene som befinner seg innenfor de utpekte områdene. Lindås kommune peker på at kommunen fortsatt vil være en høringsinstans i selve konsesjonsprosessen men at det som følge av nasjonal ramme kan bli slik at kommunene i realiteten ikke har noe de skulle ha sagt lengre, ettersom da er det allerede bestemt hvor man skal ha vindkraft. Modalen kommune er ikke av samme oppfattelse som Gulen og Lindås kommune. Modalen kommune opplever at NVE tar kommunene på alvor allerede og dette ikke vil endres som følge av nasjonal ramme.

Staten har i dag hjemmel gjennom plan- og bygningslovens § 6-4 tredje ledd, og energiloven § 3-1 fjerde ledd til å overstyre kommunen, ved at staten kan vedta at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg uten videre skal ha virkning som en statlig arealplan. Frykten til de aktører som mener at rammen kan overstyre lokaldemokratiet, eller det lokale selvstyret, kan derfor ikke sies å være rettslig begrunnet. På den andre siden kan nasjonal ramme representere en endring vedrørende hvor ofte man benytter disse rettsreglene. Det kan tenkes at dette oppstår da nasjonal ramme peker på områder hvor vi vil ha vindkraft. Om det er slik at man på politisk hold ønsker å bruke nasjonal ramme som et aggressivt verktøy for å lokalisere vindkraftverk, kan disse rettsreglene tenkes at blir benyttet oftere. I et slikt scenario vil kommunen i større bli overstyr enn det de har blitt tidligere, noe som kan berette denne frykten.

Diskusjonen vil heller dreie seg om å bygge en aksept i statsapparatet og foreningslivet, eller en endring i mentalitet for at det er greit, slik som La naturen leve uttrykket det; å *overkjøre kommunen*. Det kan tenkes at kommunene heller er redd for at det skapes en debatt rundt vindkraft som fremmer en mer aggressiv tilnæringsmåte til hvordan man kommer til å behandle kommuner i fremtidige saker. Dog kan det sies at å gi en gitt konsesjon virkning som statlig arealplan, en beslutning som ikke kan påklages jf. pbl § 6-4 tredje ledd siste punktum, er kontroversiell og slik som Winge påpeker er bestemmelsen sjeldent brukt.²⁹⁰

5.5.6 Kan beslutningsformen tilsi rettslige virkninger?

Forvaltningsorganer har hjemmel for å fatte ulike typer av vedtak hvilket fremgår av fvl. § 2. litra a – c. Med forvaltningsorganer regnes etter forvaltningsloven som et hvert organ for stat eller kommune jf. fvl. § 1, dog er stortinget unntatt jf. fvl. § 4. Ut fra intervjuet med OED kan det se ut til at rammen skal tas til politisk behandling på nasjonalt nivå og at man der tar en beslutning vedrørende hva man skal legge i den nasjonale rammen for vindkraft på land, og politikken for vindkraft i Norge. Departementet benyttet seg således ikke av begrepet “vedtak” i samtalen, noe som tyder på at nasjonal ramme vil bli noe annet enn et vedtak i forvaltningslovens forstand. Dette støttes opp av metodebeskrivelsen hvor det fremgår at rammen ikke skal være juridisk bindende, men et faglig råd. Det må her imidlertid poengteres at begrepsbruk gjennom intervju hva angår beslutningsform ikke kan tillegges vekt vedrørende hva som er et vedtak eller ikke. Både OED og NVE har også gjennom intervjuene presisert at rammen skal være et faglig råd. På informasjonssiden for høringen av NVEs forslag til en nasjonal rammen for vindkraft på land, fremgår det at departementet vil gjennomgå NVEs forslag og høringsuttalelser “før det tas endelig stilling til politikken for vindkraft”.²⁹¹ Videre fremgår det på informasjonssiden at departementet ønsker innspill til “om det bør fastsettes en nasjonal ramme for vindkraft i Norge”.²⁹¹ Hverken empiri eller teori ser ut til å antyde klart hvilken beslutningsform som vil bli benyttet i forbindelse med nasjonal ramme.

²⁹⁰ Winge 2013:353

²⁹¹ OED 2019

6. Konklusjon

6.1 Konklusjon på delproblemstilling 1

Hvordan blir målsetningen med nasjonal ramme for vindkraft på land oppfattet?

Det kan konkluderes med at det er en delt oppfattelse om hva målsetningen med nasjonal ramme for vindkraft på land er. Interesseorganisasjoner og vindkraftbransjen mener at målet er å bedre styre vindkraftutviklingen og dempe konflikter noe som i stor grad sammenfaller med energimelding og oppdragsbrev. Kommunene i utvalget har et annerledes syn på målsetningen, hvor utbygging av vindkraft står sterkt, mens målsetningene om styring og konfliktredusering er mer fraværende. Som følge av denne studien kan det slås fast at mangelfull involvering og informering er årsaker som kan forklare at kommunenes syn avviker fra de andre aktørene. Videre kan det slås fast at en diskusjon rundt hvor vi vil med vindkraft i Norge, med fordel kunne vært tatt i forkant av utarbeidelsen av forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land. Som følge av en teoretisk studie, underbygget av empiri kan det konkluderes med at målene som er satt er vage grunnet at veien til målet ikke er forklart.

6.2 Konklusjon på delproblemstilling 2

Hvilke forventninger skaper nasjonal ramme for vindkraft på land for forvaltningen, vindkraftbransjen og andre interesseorganisasjoner?

På bakgrunn av studien kan det konkluderes med at arbeidet med nasjonal ramme har skapt forventninger rettet mot rammens konfliktreduserende funksjon, at rammen videre i prosessen vil virke konfliktskapende og at det forventes en endring i kommunenes posisjon. Det er en delt oppfatning av om nasjonal ramme i fremtiden vil virke konfliktreduserende.

Vindkraftbransjen og Zero håper at rammen i fremtiden vil få en konfliktreduserende funksjon mens majoriteten av natur- og friluftsansjoner tror at rammen heller vil virke konfliktskapende. Ut ifra empiri kan vi konkludere med at prosessen så langt har vært konfliktskapende og at det foreligger en forventning om at nasjonal ramme fortsatt vil skape konflikter frem til prosjektslutt. Det foreligger også en klar forventning om at kommunenes posisjon i fremtidige prosjektspesifikke konsesjonssaker vil endres, men *hvordan* fremstår

som uklart. Siden prosessen med nasjonal ramme er et pågående arbeid, vil forventninger skapt være med på å forme hvordan nasjonal ramme blir oppfattet som helhet. Forventningene er i stor grad preget av usikkerhet noe som er berettiget, på grunn av at man i utarbeidelsen av nasjonal ramme har vært uklar og vag, angående hvordan nasjonal ramme vil bli brukt.

6.3 Konklusjon på delproblemstilling 3

Hvordan er det lagt til rette for medvirkning i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?

NVE har i arbeidet med nasjonal ramme lagt opp til en medvirkning som kan anses som hensiktsmessig da arbeidet er omfattende. Medvirkningen er lagt til rette gjennom informasjonsdager, møter, faglige innspill og en dialoggruppe. Dialoggruppen har av aktørene blitt oppfattet som nyttig, og det kan konkluderes med at en slik dialoggruppe har vært et godt verktøy for medvirkning. Det kan videre konkluderes med at hva som legges i de faglige innspillene som NVE har etterspurt vil være avgjørende for om kommunene i utvalget har fått medvirke i prosessen så langt. Norwea har hatt åpne møter med NVE hvor medvirkningen blir oppfattet som tilfredsstillende. En konklusjon vil også være at prosessen bare til en viss grad har vært samstyrt, og dersom arbeidet hadde blitt kommunisert bedre, kunne en oppnå en større grad av aksept i utarbeidelsen av forslaget til nasjonal ramme for vindkraft på land.

6.4 Konklusjon på delproblemstilling 4

Hva er det rettslige grunnlaget for nasjonal ramme for vindkraft på land?

Det kan konkluderes med at nasjonal ramme for vindkraft på land ikke har et rettslig grunnlag. Videre har staten kompetanse til å utføre et slikt arbeid. Grunnet forventinger og oppfattelse av målsetning kan det konkluderes med at et rettslig grunnlag med fordel kunne vært utarbeidet i forkant av nasjonal ramme. Dette for å bidra til forutsigbarhet vedrørende hva nasjonal ramme skal bli brukt til. Så langt i prosessen ser det ikke ut til at nasjonal ramme vil få rettslige virkninger som vil kreve hjemmel i lov. Dette er imidlertid noe som ikke vil bli synliggjort før arbeidet med nasjonal ramme er ferdig og det vil vise seg hvordan rammen vil bli brukt. Spørsmålet rundt tidlig avslag, kunne representert en rettslig virkning

som ville ha krevd hjemmel i lov. Dette er imidlertid noe man har vært oppmerksom på grunnet departementets arbeid med lovforslaget. Frykten for at det lokale selvstyret skal bli overstyrt i enkeltprosjekter som følge av nasjonal ramme, kan ikke sies å være rettslig begrunnet, men oppleves likevel av aktørene som en mulig konsekvens. Den rettslige virkningen vedrørende styring av konsesjonssøknader inn i de best egnede områdene, vil eventuelt først bli synlig i etterkant av arbeidet da dette avhenger av hvordan nasjonal ramme vil bli brukt av energimyndighetene. Energimelding, OED og NVE har tilsynelatende vært bevisst i sitt ordvalg ved å bruke vage begreper som; beslutning, fastsetting, endelig stilling og faglig råd. Gjennom dette unngår man å sette seg i en rettslig klemme, hvor et rettslig grunnlag ville vært nødvendig.

6.5 Konklusjon hovedproblemstilling

Hvordan oppfattes nasjonal ramme for vindkraft på land?

På bakgrunn av studien kan det konkluderes med at aktørene er delt i sin oppfatning om hva nasjonal ramme for vindkraft på land er. Begreper som faglig råd, verneplan, styringsverktøy og tilrettelegging for vindkraft blir blant annet brukt for å beskrive arbeidet.

Interesseorganisasjoner og vindkraftbransjen mener at målet er å bedre styre vindkraftutviklingen og dempe konflikter noe som i stor grad sammenfaller med energimelding og oppdragsbrev. Kommunene i utvalget har et annerledes syn på målsetningen, hvor utbygging av vindkraft står sterkt, mens målsetningene om styring og konfliktdeмпing er mer fraværende. Nasjonal ramme har ikke et rettslig grunnlag. Det er viktig å poengtere at arbeidet med nasjonal ramme ikke er avsluttet, hvilket fører til at det i denne fasen av arbeidet ikke kan slås klart fast dersom det vil oppstå rettslige virkninger eller ikke. Videre kan det konkluderes med at å utarbeide et rettslig grunnlag i forkant av arbeidet ville ha bidratt til å klargjøre hvordan den nasjonale rammen vil bli brukt, noe som det nå er delte oppfatninger om blant aktørene. Utvalget med unntak av OED har gjennom intervjuene gitt uttrykk for at prosessen har vært uklar, noe som gjenspeiler seg i hvordan de velger å beskrive arbeidet med nasjonal ramme. Nasjonal ramme for vindkraft på land blir fra et overordnet perspektiv oppfattet som et godt initiativ, men hvor forventningen til hvorvidt rammen vil virke konfliktdeмпende eller ikke, er det delte meninger om. Medvirkning i arbeidet med nasjonal ramme er tilrettelagt ved informasjonsdager, møter, dialoggruppe og faglige innspill. Det kan som følge av studien konkluderes med at medvirkningen for kommunene i utvalget har vært mangelfull. Om disse har fått medvirke i det hele tatt så langt i prosessen avhenger av hva som blir vektlagt i de faglige innspillene. Empirien er delt når det kommer til om aktørene føler de har fått medvirke, noe som det kan konkluderes med er like viktig som medvirkningen i seg selv. Omfanget og måten det er lagt opp til medvirkning på virker hensiktsmessig, men er kommunisert på en mangelfull måte. Som følge av studien kan det konkluderes med at mangelfull medvirkning og et ikke-eksisterende rettslig grunnlag er noen av forklaringsfaktorene til at oppfattelsen og forventningene til nasjonal ramme er forskjellig blant aktørene.

7. Etterord

Denne studien har blitt gjort parallelt med utarbeidelsen nasjonal av ramme for vindkraft på land, noe som gjør denne undersøkelsen unik. Som en følge av studien ville det vært interessant å gjennomføre en liknende undersøkelse i etterkant for å se om resultatene sammenfaller. Har man gjennom prosessen etter 1. april greid å kommunisere arbeidet bedre? Er oppfattelsen den samme? Har den nasjonale rammen for vindkraft på land fått et rettslig grunnlag? Hvordan har det vist seg at rammen faktisk ble brukt -og var aktørenes forventninger og frykter berettiget? Dette er spørsmål det ville vært meget interessant å få svar på. Ved å bruke denne studien som et sammenligningsgrunnlag kan en gjøre seg erfaringer om hvordan en bør gå frem når man gjennomfører prosesser på et slikt overordnet nivå i fremtiden. For oss som har gjennomført denne studien er det interessant å se om nasjonal ramme har stimulert til en politisk debatt hvor politiske parti tar et standpunkt til det prinsipielle spørsmålet stilt i denne oppgaven; Vil vi ha landbasert vindkraft i Norge?

Den 1. april ble NVE sitt endelige forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land presentert for Norge, hvor 13 områder ble pekt ut som de mest egnede. NVE har etter leveransen av rammen valgt å ikke behandle meldinger eller søknader om etablering av vindkraftverk før nasjonal ramme er fastsatt. Kanskje dette fører til at debatten heller konsentreres om vindkraft i Norge generelt, uten å trekke inn enkeltprosjekter?

Studien har for oss som studenter vært utfordrende men også veldig spennende. Ikke bare på det faglige planet, men også på det personlige. Samarbeid og gode diskusjoner har vært hjørnesteiner som dette arbeidet er bygget på. I den forbindelse ønsker vi å takke hverandre for et utfordrende og lærerikt semester.

Kilder

Litteratur

Asplan Viak (2016) *Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven*. Asplan Viak: Kongsberg.

Bergek, A. (2010) *Levelling the playing field? The influence of nation wind power planning instruments on conflicts of interests in a Swedish county*. Energy policy. Volume 38. (s.2357-2369) Elsevier

Berntsen, B. (2011) *Grønne linjer. Natur- og miljøvernets historie i Norge*. Unipub

Bevanger, K., May, R. & Stokke, B. (2016) *Landbasert vindkraft. Utfordringer for fugl, flaggermus og rein*. NINA Temahefte 66. 72 s. Trondheim.

Bye, R & Solli, J. (2007) *Vindkraft i Norge: Fra ulønnsom til miljøfiendtlig teknologi?* Aune, M og Sørensen, K., H. (red.), Mellom klima og komfort: - utfordringer for en bærekraftig energiutvikling. (s. 105-123). Trondheim: Tapir Akademisk Forlag

Dalland, O. (2000) *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Ellis, G., & Ferraro, G. (2016) *The Social acceptance of wind energy*. JRC Science for policy report (Joint Research Centre)

Eckhoff, T. & Smith, E. (2010) *Forvaltningsrett*. 9 utgave. Oslo: Universitetsforlaget AS

Fauchald, K., O. (2018) *Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger - juridiske rammer*. FNI Report 1/2018. Oslo: Fridtjof Nansens Institutt.

Gjerald, O., I. (2012) *Frå forretningsidé til realisering for norske vindkraftprosjekt. Er konsesjonsprosessen ei hindring for norsk vindkraftutbygging?* Noregs teknisk-naturvitenskaplege universitet

Graham, J., Amos, B. & Plumtre, T. (2003) *Principles for good governance in the 21st century*. Policy Brief No. 5. Canada: Institute on governance.

Graver, P., H. (2007) *Alminnelig forvaltningsrett*. 3 utgave. Oslo: Universitetsforlaget AS

Hansen, K., C. & Andersson, A. (23 november, 2018) Hun gleder seg over vindkraftoppsving. *Bergens Tidende*.

Harby, A. (2006) *Vannkraft og miljøvirkninger*. SINTEF Energiforskning.

Higdem, U. (2009) *Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge*. Kart og Plan. Vol. 69. (s.113-125) P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Jacobsen, D., I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jacobsen, D., I. (2015) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, 3 utgave, 1 opplag. Cappelen Damm AS

Johnsen, Rygg, B. (2012) *Wind power—an assault on local landscapes or an opportunity for modernization?* Energy Policy. Volume 48. (s. 167-175). Elsevier

Klausen, J., J. Arnesen, A., Christensen, D., A., Folkestad, B., Hanssen, G., S., Winswold, M. Aars, A. (2013) *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Oslo: NIBR/Uni Rokkansenteret

Klima- og miljødepartementet (2017) *Klimastrategi for 2030 - norsk omstilling i europeisk samarbeid*. (Meld. St. 41 (2016-2017))

Kommunal- og regionaldepartementet (2012) *Stat og kommune - styring og samspel*. (Meld. St. 12 (2011-2012))

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015) *Det kvalitative forskningsintervju*, 3 utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Miljøverndepartementet (2013) *Klimatilpasning i Norge*. (Meld. St. 33 (2012-2013))

Medalen, T. (2008) *Bærekraftig planlegging og governance - teori og praksis*. Foredrag Norsk Planmøte 24.10.2008. Asplan Viak.

Olje- og energidepartementet (2016) *Kraft til endring Energipolitikken mot 2030*. (Meld. St. 25 (2015-2016))

Otterlei, B., J. & Sande, A. (2010) *Styring av norsk og svensk miljø- og naturforvaltning. Government eller governance?* Tidsskrift for samfunnsforskning. Vol. 51, Nr. 3 (s.419-443) Oslo: Universitetsforlaget

Pedersen, O., J, Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S., Os, A. (2010) *Plan- og bygningsrett. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 2 utgave. Oslo: Universitetsforlaget AS

Røiseland, A. & Vabo, I., S. (2012) *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget

Sørensen, K., H. (2007) *Fra "hvite kull" til grønn varme? utfordringer for energi*. Aune, M og Sørensen, K., H. (Red.), Mellom klima og komfort: - utfordringer for en bærekraftig energiutvikling. (s. 9-26). Trondheim: Tapir Akademisk Forlag

Thygesen, J. (2018, 20 november) Kan vente mer strid om vind og vern. *Dagens Næringsliv*

Tvinnereim, E og Steinshamn, S., I. (2016) *Folkelig aksept for klima- og energitiltak i Norge*. Hagem., C, Lind, J., T, Mohn, K. (red.), Tema: Norge etter Paris. (s. 77-87) Oslo: Samfunnsøkonomene

Thygesen, J. & Agarwal, A. (2014) *Key criteria for sustainable wind energy planning - lessons from an institutional perspective on the impact assessment literature*. Renewable and Sustainable Energy Reviews, volume 39. (s. 1012-1023).

Thygesen, J. (2016) *Dilemmas and discourses in wind power planning and development in Norway and Scotland*. (Doktorgradsavhandling) Universitetet i Stavanger, Stavanger.

Ulsrud, K. (2017) *Grønne innovasjoner i sosio-tekniske systemer*. Lier, D., J., Stokke, K. (red.) Samfunnsgeografi: En innføring. Oslo: Cappelen Damm.

Upham, P., Oltra, C. and Boso, A., (2015) *Towards a cross-paradigmatic framework of the social acceptance of energy systems*. Energy Research and Social Science. Volume 8. (s.100-112) Elsevier.

Van der Horst, D. (2007) *NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies*. Energy policy. Volume 35. (s.2705-2714) Elsevier

Vasstrøm, M. (2014) *Rediscovering nature as commons in environmental planning: new understandings through dialogue*. Norge: Agderforskning AS. International Journal of the Commons. Vol. 8. (s.493-512)

Walker, G. (2007) *Renewable energy and the public*. Land use policy. Volume 12, Issue 1. (s.49-59) Elsevier

Winge, K., N. (2013) *Kampen om arealene. Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget

Wyller, Chr., T. (2006) *Hvem skal bestemme? Stortinget eller folket?* Oslo: Vidarforlaget AS

Wüstenhagen, R., Wolsink, M., & Bürer, M., J. (2007) *Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept*. Energy policy. volume 35. (s. 2683- 2691) Elsevier.

Østerud, Ø., Engelstad, F., Selle, P. (2003) *Makten og demokratiet: en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. 1 utg. 3 opplag, 2004. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal Forlag AS

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., & Kristiansen, R. (2012) *Utfordringer for norsk planlegging*. Kapittel 1. Utfordringer for norsk planlegging. Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., & Kristiansen, R. (red.) Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Aarsæther, N. (2012) *Planlegging som handlingstype*. Kapittel 2. Utfordringer for norsk planlegging. Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., & Kristiansen, R. (red.) Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Aarsæther, N. & Buanes, A. (2012) *Staten - fra planaktør til planforvalter?* Kapittel 7. Utfordringer for norsk planlegging. Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., & Kristiansen, R. (red.) Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Lover, forskrifter og forarbeider

Alt materiale er lest og hentet fra Lovdata Pro

Lov 17 mai 1814 Kongeriket Noregs grunnlov

Lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

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

Lov 25 september 1992 nr.107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 27 juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Forskrift 26 mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)

Forskrift 27 juni 2016 nr. 824 delegering av myndighet etter energiloven til Norges vassdrags- og energidirektorat

Forskrift 28 september 2018 nr.1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

Ot.prp. nr.32 (2007-2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Andre kilder

Aaheim, A. (1994) *Inntekter fra utvinning av norske naturressurser. Noen teoretiske betraktninger*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Hentet fra: https://www.ssb.no/a/histstat/rapp/rapp_199414.pdf [10.04.19]

Berg, F., O. (2018) *Maktutredningen*. I Store norske leksikon. Hentet fra: <https://snl.no/Maktutredningen> [03.05.2019]

Berger Sjøvold, M. (2015) *Rammebetingelser for utbygging av vindkraft i Norge og i Sverige*. (Mastergradsavhandling). Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Ås. Hentet fra: https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/2382972/sj%C3%B8vold_2015.pdf?sequence=3&isAllowed=y [28.04.2019]

Den Norske Turistforening (u.å.) *Om DNT*. Hentet fra: <https://www.dnt.no/om/> [25.04.2019]

Den Norske Turistforening (2018) *DNT vil stanse arbeid med nasjonal ramme for vindkraft på land*. Hentet fra: <https://www.dnt.no/artikler/nyheter/13399-dnt-vil-stanse-arbeid-med-nasjonal-ramme-for-vindkraft-pa-land/> [10.05.2019]

EnergiNorge (2018) *Enighet om nytt fornybarmål i EU*. Hentet fra: <https://www.energinorge.no/fagomrader/strommarked/nyheter/2018/enighet-om-nytt-fornybarmal-i-eu/> [02.05.2019]

Forente nasjoner (u.å.) *Goal 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts*. Hentet fra: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-change-2/> [03.04.19]

Forente nasjoner (2017) *Ren energi for alle*. Hentet fra: <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-baerekraftsmaal/Ren-energi-for-alle> [04.04.19]

Forente nasjoner (2018) *Parisavtalen*. Hentet fra: <https://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Miljoe-og-klima/Parisavtalen> [03.04.19]

Forente nasjoner (2019a) *Bærekraftig utvikling*. Hentet fra: <https://www.fn.no/Tema/Fattigdom/Baerekraftig-utvikling> [04.04.19]

Forente nasjoner (2019b) *FNs bærekraftsmål*. Hentet fra: <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-baerekraftsmaal> [04.04.19]

Hanssen, G., S. (2013) *Medvirkning – med virkning?* Plan 03, Volum 45 (s.18-23)

Universitetsforlaget AS Hentet fra:

http://www.idunn.no/plan/2013/03/medvirkning_med_virkning [10.05.2019]

Holsen, T., & Moltumyr, A. (2015) *Planteorier og begreper*. Hentet fra:

<http://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Kommunal-planlegging/HVA-ER-planlegging/Planteorier-og-begreper/> [05.05.2019]

Ilstad, S. (1989) *Survey-metoden: en veiledning i utvalgsundersøkelser*. [08.04.19] Hentet fra:

<https://www.nb.no/nbsok/nb/859b2485e95f73dec9b9fd04bb4b5762?index=4#47>

Jensen, N. (2016) *Det store hullet i energimeldingen*. Hentet fra:

<https://energiogklima.no/kommentar/det-store-hullet-i-energimeldingen/> [04.04.19]

Klima- og miljødepartementet (u.å.) *Om Miljødirektoratet*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/organisasjon/underliggende-etater/miljodirektoratet/id85642/> [29.04.2019]

Klima- og miljødepartementet (2014) *Grønt skifte - klima og miljøvennlig omstilling*. Hentet

fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/gront-skifte/id2076832/> [08.04.19]

Knudsen, F., O. (2016) *Non-governmental Organization- NGO*. Store norske leksikon. Hentet

fra: https://snl.no/non-governmental_organization_-_NGO [26.03.19]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2006) *Europeisk charter om lokalt selvstyre*.

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati/ryddemappe-lokaldemokrati/Europeisk-charter-om-lokalt-selvstyre/id414355/> [04.05.2019]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009) § 6-4. *Statlig arealplan*. Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-kapittel-6-statlige-planretningslinjer-o/-6-4-statlig-arealplan/id556758/ [05.05.2019]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner - med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/c7f4729ba2744851b6e55d373be7f802/h-2382_elektronisk.pdf [02.05.2019]

Malkenes, Hovland, K. (2019, 23 april) Omstridt vindkraftprosjekt på Frøya: Ber staten gripe inn. E24. Hentet fra: <https://e24.no/energi/vindkraft/omstridt-vindprosjekt-paa-froeya-ber-staten-gripe-inn/24608080> [08.05.2019]

May, R. (2011) *Strategisk konsekvensutredning for landbasert vindkraft. En evaluering av regionale planer for vindkraft*. NINA Rapport 764. 34 s. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning. Hentet fra: <https://www.nina.no/archive/nina/PPPBasePdf/Rapport/2011/746.pdf> [29.04.2019]

Miljøverndepartementet & Olje- og energidepartementet (u.å.) *Høringsutkast: Veileder for regionale planer for vindkraft - vedlegg til Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer/horingsutkast-veileder-for-regionale-planer-for-vindkraft1.pdf [29.04.2019]

Miljøverndepartementet & Olje- og energidepartementet (2007) *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/retningslinjer/t-1458.pdf> [29.04.2019]

Naturvernforbundet (2019) *Om Naturvernforbundet*. Hentet fra: https://naturvernforbundet.no/om_naturvernforbundet/ [26.04.2019]

La Naturen Leve (2019) *Om La Naturen Leve*. Hentet fra: <https://lanaturenleve.no/om-oss/> [17.05.2019]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2015a) *Vindkraft*. Hentet fra: <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/> [05.04.19]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2015b) *Trinn 1 - Melding*. Hentet fra: <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/trinn-1-melding/> [08.05.2019]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2015c) *Trinn 2 - Konsekvensutredning*. Hentet fra: <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/trinn-2-konsekvensutredning/> [08.05.2019]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2015d) *Trinn 3 - Søknad*. Hentet fra: <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/trinn-3-soknad/> [08.05.2019]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2015e) *Trinn 4 - Vedtak*. Hentet fra: <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/trinn-4-vedtak/> [08.05.2019]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2015f) *Trinn 5 - Klagebehandling*. Hentet fra: <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/trinn-5-klagebehandling/> [08.05.2019]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2015g) *Trinn 6 - Oppfølging av innvilget konsesjon*. Hentet fra: <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/trinn-6-oppfolging-av-innvilget-konsesjon/> [08.05.2019]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2017) *Metodebeskrivelse. Nasjonal ramme for vindkraft*. Hentet fra: <https://www.nve.no/Media/6655/nasjonal-ramme-for-vindkraft-metodebeskrivelse.pdf> [22.03.19]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2018a) *Nasjonal ramme for vindkraft. Revidert metode for utpeking av områder*. Hentet fra: <https://www.nve.no/Media/6646/revidert-metodenotat.pdf> [25.03.19]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2018b) *Metode*. Hentet fra: <https://www.nve.no/nasjonal-ramme-for-vindkraft-pa-land/metode/> [25.03.19]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2018c) *Analyseområder er publisert*. Hentet fra: <https://www.nve.no/nasjonal-ramme-for-vindkraft-pa-land/nytt-om-nasjonal-ramme-for-vindkraft/nytt-om-nasjonal-ramme-for-vindkraft-pa-land/analyseomrader-er-publisert/> [28.03.19]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2018d) *Nasjonal ramme for vindkraft på land - Innspillsrunde om regionale interesser*. Hentet fra: <https://www.nve.no/Media/7411/innsjillsbrev-lokale-og-regionale-myndigheter.pdf> [29.03.19]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2019a) *Forslag til nasjonal ramme for vindkraft*. Hentet fra: http://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019_12.pdf [06.05.2019]

Norges vassdrags- og energidirektorat (2019b) *Om NVE*. Hentet fra: <https://www.nve.no/om-nve/> [25.04.2019]

NOU 1998:11 (1998) *Energi- og kraftbalansen mot 2020*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c3738387e8724acdabc69d8cd7744d1/no/pdfa/nou199819980011000dddpdfa.pdf> [28.04.2019]

Olerud, K. (2019) *Grønt skifte*. I Store norske leksikon. Hentet fra: https://snl.no/gr%C3%B8nt_skifte [03.04.19]

Olje- og energidepartementet (u.å.) *Om OED*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/oed/org/id774/> [25.04.2019]

Olje- og energidepartementet (2017a) *Skurvenuten vindkraftverk - vedtak om statlig planvirkning*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/adda105272974a7ba5bb641184ef72b7/skurvenuten-vindkraftverk---vedtak-om-statlig-planvirkning-852640.pdf> [08.05.2019]

Olje- og energidepartementet (2017b) *Bestilling - nasjonal ramme for vindkraft*. Hentet fra: <https://www.nve.no/Media/6596/bestilling-nasjonal-ramme-for-vindkraft.pdf> [20.03.19]

Olje- og energidepartementet (2019) *Høring - NVEs forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nves-forslag-til-en-nasjonal-ramme-for-vindkraft-pa-land/id2639213/?expand=horingsinstanser> [06.05.2019]

Ram. M., Bogdanov. D., Aghahosseini. A., Gulagi. A., Oyewo. A., S., Child. M., Caldera. U., Sadovskaia. K., Farfan. J., Barbosa. LSNS., Fasihi. M., Khalili. S., Dalheimer. B., Gruber. G., Traber. T., De Caluwe. F., Fell. H.,J., Breyer. C. (Mars 2019) *Global Energy System based on 100% Renewable Energy – Power, Heat, Transport and Desalination Sectors*. Study by Lappeenranta University of Technology and Energy Watch Group, Lappeenranta, Berlin. Hentet fra: http://energywatchgroup.org/wp-content/uploads/EWG_LUT_100RE_All_Sectors_Global_Report_2019.pdf [27.04.2019]

Report of the world commission on Environment and Development (1987) *Our common future*. Hentet fra: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [04.04.19]

Riise, E. (u.å.) *Fornybardirektivet en del av EØS-avtalen*. Hentet fra: <https://va-jus.no/fornybardirektivet-en-del-av-eos-avtalen/> [02.05.2019]

Riksrevisjonen (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi*. Dokument 3:5 (2013-2014) Hentet fra: https://stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2013-2014/3_5.pdf [29.04.2019]

Rosvold, A., K. (2017) *Fornybar energiressurs*. I Store norske leksikon. Hentet fra: https://snl.no/fornybar_energiressurs [10.04.19]

Statnett (2019) *Et elektrisk Norge - fra fossilt til strøm*. Hentet fra: <https://www.statnett.no/globalassets/for-aktorer-i-kraftsystemet/planer-og-analyser/et-elektrisk-norge--fra-fossilt-til-strom.pdf> [28.04.19]

Store norske leksikon (2015) *Legalitetsprinsipp - i statsforfatningsretten*. I Store norske leksikon. Hentet fra: https://snl.no/legalitetsprinsipp_-_i_statsforfatningsretten [04.05.2019]

TNS Gallups. (2016) *Klimabarometeret*. Hentet fra: <https://www.energinorge.no/contentassets/a6e30055b22543ae9e9fe2ca52093833/tns-gallups-klimabarometer-2016.pdf> [10.05.2019]

Vindportalen.no (u.å.) *Konsesjonsprosessen*. Hentet fra: <http://www.vindportalen.no/Vindportalen-informasjonssiden-om-vindkraft/Lover-og-forskrifter/Konsesjonsprosessen> [08.05.2019]

Ulserød, T. (2017) *Legalitetsprinsippet*. Hentet fra: <https://www.civita.no/politisk-ordbok/hva-er-legalitetsprinsippet> [03.05.2019]

Universitetet i Oslo. (2010) *Maktutredningens hovedkonklusjoner*. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Hentet fra: https://www.sv.uio.no/mutr/aktuelt/nyhetsarkiv/maktutredningens_hovedkonklusjoner_kort.html [03.05.2019]

Winge, N., K. (2016) Miljørettens evolusjon - Veien mot et grønt skifte i jussen. *Praktisk økonomi & finans*, 2016, Volum 32, 282-290. Hentet fra: https://www.idunn.no/pof/2016/03/miljoerettens_evolutjon_-_veien_mot_et_groent_skifte_i_jussen [03.04.19]

Zephyr (u.å.) *Om Zephyr*. Hentet fra: <http://www.zephyr.no/zephyr/> [02.05.2019]

Vedlegg

Vedlegg 1 - Godkjenning fra NSD

Vedlegg 2 - Informasjonsskriv

Vedlegg 3 - Intervjuguider

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Hva er nasjonal ramme for vindkraft på land?

Referansenummer

581014

Registrert

09.01.2019 av Emil Christensen Birkeland - 144108@stud.hvl.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for ingeniør- og naturvitenskap / Institutt for byggfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Sjur Kristoffer Dyrkolbotn, Sjur.kristoffer.dyrkolbotn@hvl.no, tlf: 99260418

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Emil Christensen Birkeland, 144108@stud.hvl.no, tlf: 41207531

Prosjektperiode

09.01.2019 - 22.04.2019

Status

09.01.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

09.01.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 09.01.2019. Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER

Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 22.04.2019.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Belinda Gloppen Helle
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Nasjonal ramme for vindkraft på land - forventinger og medvirkning”

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hva intensjonen med den nasjonale rammen for vindkraft er, hvilke forventinger arbeidet har skapt samt medvirkning i prosessen. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Vi er to studenter fra Høgskulen på Vestlandet, avdeling Bergen. Forskningsprosjektet er vår masteroppgave som markerer slutten på ett femårig studie på areal -og eiendom hvor vår fordypning er eiendom. Formålet er å kaste lys over et tema som er dagsaktuelt og som mange har en formening om.

Hovedproblemstilling:

Medvirkning i forbindelse med utarbeidelsen av nasjonal ramme for vindkraft på land.

Delproblemstillinger:

- 1) Hva er det rettslige grunnlaget for nasjonal ramme for vindkraft på land?
- 2) Hva er målsetningen med arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
- 3) Hvilke forventninger skaper arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
- 4) Hva mener interesseorganisasjoner om arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
- 5) Hva mener kommuner og fylkeskommuner om arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
- 6) Hva mener vindkraftbransjen om arbeidet om nasjonal ramme for vindkraft på land?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskulen på Vestlandet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi spør dere om å delta i vårt forskningsprosjekt fordi dere er ansvarlig for arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land, fordi dere har fått mulighet til å medvirke underveis i arbeidet eller fordi dere har annen interesse i dette pågående arbeidet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Prosjektet baserer seg på formelle intervjuer. Studiet innebærer således aktiv deltakelse fra intervjuobjektet. Spørsmålene vil være relatert til de nevnte problemstillinger.

Data vil registreres i form av lydopptak. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Prosjektgruppen og veileder vil ha tilgang til personopplysningene. Data vil lagres via koblingsnøkler, adskilt fra øvrige data. Prosjektet skal etter planen avsluttes 22. mai 2019. Datamaterialet vil slettes ved prosjektslutt. Deltakelse vil innebære et intervju på ca. 1time.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- De som tilgang til dine opplysninger er Emil Christensen Birkeland og Anna Emilia Bostrøm, studenter ved Høgskulen på Vestlandet, og veiledere Sjur Kristoffer Dyrkolbotn og Bente Johnsen Rygg.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil bli erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.

Du som person vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen. Den organisasjon du representerer vil imidlertid fremgå av vår publikasjon.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 22.mai 2019. Dine personopplysninger vil bli slettet ved prosjektslutt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Høgskulen på Vestlandet ved hovedveileder Sjur Kristoffer Dyrkolbotn.
- Epost-adresse: Sjur.Kristoffer.Dyrkolbotn@hvl.no

- Masterstudenter: Emil Christensen Birkeland og Anna Emilia Bostrøm. Epost-adresse: Vindkraft.master.hvl@outlook.com eller på telefon til Anna Emilia Bostrøm, 41 38 26 25.
- Vårt personvernombud: HVL sitt personvernombud er Halfdan Mellbye. Epost-adresse: personvernombud@hvl.no, telefon: 55 30 10 31
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Sjur K. Dyrkolbotn Emil Christensen Birkeland og Anna Emilia Bostrøm.

Prosjektansvarlig Studenter
(Forsker/veileder)

Samtykkeerklæring

Samtykke kan innhentes skriftlig (herunder elektronisk) eller muntlig. NB! Du må kunne dokumentere at du har gitt informasjon og innhentet samtykke fra de du registrerer opplysninger om. Vi anbefaler skriftlig informasjon og skriftlig samtykke som en hovedregel.

- Ved skriftlig samtykke på papir, kan du bruke malen her.
- Ved skriftlig samtykke som innhentes elektronisk, må du velge en fremgangsmåte som gjør at du kan dokumentere at du har fått samtykke fra rett person (se veiledning på NSDs nettsider).
- Hvis konteksten tilsier at du bør gi muntlig informasjon og innhente muntlig samtykke (f.eks. ved forskning i muntlige kulturer eller blant analfabeter), anbefaler vi at du tar lydopptak av informasjon og samtykke.

Hvis foreldre/verge samtykker på vegne av barn eller andre uten samtykkekompetanse, må du tilpasse formuleringene. Husk at deltakerens navn må fremgå.

Tilpass avkryssingsboksene etter hva som er aktuelt i ditt prosjekt. Det er mulig å bruke punkter i stedet for avkryssingsbokser. Men hvis du skal behandle særskilte kategorier personopplysninger og/eller de fire siste punktene er aktuelle, anbefaler vi avkryssingsbokser pga. krav om eksplisitt samtykke.

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Nasjonal ramme for vindkraft på land – forventinger og medvirkning*» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i en kvalitativ undersøkelse i form av intervju.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, 22.mai 2019.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Intervjuguide Interesseorganisasjoner og kommuner

Innledende spørsmål

1. Kan du fortelle om organisasjonen/kommunen du arbeider/ er ordfører i?
 - 1.1. Hvor mange medlemmer/folketall har dere?
2. Hvordan ser dere på vindkraft som energikilde?
3. Har dere tidligere vært involvert i vindkraftprosjekt?
 - 3.1. I hvilke prosjekt og involvert på hvilken måte?

Nasjonal ramme

4. Hvordan opplever dere at dagens regelverk fungerer med konsesjonsbehandling etter energiloven?
 - 4.1. Er det noe med denne prosessen dere ønsker kunne vært annerledes?
 - 4.2. Med tanke på nasjonal ramme, føler dere at den er tilstrekkelig for å styre utviklingen av vindkraftnæringen i Norge, eller trenger vi et eget lovverk slik som vi har for vannkraft og mineralressurser?
 - 4.3. Hva tenker dere om hvordan ordningen med konsekvensutredninger fungerer per i dag?
5. I prosessen med å utarbeide forslag til nasjonal ramme, hvordan syntes dere utvelgelsesprosessen med tanke på sonene har vært?
6. Hva tenker dere om arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
7. Hva tror dere er målsetningen bak arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?

Medvirkning

8. Hvordan ble dere involvert i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
 - 8.1. Hvorfor tror dere at dere ble involvert/ikke involvert?
9. Når ble dere involvert?
10. På hvilken måte har dere fått mulighet til å medvirke i prosessen?
11. Hvilke interesser ønsker dere å ivareta gjennom medvirkning i arbeidet?
 - 11.1. Opplevde dere at dere fikk ivaretatt disse på en god måte?
12. I hvor stor grad føler dere at det har vært vilje og engasjement til å medvirke i prosessen?

13. Det ble opprettet en dialoggruppe for et antall natur -og friluftsansjasjoner hvor NVE og Miljødirektoratet også inngår. Har dette vært et tema på kommunalt nivå?
14. På NVEs nettside fremgår det at det er opprettet en dialoggruppe etter felles innspill fra flere nasjonale natur -og friluftsansjasjoner. Var dere en del av dette og hvordan fungerte det?
15. Hvordan har kontakten i dialoggruppen foregått?
16. Noen ansjasjoner, blant annet DNT, har pekt på at arbeidet med nasjonal ramme bør startes på nytt grunnet at kunnskapsgrunnlaget er for tynt og involvering av befolkningen ikke er god nok. Hva tenker dere om dette?
17. NVE arrangerte (19juni.05.juni). en informasjonsdag, deltok dere på dette?
 - 17.1. Hva var deres opplevelse av denne?
18. Dersom dere tidligere at har vært involvert i vindkraftprosjekt? Hvordan var medvirkningen i disse prosjektene?
19. Hvordan føler dere at prosessen rundt medvirkning i arbeidet med nasjonal ramme har vært?
 - 19.1. Hva har vært bra, mindre bra?

Forventninger og effekter

20. Tror dere at den nasjonale rammen vil kunne påvirke medvirkningsprosessen i forbindelse med konsesjonssøknader som kommer inn i fremtiden?
 - 20.1. På hvilken måte?
21. Mener dere arbeidet med nasjonal ramme har skapt forventninger angående vindkraftutbygging?
 - 21.1. Hvilke og på hvilken måte?
22. Hva tenker dere om grunneiere sin stilling, synspunkt og avtalevilje vedrørende lokalisering av vindkraft?
 - 22.1. Er dette noe som dere opplever har/bør ha betydning?
 - 22.2. Er dette noe som er i endring?
23. Hva tenker dere bør ha størst betydning, grunneiers stilling, synspunkt, avtalevilje eller utelukkende lokalisere vindkraftverk der de har minst negativ virkninger på naturen og mest positiv virkning på klima og næring?
24. Tror dere nasjonal ramme vil kunne påvirke muligheten for å få realisert prosjekter selv om deler av lokalsamfunnet er motstandere?
25. Hvor mye tid og ressurser har dere brukt på deres involvering i arbeidet?
26. Er det noe du ønsker å tilføye som kunne vært interessant for oppgaven vår?

Tusen takk for oss!

Intervjuguide La naturen leve

Innledende / Nasjonal ramme

1. Kan du fortelle om organisasjonen du arbeider i?
 - 1.1. Hvor mange medlemmer har dere?
2. Hvordan ser dere på vindkraft som energikilde?
3. Hvordan opplever dere at dagens regelverk fungerer med konsesjonsbehandling etter energiloven?
 - 3.1. Er det noe med denne prosessen dere ønsker kunne vært annerledes?
 - 3.2. Med tanke på nasjonal ramme, føler dere at den er tilstrekkelig for å styre utviklingen av vindkraftnæring i Norge, eller trenger vi et eget lovverk slik vi har for vannkraft og mineralressurser?
 - 3.3. Hva tenker dere om hvordan ordningen med konsekvensutredninger fungerer per i dag?
4. I prosessen med å utarbeide forslag til nasjonal ramme, hvordan syntes dere utvelgelsesprosessen med tanke på sonene har vært?
5. Hva tenker dere om arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
6. Hva tror dere er målsetningen bak arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?

Medvirkning

7. Hvordan ble dere involvert i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
8. Når ble dere involvert?
9. Kan du fortelle om hva du legger i begrepet medvirkning?
10. På hvilken måte har dere fått mulighet til å medvirke i prosessen?
11. Hvilke interesser ønsker dere å ivareta gjennom medvirkning i arbeidet?
 - 11.1. Opplevde dere at dere fikk ivaretatt disse på en god måte?
 - 11.2. På hvilken måte?
12. I hvor stor grad føler dere at det har vært vilje og engasjement til å medvirke i prosessen?
13. På NVEs nettside fremgår det at det er opprettet en dialoggruppe etter felles innspill fra flere nasjonale natur- og friluftsansjoner. Fikk dere spørsmål om dette? Om ikke, kunne det vært aktuelt for dere å delta på noe slikt?
14. Noen organisasjoner, blant annet DNT, har pekt på at arbeidet med nasjonal ramme bør startes på nytt grunnet at kunnskapsgrunnlaget er for tynt og involvering av befolkningen ikke er god nok. Hva tenker dere om dette?

15. NVE arrangerte 19juni. en informasjonsdag, deltok dere på dette?
16. Hva tenker du om medvirkning i vindkraftsaker generelt?
17. Hvordan føler dere at prosessen rundt medvirkning i arbeidet med Nasjonal ramme har vært?
 - 17.1. Hva har vært bra, mindre bra?

Forventninger og effekter

18. Tror dere at den Nasjonale rammen vil kunne påvirke medvirkningsprosessen i forbindelse med konsesjonssøknader som kommer inn i fremtiden?
19. På hvilken måte mener dere arbeidet med nasjonal ramme har skapt forventninger angående vindkraftutbygging?
20. Hva tenker dere om grunneiere sine synspunkt vedrørende lokalisering av vindkraft?
21. Hva tenker dere bør ha størst betydning, grunneiers synspunkt, eller utelukkende lokalisere vindkraftverk der de har minst negativ virkninger på naturen og mest positiv virkning på klima og næring?
22. Tror dere nasjonal ramme vil kunne påvirke muligheten for å få realisert prosjekter selv om deler av lokalsamfunnet er motstandere?
23. Hvor mye tid og ressurser har dere brukt på deres involvering i arbeidet?
24. Er det noe du ønsker å tilføye som kunne vært interessant for oppgaven vår?

Tusen takk for oss!

Intervjuguide Miljødirektoratet

1. Kan du fortelle om hvordan dere ble involvert i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
2. Har Miljødirektoratet og NVE snakket mye eller samarbeidet mye underveis i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
3. Hvordan ser dere på vindkraft som energikilde?
4. Tror du den nasjonale rammen kan starte en diskusjon rundt vindkraftens klimanytte, eller burde vi hatt en slik diskusjon før arbeidet med rammen startet?
5. Hvordan har dere gått frem med deres arbeid med nasjonal ramme?
6. Hva tenker dere om arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
7. På hvilken måte har dere hatt kontakt med interesseorganisasjoner?
8. I forbindelse med utarbeidelse av forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land, hvordan tenker dere utvelgelsesprosessen med tanke på sonene har vært?
9. Hvordan har dialoggruppen fungert for dere?
 - 9.1. Bra, mindre bra?
10. Arbeidet med nasjonal ramme omfatter på mange måter hele kommune-Norge, tenker du at en dialoggruppe på kommunalt nivå også kunne vært et tema?
11. Hva legger dere i begrepet medvirkning?
12. Hvor sentralt er medvirkning i et slikt arbeid og hvor mye medvirkning bør man ha i et slike prosesser som dette?
13. Hvor stor vilje og engasjement føler dere det har vært til å medvirke i prosessen?
14. Hva tenker dere at nasjonal ramme for vindkraft på land er?
15. Hvilke forventinger tenker du nasjonal ramme har skapt?
16. I stortingsmeldingen fremgår det at nasjonal ramme skal effektivisere konsesjonsprosessen, men det står ikke på hvilken måte, hva tenker dere om det?
17. Videre fremgår det at det skal bli mer forutsigbart, og så fremgår det at stortingsmeldingen at det skal bli vanskeligere å få konsesjon utenfor de angitte sonene, men at det ikke skal være umulig. Hva tenker du om det?

18. Hvor mye tid og ressurser har dere brukt på deres involvering i arbeidet?

19. Hva tenker du om tidsrammen dette her er blitt gjort på?

20. Er det noe du ønsker å tilføye som kunne vært interessant for oppgaven vår?

Tusen takk for oss!

Intervjuguide Zephyr

Innledningsspørsmål

1. Kan du fortelle om selskapet du jobber i?
2. Hvordan ser dere på vindkraft som energikilde og som investeringsmulighet?
 - 2.1. Er det blitt mer aktuelt i det siste?

Medvirkning og konsesjonsbehandling

3. Hvordan opplever dere at dagens regelverk fungerer med konsesjonsbehandling etter energiloven?
 - 3.1. Er det noe med denne prosessen dere ønsker kunne vært annerledes?
 - 3.2. Med tanke på nasjonal ramme, føler dere den kan være tilstrekkelig for å styre utviklingen av vindkraft i Norge, eller trenger vi et eget lovverk slik vi har for vannkraft og mineralressurser?
4. Hvor mye ressurser bruker dere på selve konsesjonsbehandlingen i dag?
5. Tror dere konsesjonsbehandlingen vil endre seg som følge av nasjonal ramme?
 - 5.1. På hvilken måte?
6. Har dere noen formening om den generelle medvirkningsprosessen vedrørende arbeidet med Nasjonal ramme?
 - 6.1. Hvordan synes dere NVE har lagt opp til medvirkning?
7. Hvordan legger dere til rette for medvirkning når dere jobber med vindkraftprosjekt i dag?
 - 7.1. Tror dere nasjonal ramme vil kunne påvirke medvirkningsprosessen i fremtidige prosjekt?

Nasjonal ramme

8. Hvilke interesser er viktig for dere å ivareta?
9. Hvordan føler du at deres og vindkraftbransjens interesser er ivaretatt gjennom prosessen?
10. Hvordan opplever dere at prosessen med nasjonal ramme har vært organisert?
11. På NVE sin nettside står det at dialogen med energibransjen i hovedsak skjer gjennom kontakt med bransjeorganisasjonene NORWEA, Energi Norge og KS Bedrift. På hvilken måte har dere vært involvert i denne prosessen gjennom NORWEA?
 - 11.1. Har dere vært involvert på andre måter?
12. Føler du at bransjemedvirkningen har vært god nok?
13. Har arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land skapt forventninger angående vindkraftutbygging?
 - 13.1. På hvilken måte?

14. Hva tenker dere er målsetningen bak arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
15. Hva tror dere nasjonal ramme for vindkraft på land vil føre til for energibransjen?

Markedsbilde og realisering

16. Hvordan er konsesjonsbehandlingen og prosessen rundt realisering i prosjekter som krysser kommunegrenser?
 - 16.1. Siden sonene går over kommunegrenser, ser dere for dere at slike prosjekter vil bli lettere eller vanskeligere?
17. Hvordan ser konkurransebildet ut i vindkraftmarkedet i dag?
18. Som en aktør i markedet, tror dere konkurransebildet vil endre seg som følge av nasjonal ramme?
 - 18.1. På hvilken måte?
19. Hva tenker dere om grunneiere sin stilling, synspunkt og avtalevilje vedrørende lokalisering av vindkraft?
20. Hva tenker dere bør ha størst betydning, grunneiers stilling, synspunkt, avtalevilje eller utelukkende lokalisere vindkraftverk der de har minst negativ virkninger på naturen og mest positiv virkning på klima og næring?
21. Tror dere nasjonal ramme vil kunne påvirke muligheten for å få realisert prosjekter selv om deler av lokalsamfunnet er motstandere?
22. I hvor stor grad bruker dere ekspropriasjon for å kunne gjennomføre prosjekter som får konsesjon?
 - 22.1. Er dette noe som kan endre seg som følge av nasjonal ramme?
23. Er det noe du ønsker å tilføye som kunne vært interessant for oppgaven vår?

Tusen takk for oss!

Intervjuguide NORWEA

Innledningsspørsmål

1. Kan du fortelle om selskapet du arbeider i?
2. Hvordan ser dere på vindkraft som energikilde og som investeringsmulighet?

Nasjonal ramme

3. Kan du fortelle hva nasjonal ramme for vindkraft på land er?
4. Hvorfor trenger vi en nasjonal ramme for vindkraft på land? Er det behov?
5. Hva tenker dere er målsetningen med nasjonal ramme for vindkraft på land?
6. Hvordan tror dere den nasjonale rammen vil bli brukt?
7. Hva forventninger dere av den nasjonale rammen?
 - 7.1. Hvilke forventninger tror dere rammen har skapt utad?
8. Av energimeldingen fremgår det er rammen er tenkt å være konfliktdempende.
 - 8.1. Hva tenker dere om dette?
 - 8.2. På hvilken måte tror dere at man har tenkt at rammen skal være konfliktdempende?
9. På hvilken måte tenker dere at konsesjonsbehandlingen vil bli påvirket av nasjonal ramme?
 - 9.1. Tror dere konsesjonsbehandlingen vil bli mer effektiv; slik det fremgår av energimeldingen?
10. I prosessen med å utarbeid forslag til nasjonal ramme, hvordan synes dere utvelgelsesprosessen med tanke på sonene har vært?
11. Hva er det rettslige grunnlaget for arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
12. I oppdragsbrevet fra OED til NVE står det at hensikten med nasjonal ramme er å bidra til større forutsigbarhet om hvor vindkraft kan realiseres. På hvilken måte tror dere at man kan få en større grad av forutsigbarhet?

Medvirkning

13. Hva legger dere i begrepet medvirkning?
14. På hvilken måte har dere vært involvert i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
 - 14.1. Når ble dere involvert?
 - 14.2. På deres nettside står det at dere har hatt tett dialog med OED og NVE, på hvilken måte har denne dialogen foregått?

15. Hvordan føler dere at medvirkningsprosessen som NVE har lagt opp til har fungert?
16. Hvilke interesser har vært viktige for dere å ivareta gjennom medvirkning?
 - 16.1. Hvordan føler dere at vindkraftbransjens interesser er ivaretatt gjennom prosessen?
17. Hvor mye og på hvilken måte har dere hatt kontakt med bedriftene som dere representerer?
18. Tror dere at den nasjonale rammen vil kunne påvirke medvirkningsprosessen i fremtidige enkeltprosjekt?
19. Hvordan tar dere stilling til DNT sin oppfordring for omstart av arbeidet på grunn av manglende lokal medvirkning og ønsket om et bedre kunnskapsgrunnlag?

Øvrige spørsmål

20. Hvordan opplever dere at dagens regelverk fungerer med konsesjonsbehandling etter energiloven?
 - 20.1. Er det noe med denne prosessen dere ønsker kunne vært annerledes?
 - 20.2. Trenger vi et eget lovverk eller er nasjonal ramme tilstrekkelig for å styre utviklingen av vindkraftnæringen i Norge?
21. Hvordan ser dagens konkurransebilde ut? Har det vært en diskusjon rundt utenlandske aktører i det norske energimarkedet?
 - 21.1. På hvilken måte tror dere nasjonal ramme kan påvirke konkurransesituasjonen?
22. Tidligere har kommuner og lokalsamfunn sine synspunkt veid tungt i konsesjonsprosessen. Lenge var det svært vanskelig å få konsesjon for vindkraftprosjekt dersom kommune og lokalsamfunn var motstandere. Hvordan vil dette endre seg med nasjonal ramme for vindkraft på land?
23. Hva er viktigste momentene for dere vedrørende lokalisering av vindkraftverk?
 - 23.1. Hvor stor betydning har konfliktnivået i området?
24. Hvordan ser dere på bruken av ekspropriasjon som virkemiddel?
 - 24.1. Er bruken av ekspropriasjon nå dere tror kan endre seg som følge av nasjonal ramme for vindkraft på land?
25. Hvor mye tid ressurser har dere brukt på deres involvering i arbeidet?
26. Er det noe du ønsker å tilføye som kunne vært interessant for oppgaven vår?

Tusen takk for oss!

Intervjuguide OED

Mangel på tid førte til at vi ikke fikk stilt alle spørsmål

1. Kan du fortelle hva nasjonal ramme for vindkraft på land er?
2. Hvorfor trenger vi en nasjonal ramme for vindkraft på land?
3. Hva er målsetningen med nasjonal ramme for vindkraft på land?
4. Hvordan skal nasjonal ramme brukes?
5. Hvilke forventninger tror dere nasjonal ramme skaper?
6. På måte hvilken måte har dere vært involvert i arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
7. Hva legger dere i begrepet medvirkning?
8. Hvordan vil prosessen bli når dere overtar arbeidet 1.april?
 - 8.1. Bruker dere noen form for retningslinjer eller lovverk i denne prosessen som nå skal komme?
 - 8.2. Hvordan vil dere legge til rette for medvirkning i denne prosessen?
 - 8.3. Hvordan vil dere behandle innspill og hvor mange høringsrunder vil dere ha?
9. Noen kommuner vi har intervjuet har pekt på at det burde vært en politisk behandling før de faglige utredninger som NVE har gjort. Hva tenker dere om dette?
10. Kommunene pekte videre på at de hadde ønsket en større grad av kommunal involvering i dette arbeidet. Hva tenker du om det?
11. Hvordan er nasjonal ramme tenkt å være konfliktdempende?
12. Det er blitt kommentert at momentet vedrørende at rammen skal virke konfliktdempende er blitt oversett. Hva tenker dere om dette?
13. Hvordan tar dere stilling til DNT sin oppfordring for omstart av arbeidet på grunn av manglende lokal medvirkning og ønsket om et bedre kunnskapsgrunnlag?
14. Hvordan føler dere at medvirkningsprosessen som NVE har lagt opp til har fungert?
 - 14.1. Hva har vært bra, og hva har vært mindre bra?
15. Tidligere har kommuner og lokalsamfunn sine synspunkt veid tungt i konsesjonsprosessen. Lenge var det svært vanskelig å få konsesjon for vindkraftprosjekt dersom kommune og lokalsamfunn var motstandere. Hvordan vil dette endre seg med nasjonal ramme for vindkraft på land?
16. Hva var bakgrunnen for at den opprinnelige fristen for arbeidet ble utvidet fra den 31 desember 2018 til den 1 april 2019?

17. På hvilken måte vil nasjonal ramme styre hvor det søkes om konsesjon?
18. På NVE sine sider står det at rammen ikke skal være juridisk bindende men et faglig råd.
 - 18.1. Hva vil et faglig råd bety?
19. I oppdragsbrevet står det at det fremdeles er mulig å søke om konsesjon utenfor de angitte sonene. Hva ligger i dette?
 - 19.1. Hva skal til for at en kan få konsesjon utenfor de angitte sonene?
20. I oppdragsbrevet står det at nasjonal ramme skal legge til rette for lønnsom vindkraftutbygging. Hva ligger i begrepet lønnsomt?
21. I oppdragsbrevet står det at departementet på et senere tidspunkt vil ta stilling til om rammen skal legges til grunn for vurderinger av hvilke ikke-realisererte konsesjoner som bør videreføres og i spørsmålet om tidlig avslag. Kan du fortelle litt om dette?
22. Hvordan opplever dere at dagens regelverk fungerer med konsesjonsbehandling etter energiloven?
 - 22.1. Er det noe med denne prosessen dere ønsker kunne vært annerledes?
23. På hvilken måte tenker dere at konsesjonsbehandlingen vil bli påvirket av nasjonal ramme?
 - 23.1. Tror dere konsesjonsbehandlingen vil bli mer effektiv som følge av nasjonal ramme? På hvilken måte?
 - 23.2. Hvordan tror dere nasjonal ramme vil påvirke konfliktnivået tilknyttet enkelte vindkraftprosjekter?
24. Hva er det rettslige grunnlaget for arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
25. I oppdragsbrevet står det at hensikten med nasjonal ramme er å bidra til større forutsigbarhet om hvor vindkraft kan realiseres. For hvem skal den være forutsigbar for?
 - 25.1. Hvis den skal bidra til større forutsigbarhet, hvorfor kan en da fremdeles få konsesjon utenfor angitte soner?
26. Hvordan ser dagens konkurransebilde ut? Har det vært en diskusjon rundt utenlandske aktører i det norske energimarkedet?
 - 26.1. Tror dere den nasjonale rammen kan påvirke konkurransesituasjonen?
27. Det ble utført et liknende arbeid for havvind. Formålet med utredningen var å øke kunnskapen om hvilke arealer som kunne være egnet for å utbygge havvind. Dette ble kalt for en utredning av vindkraft til havs. Den nasjonale rammen har i stor grad samme formål. Hva er forskjellen mellom disse to arbeidene med tanke på at den ene blir kalt for en utredning og den andre for en nasjonal ramme?
28. Er det noe du ønsker å tilføye som kunne vært interessant for oppgaven vår?

Tusen takk for oss!

Intervjuguide NVE

Nasjonal ramme

1. Hva er nasjonal ramme for vindkraft på land?
2. Kan du fortelle om hvordan dere i NVE jobber med nasjonal ramme.
 - 2.1. Hvordan begynte arbeidet?
 - 2.2. Hvordan har arbeidet gått?

Medvirkning

3. Hva er målsetningen bak nasjonal ramme for vindkraft på land?
4. Kan du fortelle hvordan dere har tilrettelagt for medvirkning i denne prosessen?
 - 4.1. Hva har vært spesielt viktig?
5. Hvem valgte dere å involvere i arbeidet i tidlig fase og hvordan tok dere dette valget?
6. Hvordan behandler dere innkomne innspill?
7. I hvor stor grad føler dere at det har vært vilje og engasjement til å medvirke i prosessen?
8. I juni i fjor inviterte dere både kommuner, fylker og interesseorganisasjoner til hver sin informasjonsdag. Hvordan var oppslutningen på disse?
9. Hva var bakgrunnen til at dere hadde separate informasjonsmøter for lokale -og regionale myndigheter og et for interesseorganisasjoner?
10. På nettsiden deres står det at det har blitt opprettet en dialoggruppe med blant annet NJFF, DNT og Naturvernforbundet. Det fremgår at denne ble dannet som følge av et felles innspill. Før innspillet kom inn, var en slik arbeidsgruppe noe dere på forhånd hadde vurdert?
11. Kan du fortelle litt om den dialoggruppen?
 - 11.1. Hvorfor er akkurat disse organisasjonene med?
12. Hvordan har den fungert?
 - 12.1. Har det vært mye kontakt med dialoggruppen?
 - 12.2. Hva har vært bra og hva har vært mindre bra?
13. Hvordan tar dere stilling til DNTs oppfordring for omstart av arbeidet på grunn av manglende lokal medvirkning og ønsket om et bedre kunnskapsgrunnlag?
14. Hvordan føler dere at medvirkningsprosessen har vært?
 - 14.1. Hva har vært bra, mindre bra?
15. Hvor viktig har tilretteleggingen for medvirkning vært for dere i arbeidet med Nasjonal ramme for vindkraft på land?

Forventninger og effekter

16. Tidligere har kommuner og lokalsamfunn sine synspunkt veid tungt i konsesjonsprosessen. Lenge var det svært vanskelig å få konsesjon for vindkraftprosjekt dersom kommune og lokalsamfunn var motstandere. Hvordan vil dette endre seg med Nasjonal ramme for vindkraft på land?
 - 16.1. Hvor stor betydning har – og vil det ha i fremtiden at det foreligger avtaler med grunneiere før konsesjonsbehandlingen er begynt?
17. Hva er det rettslige grunnlaget for arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft på land?
18. Hvordan tror dere at nasjonal ramme for vindkraft på land skaper forventninger angående vindkraftutbygging?
19. Hvordan opplever dere at dagens regelverk fungerer med konsesjonsbehandling etter energiloven?
 - 19.1. Er det noe med dagens prosess dere ønsker kunne vært annerledes?
 - 19.2. Trengs det et eget lovverk eller er nasjonal ramme tilstrekkelig for å styre utviklingen av vindkraftnæringen i Norge?
20. På hvilken måte tenker dere at konsesjonsbehandlingen vil bli påvirket av nasjonal ramme?
 - 20.1. På hvilken måte tror dere konsesjonsbehandlingen vil bli mer effektiv som følge av nasjonal ramme?
 - 20.2. Hvordan tror dere nasjonal ramme vil påvirke konfliktnivået tilknyttet vindkraftprosjekter?
21. Hvordan ser NVE på bruken av ekspropriasjon som virkemiddel?
22. I hvor stor grad brukes ekspropriasjon for realisering av konsesjonsgitte vindkraftprosjekter i dag?
23. Som følge av nasjonal ramme, tror dere ekspropriasjon vil bli mer vanlig som virkemiddel for å gjennomføre konsesjonsgitte utbyggingsprosjekter i fremtiden?
24. Hva var bakgrunnen for at den opprinnelige fristen for arbeidet ble utvidet fra den 31 desember 2018 til den 1 april 2019?
25. Hvordan ser dagens konkurransebilde ut? Har det vært en diskusjon rundt utenlandske aktører og hvordan dere ser for dere at den nasjonale rammen kan påvirke dette?
26. Hvor mye ressurser har det gått til utarbeidelse av forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land?
27. Er det noe du ønsker å tilføye som kunne vært interessant for oppgaven vår?

Tusen takk for oss!