

Kartlegging av konflikter, holdninger og forvaltningsbehandling av energiprosjekter



Tittel		
Kartlegging av konflikter, holdninger og forvaltningsbehandling av energiprojekter Rapport med beskrivelse av seks prosjekter og deres miljødebatter fra melding til drift		
Forfatter(e)		Oppdragsgiver(e)
Brian Glover (Multiconsult, Prosjektleder) Pål Høberg/ Susanne Hyllestad (Multiconsult) Karin Ibenholt (ECON Poyry) Ida Aronsen (ECON Poyry)		Energi Norge Postboks 7123, MAJORSTUA, 0307 OSLO Att Geir Taugbøl
Dato	Sider	Stikkord
18 des 2009	28	
Oppdragsnr.	Versjon	
118928	Sluttversjon	
Status/Distribusjon		
Sluttrapport/Offentlig		

Sammendrag
<p>I studien dokumenteres konflikter og holdninger ved seks forskjellige energiprojekter (3 vannkraft, 2 vindkraft og 1 forbrenningsanlegg), og hvordan disse har endret seg over tid. De viktigste lærdommene fra studien er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det er viktig å involvere berørte aktører tidlig i prosessen og å ha en mest mulig åpen dialog. • I mange tilfeller er det fornuftig å vurdere alternative lokaliseringer, både i andre deler av landet og på konsesjonssøkt område, parallelt for å sikre mest mulig optimale utbygginger. • Det kan være et behov for sterkere sentrale føringer i prioriteringen mellom utbygging av fornybar energi og nasjonale verneverdier, herunder en omforent metode for sammenligning av konsekvenser og alternativer. • Fokuserer KU for mye på det negative uten å dra fram positive elementer og muligheter for ny eller bedre næringsvirksomhet? • Ny energiproduksjon involverer en politisk prosess, som utbygger må hensyn til. • Behandlingstiden for fastsettelse av utredningsprogram er ofte lang og en mer effektiv og kortvarig prosess for fastsetting av utredningsprogrammet vil kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst.

Kvalitetssikring			
Egenkontroll	Signatur	I Aronsen/ P Høberg	Dato 11.05.09
Godkjenning	Signatur	B. Glover/ K Ibenholt	Dato 11.05.09
Oppdragsansvarlig	Brian Glover, Multiconsult AS, Boks 280, 1401 SKI. Tel: 21 58 55 08. E-post: brg@multiconsult.no		

1. INNLEDNING.....	3
1.1. BAKGRUNN.....	3
1.2. PROBLEMSTILLING.....	3
1.3. METODE.....	3
2. UTVALGTE PROSJEKTER.....	4
2.1. CASESTUDIER SOM METODE.....	4
2.2. VALG AV EKSEMPLER.....	4
2.3. VANNKRAFT.....	5
2.4. VIND.....	6
2.5. BIOENERGI.....	6
2.6. SAMMENSTILLING AV CASENE.....	7
2.7. KONSESJONSPROSESSEN.....	9
2.7.1. Vannkraftanlegg.....	9
2.7.2. Annen kraftproduksjon.....	10
2.7.3. KONSESJONSPROSESSEN I VÅRE CASER.....	10
3. TYPISKE KONFLIKTTEMA.....	12
3.1. KONFLIKTTEMA PÅ TVERS AV TEKNOLOGI.....	12
3.1.1. Fornybar energi mot nasjonale/regionale verneverdier.....	12
3.1.2. Kulturminner og kulturmiljø.....	13
3.1.3. Inngrepsfrie områder, landskap og friluftsliv.....	14
3.1.4. Lokalsamfunn og kommunaløkonomi.....	15
3.2. UTVALGTE KONFLIKTTEMA PER TEKNOLOGI.....	16
3.2.1. Vindkraft: Fugl.....	16
3.2.2. Vannkraft: Fisk og akvatisk økologi.....	17
3.2.3. Fjernvarme og bioanlegg - Politiske veivalg og modningsprosesser.....	18
4. ERFARINGER FRA KONSESJONSPROSESS.....	19
4.1. KONSESJONSBEHANDLING OG ANDRE PROSESSER SAMTIDIG.....	19
4.2. TIDS OG RESSURSBRUK.....	21
5. ERFARINGER FRA BYGGING OG DRIFT – ENDRING I HOLDNINGER.....	22
6. KONKLUSJONER/LÆRDOMMER.....	24
6.1. TIDLIG INVOLVERING AV BERØRTE AKTØRER.....	24
6.2. ALTERNATIVE LOKALISERINGER.....	24
6.3. OMFORENT VERDSETTING ELLER STERKERE FØRINGER VEDR. NASJONALE VERNEVERDIER OG PRIORITERINGER.....	25
6.4. POSITIVE EFFEKTER.....	26
6.5. POLITISKE PROSESSER OG ANKEBEHANDLING.....	26
6.6. STRAMMERE HOLDNING TIL FRISTER OG KORTERE BEHANDLINGSTID.....	26

Anneks – Beskrivelse av prosjekter og resultater fra gjennomganger

1. Dokka
2. Bjølvo
3. Flørli
4. Smøla
5. Havøygavlen
6. Rådalen/ Bergen fjernvarme

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Norge har ambisiøse mål for utbygging av ny fornybar energi, både for å nå forpliktelser og egne mål om reduksjoner i klimagassutslipp og for å sikre en stabil energiforsyning. Bygging av ny produksjonskapasitet utløser imidlertid av og til lokalt og nasjonalt motstand ettersom slike anlegg kan ha flere uønskede effekter, kanskje først og fremst i form av inngrep i natur. Det kan derfor i noen tilfeller være en konflikt mellom nasjonale (samfunnsmessige) mål og mer lokale hensyn. Disse konfliktene må tas på alvor og håndteres skikkelig for å få aksept for de fremtidige utbyggingene som må til for å nå Norges mål.

For å få en oversikt over viktige konflikttema og innspill til hvordan konfliktene kan og bør håndteres har EBL ønsket en studie av konfliktoppfatningen i aktuelle, gjennomførte energiprosjekter innenfor teknologiene vann, vind og bioenergi. EBL har også ønsket å se på hvordan oppfatningen og holdningen blant berørte aktører har endret seg over tid, fra planlegging til prosjektet har vært i drift en tid.

1.2. Problemstilling

Prosjektet er gjennomført som en casestudie av i alt 6 prosjekter (3 vannkraftprosjekter, 2 vindkraftprosjekter og et varmesprosjekt). I gjennomgangen av casene er det lagt vekt på følgende problemstillinger:

- Hvilke konflikter har vært mest fremtredende, hva er årsakene til disse og hvilke er de tilhørende interessepartene?
- Hvordan har konfliktoppfatningen utviklet seg fra planfasen til driftsfasen i prosjektet?
- Hvor relevant og treffsikker var konsesjonsbehandlingen med hensyn på ressurs- og tidsbruk og fastsetting av konsesjonsbetingelser, og i forhold til opplevde konflikter?

1.3. Metode

For de seks casene har vi gått gjennom skriftlig dokumentasjon knyttet til konsesjonsprosessen, avisartikler og annen relevant dokumentasjon. Vi har gjennomført intervjuer med tiltakshaver, representanter for de viktigste motstandsaktørene, berørte kommuner og fylkesmenn samt noen andre relevante instanser, herunder Riksantikvaren. Svakheter og styrker ved case-metodikken, kriterier for valg av case drøftes i kapittel 2, sammen med en kort beskrivelse av de enkelte casene.

Vi ønsker å takke alle som har bidratt i studien, først og fremst representanter for tiltakshavere og andre interessenter i de seks casene, samt andre som har kommet med innspill og kommentarer til rapporten underveis.

2. Utvalgte prosjekter

I dette kapitlet drøftes noen metodiske utfordringer ved bruk av case-metodikk og ved valg av case. Videre gis en kort beskrivelse av de valgte casene, for en mer fylldig omtale henviser vi til vedlegg.

2.1. Casestudier som metode

Hvorvidt case-metodikk er en velegnet metodikk for å analysere et fenomen eller liknende avhenger i stor grad av hensikten med analysen. Hvis man ønsker å si noe som gjelder generelt om universet, i vårt tilfelle trekke slutninger om alle energiprojekter med stor grad av sikkerhet, er sannsynligvis case-metoden ikke særlig velegnet. En ekstensiv studie, dvs. en undersøkelse av et aspekt ved alle enheter, ville sannsynligvis være mer velegnet. Hensikten med denne analysen, har vært å studere noen utvalgte eksempler mer i detalj for kunne identifisere konflikter og håndteringen av disse og som gjelder akkurat for disse eksemplene. Ulempen med et slikt intensivt opplegg, dvs. analyse av alle aspekter ved en eller et fåtall enheter, er at vi ikke vet hvor typiske egenskapene er for andre enheter av samme type. Det er imidlertid mulig å relatere casene til andre lignende studier for å si om de trekker i samme retning eller peker på andre, ikke tidligere identifiserte forhold. Når man har valgt et intensivt opplegg, som i denne studien, er det fordi de gir muligheter som kan oppveie for denne ulempen, for eksempel muligheter til økt forståelse for komplekse samspill i utbyggingsprosesser.

Casestudier kan gi særlige fordeler når det gjelder å undersøke faktiske hendelser og fenomener i et helhetsperspektiv og avdekke mening. Det å gå i dybden gir gode muligheter til å se enheten i et helhetsperspektiv, og man får lettere et godt bilde av kronologien av hendelser – noe som gir støtte til å vurdere årsaksforhold.

Det følger av dette at casestudier som metode er særlig egnet i visse situasjoner, og for å belyse visse typer problemstillinger, for eksempel kompliserte fenomener som ikke lar seg beskrive eller forklare med noen få variabler. Casestudier har fortrinn framfor større utvalgsundersøkelser når man vil stille spørsmålene ”hva”, ”hvordan” og ”hvorfor”, til forskjell fra ”hvem” og ”hvor mange”.

Ambisjonen i casestudier er å avdekke mønstre, som kan brukes til å generere ansatser til nye typer forklaringer. Da er det imidlertid hensiktsmessig å sammenlikne flere case. Flere case gjør ikke at generaliseringsmulighetene til andre case blir større, men det gjør det mulig å få fram variasjon i type forklaringer. En sammenliknende tilnærming gjør det også mulig å peke på ulike betingelser som må være til stede for at en bestemt mekanisme skal være virksom, og at likt utfall kan ha ulike forklaringer.

2.2. Valg av eksempler

Ved valg av case studier ble følgende kriterier vektlagt:

- Utvalget skal representere produksjon basert på ulike energikilder. Gitt dagens produksjon og forventninger om sammensetningen i nær fremtid vil dette si 3 vannkraftprosjekter, 2 vindkraftprosjekter samt 1 biobrenselsprosjekt;
- Prosjektene må ha vært i drift i noen år slik at man har mulighet til å evaluere om de forventede konsekvensene har blitt realisert;
- Prosjektene skal ikke være dagsaktuelle eller under offentlig behandling i en eller annen form for å unngå at det skapes forventninger om at denne rapporten kan gi innspill til slik behandling.

Et underordnet kriterium har vært at energiprojektene skal representere ulike konfliktnivå, både lavt og høyt, slik at ikke prosjekter som er ansett for å være svært konflikthulle og har trukket seg mye offentlig oppmerksomhet blir overrepresentert. Dette førte til valg av to prosjekter som skapte sterk motstand (Dokka, Smøla) og to prosjekter med relativt lavt konfliktnivå (Flørli, Havøygavlen). Bjølvo ligger et sted imellom disse, mens avfallsforbrenning i Rådalen skiller seg ut på flere måter og ikke lar seg enkelt sammenligne med de øvrige.

De 6 energiprojektene som ble valgt er dermed forskjellige på mange måter; de dekker ulike teknologier, landsdeler og konfliktnivå. Likevel er det viktig å understreke at utvalget er for lite til å kunne hevdes å være "representativt". Vi har derfor vært forsiktige med å trekke konklusjoner som oppfattes som generelle og allmenngyldige basert på dette utvalget alene. I tillegg må det nevnes at ved nærmere gjennomgang av prosjektene har vi identifisert flere særegenheter som er spesifikke for et enkelt prosjekt og dermed neppe kan overføres til andre situasjoner. I de tilfeller generelle funn har vært forventet å være representative for dagens situasjon, har vi benyttet erfaringer fra andre nyere konsesjonssøknader for å bekrefte eller avkrefte om funnet fortsatt er aktuelt.

2.3. Vannkraft

Ved valg av vannkraftprosjekter ble det bl.a. lagt vekt på å finne vannkraftprosjekter som inneholdt nye betydelig inngrep, og ikke bare opprustning eller erstatning av eksisterende anlegg. Valget falt på følgende prosjekter:

1. *Dokka* er en eldre sak hvor konsesjonsbehandling bar preg av tidsepoken (1980-tallet). Som ett av de siste store magasinene som ble bygget i Norge skapte planene en del konflikter og langvarig debatt med en ankeprosess og politisk behandling helt opp til Stortinget. Anlegget har vært i drift i 20 år og det er dermed mulig å dokumentere faktiske virkninger over lang tid, som langtidsvirkninger på fisk og akvatisk økologi. Konsesjonen har et midlertidig sett med "prøvevilkår" for slipp av vann fra magasinet i en periode på 5 år, og lærdom kan trekkes fra hvordan dette har blitt fulgt opp. Problemstillinger knyttet til energiutnyttelse kontra naturvern og vassdragsvern var alltid sentrale i debatten, men viktigere for denne studien er de ulike holdningene i nabokommuner og de politiske og samfunnsmessige konsekvenser av beslutninger tatt på kommunal, fylkes og sentralt nivå om hvordan vassdragene Etna og Dokka skulle bygges ut. Dokka-caset inneholder mange av de klassiske debattene mellom utbygging og naturvern, kulturminner, friluftsliv, jakt og fiske og fordeling av goder til lokalsamfunn.
2. *Bjølvo* er et typisk Opprustning og Utvidelse (O/U) prosjekt med potensial for å utvide med flere reguleringer og overføringer som påvirker landskap, friluftsliv og fisk. Flere alternativer for utvidelse ble fremmet, men forslagene til regulering og overføring av noen høyfjellsvann ble avslått som resultat av innsigelser fra Voss kommune og landskapsinteresser. Derimot ble en ny takrennetunnel fra Kanikkebekken til slutt inkludert i planene til tross for debatten om nedstrøms konsekvenser for sjøaure. Anleggsvirksomhet som krever helikopterdrift kom i fokus meget sent i prosessen og var et av få problemområder for dette prosjektet. Siden den nye stasjonen ble satt i drift har fokus dreiet mot riving av den gamle trallebanen langs rørgaten og mulighet for veiadkomst som erstatning for dagens bruk av trallebanen. Bjølvo gir derfor flere pekepinner om hvordan ulike samfunnsinteresser varierer over tid og hvordan det til tiden kan være vanskelig for en utbygger å forholde seg til alle disse interessene.
3. *Flørli* er også et O/U prosjekt med lignende trekk som Bjølvo. En gammel dam, rørgate og kraftanlegg uten veiforbindelse i Lysefjord (Forsand Kommune) måtte oppgraderes. Planer for utvidelsen innbefattet en omstridt overføring som ville ha påvirket landskapet og elva nedstrøms i Frafjordvassdrag, et vernet vassdrag. Planer for denne overføringen ble droppet relativt tidlig, noe som tilsynelatende bidro til raskere behandling. Prosjektet var oppfattet som

mindre konfliktfullt og fikk relativt rask behandling. En av de få debattene dreide seg om hvilken trase som skulle velges for veiadkomst til en den nye dammen. Til slutt ble det valgt en kombinasjon av tunnel og vei i terreng og man unngikk dermed inngrep i Vindalen, et følsomt naturområde.

2.4. Vind

Gitt at vindkraft er en relativt ny teknologi i Norge og relativt få vindparker foreløpig er i drift, har antall mulige case vært begrenset. Valget falt på følgende prosjekter:

1. *Smøla*: I 2000 fikk Statkraft konsesjon for utbygging av totalt 150 MW vindkraft (i to trinn) på nordvest Smøla, hvor trinn 1 besto av 20 vindmøller a 2 MW (i drift 2002), og trinn 2 av 48 vindmøller a 2,3 MW (i drift 2005). Lokalsamfunnet har stort sett vært positive til prosjektet, men prosjektet har allikevel vært omstridt, spesielt knyttet til påvirkning på havørnbestanden. Andre tema som var viktige i konsesjonsprosessen var visuell påvirkning, kraftig reduksjon i omfanget av inngrepsfrie områder og konflikt med kulturminner. Mange høringsinstanser var positive til utbygging av trinn 1, men uttrykte stor skepsis til trinn 2. Bortsett fra havørn, hvor de negative effektene har vist seg å bli verre enn antatt etter bygging av trinn 2, har de antatt negative effektene stort sett utviklet seg i en mer positiv retning, spesielt etter at en del avbøtende tiltak mv. ble iverksatt. Eksempler på det siste er opprydding i ledningsnett for å redusere visuelle effekter og skilting av kulturminner. Vindkraftanlegget har hatt en positiv økonomisk effekt for lokalsamfunnet, dels i form av forholdsvis høy engangskompensasjon og eiendomsskatt og dels i form av økt aktivitetsnivå og flere arbeidsplasser. Tiltakshaver, dvs. Statkraft, la allerede tidlig opp til en åpen dialog med berørte aktører.
2. *Havøygavlen*: Dette er et mindre prosjekt med 16 vindmøller idriftssatt i 2002. På Havøygavlen har det vært få konflikter, både i konsesjonsprosessen og etter driftstart, og holdninger lokalt har stort sett vært positive. Havøygavlen ligger i et område med rikt fugleliv, men har ikke opplevd samme problem med døde fugl som på Smøla. Måsøy kommune har ikke hatt samme økonomiske utbytte som Smøla, bl.a. fikk man en lavere engangskompensasjon og kommunen har ikke eiendomsskatt, og vindparken har ikke bidratt til noen vesentlig endring i aktivitetsnivået eller sysselsettingen i kommunen.

2.5. Bioenergi

Det var meget få rene bioenergianlegg som var relevante for denne studien, men til gjengjeld flere aktuelle avfallsforbrenningsanlegg, da flere anlegg har vært relativt lenge i drift. Vi valgte Bergenhalvøens Interkommunale Renovasjonsselskaps (BIR) forbrenningsanlegg i Rådalen, da dette anlegget var meget omstridt lokalt og har gjennomgått en omfattende politisk prosess i forkant av innvilget konsesjon. I tillegg er dette caset relevant fordi det også inkluderer fjernvarmeutbygging utført av BKK Varme.

Den underliggende politiske konflikten gjaldt hvorvidt avfallsforbrenning var miljømessig forsvarlig og om det ville bidra til redusert fokus på materialgjenvinning og avfallsreduksjon. Dette var en debatt som ble ført både på nasjonalt og lokalt plan. I den første konsesjonen for forbrenningsanlegget, fra 1990, var det ikke krav om energiutnyttelse av avfallet, men når søknaden ble oppdatert i 1995 (etter at det var fattet et politisk vedtak om å bygge anlegget) ble det stilt krav til minst 50 prosent energiutnyttelse. Dette medførte at man var nødt til å kople fjernvarme til forbrenningsanlegget. Over tid har avfallsforbrenning med utnyttelse av energien til fjernvarme blitt en mer akseptabel løsning, og da det ble søkt om utvidelse av forbrenningsanlegget i 2006 var det få kritiske røster.

2.6. Sammenstilling av casene

I tabell 1 og 2 har vi sammenstilt informasjon om de seks casene, hvor hensikten er å få en oversikt over felles trekk og ting som skiller de fra hverandre. I tabell 1 beskrives de seks casene kort, mens tabell 2 fokuserer på de konflikttema som vi har identifisert.

Tabell 1 Sammenstilling av casene

Vannkraft	Dokka	Bjølvo	Fløyrlø
Tiltakshaver og Konesjonær	Oppland Energi (nå Eidsiva)	Statkraft Energi AS	Lyse Energi
Fylke	Oppland	Hordaland	Rogaland
Kommune	Nordre og Søndre Land, Gausdal	Kvam (Voss også berørt)	Forsand
Ytelse	Torpa: 150 MW, Dokka: 22,3 MW, Kjølju: 0,7 MW	90 MW + 10 MW	Økt til 80 MW
	Årsproduksjon Torpa: 389 GWh, Dokka: 154 GWh, Kjølju: 4,6 GWh	Vinterprod: Økes fra 322 GWh til 387 GWh,	289 GWh
Antall aggregater	5 stk	2 stk	2 stk
Anlegget satt i drift	1989 (Kjølju 1990)	April 2004	(1918 og) 15. juni 1999
Konesjon gitt	26. juli 1985	07. april.2000	16. november 1917
Konesjon utløper	Evigvarende	Evigvarende	Evigvarende
Vind + Bio	Smøla Vindkraft	Havøygavl Vindpark	Rådalen forbrenningsanlegg
Tiltakshaver og Konesjonær	Statkraft Energi AS	Arctic Wind AS, Hydro	BiR/BKK
Fylke	Møre og Romsdal	Finnmark	Hordaland
Kommune	Smøla	Måsøy	Bergen
Ytelse	150 MW	40MW	
Årsproduksjon	450 GWh	120 GWh	330 GWh
Antall møller	68	16	
Anlegget satt i drift	2002-2005	2002	1999
Konesjon gitt	20. des 2000	20. des 1999, endret 24 oktober 2001	10 juli 1996 (SFT), 15 september 1999 (NVE), Utvidelse: 23 April 2007, (SFT), 8 Mai 2006 (NVE)
Konesjon utløper	1. jan 2026	1 januar 2032	

Tabell 2. Sammenstilling av konfliktema

Temaområde	Dokka	Bjølvo	Fløyrlø	Smøla Vindpark	Havøygavlen Vindpark	Forbrenningsanlegg BIR
Landskap	Magasiner i fjellandskap. Redusert vannføring i Dokka/ Synna med terskler	Regulering og overføring av Storavatn og redusert vannføring i bekkene i vest	Ny veitrase i fjellandskap opp Vindalen	Visuell påvirkning, flatt og åpent landskap.)	Visuell påvirkning, flatt og åpent landskap. Synlig fra bebyggelse og seilingsrute til Hurtigruten.	Anlegget er skjermet for innsyn.
Inngrepsfrie / verneverdige soner	Varig vern / utbygging av Etna vassdrag	Storavatn og vestoverføringen	Heving av Rundvatn og overf. fra Frafjordvassdrag	Inngrepsfrie sone redusert fra 24 km ² til 4 km ² .	Utbygging fører til at det ikke gjenstår områder med inngrepsfrie natur.	Ikke relevant.
Kulturminner / kulturmiljø	Neddemte arealer inneholdt kulturminner	Riving av trallebanen og gamle stasjonsbygg	Nye utgravninger under LRV mens ny damm ble bygget Trallebanen bevarer	Flere registrerte kulturminner blir berørt, spesielt gjennom utbygging av trinn 2.	Noen kulturminner registrert, vurderes til liten verdi. Ingen samiske kulturminner registrert.	Ikke relevant.
Naturmiljø/ fugl biologisk mangfold	Våtmark-sverdier rundt Røssjøen. Trekkruer for elg		Villrein i Frafjordheiene	Spesielt havørn. 40 sjeldne, truede og sårbare arter er registrert på Smøla.	4 rødliste-arter registrert.	Ikke relevant.
Friluftsliv og reiesliv	Nedtappet magasin om sommeren. Redusert sportsfiske	Bruk av høyfjellet (se landskap)	Ny veitrase i fjellandskap opp Vindalen	Forstyrrer inntrykk av urørt natur, muligheter for jakt redusert.	Området er mye brukt til friluftsliv. Veibyggning.	Området er regulert for næringsvirksomhet, har ingen funksjon som rekreasjonsområde.
Samfunn og kommunøkoni	Sysselsetting og næringsfond			Positiv effekt på kommuneøkonomien		
Fisk/ akvatisk økologi	Konsekvenser for og betydning av elvedelta. Ørret og sik	Potensial for fjellørret. Vestoverføring påvirker sjøaure?	Liten betydning			
Støy og lukt, forurensing	Liten betydning.	Bruk av helikopter under anleggsperioden	Liten betydning.	Enkelte fritidsboliger og småbruk får	Liten betydning.	Noe trafikk inn og ut av området. Støy

		på høyfjellet.		økt støy		fra vifter og skorstein..
Avfall og forurensning	Liten betydning.	Liten betydning.	Liten betydning.	Liten betydning.	Liten betydning.	Utslipp til luft godt under grenseverdier. Noe restavfall + utslipp til vann..

2.7. Konesesjonsprosessen

Investeringer i kraftsektoren er underlagt politisk kontroll. Sett av rammebetingelser og politisk-administrative beslutningsprosesser om ny kapasitet for kraftproduksjon har som funksjon å veie ulemper og fordeler mot hverandre og prioritere mellom forskjellige interesser som blir berørt av prosjektene. Det er et omfattende lovverk knyttet til etablering av energianlegg, og det omfatter blant annet energiloven, vassdragsloven, vassdragsreguleringsloven forurensningsloven, plan- og bygningsloven (PBL) og kulturminneloven.

For landbasert virksomhet gjelder det at alle som skal bygge og drive elektriske anlegg med spenning over 1 kV først må være meddelt en konsesjon. Denne konsesjonsordningen skal sikre en enhetlig praksis for bygging og drift av elektriske anlegg. Ved konsesjonsbehandlingen skal det legges vekt på samfunnsøkonomiske hensyn og hensynet til allmennhetens og privates interesser når det gjelder for eksempel naturinngrep og miljø. I konsesjonene kan det settes en rekke vilkår, for eksempel at anlegget skal medføre en rasjonell energiforsyning, bestemmelser om tidspunkt for påbegynnelse, bygging, teknisk drift, vilkår om utnyttelsen av det enkelte verk, vilkår med henblikk på å unngå eller begrense skader på natur og kulturminner, om konsesjonærens organisasjon og kompetanse, samt ytterligere vilkår der det er påkrevd i det enkelte tilfelle.

2.7.1. Vannkraftanlegg

De viktigste rammene for vannkraftutbygging er gitt gjennom verneplanene, Samlet plan for vassdrag, industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven. I vannkraftsakene foretar NVE først en vurdering om prosjektet er stort nok til å utløse plikt til full konsekvensutredning, noe som gjelder alle de tre casene vi har sett på. NVE forestår deretter det koordinerende arbeidet i søknadsfasen og avslår/innstiller til konsesjon med bestemte vilkår. Etter at et prosjekt er avklart i forhold til samlet plan, starter selve søknadsprosessen med en melding om planene med forslag til utredningsprogram. Meldingen blir lagt ut til offentlig ettersyn og sendt på høring til lokale myndigheter og organisasjoner, før NVE fastsetter det endelige utredningsprogrammet i samråd med andre etater etter å ha forelagt dette for Miljøverndepartementet. Stilles det ikke krav om KU (for eks. småkraftverk) skal konsekvensene av utbyggingen likevel utredes og beskrives som en del av søknaden basert på eksisterende kunnskap pluss en kort feltkartlegging i forhold til biologisk mangfold.

Når utredningsprogrammet er utført presenteres alle fagrapporter og konsekvensutredningen (KU) sammen med konsesjonssøknaden. Søknaden med KU blir sendt på høring til berørte myndigheter, organisasjoner og grunneiere for uttalelse. NVE foretar deretter en samlet vurdering av saken, og oversender sin innstilling til OED som tilrettelegger saken for Regjeringen og legger fram en tilråding basert på NVEs innstilling og berørte fagdepartementers og lokale myndigheters syn. Deretter fatter Regjeringen vedtak om utbygging i form av en kongelig resolusjon. Store eller kontroversielle saker forelegges Stortinget i form av en proposisjon før konsesjonen formelt gis. Fra melding sendes første

gang til endelig konsesjon eventuelt foreligger kan det ta mange år, avhengig av grad av konflikt med andre interesser.

NVE har fått delegert myndighet til å gi konsesjon etter vannressursloven for kraftverk med installert effekt <10 MW og som ikke innebærer regulering av vassdrag. Mange av kraftverkene med effekt <1 MW er fritatt fra konsesjonsplikt og trenger bare byggetillatelse, og disse søknadene behandles av kommunen. Behandlingen av søknadene for bygging av vannkraftverk tar flere år med det store antall søknader som har kommet de siste 3-5 årene NVE regner med å kunne behandle mellom 40 og 50 konsesjonssøknader per år med den kapasiteten direktoratet har i dag, men dagens backlog vil ta mer enn 5 år å avvikle. NVE prioriterer større saker, saker i MidtNorge og saker som kan skaffe regulerkraft, og arbeider for tiden med nye retningslinjer som skal sikre en mer helhetlig forvaltning av kraftressursene.

2.7.2. Annen kraftproduksjon

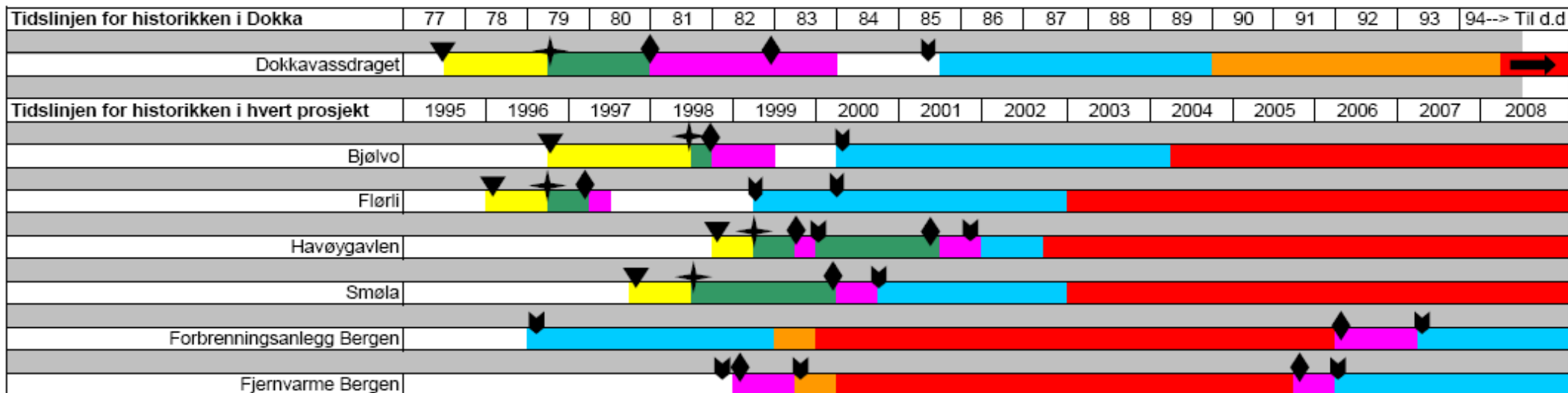
Vindkraftanlegg og annen kraftproduksjon enn vannkraft konsesjonsbehandles med hjemmel i energiloven. Eventuell saksbehandling etter plan- og bygningsloven vedrørende melding og konsekvensutredning er den samme som for utbygging vannkraftverk, se ovenfor. Hvis tiltaket ikke skal konsekvensutredes etter plan- og bygningsloven, starter saken med søknad til NVE. Konsekvensene av utbyggingen skal i et slikt tilfelle utredes i forbindelse med søknaden og NVEs behandling av denne. NVE vil forestå høring og forelegge saken for berørte interesser, avholde eventuelle offentlige møter m.v.

En viktig forskjell fra kraftutbygginger etter vassdragslovgivningen er at NVE selv fatter vedtak i saker som behandles etter energiloven, og at det dermed ikke avgis noen innstilling til departementet i disse sakene. Stortinget er heller ikke involvert med mindre det kommer en veldig stor sak av nasjonal interesse. Dersom det klages over NVEs konsesjonsvedtak iverksettes en ordinær klagebehandling etter forvaltningslovens regler. I klagebehandlingen er det vanlig at departementet har ytterligere en høring dersom saken tilsier det, og i tillegg avholdes vanligvis offentlig møte og befaring. Når OED har fattet klagevedtak vil konsesjonsvedtaket være endelig i den forstand at det ikke kan angripes på annen måte enn ved søksmål (OEDs Faktahefte, 2004).

2.7.3. Konsesjonsprosessen i våre caser

Figur 1 viser tidslinjen for de ulike milepælene for de valgte casene. Man ser at det er stor variasjon i hvor lang tid hver konsesjon tok å behandle. De enkelte trinn i prosessen diskuteres nærmere i Kapittel 5.

Figur 1 Tidslinjen for alle caser



Data er ufullstendig og trenger kontroll

Nøkkel	
▼	Forhåndsmelding sendt inn
■	Prosess frem til Fastsatt Utredningsprogram
✦	Utredningsprogram fastsatt
■	Konsekvensutredning
◆	Konsesjonsøknad sendt inn
■	Konsesjonsbehandling frem til innstilling fra NVE
⬇	Ankebehandling med mer
⬇	Endelig konsesjon
■	Byggeperiode
■	Prøvereglement
■	Normal drift/ forlengelse av prøvereglement

3. Typiske konflikttema

I dette kapitlet drøfter vi typiske konflikttema, dels i form av tema som går igjen i de aller fleste prosjekter og teknologier og dels i form av konflikter som er mer knyttet til en enkelt teknologi. Til den første kategorien hører for eksempel spørsmål knyttet til kulturminner og kulturmiljø. Andre tema som infrastruktur, for eksempel veibygging og kraftlinjer, er også relevante i denne diskusjonen. Når det gjelder de enkelte teknologiene er fiskeforhold alltid et sentralt tema når det gjelder vannkraftutbygging, mens landskap og potensialet for konflikt med fugl er gjengangere for vindkraftprosjekter.

I kapitlet gjennomgår vi først typiske konflikttema som gjelder alle fornybare energiprojekter før konflikttema knyttet spesielt til hver enkelt teknologi blir drøftet. Rekkefølgen på konflikttemaene er tilfeldig og skal ikke tas som uttrykk for noen form for prioritering.

3.1. Konflikttema på tvers av teknologi

3.1.1. Fornybar energi mot nasjonale/regionale verneverdier

Energiprojekter kan medføre inngrep i mer eller mindre urørt eller vernet natur, og kommer ofte i konflikt med naturverninteresser. Disse interessene er mer eller mindre godt vernet gjennom ulike former for sentrale vernebestemmelser, for eksempel et eget vassdragsvern som hindrer utbygging av de mest verneverdige vassdragene. Likevel er det ofte overlatt til lokale aktører å avklare hva som er viktigst av vern eller energiutnyttelse i de enkelte prosjektene. Sterkere føringer fra sentralt hold ville sannsynligvis bidratt til mindre opphetet debatt og raskere avklaringer lokalt. Eksempler fra Bjølvo, Dokka (Etna), Flørli og Smøla indikerer hvordan debatten kan pågå over lengre tid enn strengt tatt nødvendig, på grunn av parallelle og delvis motstridende prosesser, noen ganger med flere søknader på samme område, feil antagelser om hvilke føringer som er sterke og andre uklare prioriteringer fra fylket eller sentrale myndigheter.

Debatten om vern eller utnyttelse av Etna vassdraget var opprivende, men er gammel og lite relevant i dag, spesielt etter at Etna ble varig vernet. Likevel er saken illustrativ for hvor langt en lokaldebatt kan utvikle seg (saken pågikk i flere år og skapte intern strid både innad i Etnedal kommune, blant nabokommuner og helt opp til Stortinget). Man kan spørre seg om sterkere føringer fra sentralt hold om verneverdier kontra utnyttelse kan spare dagens samfunn for en slik opprivende debatt i fremtidige reguleringsøknader.

Et annet lignende eksempel er Bjølvo vannkraftverk. Statkraft har hele tiden lagt til grunn at opprustningsplaner og utvidelser på høyfjellet måtte planlegges uten veiadkomst, og transport til dammen ble lagt opp ved hjelp av beltebil om vinteren og helikopter. På denne måten unngikk man et landskapsmessig inngrep i fjellsiden som ville ha blitt godt synlig fra Hardangerfjord. Etter utbygging har kommunen tatt opp bygging av en ny vei delvis opp fjellsiden for å erstatte bortfall av den gamle trallebanen. Nå står lokalinteresser som vil ha veiadkomst til fjellet mot interesser som jobber for landskapsvern, men etter at opprustningsprosjektet har blitt bygd med fordyrende helikopterdrift. Dessuten viste det seg at helikopterdrift skapte nye problemer med støy og støv som ikke var forutsatt under konsesjonsbehandling. Også her kunne prinsipielle avklaringer på sentral hold i et tidlig stadium under konsesjonsbehandling ha dempet debattnivået og redusert byggekostnadene.

Når det gjelder vindkraft har spørsmål knyttet til vern blitt diskutert både indirekte gjennom parallelle prosesser, og som et konflikttema i seg selv. Et eksempel på en kanskje uheldig parallell prosess er Smøla, hvor tre prosesser pågikk mer eller mindre samtidig. Lenge før vindkraft på Smøla var aktuelt arbeidet Fylkesmannen i Møre og Romsdal med å kartlegge verneverdier og utarbeide tematiske

verneplaner for hele fylket, men hvor Smøla ble utelatt på grunn av områdets komplekse naturverdier. Planprosesser for vern ble først igangsatt da etablering av vindmøller ble aktuelt, og denne prosessen foregikk parallelt med konsesjonsprosessen. Store områder spesielt på Sør Smøla ble foreslått vernet, med verneformålene hovedsakelig knyttet til fugl og myr. De viktigste arealavklaringene ble gjort relativt tidlig, og den omsøkte vindparken kom ikke i konflikt med vernede områder. Prosessen med ferdigstillelse av verneplanen i kommunen tok imidlertid lang tid etter at vindparken hadde fått grønt lys for utbygging, den ble først ferdigstilt og vedtatt i januar 2009, 3,5 år etter at vindparken (både trinn 1 og trinn 2) ble satt i drift¹.

3.1.2. Kulturminner og kulturmiljø

Det kan ligge sterke interessekonflikter mellom bevaring av eldre kulturminner og kraftutbygging, både vannkraft, vindkraft og kraftlinjer. Eldre kulturminner er automatisk fredet etter kulturminneloven. Både langs kysten og på høyfjellet finner man mange automatiske fredete kulturminner i form av rester av fangstgraver, gravhauger, rester av tidligere bosettinger, osv og mange av disse er ennå ikke registrert. Selv om de måtte være kjent lokalt er de ennå ikke tilgjengeliggjort i Riksantikvarens database Askeladden^{2,3}. Det registreres ca 15 000 objekter hvert år i denne databasen, men innføringsarbeid vil pågå i flere år før basen dekker alle kjente kulturminner på grunn av utilstrekkelige ressurser. Dette gjelder spesielt eldre kulturminner på innlandet/ høyfjellet hvor både vindkraft og vannkraftplaner ofte foreligger. Dette betyr at utbyggingsplaner som berører ikke kartlagte områder risikerer å komme i konflikt med vern av kulturmiljø og kulturminner, både kjente og ukjente.

Vannkraftutbyggere må forholde seg til andre lover enn de som angår vassdragsutnyttelse, og må bl.a. forholde seg til Fylkesarkeologen når det gjelder kulturminner, men NVE er fortsatt koordinerende myndighet. Kulturminnelovens paragraf 9 fastsetter at offentlige og private utbyggere plikter å undersøke om tiltaket vil virke inn på automatisk fredete kulturminner. Fylkesarkeologen kan pålegge undersøkelser utført etter paragraf 9 under konsekvensutredningen slik at resultater foreligger ved starten av konsesjonsbehandling, og i mange fylker ønsker de å utføre slike undersøkelser selv. Søkeren på sin side ønsker gjerne at slike undersøkelser begrenses i omfang inntil det er kjent at konsesjonen vil bli gitt og i så fall for hvilken alternativ løsning. Disse motstridende interessene har ført til konflikt og mye usikkerhet for utbygger, og man ser spor av tidligere konflikter i de fleste av våre 5 vannkraft- og vindkraftcase. Fra utbyggerens side oppleves det som et prinsipielt problem at fagmyndighetene kan pålegge undersøkelser på søkerens bekostning samtidig som de selv ønsker å utføre dem, men i mange fylker har man funnet seg til rette med situasjonen og etablert et godt samarbeid. I noen fylker med stort antall prosjekter kan kapasiteten til de få kvalifiserte arkeologene bli et problem som forsinker fremtidige prosjekter.

Konfliktene mellom kulturminner og utbygging kan også dreie seg om ulike meninger på hvor tidlig i prosessen en utbygger må oppfylle undersøkelsesplikten etter paragraf 9, hva som faktisk utgjør en tilfredsstillende undersøkelse og hvor stort område som må undersøkes. Utbyggerne vil gjerne finne ut tidlig om planene kan utløse en konflikt, men vegrer seg for å bekoste store programmer i forkant mens planene er foreløpige, ikke stedsbestemt og uten utsikter til konsesjon i nær fremtid. Fra arkeologenes side utgjør prosjektundersøkelser bekostet av tiltakshavere nesten all virksomhet de har for registrering av nye områder og undersøkelser av kjente fornminner, slik at energibransjen utgjør en stor del av deres finansiering i fylker med mange prosjektplaner.

¹ Se Nordvestnytt 28.01.09: "Naturen på Smøla er i verdensklasse". Verneplan på Smøla er ferdig, inkludert 8 naturreservater og 2 landskapsvernområder. Regjeringen innvilger 3 millioner kroner til forvaltningstiltak, i tillegg til 7 millioner kroner til tiltak knyttet til naturbasert reiseliv. <http://www.nordvestnytt.no/content/view/1899/74/>

² Askeladden – riksdekkende GIS database over automatisk fredet og vedtaksfredet kulturminner

³ Noen ganger er eldre kulturminner registrert men ikke lagt inn i databasen, men for en stor del er mange kulturminner som tallrike fangstgraver og lignende ikke registrert.

Planene kan ofte gjøres om lokalt for å unngå direkte berøring av et kulturminne (med unntak av neddemninger), men vil allikevel påvirke kulturmiljøet og landskapet rundt selve fornminnene. Selve konsekvensvurderingen ender riktignok ofte opp med omtale av negative konsekvenser for kulturminner og kulturmiljøet. Derimot finner vi få eksempler av fagrapporter som omtaler de positive konsekvensene av utbyggingen når det gjelder:

- Utgraving og dokumentasjon som øker kunnskap om eldre tidsepoker
- Økt oppmerksomhet i lokalbefolkning rundt kulturminner og deres historiske betydning
- Registrering av tidligere uregistrerte minner som utbyggeren bekoster
- Eventuelle tiltak som flytting, gjenreising, skilting og vern/beskyttelse som utbyggeren bekoster.

Konsekvensutredninger bør ideelt sett omtale både positive og negative aspekter av tiltaket, inkludert muligheter for forbedringer eller nye næringsvirksomhet som en konsekvens av utbyggingen. Våre case viser at utbygginger kan føre til ny kunnskap om kulturminner, for eksempel:

- Hele Dokka utbyggingen førte til mye bedre kunnskap om jernutvinning og oppstart av Kittelbu Utmarksmuseum og betydelig ny lokalaktivitet knyttet til kulturminner.
- Bygging av Ny Flørli dam medførte at dagens magasin kunne tappes under laveste regulerte vannstand og muliggjøre utgraving og registrering av tidligere utilgjengelige eldre kulturminner under HRV. Dette førte til et oppsiktsvekkende funn av en steinalder boplass.
- Utbygger av Smøla vindpark var gjennom samarbeid med kulturavdelingen i kommunen med på å finansiere et skiltprogram for å skape økt bevissthet rundt kulturminner i parken. Totalt står det nå seks forskjellige skilt i parken som forteller om Smøla i historisk tid. I intervju er det kommet frem at "en klart si at vindparken har bidratt til økt oppmerksomhet rundt kulturminner på Smøla."
- Det har også blitt registrert stor oppmerksomhet rundt verdien av eldre vannkraftanlegg og spesielt trallebanene i både Flørli og Bjølvo, begge hovedsakelig for å beholde muligheter for adkomst til høyfjellet, men også av kulturhistorisk interesse.

Selv om man er nødt til å søke dispensasjon og bekoste en utgravingsarbeid for fornminner som blir permanent neddemmet, bør energibransjens rolle som finansør av slik virksomhet bli gitt en større anerkjennelse i konsekvensvurdering av fremtidige fornybare energiprojekter.

3.1.3. Inngrepsfrie områder⁴, landskap og friluftsliv

Utbygging av vind- og vannkraft berører ofte naturlandskap som hittil er urørt og/eller mye brukt i friluftsliv og reiselivsnæringen. Store endringer i verdifullt landskap vil normalt føre til konflikter, spesielt knyttet til vindkraft siden aktuelle områder ofte er sårbare og relativt åpne langs kysten. Begge vindparkene på Smøla og Havøygavlen møtte motstand fra ulike aktører i forhold til visuelle konsekvenser. Utbyggingen av trinn 2 på Smøla med 48 nye vindmøller i tillegg til de 20 vindmøllene i trinn 1 ble sett på som særlig kontroversielt. Det ble argumentert med at landskapet ville endre seg drastisk fra et naturlandskap til et produksjonslandskap, og at følelsen av å bevege seg i urørt natur og verdien av området for friluftsliv ville bli ødelagt. På Havøygavlen ble det krevd visualisering av prosjektet fra utbygger, slik at en kunne få et inntrykk av hvordan vindparken ville passe inn i landskapet.

Vindparken på Smøla reduserte omfanget av inngrepsfrie soner (INON) betydelig. Før utbyggingen var det berørte inngrepsfrie området på Smøla det største i lavlandet i Møre og Romsdal med cirka 24 km². Ved full utbygging av trinn I og II ble dette området redusert med ca 20 km². Videre fragmenterte utbyggingen området slik at det i dag kun gjenstår to mindre områder. På Havøygavlen ble inngrepsfrie soner redusert til null, men gitt Finnmarks store viltarealer ble dette ikke et konflikttema.

⁴ INON – inngrepsfrie soner

Landskapspåvirkning er også et tema innenfor vannkraft, for eksempel knyttet til sterkt redusert vannføring i fossefall og elveleier. Innføring av nye overføringer og reguleringsmagasiner på høyfjellet er også omstridt og måtte droppes i alle tre vannkraft-sakene. Dette står i kontrast til retningslinjer i energipolitikken som oppmuntrer til å søke om utvidelsestiltak hvor et prosjekt allerede har konsesjon (Flørli og Bjølvo, men som nevnt over skapte også Smøla Trinn 2 mer motstand enn Smøla Trinn 1). Lokaldebatt om vern mot utbygging og resulterende behandlingsprosesser for KUPliktige tiltak ser ut til å forsinke og i noen tilfelle forhindre optimal utnyttelse av dagens utbygde vassdrag. Dette skjer samtidig som mange hittil urørte vassdrag har søknader for småkraftverk som innvilges. Den kumulative virkninger av mange småkraftverk i en kommune eller fylke på landskap og villmark kan bli store. Man kan sette spørsmålsteget ved hvor klar og konsekvent myndighetenes ulike styringssignaler er når det gjelder utvidelsesprosjekter i allerede berørte vassdrag og småkraftverk i urørte vassdrag. Utbyggerne ville gjerne akseptere at visse begrensninger blir satt på inngrep i uberørte områder hvis de var mer forutsigbare, og klart og konsekvent formidlet slik at de kan ta hensyn til slike begrensninger tidligere i planarbeidet.

3.1.4. Lokalsamfunn og kommunaløkonomi

Kommunens inntekspotensial og erstatningsordninger spiller som ventet en stor rolle i kommunal saksbehandling. Kommuner som er tilbudt større erstatning på grunn av "følte skader" gjennom direkte effekter av anleggsvirksomhet og redusert vannføring kan bli sterke samarbeidspartnere hvis de er for utbygging, og omvendt dersom de er imot. Eksempler på dette finner vi i Dokka-casen hvor Nordre og Søndre Land var for utbyggingen mens Etnedal, etter en lenger prosess til slutt gikk imot. Når det gjelder Bjølvo var Ålvik kommune klart for utbygging inkludert nye overføringer, mens Voss kommune gikk imot de overføringene som ble foreslått i deres kommune. Det kan være vanskelig å få konsesjon for et større prosjekt, i hvert fall med en optimal utbygging, hvor det er en eller flere kommuner som *går imot* utbygging. Vertskommunens innstilling tillegges som regel veldig stor vekt under konsesjonsbehandlingen, og noen ganger kan dette være avgjørende for utfallet av saken (Dokka, Voss, Smøla, Bergen). Størrelsen på de kommunale næringsfondene som etableres som et avbøtende tiltak er heftig debattert, og kan om nødvendig justeres politisk i en forhandling med kommunen (også helt opp til Stortingets behandling hvor det er eksempler på at næringsfondet har blitt økt i sluttbehandlingen). Ved større prosjekter som berører flere kommuner samtidig kan det oppstå lokal misunnelse, og dette kan forsinke og vanskeliggjøre behandlingsprosessen, og føre til sub-optimale prosjekter.

Kompensasjon er også en viktig faktor i vindkraftprosjekter. Det registreres imidlertid at det er stor variasjon i hvor mye kommunen får av både direkte og indirekte godtgjørelse. I Smøla ble økonomisk kompensasjon noe større enn forventet på forhånd - utbygger betalte en engangskompensasjon på 9,5 millioner til kommunen. I tillegg bruker kommunen eiendomsskatt som gir en løpende skatteinntekt fra anlegget. Den ble på søknadsstadiet estimert til 3-4 millioner kroner per år, men har økt til 5,5 millioner kroner årlig per i dag. Disse inntektene har ført til at Smøla kommune har fått større handlefrihet enn før vindparken ble etablert, og flere store byggeprosjekter har blitt realisert som en følge av dette (Flerbrukshall, Gurisenteret og Helsesenter). Det ble i konsekvensutredningene videre konkludert med at effekten for reiselivet kunne bli svakt negativt på sikt, men i intervjuer kommer det frem at reiselivet har opplevd et oppsving og stimulert til økt kapasitet i hotellnæringen samt bedre utviklet ferjesamband. I kontrast til dette har kommunen på Havøygavlen kun mottatt en engangskompensasjon samt sponing av et besøkssenter i vindparken, og kommunen opererer heller ikke med eiendomsskatt. Videre undersøkelser viser at vindparken ikke har hatt noen stor effekt på reiselivet i fylket, verken i positiv eller negativ retning.

Det finnes i dag ingen standard eller presedens for kompensasjon i vindkraftprosjekter, og det blir nærmest tilfeldig fra sak til sak. Det jobbes imidlertid med erfaringsutveksling gjennom

kommunesamarbeid (for eksempel LNVK⁵) med målsetning om å bygge kompetanse, også i forhold til kompensasjon. I vannkraftprosjekter derimot er det god presedens fra lovverk og mange tidligere saker, og nivået på vanlig kompensasjon blir sett på som rimelig. Den vanskeligste problemstilling er knyttet til flere alternative stasjonsplassering i ulike kommuner hvor den kommunen som ender opp som vert for stasjonen vil høste fremtidige skatteinntekter.

Det er også andre positive ringvirkninger for lokalt næringsliv og sysselsetting under anleggsperioden og driftsfasen, som har vist seg å være betydelig (Dokka, Smøla) og muligens undervurdert på forhånd. Sistnevnte bekreftes også av en ny studie fra Øvre Otta, se NIBR (XX). For øvrig er spørsmål knyttet til bedriftsbeskatning et politisk spørsmål som vi ikke har vurdert i denne studien.

3.2. Utvalgte konflikttema per teknologi

Det er også enkelte konflikttema som er spesifikke for hver teknologi. I denne rapporten konsentrerer vi oss kun om de som har fått mest oppmerksomhet i våre undersøkelser, da spesielt knyttet til fugl og våtmark (gjelder særlig vindkraft men også til dels vannkraft) samt fisk og akvatisk økologi (vannkraft).

3.2.1. Vindkraft: Fugl

Et viktig konflikttema for vindparkene er negative konsekvenser for fuglelivet. Vindmøllenes innvirkning på fuglefaunaen kan deles inn i tre forhold: (1) Kollisjon med vindmøller; (2) Forstyrrelse- og skremseffekt; og (3) Nedbygging og forringelse av biotoper.

Negative konsekvenser for fuglelivet er et spesielt fremtredende konflikttema ved Smøla vindpark. Smøla er klassifisert som "Important Bird Area" av organisasjonen BirdLife International, og er et spesielt våtmarksområde med store grundtvannsområder og sammenhengende myrområder. Disse forholdene gir gode levekår for en rekke fuglearter. Det er registrert ca 40 sjeldne, truede og sårbare arter på Smøla, og ca ti av disse er påvist hekkende på Smøla.

Havørn ble trukket frem som spesielt sårbar, da det på Smøla finnes den tetteste hekkende bestanden i verden, og planområdet for vindkraft på nordvest Smøla har spesielt tett bestand og høy ungeproduksjon i forhold til områdene ellers på Smøla. Den totale hekkende havørnbestanden på Smøla anslås til 65-70 par. Av 35 registrerte reir på nordvest Smøla, er det 25 par i det berørte inngrepsfrie området.

Kollisjon med vindmøller var imidlertid ikke antatt å bli et vesentlig problem i KU, men det ble samtidig understreket at usikkerheten var stor knyttet til effekten av vindmøller på fuglelivet. De viktigste konsekvensene for fuglelivet på Smøla ble antatt å være fortrenging fra hekke- og beiteplasser og økt kollisjonsfare med kraftledninger. Norsk Ornitologisk Forening (NOF) og Naturvernforbundet frontet protestene og brukte media til å få oppmerksomhet rundt havørnproblematikken⁶.

Etter at vindparken var ferdig bygget, viste det seg at imidlertid at kollisjon med vindmøller var et hovedproblem. Det ble ikke funnet død ørn i vindparken på Smøla i tidsrommet fra byggetrinn 1 ble åpnet i september 2002 til august 2005. Men etter oppstart av trinn 2 i august 2005 har til sammen 21

⁵ LNVK – Landssammenslutning av Norske Vindkraft Kommuner, <http://www.lnvk.no/>

⁶ Se blant annet Dagbladet 18.12.00: "Vil blåse i havørna." - Det er ventet at NVE vil gi konsesjon i neste uke. Urørt natur raseres og havørnkolonier settes i fare hevder naturvernere. Norges Naturvernforbund og NOF fronter saken. <http://www.dagbladet.no/nyheter/2000/12/18/233549.html>, og Dagbladet 05.09.02: "Åpner omstridt vindmøllepark" – Det rike fuglelivet skaper bekymring samt estetisk forurensning <http://www.dagbladet.no/kunnskap/2002/09/05/347969.html>

havørn kollidert med rotorbladene på vindmøllene og dødd⁷, hvorav 9 havørn døde bare i fjor. Både utbygger, Norsk Ornitologisk Forening (NOF) og Fylkesmannen uttrykker at omfanget av dette problemet ble mye større enn forventet.

Utbygger jobber med ulike alternativer for avbøtende tiltak, i samarbeid med eksperter fra Norsk Institutt for Naturforskning (NINA). Man har utredet mulige tiltak som kan redusere faren for kollisjoner og som kan bidra til å redusere dødeligheten hos havørn, også utenfor parken. Resultater fra forskningsprosjektet ble publisert av NINA i 2007, og den la frem følgende konklusjoner⁸: ”Vindparken på Smøla har så langt vist seg å virke negativt på havørnbestanden på Smøla på flere måter. Hekkebestand i utbyggingsområdet er redusert, det er lav ungeproduksjon både i og utenfor vindparken, og kollisjoner med vindmøllene har gitt økt dødelighet blant både voksne havørner og unger.”

Smøla står i sterk kontrast til Havøygavlen, hvor det ble registrert 4 rødliste-arter i området⁹ - havørn, kongeørn, jaktfalk og vandrefalk, hvorav de tre siste bruker plataet som jaktområde. Havørnen bruker området til hekkeplass, og de bruker vannene på plataet til vaskeplass. Konsekvensutredningen fra 1999 konkluderte at anlegget i liten grad ville påvirke fuglelivet i regionen, siden næringstrekk foregår utenfor området, og tettheten av byttedyr for rovfugl er lav. Det er per i dag ikke registrert døde fugler i vindparken. I intervju med aktører ble det uttrykt forundring knyttet til at kollisjon med vindmøller ikke var blitt et problem slik en har sett på Smøla, men ingen har foreløpig noen god forklaring på dette.

Fugl er kun et tema for vannkraft innen våtmarksområder (Dokkadelta / Røssjøen), og dermed en mindre avgjørende del av KU for vannkraft. Våtmark er viktig for fugl, og enkelte fuglearter bør vies spesiell oppmerksomhet i KU for vannkraft, som for eksempel fossefall, vintererle, strandsnipe og lom. Derimot er fugl ofte et viktig tema når det gjelder bygging av kraftlinjer.

3.2.2. Vannkraft: Fisk og akvatisk økologi

Dette konflikttema gjelder først og fremst for vannkraftprosjekter, selv om utslipp til vann og forurensing er blant de mindre debatterte tema som inkluderes i konsekvensutredningen for de øvrige 3 prosjektene. Fisk dominerer debatten i forhold til andre arter og akvatiske verdier. Ofte er interessen for endringer i vannføring, vanntemperatur og kvalitet osv begrunnet med sekundære effekter på fiskebestander. Dette kan til dels gå ganske langt, for eksempel at fremtidig *potensial* for ørretinnføring i fiskefrie høyfjellsvann blir diskutert som i tilfelle Bjølvo.

Selv om konsesjonsbehandlingen av Dokka er en gammel sak, kan den inneholde relevante erfaringer for fremtidige prosjekter av lignende art. Under konsekvensutredningen for fisk og etterfølgende konsesjonsbehandling ble det rettet et stort fokus på konsekvenser for sik. I ettertid ser man at fokus heller skulle vært rettet mot ørretstammen som oppleves å ha større verdi lokalt, spesielt for sportsfiskere. Utviklingen etter at anlegget ble satt i drift har gått i retning av en oppblomstring av små sik med dårlig kondisjonsom er verdiløs fra kommersiell synsvinkel. Et kostbart program finansiert av landbruksdepartementet er startet for å forsøke å bedre kondisjonen ved å fiske ut små sik.

Større fokus på ørretstammen og prioritering av tidspunkter for vannslipp beregnet til å favorisere oppgang av ørret heller enn sik hadde vært ønskelig i etterpåklokskapens lys. Dette har det vært bred faglig enighet om i mange år, men av ukjent grunn er ikke endelig vilkår for tapping av lokkeflommer endret i tråd med forslaget fra Oppland Energi i 2006 (og som ble støttet av både Fylkesmannen og

⁷ http://www.statkraft.no/pub/vindkraft/reportasjer/Status_for_drift_og_forskning_i_Sm_la_vindpark.asp

⁸ <http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport/2007/248.pdf>

⁹ Notat fra NINA

NVE). Konsekvensen er at dagens tapperegime favoriserer større reproduksjon av sik mens forsøk på utfisking samtidig søker å redusere antallet.

Konsekvensutredningsprogrammet hadde derfor sine svakheter, selv om det tok lang tid å fastsette det. Overføring av sik til Dokkfløyvatn og konsekvenser av utbyggingen vis a vis sik og ørret var underkommunisert i konsekvensutredningen og lite vektlagt i etterfølgende behandlinger (helt opp til Stortinget). Grunnen til dette kan være en rekke uheldige sammentreff (se avisutklipp) kombinert med sterke lokale næringsinteresser som fikk mye oppmerksomhet lokalt. I 2009 har man opparbeidet betydelig bedre kompetanse innenfor fiskebiologi, og det er usannsynlig at slik feilfokusering ville oppstått i dag

Et annet eksempel kommer fra Bjølvo, hvor vestoverføringen skapte debatt og behov for tilleggsutredninger av konsekvensene for sjøaure, noe som forsinket konsesjonsbehandlingen på grunn av faglig uenighet.

3.2.3. Fjernvarme og bioanlegg -Politiske veivalg og modningsprosesser

I alle energiprojekter ligger det en politisk prioritering til grunn, i kombinasjon med politiske retningslinjer eller utøvende politikk. Ved å sette ambisiøse målsetninger om å oppnå en bestemt andel produksjon av energi fra fornybare kilder blir det lagt føringer for hvilke energiprojekter som skal prioriteres. Ofte kreves det et politisk valg for å bringe frem nye og relativt ukjente teknologiske løsninger. Satsningen på avfallsforbrenning i Rådalen i Bergen er ett eksempel på et slikt politisk veivalg.

Case-studiet skiller seg ut i denne rapporten på mange måter, blant annet fordi det ikke var nødvendig å gjennomføre en konsekvensutredning. Dermed ble de ulike konflikttema tatt opp først og fremst i høringsrundene. Både i konsesjonsprosessen i 1996 og knyttet til utvidelsen av kapasiteten på anlegget i 2006 er tema som økt trafikk og støy i byggefasen nevnt, og flere aktører peker på forurensning og utslipp til luft og vann. I kontrast til vind- og vannkraft prosjektene var tema knyttet til landskap, friluftsliv, planter og dyr urelevant da området der forbrenningsanlegget er plassert er regulert for næringsvirksomhet og har liten verdi som rekreasjonsområde.

Den viktigste årsaken til at denne casen er annerledes, men nettopp derfor også interessant, er at debatten konsentrerte seg om den politiske prosessen og veivalget for fremtidig avfallshåndtering i Bergen. Hovedtema som gikk igjen var knyttet til om etablering (og senere utvidelse av) avfallsforbrenningsanlegg generelt er miljømessig samfunnsnyttig, versus et hinder for fokus på kildesortering, gjenvinning og resurssparing.

Debatten startet i 1990 etter at første konsesjon for avfallsforbrenning fra SFT ble innvilget, og pågikk mer eller mindre uavbrutt frem til anlegget sto ferdig bygget i 1999. Det utviklet seg til en verdidebatt med mye følelser og engasjement, og ble merket av politiske stridigheter både internt i partiene og i bystyret. Det var nærmest daglig store oppslag i media¹⁰. Det var sterke lokale og regionale interesser

¹⁰ Se for eksempel

- BA 18.01.97: Her vil Borghild brenne bosset. Her skal forbrenningsanlegget i Rådalen stå ferdig i 1999. Men SFTs krav om energigjenvinning er i ferd med å bli et alvorlig hodepine for byens politikere;
- BT 16.02.97: Ny runde om forbrenning. Dramatikk i AP, AUF fikk tvunget gjennom kravet om at partiet tar ny stilling til for/mot forbrenningsanlegg,
- BT 23.02.97: Brente boss i protest. Natur og Ungdom aksjonerte mot planene, krav om mer gjenvinning.
- BT 27.02.97: Satser på fjelldeponi og avfallsindustri. Restavfall i lukket fjelldeponi, Rådalen blir stor avfallsindustriplass der flere bedrifter driver gjenvinning. Løsning presentert av AUF. AP ledelsen avviser. Full splid om CO2 utslipp.

involvert, og mobiliseringen blant naturvernere og lokale velforeninger var enorm. Flere ulike alternativer til avfallsforbrenning ble lansert og vurdert, for etterpå å bli forkastet. En viktig del av løsningen ble at det sammen med utbygging av avfallsforbrenningsanlegg også skulle utvikles fjernvarme. BIR allierte seg med BKK og klarte dermed å møte SFT's krav til 50 prosent energiutnyttelse.

Det er tydelig at avfallsforbrenning som teknologi ikke ble ansett som en bærekraftig løsning for fremtiden på tidlig 1990-tallet, verken blant lokalbefolkning eller politikerne i Bergen. I dag er det imidlertid full aksept for denne løsningen, og fjernvarmeutbygging i Bergen har ridd på en meget positiv bølge og blitt implementert i ekspressfart. Det er tydelig at det har pågått en modningsprosess, og det politiske veivalget som ble tatt da anlegget fikk endelig konsesjon er i dag godkjent av alle parter. Flere av aktørene har i intervju bemerket at det har skjedd et "totalt stemningsskifte" i befolkningen og blant politikerne, i dag er avfallsforbrenning spesielt i tilknytning til fjernvarme godtatt som en meget effektiv løsning som også er miljømessig holdbar.

4. Erfaringer fra konsesjonsprosess

4.1. Konsesjonsbehandling og andre prosesser samtidig

Konsesjonsprosessen i seg selv virker generelt akseptert både for vannkraft, avfallsforbrenning og vindkraft prosjekter. Gjennom intervju med viktige aktører kommer det frem at nesten alle føler seg hørt og tatt hensyn til samt føler seg involvert tidlig i prosessen. Høringsrundene har i alle casene blitt brukt aktivt, både av lokale og regionale myndigheter i tillegg til naturvernorganisasjoner, andre NGO-er og enkeltpersoner. I enkelte tilfeller har det blitt bedt om tilleggsutredninger knyttet til ulike tema som har forlenget prosessen med noen måneder. Dette gjaldt for eksempel spørsmål knyttet til fugl og landskap på Smøla, forsvarsinteresser på Havøygavlen¹¹, fiskeinteresser i Fyksefjord i Bjølvo og ny søknad med overføring til Dokka i stedet for ny separat utbygging.

Dagens konsesjonsbehandling krever en høringsrunde før fastsetting av et utredningsprogram (UP). I mange tilfeller begynner debatten for og i mot utbyggingen allerede under denne høringen som egentlig burde vært begrenset til tema som direkte relaterer seg til innholdet i selve utredningsprogrammet. Høringsfristen overholdes ikke alltid av viktige parter som kommunene, DN og enkelte naturvernorganisasjoner, og NVE tendere til å forlenge fristen i slike tilfeller. For Bjølvo tok det mer enn ett år å fastsette et utredningsprogram, og dette ser ut til å være en tendens som bekreftes av flere nyere saker. Tatt i betraktning at beslutningen som debatteres berører både type og omfang av fagutredninger, tar denne prosessen for lang tid. En konsekvens kan være at fagutredninger som er sesongavhengige blir påbegynt og i noen tilfeller er faktisk avsluttet før UP er fastsatt. Dette er som regel uheldig både for kvaliteten på fagarbeidet, treffsikkerheten i rapportering av konsekvenser og tids- og kostnadseffektivitet for utbyggeren.

- BA 18.03.97: BIR-bosser truet med anmeldelse. Norges Miljøvernforbund, planlegger å bryte loven: BIR vil kjøpe utstyr til anlegget før selskapet kan garantere at konsesjonsvilkårene fra SFT kan innfris.

- BA 30.04.97: Knusende nederlag. Borghild Lieng trakk seg i går som styreleder i BIR. Nestleder trakk seg også. Årsaken er at heller ikke i går ga klarsignal til å kjøpe ovnen. Høyre sprakk, delte seg på midten i avstemningen.

- BT 15.05.97: Ampert om avfallsbehandling. Forbrenningsmotstanderne nådde ikke frem med forslag om å påskynde arbeidet med kildesortering i Bergen. I formannskapet ble det til tider ampert ordskifte om lojalitet og fremdrift i saken.

¹¹ Se for eksempel Finnmark Dagblad 09.08.01: Vindmøller kan være en sikkerhetsrisiko. Forsvaret aksepterer ikke bygging av vindkraftverk i finnmark før det er utredet hvilke konsekvenser kraftverkene får for forsvarets overvåkingsinstallasjoner. <http://www.finnmarkdagblad.no/nyheter/article269246.ece>

I flere av intervjuene er det også blitt nevnt at parallelle prosesser som foregår samtidig med konsesjonsprosessen bidrar til økt kompleksitet. Vindkraftprosjektet på Smøla er et godt eksempel på dette. I januar 2000 var det 3 ulike aktører som søkte konsesjon i det samme området (Statkraft, Nord-Møre Energi (NEAS) og Ørntua Vindkraft AS). Samtidig med at disse 3 søknadene skulle evalueres, foregikk det prosesser for utarbeidelse av verneplan for området (i samarbeid med miljøvern- og landbruksdepartementene) og i tillegg utarbeidelse av kommuneplan inkludert en delplan for vindkraft. Det var med andre ord svært mange aktører involvert med ulike interesser og mange saker som skulle avklares samtidig. For å sikre samhandling av planprosessene ble ”Smøla-prosjektet” etablert, et samarbeidsforum bestående av lokale, regionale og sentrale myndigheter i tillegg til kraftselskaper og lokale representanter, med målsetning om erfaringsutveksling og kompetansebygging. Dette forumet fungerte veldig bra, og flere aktører sier i intervju at denne organiseringen bør vurderes i andre energiprojekter som et bidrag til en effektiv konsesjonsprosess.

Utfordringene i konsesjonsbehandlingen har først og fremst vært knyttet til reelle konfliktema og lokalpolitikk (Dokka, Bjølvo, Smøla). Ankebehandling (og evt. etterfølgende politisk behandling i Stortinget) har som regel vært svært tidskrevende (1-3 år) og dermed forsinkende i forhold til målsetting om produksjon av mer fornybar energi i Norge innen 2020.

Et relatert spørsmål er om terskelen for å kunne påklage innstillingen fra NVE til OED er for lav. Konsulenten har ikke vurdert de juridiske sidene av hvem som kan klage og av hvilke legitime grunner, men det synes som om en tilsynelatende god argumentasjon er tilstrekkelig til at en klage blir tatt opp til behandling. Det er selvsagt en utfordring å avgjøre hvilke klager som er legitime, dvs. sette en grense for når en klage er relevant og må utredes i mer detalj. At en klage ikke fører frem betyr ikke nødvendigvis at den ikke var legitim/relevant, bare at den til syvende og sist har fått vike for andre hensyn.

Ved Smøla vindpark ble konsesjonen klaget inn til OED av Fylkesmannen, med krav om at det ble lagt inn lengre tid mellom byggetrinn 1 og byggetrinn 2 slik at en fikk mulighet til å evaluere konsekvensene av vindparken på naturmiljøet. I tillegg klaget Norsk Ornitologisk Forening (NOF) konsesjonen for Smøla inn til Bern-konvensjonen¹² både i 2001 og 2007, endelig svar vil foreligge først i løpet av 2009. Utbyggere er mer miljøbevisst nå enn for bare 10 år siden da flere av våre caser ble behandlet, og søker som regel samarbeid med viktige meningsdannende aktører for å oppnå en miljøvennlig utbygging flest mulig er fornøyd med. Det kan stilles spørsmål ved om motstandere tenderer til en mer eller mindre automatisk påklaging av de aller fleste konsesjonssøknader i håp om å oppnå tilbaketrekkning av konsesjon eller betydelig utsettelse eller endring av endelig konsesjon.

Flørli-utbyggingen viser imidlertid at det er mulig å unngå de store konfliktene og dermed en lang ankebehandling. Det bør uansett tas i betraktning at ikke alle prosjekter er så lite konflikthfulle som Flørli og samme behandlingstakt ikke er mulig i mer konflikthfulle saker.

Prøvereglement for Dokka er det eneste eksemplet på et prøvereglement, med varighet 5 år etter idriftsettelse. Dessverre er fristen overstått for lengst og etter 20 års drift har man ikke klart å få til nødvendige avklaringer og fastsetting av endelige vilkår for tapping av minstevann og andre fiskeforvaltningstiltak. Faglig enighet er oppnådd på fylkesnivå om et bedre tapperegime for ørret, men forslaget har ligget i forvaltningen i flere år uten å bli sluttbehandlet i OED/regjering. Imens

¹² Bern-konvensjonen – Bern-konvensjonens formål er å verne om europeiske arter av ville dyr og planter og deres levesteder. Landene skal legge særlig vekt på truede og sårbare arter. Konvensjonen trådte i kraft i 1979. Pr. november 2007 hadde 45 land skrevet under avtalen. <http://www.miljostatus.no/Tema/Dyr-og-planter/Bernkonvensjonen/>

oppfattes de gamle vilkårene som kraftselskapet er nødt til å følge som et unødvendig bidrag som faktisk motarbeider andre tiltak bevilget av andre myndigheter (i dette tilfelle utfisking av små sik)

4.2. Tids og ressursbruk

I flere tilfeller (Bjølvo, Havøygavlen og til dels også Dokka og Flørli) blir en uforholdsmessig stor tids- og ressursbruk knyttet til behandling av Utredningsprogram (UP) i KU-pliktige saker. Det er mulig at den lange behandlingstiden hovedsakelig oppstår for vannkraftsaker heller enn for vindkraft. Det lille utvalget av caser som er studert er utilstrekkelig for å trekke klare konklusjoner, men de indikerer allikevel en spesielt lang behandlingstid for vannkraftprosjekter. Det virker som det ikke er noen korrelasjon mellom lang behandlingstid og treffsikkerhet i fokusområder i UP. Tilsynelatende er noen av de mest velegnete utredningsprogrammene fremkommet etter en normal behandlingstid på ca et halvt år. Dette inkluderer tilstrekkelig tid til romslige høringsfrister og effektiv sluttbehandling. Temaene som utredes er ofte komplekse, men velkjente fra mange andre søknader i lignende vassdrag og områder. Bransjen uttrykker stor frustrasjon over den lange tiden mellom fremleggelse av utkast til utredningsprogram og endelig fastsettelse. Hvorfor enkelte saker som Bjølvo tar så lang tid er ikke klart. Det ser ut til at enkelte viktige høringsinstanser ikke innretter seg etter fristene som er avtalt på informasjonsmøtet, samtidig som sluttprosessen trekker unødige lenger ut i tid.

Et klart tegn på at UP ofte kommer for sent er at flere konsesjonssøknader (også andre tilfeller fra 2008 og 2009) sendes til konsesjonsmyndighet innen noen få uker eller måneder etter at utredningsprogrammet er blitt fastsatt. I slike tilfeller er det åpenbart at feltarbeidet må ha blitt ferdigstilt på forhånd. Fagmiljøene virker presset til å utføre sesongbetonte feltundersøkelser uten at UP foreligger, og håper at feltarbeidet deres blir dekkende for UPen som fastsettes i etterkant. Denne situasjonen er ueffektiv og medfører en risiko for at undersøkelsene ikke er optimalt innrettet til programmet.

Mange viktige aktører uttrykker at man heller ville betalt for marginalt relevante undersøkelser enn å debattere om innholdet i programmet over så lang tid som har vært tilfelle i enkelte saker (for eksempel Bjølvo og Dokka). Innholdet i selve UP er mindre viktig og utslagsgivende for det endelige utfallet enn selve konsesjonssøknaden. I tvilstilfeller er samfunnet dermed tjent med at NVE fastsetter et KU-program som inkluderer alle tvilstilfeller (teoretisk litt mer omfattende enn sannsynligvis nødvendig). Innspart tid er verdifull i en situasjon med økende tidspress for implementering av nye fornybare energiprojekter. Tid og begrensede forvaltningsressurser bør heller konsentreres til behandling av selve konsekvensutredningen og innstillingen til konsesjon. En kortere og mer skjematisk behandling er bedre egnet for fastsettelse av endelig utredningsprogram.

Til sist kan det nevnes at casen knyttet til avfallsforbrenning i Bergen ikke var KU-pliktig, da det på søknadsstadiet allerede forelå regulert tomt og utslippstillatelse. Prosessen var likevel meget krevende, som beskrevet ovenfor først og fremst gjennom den politiske behandlingen. Fjernvarmeutbyggingen i Bergen var heller ikke KU-pliktig da de kun må forholde seg til energiloven. Konsesjonsprosessen var meget effektiv og rask, det var få konflikttema og få innspill i høringsrundene.

5. Erfaringer fra bygging og drift – Endring i holdninger

Gjennom å velge energiprojekter som har vært i drift i flere år har det vart mulig å vurdere om en holdningsendring har funnet sted over tid. Vannkraftverket ved Dokka gir en slik anledning etter nesten 20 års drift. I Dokka var de mest berørte kommunene positiv til utbygging i utgangspunktet, og de er ikke mindre positive etter lang driftstid. Flere uttrykker at prosjektet har brakt økt sysselsetting og næringsvirksomhet til området, uten at skadevirkningene på miljøet har blitt store som fryktet. Elgjakt og friluftsliv foregår som før, økt oppmerksomhet rundt kulturminner har skapt ny aktivitet, og fiskeforhold har ikke falt helt sammen selv om ørretstammen og tilhørende sportsfiske kan ha blitt redusert. Kommunens økonomi og tjenestetilbud er forbedret.

En konsekvens av Dokka-utbyggingen var innføring av sik til Dokkfløyvatn via Synna overføringstunnel. Dette var forventet, men konsekvensene var lite diskutert i konsekvensutredningen. Årsaken var overdrevet fokus på sikstammen lenger ned i elva som ble ansett som viktig. I ettertid viser det seg at sik utkonkurrerer ørret både i magasinet og vassdraget nedenfor. Sik må nå fiskes ut (og destrueres) for å holde stammen i god kondisjon. Utbyggingen har muligens forsinket oppvandring av ørret men dette ble ikke forhindret av valg av overflateutløp fra kraftstasjonen ved Land sag. Tilgang til gyteområder er opprettholdt av slipp av minstevannføring med korte ”lokkeflommer” og planer for terskelbygging av den nederste strekningen ved Dokka sentrum er skrinlagt for bl.a. å unngå å skape nye potensielle hindre for oppvandring. Forhold for ørret kan sannsynligvis forbedres ved innføring av forslaget til nye tappevilkår beregnet for å favorisere ørreten

Lokale elgstammer har ikke blitt nevneverdig påvirket av Dokka, men risikoen for negative effekter ble spesielt pekt på i KU (radiomerking rapport 1992). Elgen er imidlertid tilpasningsdyktig og tar i bruk nye områder og trekkruer.

Det verdifulle Dokka deltaet er sannsynligvis mer påvirket av vannstandsregulering i Randsfjorden enn regulering av tilsig fra Dokka og reduksjon i tilførsel av sediment fra Dokka, og ulike studier har ikke kunnet påvise vesentlige skader direkte relatert til Dokkautbyggingen. Denne debatten skapte muligens litt overdreven frykt, men hva som ville skjedd hvis ikke Etna hadde forblitt urørt vites selvsagt ikke.

I Flørli prosjektet har vertskommunen Forsand alltid vært positiv og vi finner ingen endring i holdninger etter at utbyggingen er blitt fullført. Det eneste som rapporteres fra kommunen er at de burde ha vært tidligere på banen i å innse fordelene med offentlig veiadkomst for utvikling av turisme. Holdningen til utbyggingen er ellers fortsatt positiv og betegnelsen lite konfliktfullt er brukt flere steder, også blant vannkraftmotstandere.

For noen utbyggere i Ålvik ble byggingen av Bjølvo med helikoptertransport en økt belastning som ikke var forutsett i konsekvensutredningen, men etter at anlegget ble ferdigstilt er ikke dette lengre et problem. Oppmerksomhet har blitt rettet mot trallebanen og veiadkomst til høyfjellet, og dagens debatt handler om veibygging kontra landskap og friluftsinnteresser, uten at kraftutbyggingen i seg selv anses lokalt som negativ eller skadelig.

Vi har ikke funnet noen etterundersøkelser verken for Flørli eller Bjølvo. Standardvilkår gir anledning for myndighetene (DN eller OED/NVE) å pålegge undersøkelser og terskelbygging, men dette er ikke benyttet verken i Bjølvo eller Flørli. Nye undersøkelser kunne blitt aktuelt for Bjølvo etter at det oppsto en faglig uenighet og påfølgende debatt vedrørende overføring av Kanikkebekken og mulig

påvirkning for stammen av sjørret, mens for Flørli har ytterligere undersøkelser vært lite aktuelle siden fisk ikke synes å være et viktig nok tema i dette tilfellet.

Når det gjelder vindkraft ble de negative konsekvensene for havørn på Smøla større enn forventet. Ifølge Norsk Ornitologisk Forening (NOF) er Smøla et skrekkesempel på hvor ille det kan gå når viktige naturverdier i sårbare kystområder blir nedprioritert i forhold til behovet for mer fornybar energiproduksjon. Det er også nevnt at visuelle konsekvenser av 80 meter høye vindmøller i et flatt og åpent landskap er vanskelig å forestille seg på forhånd, det er først når vindparken er ferdig utbygd at landskapsbildet som helhet kommer frem. På Smøla utførte utbygger flere avbøtende tiltak. Statkraft ryddet blant annet opp i ledningsnettet i området ved å legge om til bruk av jordkabler, dermed ble flere master borte hvilket forbedret naturbildet betraktelig. Veiene inne i vindparken ble lagt inn i landskapet på en måte som dempet inntrykket av inngrep. Fylkesmannen og kommunen har uttrykt stor tilfredshet med dette.

Både Smøla kommune og utbygger beskriver en lokalbefolkning som er meget positiv til vindparken. Statkraft gjennomførte en spørreundersøkelse i 2007 i kommunene Smøla, Hitra og Lebesby og konkluderer med at 72 prosent av de spurte oppgir at de har et positivt syn på vindparken, mens 12 prosent har et negativt syn på anlegget.¹³ Også på Havøygavlen har befolkningen vært gjennomgående positive til vindparken¹⁴.

Som nevnt tidligere har det også i Bergen skjedd store endringer i holdninger til avfallsforbrenning. Etter at forbrenningsanlegget ble bygget ble det klare forbedringer i nærmiljøet, spesielt ved at det eksisterende deponiet i Rådalen ble lukket og dermed fjernet ulemper som lukt. Det er i dag et økt fokus på miljøgevinster ved slik teknologi, og trender internasjonalt samt nye krav fra EU underbygger dette. Det er fortsatt fokus på å operere med en bærekraftig og fremtidsrettet avfallsplan i kombinasjon med gjenvinning, utsortering av våtorganisk avfall og plast. Det er gjort enkelte etterundersøkelser (inkludert jordprøver) og resultatene viser at utslipp fra anlegget ikke fører til negative konsekvenser i nærmiljøet. I tillegg har det vært en god utvikling i renseteknologi, og utslippene ligger langt under de tillatte grensene fra SFT.

¹³ http://www.statkraft.no/pub/vindkraft/reportasjer/Positivt_v_re_nabo_til_vindparker.asp

¹⁴ Se for eksempel Finnmark Dagblad 23.08.02: "vindkraftverket klart til bruk". 16 ferdigbygde vindkraftturbiner ruver. Nå gjenstår testing av anlegget, fra midten av oktober skal være i drift. Så langt har det meste gått på skinner for utbyggerne. Arctic vind har kun godt å si om samarbeidet med lokale myndigheter. <http://www.finnmarkdagblad.no/nyheter/article257890.ece>, og Dagbladet 25.05.03: "Her er løsningen på kraftkrisen". Vi er stolte av vindparken, vi synes rett og slett den er fin (lokal beboer). Selv om naturvernorganisasjoner protesterer, er ikke lokalsamfunnet enige: rein kraft er framtida. <http://www.dagbladet.no/tekstarkiv/artikkel.php?id=5001030028389&tag=item&words=vind%3Bhav%F8ygavl>
[en](#)

6. Konklusjoner/lærdommer

De viktigste lærdommene fra vår analyse av de 6 casene er:

- Viktig å involvere berørte aktører, lokalt og nasjonalt, **tidlig i prosessen** og å ha en mest mulig åpen dialog. Nyere søknader og nasjonale programmer viser allerede tegn til bedringer i denne retningen
- I mange tilfeller er det fornuftig å vurdere **alternative lokaliseringer**, både i andre deler av landet og på konsesjonssøkt område, parallelt for å sikre mest mulig optimale utbygginger. Flere alternativer bør utredes og legges frem for å fokusere høringsprosessen på den beste av disse istedenfor prinsipdebatten om utbygging kontra vern.
- Det kan være et behov for **sterkere sentrale føringer** i prioriteringen mellom utbygging av fornybar energi og nasjonale verneverdier, og vi ser behov for en mer omforent metode for sammenligning av konsekvenser og alternativer.
- Fokuserer KU for mye på det negative uten å dra fram positive elementer og muligheter for ny eller bedre næringsvirksomhet? Dette gjelder flomdemping, adkomst til høyfjellet og behandlingen av kulturminner hvor effektene i flere av våre case har vært **mer positive enn formidlet** av konsekvensutredningen.
- Ny energiproduksjon involverer **en politisk prosess**, som utbygger må hensyn til.
- **Behandlingstiden for fastsettelse av utredningsprogram** er i mange tilfeller for lang og en mer effektiv og kortvarig prosess for fastsetting av utredningsprogrammet vil kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst.

Nedenfor diskuteres disse punktene litt mer i detalj, sammen med våre anbefalinger for videre arbeid med å strømlinjeforme behandlingsprosessen og øke treffsikkerheten i ressursanvendelsen, både menneskelige og finansielle.

6.1. Tidlig involvering av berørte aktører

Så godt som samtlige vi har intervjuet har tatt opp viktigheten av å involvere berørte aktører så tidlig som mulig. Med berørte aktører avses både lokale interesser (for eksempel kommuner, lokale organisasjoner, fylkeskommunale organer), nasjonale interesser (for eksempel fylkesarkeologene og ulike naturvernorganisasjoner) og relevant fagkunnskap. I våre caser varierer det litt hvor tidlig aktørene har blitt involvert, og det er også variasjoner i svarene i forhold til hvem det er som svarer. Ikke uventet mener tiltakshaver ofte at man har involvert aktørene tidlig, mens flere aktører synes at de har blitt involvert (for) sent i prosessen.

Det er viktig å raskt etablere kontakt- og møtesteder med relevante "stakeholders", herunder lokale myndigheter, lokalbefolkning, fagmiljøer, og andre potensielle motstandere. Prosessen bør ta sikte på å sikre en mest mulig åpen dialog fordi det er viktig at alle føler seg lyttet til tidlig, men at man samtidig ikke akseptere at snevre særinteresser hos et mindretall forsinker prosessen.

6.2. Alternative lokaliseringer

Alt som kan gjøres for å unngå politisk ankebehandling bør forsøkes. Muligens kan dette gjøres gjennom å søke på **flere alternativer** slikt at avveiningen heller blir hvilket alternativ som velges snarere enn bygging eller ikke (som for KU for nye veier og kraftlinjer, gassledninger og opprusting av eksisterende gamle kraftverk). Samfunnets behov for tiltaket bør bli grundigere begrunnet og kommunisert allerede i forbindelse med forhåndsmeldingen. KU-behandling kan da følge tettere måten veiprosjekter blir behandlet, det vil si som en sammenligning mellom alternative måter å utnytte et fall eller et landareal for vindkraft heller enn fokusering på "vern kontra utbygging debatten". I nyere tid har man forsøkt med energiplaner, fylkesdelplaner og kommunale planer for vindkraft og

småkraftverk. Det gjenstår å se hvorvidt disse avhjelper eller forsinker konsesjonsbehandlingen, men slike planer bør benyttes aktivt som et hjelpemiddel til å forbedre prosjektforslagene som legges frem og forkorte den nødvendige behandlingstiden for en konsesjon. Samlet Plan var ment å være et slikt redskap for prioritering, men har blitt litt for gammel i forhold til dagens teknologi og kunnskap om avbøtende tiltak.

Det kan vurderes om det bør tas mer hensyn til at sentrale myndigheter kan ønske en konsentrasjon av ressursutnyttelse av hensyn til bevaring av inngrepsfrie områder ellers og spesielt villmark (INON Kat 3). Det er ofte overlatt til lokale saksbehandlere i kommunen og fylkesmannen å debattere lokalt hvilke områder som bør prioriteres som verneverdig, mens disse saksbehandlere ikke kan forventes å ha den samme nasjonale oversikten, bl.a. i forhold til andre søknader av lignende art i nabokommuner/fylker. Dagens trend ser ut til å være at stadig flere urørte vassdrag og villmarksområder står under press, mens utvidelsesplaner i allerede regulerte vassdrag får samme langdryge behandling som urørte vassdrag. Det savnes sterke føringer som leder til optimal utnyttelse av gjenværende ressurser i henhold til uttalte nasjonale målsettinger om å redusere den store spredningen i hvordan en bestemt fornybar energimengde hentes ut av våre gjenværende vannkraft- og vindressursene. En økt geografisk konsentrasjon (som alle våre caser er eksempler på) vil bidra til å senke presset på de urørte vassdragene.

6.3. Omforent verdsetting eller sterkere føringer vedr. nasjonale verneverdier og prioriteringer

Prinsippavklaringer knyttet til vern kontra utbygging bør ha kommet lenger på fylkes og/eller nasjonalt nivå, for å skape større forutsigbarhet når nye prosjekter kommer ute på høring. Hvis prinsippet faktisk dreier seg om regionale og/eller nasjonale prioriteringer (i motsetning til lokale) bør disse behandles sentralt før den lokale debatten starter. I fravær av gode overordnede planer (Samlet Plan er i prinsippet utdatert ettersom både kraftmarkedet, vannkraftteknologien og miljøhensyn og tiltak har endret seg betraktelig de siste 25 årene) bør det være mulig å innlede en dialog mellom utbygger og viktige aktører på fylkesnivået med formål om å utarbeide uformelle prioriteringer og målsettinger i felleskap.

Man har vernet en rekke vassdrag mot vannkraftutbygging, men hvilke andre vernebestemmelser utgjør praktisk talt uoverkommelige barrierer for vannkraftutbygging? Det ville vært klargjørende for potensielle fremtidige søkere dersom noen form for føring for hvordan for eksempel våtmarksverdier, elve-deltaer eller andre typiske konfliktområder vil bli behandlet prinsipielt av sentrale myndigheter. Poenget her er å forsøke å spare lokalsamfunn for opprivende debatter med en prinsippavklaring på sentralt nivå på et tidligere tidspunkt.

Som en del av fylkesdelplan for Småkraftutviklingen i Hordaland har man kommet med fylkespolitiske retningslinjer. Disse går en del lengre enn veiledende materialet tidligere har gjort i å samordne konsekvensutredningene og styre hvordan hver enkelt sak behandles i konsesjonsbehandling. Et lignende tiltak for større prosjekter og O/U vannkraftprosjekter kunne vise seg å være et godt tiltak for å hjelpe planleggere og søkere i deres vurdering av hvilke planer som bør fremmes. Det kan også bidra til å føre lokaldebatten inn på de viktigste sporene.

Det finnes flere metoder, men det mangler verdianslag for visuelle effekter og vern, og i den grad slike finnes er de svært usikre.

6.4. Positive effekter

Under konsekvensutredningsfasen bør det kunne rettes økt fokus på positive ringvirkninger for lokalsamfunnet, slik som økte inntekter, sysselsetting, næringsutvikling, innflytting, vedlikeholdsarbeid, og at det kan stimulere til økt bruk av området, inkludert for reiselivsnæringen. Konesjonsbehandlingens fokus på arealbruk, landskap og kulturmiljø, kan, til tross for at den ofte er negativt vinklet, i sluttenden ha en positiv effekt. Videre kan nye adkomstveier, flomdemping og finansiering, registrering og i noen tilfeller utgraving av lokale kulturminner, øke kunnskapen om og fostre lokalt interesser for disse temaene. Eksempler på økt interesse for lokalt kulturarv er Kittilbu Utmarksmuseum, Rørgatestiftelse på Flørli, utgraving i Flørli magasin. Det er imidlertid ikke entydig positivt at kulturminner tilrettelegges for "bruk", men dersom byggeplanene resulterer i utgraving, kan i hvert fall de positive tiltakene som utbyggeren bekoster bli omtalt samtidig.

Utredere bør rette mer fokus på lokal kulturarv og utbyggerens rolle som finansør av registrering og utgravingsarbeid, nye kulturtiltak, rolle som forvalter av gamle bygg, dammer og adkomststruter (Flørli og Bjølvo), bedre potensial for økt turisme (Flørli, Smøla, Dokka). Kanskje det er mulig å bringe dette i fokus ved initiativ og bistand fra utbyggeren i startfasen.

6.5. Politiske prosesser og ankebehandling

Store prosjekter som kan ankes til Stortinget har vært og vil fortsette å være krevende å føre gjennom til en rettskraftig konsesjon. Resultatet av en politisk behandling er lite forutsigbart for en søker, og man vil ikke alltid ende opp med en samfunnsmessig optimal løsning. Lærdommen fra Dokka og senere saker som har blitt anket til Stortinget (for eksempel Øvre Otta, Sauda og Vefsna) er at søkeren bør tilstrebe å unngå en ankebehandling til Stortinget. For å unngå dette kan det være hensiktsmessig å fordype dialogen med de sterke motstandere og forsøke å finne tiltak som demper konfliktene, og imøtekomme krav til fond mv.. I dag foreligger det veldig få planer som er store nok til å forsvare en anke til Stortinget, men det kan komme flere på sikt, og det er fornuftig å teste ulike måter å samarbeide med motstandsgrupper på dagens utbyggingsplaner av middels store størrelse.

Vi har inntrykk av at forvaltningen allerede søker å finne frem til en omforent enighet om det beste prosjektalternativet som kan unngå en anke, men at enkelte motstandere og særinteresser har intensjoner å anke uansett hvor liten del av samfunnet de representerer. Hvis man skal unngå slik politisk behandling i fremtiden kan det være nødvendig å sortere ut hvilke instanser som bør ha rett til å kreve behandling av Stortinget, og eventuelt å vurdere å heve listen for hvilke grunnlag som kan aksepteres som tilstrekkelig for en anke.

6.6. Strammere holdning til frister og kortere behandlingstid

Vi har et inntrykk av at de fleste parter, både søkeren, forvaltningen og enkelte motstandsgrupper ville vært tjent med en raskere, og muligens mer standardisert fastsetting av utredningsprogrammet. Samfunnet får lite igjen for forsinkelser i fastsetting av UP, og dette skaper sannsynligvis en del ekstra arbeid og merkostnad for utredere, samt forsinkelser i innsending av søknader.

Det anbefales at forvaltningen jobber aktivt for å endre denne praksisen i retning av den opprinnelige intensjonen med hele prosessen. Høringsrunden for utkastet til KU-programmet bør føre til at et optimalt utredningsprogram blir fastsatt raskt nok til at de nødvendige undersøkelsene gjøres etter at utredningsprogrammet er fastsatt, ikke i forkant.

Dersom det viser seg at enkelte interessenter ikke overholde høringsfrister vil dette ytterligere trenere prosessen. Det er derfor nødvendig å finne måter å sørge for at høringsfrister faktisk overholdes.

Likeledes bør utredningsprogrammet fastsettes innen et rimelig kort tidsrom uten unødig lang debatt og vurderinger. Den riktige tiden for grundig debatt er etter at resultatene fra konsekvensutredningen foreligger (basert på målrettet feltarbeid). I dag vies det for stor oppmerksomhet og krefter til fastsetting av utredningsprogram i forhold til den etterfølgende og langt viktigere konsesjonsbehandlingen.