



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2018 30 stp

Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning
Bjørn Sønju-Moltzau

**Konsesjonsprosessen for vindkraft – en kvalitativ
analyse med forslag til effektiviserende og
konfliktreduserende tiltak**

The licensing process for wind power - a qualitative analysis with proposals
for more efficient and conflict-reducing measures

Jon Krogvold

Master i Naturforvaltning
Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning

Forord

En tidlig morgen i april våknet jeg til at regnet dunket på taket. Svarttrostens melankolske sang satte bevegelse i den ellers stillestående morgenstunden. Tiden stod tilsynelatende helt stille, og ut av det blå gikk det opp for meg at studietiden straks var ferdig. 18 års skolegang gikk mot slutten. Å fullføre en masterstudie er på mange måter en temmelig stor prestasjon – til tross for at mitt avsluttende bidrag i form av denne oppgaven, kun er en liten dråpe i havet av forskning. Det er nå leit at det fleksible livet man har som student, alle de morsomme og tidvis uproduktive stundene på lesesalen, snart var over.

Jeg føler jeg kommer til å dra god nytte av å ha skrevet om vindkraft og konflikter, etter fem års utdannelse på NMBU. Studietiden har lært meg at verden har nok av problemer å ta tak i, noe denne masteren også bærer preg av. Heldigvis sitter jeg igjen med en sterk motivasjon for å utgjøre en forskjell når jeg nå vandrer inn i arbeidslivet. Selv om jeg ofte faller inn i en komfortabel hverdag der jeg glemmer det som skjer utenfor ring 3, vet jeg at det globale klimaet er forstyrret og at vi trenger fornybar energi. Det klassiske Brundtland-sitatet *nå må vi gjøre noe*, burde blitt tatt på alvor for lenge siden. Da er det vanskelig å lukke øynene for det som er større enn seg selv. Samtidig setter jeg stor pris på uberørt natur. Når jeg nå har skrevet en masteroppgave om utvikling av vindkraft, som oftest skjer i norsk uberørt natur, har jeg opplevd å befinne meg i situasjoner der jeg har måttet ta et personlig oppgjør med mitt eget standpunkt i saken. På denne måten har skrivingen blitt en liten personlig reise.

Jeg takker spesielt Erlend Bjerkestrand og Sissel Jacobsen som engasjerte meg til samarbeidet med NVE. Takk til veileder Bjørn Sønju-Moltzau for gode samtaler, og takk til alle informanter som stilte opp til intervju. Takk til familie og venner som innimellom dro meg ut av masterbobla og viste at det går an å leve litt, selv når man skriver master. Takk til Kristoffer og pappa for nødvendig korrekturlesing. Og ikke minst takk til deg som leser oppgaven – at du leser gjør arbeidet mer meningsfullt.

Oslo 15.05.2018

Jon Krogvold

Sammendrag

I energimeldingen er det satt som politisk mål om å bygge ut mer lønnsom vindkraft, samt å dempe konflikter (Meld. St. 25, 2016). Forskere hevder at dersom konflikter og sosiale aspekter tilknyttet vindkraft ikke implementeres i konsesjonsprosessen som en kritisk faktor for prosjektsuksess, kan dette bli en sterk hindring i å utvikle mer landbasert vindkraft (Wüstenhagen et al., 2007). NVE har ønsket å gjennomføre en studie med mål om å analysere konsesjonsprosessen. Siktemålet er å få frem forslag til tiltak som kan dempe konflikter. Av denne grunn er det prinsipielle målet med denne studien å søke etter forslag til hvordan NVE på en effektiv måte kan utvikle bedre metoder for inkludering og medvirkning, slik at de *ikke-konstruktive* konfliktene kan håndteres bedre. Vesentlig fokus har blitt tillagt de prosessuelle rammene for konsesjonsprosessen, de sosiale aspektene ved vindkraft, og hvordan man som myndighet bør håndtere dette. Studiens metodikk er basert på *grounded theory*. Datainnsamlingen er gjort gjennom kvalitative dybdeintervjuer og litteraturanalyse.

Resultatene fra intervjuene oppsummeres i fire hypoteser om effektive tiltak NVE kan gjennomføre for å imøtekomme målet om å dempe konflikter. Disse er:

- ❖ Veiledere og offentlig informasjon om konsesjonsprosessen på NVE sine hjemmesider bør oppdateres og revideres.
- ❖ Etablere en *veileder for utarbeidelse av melding for vindkraft* som inkluderer en strategisk plan for medvirkning og deltakelse.
- ❖ Bruk av forskningsbasert informasjon bør fremmes. Vurderinger som gjøres i konsesjonsvedtak og ved endringer av planer, bør tydeliggjøres.
- ❖ Hensikten med, og behovet for en nasjonal ramme og landbasert vindkraft i Norge, bør tydeliggjøres.

Analysen av de rettslige rammene for medvirkning viser at medvirkning fra berørte parter er godt forankret i gjeldende lovverk for konsesjonsprosessen. Derfor er det også befolkningens ansvar å bruke de rettighetene de har til å påvirke et prosjekt (Bugge, 2015). Allikevel er det NVE som har hovedansvaret å legge føringer for at konsesjonspraksis blir så god som mulig og for at folk kan oppleve en reell mulighet til å delta og medvirke i prosessen. Som konsesjonsmyndighet bør NVE derfor fremme tydelige krav til hvordan konsesjonsprosessen bør gjennomføres av vindkraftutviklere.

Abstract

In the Norwegian plan for energy politics towards 2030 (Meld. St. 25, 2016) there is a political goal to establish more wind power, and at the same time curb conflicts. Researchers argue that if conflicts and the social aspects associated with wind power are not implemented in the licensing process as a critical factor for success, this can be a strong disadvantage in developing land-based wind power further on (Wüstenhagen et al., 2007). The Norwegian Water Resources and Energy Directorate (NVE) has requested a study aimed at analyzing the licensing process, seeking to promote proposals that might curb conflicts. The principal goal of this study is therefore to seek practical suggestions for how NVE can efficiently construct better methods for inclusion and participation, which hopefully can handle the nonconstructive conflicts. Considerable focus has been pointed towards the procedural framework of the licensing process, the social aspects of wind power, and how to handle this as an authority. The methodology of the study is based on *grounded theory*. Data collection is done through qualitative in-depth interviews and literature analysis.

The results of the interviews are summed up in four hypotheses of effective measures that NVE can implement to meet the purpose of curbing conflicts. These are respectively:

- ❖ Guidelines and public information about the licensing process on NVE's websites should be updated and revised.
- ❖ Establish a *supervisor for the establishment of a wind power notification* which includes a strategic plan for inclusion and participation.
- ❖ Use of research-based information should be promoted. Assessments made in licensing decisions and when changing plans, should be clarified.
- ❖ The purpose and the need for a national framework and wind power in Norway, should be clarified.

At the same time, the analysis of the legal framework with regard to involvement demonstrates that involvement of interests is anchored in the current legislation for the licensing process. Therefore, it is also the responsibility of the population to use the rights they have to influence a given project (Bugge, 2015). Nevertheless, it is NVE's responsibility to establish supervisors for the licensing process to be as good as possible and that people experience a real opportunity to participate and influence this process. As a licensing authority, NVE should therefore provide clear requirements for how the licensing process should be conducted by wind power developers.

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	II
SAMMENDRAG.....	III
ABSTRACT	IV
LISTE OVER FIGURER OG TABELLER.....	VII
ORDLISTE	VIII
1. INNLEDNING.....	1
1.1. BAKGRUNN	1
1.2. TEMA, PROBLEMSTILLING OG OPPGAVEPREISERING	2
1.3. OPPGAVENS STRUKTUR	4
2. METODE OG FORSKNINGSDESIGN	5
2.1. INNLEDNING.....	5
2.2. FORMÅLET MED METODE.....	5
2.3. FORSKNINGSDESIGN.....	6
2.4. DATAINNSAMLING.....	6
2.4.1. Datainnsamling av primærdata.....	6
2.4.2. Innsamling av sekundærdata – litteraturstudie og dokumentanalyse.....	9
2.4.3. Analyse og organisering av data.....	9
2.4.4. Reliabilitet og validitet.....	10
2.5. BEGRENSNINGER OG ERKJENNELSER MED STUDIEN.....	11
2.5.1. Forskerens ståsted	11
2.5.2. Begrensninger ved utvalg	11
2.5.3. Presisering rundt hensikten med oppgaven.....	12
2.5.4. Begrensninger ved litteratur og forskning	12
2.6. OPPSUMMERING METODE OG FORSKNINGSDESIGN	12
3. TEORETISK RAMMEVERK.....	15
3.1. INNLEDNING.....	15
3.2. KRAFTSITUASJONEN OG MÅLSETNINGER FOR VINDKRAFT I NORGE.....	15
3.2.1. Kraftsituasjonen	15
3.2.2. Politiske målsetninger og nasjonal ramme for vindkraft.....	17
3.3. KONFLIKT, KONSESJONSPROSESS OG MEDVIRKNING	17
3.3.1. Perspektiver på vindkraft og konflikt	17
3.3.2. Konsesjonsprosessen.....	19
3.4. RETTSLIGE RAMMER FOR MEDVIRKNING OG INVOLVERING	20
3.4.1. Innledning.....	20
3.4.2. Direktivet for miljøkonsekvensutredninger og direktivet om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer.....	21
3.4.3. Andre rettsregler og forskrifter	23
3.4.4. De rettslige rammene overført til konsesjonspraksis - gjennomgang av veiledere.....	25
3.5. AVSLUTNING TEORETISK RAMMEVERK	26
4. RESULTATER	27
4.1. INNLEDNING TIL TEMATISKE RESULTATER.....	27
4.2. TEMA 1 – VEILEDERE OG RETNINGSLINJERS BETYDNING FOR KONSESJONSPROSESSEN	27
4.3. TEMA 2 – VINDKRAFTMELDING OG STRATEGISK PLAN FOR MEDVIRKNING.....	29
4.4. TEMA 3 – INFORMASJON OG VURDERINGER MED BEDRE, MER PRECIS KVALITET	32
4.5. TEMA 4 – BEHOVET FOR VINDKRAFT OG DEN NASJONALE RAMMEN	35
5. DISKUSJON	39
5.1. RESULTATVURDERING	39
5.2. VEILEDERE OG RETNINGSLINJER BØR REVIDERES.....	39

5.3. EN STRATEGISK PLAN FOR MEDVIRKNING BØR ETABLERES I MELDINGEN	41
5.4. NVEs ANSVAR FOR TYDELIG OG KORREKT INFORMASJON	45
5.5. HENSikten MED VINDKRAFT BØR FORMIDLES	47
6. KONKLUSJON	51
6.1. KONKLUSJON	51
6.2. VIDERE FORSKNING	52
REFERANSER	53
VEDLEGG 1 – INTERVJUGUIDE TIL INTERVJUENE	58
VEDLEGG 2 – DELTAKERE I INTERVJU	59
VEDLEGG 3 – INTERN STRATEGISK PLAN FOR MEDVIRKNING	60
VEDLEGG 4 – EKSTERN STRATEGISK PLAN FOR MEDVIRKNING	61
VEDLEGG 5 – EVALUERING AV MEDVIRKNINGSPROSESSEN	63

Liste over figurer og tabeller

Figur 1: Evaluering av utbyggingen av Jostedal kraftverk.....	2
Figur 2: Forskningsprosessen i studien.....	13
Figur 3: Installert vindkraft i Norge.....	14
Figur 4: Vindkraftverk i Norge.....	16
Figur 5: Den formelle saksgangen i konsesjonsprosessen.....	17

Ordliste

KU – Konsekvensutredning

MD – Miljødirektoratet

MTA-plan – Miljø-, transport- og anleggsplan

NML – Naturmangfoldloven

NRV – Nasjonal ramme for vindkraft

NVE – Norges vassdrags- og energidirektorat

OED – Olje- og energidirektoratet

PBL – Plan- og bygningsloven

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Kravet om redusert klimapåvirkning gjør at energisektoren hver dag stresses til omlegging fra fossil energi til fornybar energi. Vindkraft utgjør en betydningsfull fornybar energikilde, og kostnadene ved å bygge ut vindkraft antas å synke (NVE, 2015a). Både global og nasjonalt forventes vindkraft derfor å være en viktig brikke i det fremtidige fornybare energisystemet. Man ser allerede politiske indikasjoner på at vindkraft kommer til å bygges ut uten subsidier etter at el-sertifikatordningen utgår (Hovland, 2017). Når det gjelder vindkraftressurser stiller Norge i særklasse med sin lange kystlinje som gir gode forhold for vindkraft. Samtidig har Norge en naturkultur med tradisjon for å verdsette uberørt, vill natur. I et slikt spenningsfeltet oppstår en motsetning; vi besitter en natur med uberørte, verdifulle arealer få andre land har, men det er også her de beste vindressursene befinner seg.

TNS Gallup (2016) sin klimabarometer-undersøkelse viser at det er sterk nasjonal enighet om at vi må bygge ut mer fornybar energi. Slike resultater gjør at man som vindkraftutvikler, investor og myndighet, ikke overraskende, kan forvente at befolkningen er positive¹ til utbygging av fornybar energi (Wüstenhagen et al., 2007). Allikevel oppstår det motstand og konflikt ved de fleste vindkraftutbygginger. Hvorfor oppstår lokal motstand når det er en såpass høy nasjonal enighet om å bygge ut mer fornybar energi? I tilfeller som vindkraftutbygginger kan det ifølge Sokoloski et al. (2018) oppstå et fenomen der personer som generelt er positive til vindkraft, blir motstandere når et prosjekt vil berøre dem selv. Et lignende fenomen blir ofte omtalt som *NIMBY*². Slike fenomener gjør at man ikke automatisk kan oversette en nasjonal interesse for vindkraft i befolkningen, til en lokal interesse for vindkraft (Rygg, 2012), og holdninger til vindkraft er noe fundamentalt forskjellig fra holdninger til vindparker (Wolsink, 2007). Det er heller ikke slik at så lenge folk ikke aktivt er imot vindkraft, så er de tilhengere (Batel et al., 2013; Hall et al., 2013). Uheldigvis medfører svake metoder for etablering av undersøkelser som klimabarometeret at man ikke

¹ I virkeligheten finnes det sjelden en homogen «positiv» eller «negativ»-inndeling av holdninger, men heller at det finnes mange variasjoner innenfor disse inndelingene. I masteroppgaven brukes imidlertid kun to variabler for å omtale holdningen til utbygging av vindkraft.

² NIMBY er forkortelsen for "not in my back yard"

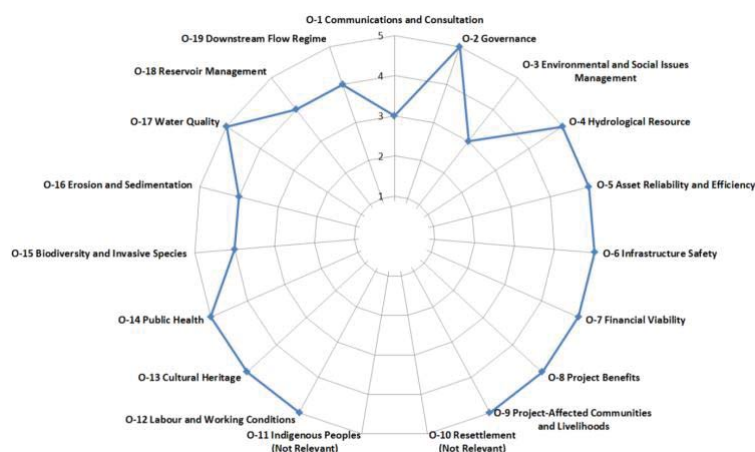
klarer å fange opp forskjellen mellom nasjonal og lokal interesse for vindkraft.

Klimabarmometeret gir derfor feilinformasjon når det gjelder realistiske og faktiske holdninger til vindkraft.

Når vindkraft nå blir mer aktuell i energisystemet enn tidligere, hevder Wüstenhagen et al. (2007) derfor at sosial aksept og lokal motstand mot vindkraft blir en potensielt kraftig barriere mot videre utvikling. For å håndtere konflikter, sikre en god konsesjonsprosess og velge de riktige vindkraftprosjektene, bør de sosiale aspektene ved fremtidige konsesjonsprosesser tillegges økt fokus (McLaren Loring, 2007). Batel et al. (2013) peker på at færre konflikter medfører en mer effektiv konsesjonsbehandling, og at mange konflikter medfører en tregere og mer ressurskrevende behandling. Her foreligger et insentiv til å jobbe for så lave konfliktnivåer som mulig.

1.2. Tema, problemstilling og oppgavepresisering

Min nysgjerrighet overfor temaet *konflikter ved kraftutbygging* ble vekket i en forelesning i et kurs på NMBU. Foreleser viste at ved en evaluering av utbyggingsprosessen ved Jostedal kraftverk (Statkraft, 2013) fikk kommunikasjon og konsultasjon lavest score i evalueringen, se figur 1. Ettersom min faglige bakgrunn ikke er av vesentlig teknisk karakter, fattet jeg interesse for hvordan se sosiale aspektene ved konsesjonsprosessen ivaretas i praksis, og hvilket rettslig rammeverk som behandler medvirkning i kraftprosjekter.



Figur 1: Evaluering av utbyggingen av Jostedal kraftverk. Kommunikasjon og konsultasjon er ett av temaene som scorer dårligst. Kilde: (Statkraft 2012).

Nysgjerrigheten resulterte i at denne masteroppgaven handler om konflikter og vindkraft. Konflikter knyttet til utbygging av kraft er en kjent utfordring, men det gjøres lite med utfordringen i lys av politiske målsetninger som skal nås. Allikevel er det presisert i metodebeskrivelsen for den nasjonale rammen for vindkraft³ som skal ferdigstilles til desember 2018, at denne skal dempe konflikter (NVE, 2017a). Det prinsipielle målet med denne studien er derfor å søke etter praktiske forslag til hvordan NVE kan konstruere bedre, mer operative og proaktive metoder for inkludering og medvirkning. Metodene kan forhåpentligvis håndtere de *skadelige, ikke-konstruktive* konfliktene. Det vil bli satt vesentlig fokus på de prosessuelle rammene for konsesjonsprosessen og de sosiale aspektene ved vindkraft. De sosiale aspektene rundt kraftprosjekter er viktig å legge vekt på når vi skal møte morgendagens energisystem og en teknologiutvikling verden er i ferd med å sette i verk (Batel et al., 2013). Mitt mål er at studien kan bidra til en bedre håndtering av konflikter og holde dialogen med interessenter og berørte på et konstruktivt nivå. Følgende problemstilling er lagt til grunn for studien;

«Hvordan kan NVE på en effektiv måte øke kvaliteten på konsesjonsprosessen med hensyn til medvirkning og konfliktdemping?»

Begrepet «kvalitet» brukes med bakgrunn i et ønske om en strømlinjeformet prosess med færrest mulige fallgruver som kan skape konflikt. Bruk av begrepet «effektiv» betyr at tiltakene ikke må være for ressurskrevende å gjennomføre. I tillegg kan færre konflikter føre til en raskere og dermed mer effektiv konsesjonsbehandling i seg selv (Batel et al., 2013). Problemstillingen vil bli belyst ved å gjennomføre intervjuer med strategisk utvalgte interessenter og gjennom en litteraturstudie av empiri. Det presiseres i metodebeskrivelse til den nasjonale rammen (NVE, 2017a) at rammen ikke skal erstatte dagens konsesjonsprosess. Dette betyr at innkommende vindkraftsøknader etter at NRV er ferdig utarbeidet vil følge samme konsesjonsprosess som i dag. Derfor vil et hovedfokus rettes mot å evaluere dagens konsesjonsprosess for landbaserte vindkraftanlegg over 10 MW. Jeg ser imidlertid få grunner til at prinsippene jeg presenterer ikke er overførbare til andre typer konsesjonsbehandlinger, eksempelvis vannkraft eller kraftnett.

³ Nasjonal ramme for vindkraft omtales heretter som NRV. Mer informasjon om NRV finnes i kapittel 3.2.

Når det gjelder ulike typer kraftutbygging vil faktiske forhold arte seg ulikt fra sak til sak. Det kan derfor oppstå særegne konflikter. Et forsøk på en altomfattende fremstilling av temaet vindkraft og konflikt, eller hvordan konsesjonsprosessen burde gjennomføres i en ideell verden, ville ikke latt seg beskrive i en masteroppgave. Det har derfor vært nødvendig med begrensninger for hva som skal undersøkes. Dette fokuset ligger i problemstillingens formulering: At tiltakene må kunne betegnes som effektive, de må øke kvaliteten på prosessen, og de må kreve minimalt med ressurser å iverksette.

Det ligger i sakens natur at en konfliktfri prosess er utopisk. Formålet med studien er imidlertid ikke å sikre en konfliktfri prosess, men heller å undersøke hvordan man på en mest mulig effektiv måte kan håndtere det faktum at det aldri kommer til å bli konfliktfritt å bygge ut stor infrastruktur i naturen. Dette aspektet med studien mener jeg det er viktig å ha i mente underveis i lesingen. En viktig klargjøring er at det ikke er et formål at studiens forslag til en mindre konfliktfull prosess automatisk fører til at det blir lettere å få konsesjon. En bedre prosess skal tvert imot sikre at konsesjonsvurderingen baseres på de faktiske forholdene der ute i det virkelige, sosiale samfunnet.

1.3. Oppgavens struktur

I kapittel 1 blir oppgaven satt i kontekst, og tema og problemstilling for oppgaven blir presentert. Kapittel 2 presenterer den metodiske tilnærmingen som forskningsprosessen er basert på. Grounded theory er brukt som forskningsdesign. Designet har retningslinjer for hvordan datainnsamling og analyse skal gjøres, og dette er gjort rede for. Kapittelet avsluttes med en presentasjon av studiens begrensninger og erkennelser tilknyttet gjennomføringen. Kapittel 3 gir en redegjørelse for det teoretiske rammeverket som studien er basert på og bygget opp rundt. Dette dreier seg om politiske mål for fremtidig vindkraftutvikling, perspektiver på vindkraft og konflikt, konsesjonsprosessens gjennomføring, en analyse av rettslige rammer for konsesjonsprosessen og en avsluttende oppsummering. Resultatene fra datainnsamlingen presenteres i en tematisk inndeling i kapittel 4. I kapittel 5 drøftes resultatenes betydning for konsesjonsprosessen. Det teoretiske rammeverket trekkes inn i drøftingen. Avslutningsvis i kapittel 6 presenteres en konklusjon, og resultatene fra studien oppsummeres i fire hypoteser som forsøker å svare på problemstillingen.

2. Metode og forskningsdesign

2.1. Innledning

Metode i forskning legger grunnlaget for hvordan man skal gjennomføre forskningsprosessen. Den empiriske forskningsprosessen som har blitt lagt til grunn i studien, har som formål å etablere noen tematiske resultater med forslag til hvordan NVE kan øke kvaliteten på og effektivisere konsesjonsprosessen med hensyn til konflikthåndtering, medvirkning og involvering. Forskningsmetodikk og forskningsdesign er primært basert på Nyheim (2013) sin metodiske tilnærming i hennes masteroppgave, i tillegg er Johannessen et al. (2011) *forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* brukt som metodisk veileder.

I det følgende vil jeg beskrive studiens metodiske tilnærming og forskningsdesign, og redegjøre for metodikk for datainnsamling og dataanalyse. Avsluttende i kapittelet er det redegjort for avgrensninger og erkjennelser i tilknytning til studien.

2.2. Formålet med metode

Formålet med metode og forskningsdesign er å lage en *oppskrift* på hvordan man skal gjennomføre undersøkelsen fra start til slutt på best mulig måte. Hovedmålet er å søke etter svar på problemstillingen. Etter prinsippet om en pålitelig forskningsprosess skal det derfor være mulig å gjennomføre undersøkelsen på nytt og få samme resultater, i tillegg til at studien bør kunne generaliseres. Johannessen et al. (2011) trekker frem at en kvalitativ undersøkelse har til hensikt å gi fylldige beskrivelser av menneskers sosiale virkelighet, mens kvantitative tilnærminger gjerne har som formål å kartlegge sosiale fenomeners utbredelse. Når man benytter kvalitative metoder, har man mulighet til å få frem dybdeinformasjon fra en målgruppe gjennom intervjuer. En sentral del av datainnsamlingen i denne masteroppgaven er gjennomført med kvalitative intervjuer med representanter for vindkraftbransjen, myndigheter og interesseorganisasjoner. Målet med dette var å belyse hvordan disse opplever konsesjonsprosessen og konflikt. Av denne grunn bygger studien på en kvalitativ metode der tekst gir resultater og meningsinnhold. Kvalitative metoder har imidlertid flere ulike forskningsdesign som kan brukes for å tilnærme seg problemstillingen.

2.3. Forskningsdesign

Å bruke et anerkjent forskningsdesign gjør det mulig å komme frem til en god og pålitelig forskningsprosess som også er etterprøvbar. I min studie har jeg sett det hensiktsmessig å bruke forskningsdesignet grounded theory. Et kjennetegn med grounded theory er ifølge Johannessen et al. (2011) at «forskeren utvikler nye teorier med utgangspunkt i data. Disse teoriene kan i noen tilfeller være litt mer abstrakt enn dataene skulle tilsi, men de skal allikevel ha forankring i dataene.» Videre påpekes det at problemstillingen ikke må være for spesifikk, ettersom dataene i stor grad skal være styrende for de konkrete resultatene. Forskningsdesignet egner seg derfor best der problemstillinger er åpne og undersøkende. Når man skal undersøke et såpass åpent og lite konkret tema som konsesjonsprosessen for vindkraft, valgte jeg å etablere en vid problemstilling som gjorde det mulig å holde seg åpen til dataene som kom frem i intervjuene.

Et annet kjennetegn ved grounded theory er at forskeren henter inn informasjon fra noen få enheter gjennom detaljert og omfattende datainnsamling. Når en forsker skal etablere nye teorier ved bruk av forskningsdesignet, begynner den analytiske prosessen ved datainnsamling (Charmaz, 2006). I denne studien ble kvalitative intervjuer valg som datainnsamlingsmetode. I tillegg kan man ifølge Charmaz (2006) også benytte annet datamateriale. For å svare på problemstillingen har jeg derfor sammenlignet kvalitative intervjuer med annet datamateriale i form av eksisterende empiri. Underveis i forskningsprosessen har jeg forsøkt å ha en eksplorativ tilnærming til dataene for å identifisere tiltak som kan forbedre konsesjonsprosessen.

2.4. Datainnsamling

Datainnsamlingen har basert seg på to kilder, henholdsvis primærdata fra kvalitative intervjuer og sekundærdata fra empiri. Innsamlingsmetodene blir her redegjort for.

2.4.1. Datainnsamling av primærdata

Forberedelser til intervju

Hensikten med intervjuene var å samle inn primærdata om hvordan konsesjonsprosessen bør gjennomføres for å redusere konflikter i tilknytning til vindkraftprosjekter. Primærdata kjennetegnes som data man aktivt samler inn og skaper selv (Sundbye & Nisted, 2012).

Datainnsamlingen har blitt gjort gjennom kvalitative intervjuer. I forberedelsene ble en semi-strukturert intervjuguide utarbeidet. Når man benytter en semi-strukturert intervjuguide blir intervjuet mer en samtale enn et rent spørsmål-svar-intervju. For uerfarne intervjuere som meg selv var det derfor hensiktsmessig å benytte seg av en guide for å holde en viss fremdrift og struktur på intervjuene.

Bruk av empiri ved utarbeidelse av intervjuguiden

Grounded theory er et eksplorativt design der man må la dataene være styrende for teoriene/hypotesene man etablerer fra resultatene (Johannessen et al., 2011). En risiko dersom man baserer intervjuene på teori kan ifølge Charmaz (2006) være at man i større grad leter etter data som passer inn i forhåndsbestemte teorier heller enn å la datamaterialet skape teoriene. Samtidig anbefales det at intervjuene ikke er helt ustrukturerte heller, men at en litteraturgjennomgang kan gi forskeren en god bakgrunnsinformasjon om forskningstemaet (Jacobsen, 2015). Utarbeidelsen av intervjuguidene⁴ baserte seg delvis på litteratur om konsesjonsprosessen og forskning på de sosiale aspektene i forbindelse med vindkraftutbygging. Formålet var å teste problemstillingen på bakgrunn i eksisterende teorier, samt utvikle nye teorier. I intervjuene ble det drøftet eksisterende teorier om hva som kjennetegner en god konsesjonsprosess⁵. Ved å basere intervjuguidene på teorier, har jeg unngått at spørsmålene ble upresise og for åpne. En masteroppgave er en kort forskningsprosess med klare tidsbegrensninger, der målet er å gjøre en så presis og overførbar studie som mulig. En empirisk forankring styrker undersøkelsens verdi og relevans, og det kan hevdes at man kommer raskere frem til relevante resultater, enn om man begynner forskningsprosessen helt åpent. Etterhvert som intervjuene pågikk, ble også nye spørsmål utviklet på bakgrunn av interessante temaer som kom frem i intervjuer. Underveis har jeg ikke opplevd å bli begrenset i å etablere gode teorier fra datamaterialet, eller å holde et åpent sinn overfor dataene.

⁴ Se vedlegg 1

⁵ Et eksempel på en empirisk teori som ble drøftet med informantene var Hall et al. (2013) sine teorier om kritiske suksessfaktorer for en god konsesjonsprosess. Dette bygger på at tillit, prosessuell rettferdighet og rettferdig fordeling av goder og ulemper er essensielt for å redusere konflikter i en konsesjonsprosess.

Utvalg til intervju

Kvantitative undersøkelser bruker som regel tilfeldige utvalg fra populasjoner. Hensikten med kvalitative undersøkelser er snarere å få mest mulig kunnskap om et fenomen, og derfor kan utvalget være strategisk valgt (Johannessen et al., 2011). I denne oppgaven er det benyttet en strategisk utvelgelse av parter hvor utvelgelsen er gjort fra sentrale interessenter og aktører innen vindkraftbransjen som kan gi nødvendig innsikt i konfliktproblematikken. Omfanget på antall informanter vil variere fra prosjekt til prosjekt, men med tidsbegrensningene en masteroppgave setter, så jeg det hensiktsmessig å forsøke å rekruttere 8-10 informanter. For å få kartlagt så mange konstruktive tilbakemeldinger til forbedringer i konsesjonsprosessen som mulig, bestod informantene av personer med ulike perspektiver i form av at informantene jobber i organisasjoner med ulike formål i tilknytning til vindkraft. Dette inkluderer både de som er mot vindkraft, de som kan betegnes som nøytrale og de som er for utbygging vindkraft. Ideelt sett burde studien inkludert flere informanter med flere tilnærminger til vindkraft og konflikt, men jeg mener allikevel utvalget er stort nok til å undersøke temaet vindkraft og konflikt. Jeg mener også utvalgsgruppen har representative synspunkter og holdninger, sammenlignet med de man kan finne hos interessenter i en reell konsesjonsprosess.

Etter å ha fastslått hvilke *parter* jeg ønsket å ha med i undersøkelsen, bestod neste steg i å invitere *enkeltpersoner* til å delta. Som nevnt gikk utvelgelsen ut på å kartlegge strategiske personer som kan fremskaffe informasjon om temaet studien undersøker. Jeg valgte derfor følgende kriterier som personer måtte oppfylle for å delta i studien:

- ❖ *Personen bør ha kjennskap til konsesjonsprosessen slik den er i dag.*
- ❖ *Personen bør ha kjennskap til nasjonal ramme for vindkraft, hvordan denne utarbeides og hvilket formål den har.*
- ❖ *Personen må ha kjennskap til NVEs rolle som konsesjonsmyndighet.*

Informantene bestod av representanter fra Norwea, La Naturen Leve, Miljødirektoratet, to anonyme vindkraftutviklere fra to ulike selskaper, Naturvernforbundet, jus-professor Ole Kristian Fauchald og ordfører i Åfjord kommune Vibeke Stjern. Informantene ble personlig kontaktet på mail eller telefon.

Gjennomføring av intervjuene

Totalt ble åtte dybdeintervjuer gjennomført. Intervjuet med La Naturen Leve skjedde med to informanter. Intervjuene varte i gjennomsnitt om lag én time, noe som ifølge Johannessen et

al. (2011) bør være tilstrekkelig med tid for å innhente dybdeinformasjon. Intervjuene ble gjennomført på et kontor eller møterom på arbeidsplassen til den aktuelle informanten. Intervjuene ble tatt opp på to lydopptakere. Skriftlige notater ble tatt underveis for å gi viktige stikkord til analysen. Ved bruk av grounded theory er det hensiktsmessig å få frem dybdeinformasjon (Johannessen et al., 2011), og derfor ble oppfølgingsspørsmål og utdypingsspørsmål flittig brukt underveis i intervjuet. Dette skapte en god dialog heller enn rene spørsmål og svarseanser, og fikk frem gode, dyptgående beskrivelser. Etter intervjuene ble de transkribert.

Ved intervjuer kan det oppstå en informant-intervjuer-forhold som kan prege intervjuets resultater. Med dette menes at det kan oppstå et tillitsforhold som påvirker informantens ærlighet. Som intervjuer var jeg derfor oppmerksom på hvordan jeg forholdt meg til informanten. Jeg forsøkte å forholde meg så nøytral som mulig for å unngå risikoen i å «prege» resultatene i form av det som ble sagt underveis i intervjuene.

2.4.2. Innsamling av sekundærdata – litteraturstudie og dokumentanalyse

I forskning er det vanlig å sammenligne egne dataresultater med eksisterende empiri, kalt sekundærdata (Sundbye & Nisted, 2012). Derfor er det gjort litteratursøk for å drøfte resultatene fra intervjuene med empiri, samt at empirien bidro til å utarbeidelsen av intervjuguidene. Ved litteratursøk er hovedsakelig Oria, ScienceDirect og Google Scholar brukt som søkemonitorer, hvorav følgende søkeord er benyttet; *wind power*, *wind energy*, *conflict*, *energy*, *sosial acceptance*, *public acceptance*, *local opposition*, *success factors*. NVEs veiledere og informasjons-dokumenter som beskriver konsesjonsprosessen er også brukt som datamateriale i studien.

2.4.3. Analyse og organisering av data

Intervjuene ble transkribert og analysert med en metode som er inspirert av grounded theory. Ved bruk av grounded theory foregår datainnsamlingen og analysen parallelt, og data må analyseres både under selve intervjuet, ved notatskriving, ved transkribering og ved hovedanalysen (Charmaz, 2006). På denne måten kan forskeren danne seg en oppfatning om hva som er sentralt i dataene, og rette søkelyset mot dette underveis i forskningsprosessen (Johannessen et al., 2011). Under datainnsamlingen dukket det opp mønstre eller gjennomgående «tematiske resultater» som beskrev hovedtrekk i dataene. For å komme frem

til de tematiske resultatene, var en sentral del av analysen å kode, eller merke disse mønstrene. Til dette formålet ble det brukt fargekoding av nøkkeltemaer og fellestrekk i dataene fra de ulike intervjuene, som deretter kunne tematiseres. Denne analysen begynte allerede underveis i intervjuet ved å gjøre notater av sentrale likhetstrekk mellom de ulike intervjuene. Den samlede analysen bestod i å analysere funnene fra intervjuene opp mot allerede eksisterende forskning på feltet. Det var dermed mulig å identifisere om empirien understøttet funnene fra intervjuene. Analysen har resultert i de tematiske resultatene i kapittel 4. Når data og empiri var analysert og drøftet, ble det dermed mulig å trekke en konklusjon ut i fra analysen.

2.4.4. Reliabilitet og validitet

Reliabilitet i en studie dreier seg om hvordan data samles inn og analyseres, og refererer til hvorvidt metoden belyser det fenomenet den har til hensikt å belyse. Reliabilitet sier også noe om studiers pålitelighet og nøyaktighet (Johannessen et al., 2011). Begrepene bør drøftes i kvalitative undersøkelser, spesielt siden kvalitative metoder er vanskeligere å duplisere ettersom forskerens skjønn er med på å forme dataene. I denne studien har jeg fulgt en anerkjent metodikk og forskningsdesign, gjort rede for svakheter, begrensninger og erkjennelser. Dette mener jeg bidrar til å styrke studiens reliabilitet, og gjør oppgaven mer etterprøvable.

Begrepet validitet dreier seg om hvor gyldig eller overførbar studien er, og hvorvidt det er samsvar mellom det fenomenet som undersøkes og operasjonaliseringen (Johannessen et al., 2011). Med andre ord, dersom studien er gyldig i en realistisk situasjon kan man hevde at studien har høy validitet. Indre validitet vurderer om studien faktisk måler det den har til hensikt å måle, mens ytre validitet tilsier at studien kan generaliseres og overføres til andre settinger enn de som er studert. For å styrke indre validitet er det vanlig å sammenligne funn med annen forskning. Dersom funn sammenfaller med eksisterende teorier fra annen forskning, kan dette styrke resultatenes indre validitet (Jacobsen, 2015). Dette har vært sentralt gjennom hele analysen, samt at temaet for denne masteroppgaven er forsøkt satt inn i en virkelig kontekst. For å styrke studiens ytre validitet har jeg gjort intervjuer med et representativt utvalg av interessenter tilknyttet vindkraft. Dette mener jeg gjør studien spesielt egnet til å overføres til andre situasjoner. I tillegg er konsesjonsprosessen et analyseobjekt som i senere situasjoner vil la seg studere. Allikevel vil ikke studiens ytre validitet bli tydelig

før de etablerte hypotesene blir testet i virkeligheten. Hypotesene som er utformet er kun antagelser på tiltak som syntes rimelige for å redusere konflikter. I seg selv har ikke hypotesene et empirisk belegg, og derfor må hypotesene må derfor undersøkes videre. Forslag til videre forskning redegjøres for i kapittel 6.

Forskningsprosjektet ble innmeldt til norsk senter for dataforskning (NSD) på bakgrunn av at studien ville inneholde personopplysninger. Studien ble godkjent og alle informantene har samtykket til deltakelsen i studien.

2.5. Begrensninger og erkjennelser med studien

2.5.1. Forskerens ståsted

Når man studerer et tema der forskeren kan ha et personlig ståsted, er det etter min mening moralsk riktig av forskeren å gjøre rede for sitt standpunkt i saken. Dette gjelder spesielt i studier der forskerens bakgrunn i noen grad kan prege hvilket fokus man har i forskningsarbeidet, og til dels fordi ens eget ståsted kan «farge» arbeidet. Vindkraft og konflikt berører mennesker og deres livskvalitet. Derfor mener jeg at kontakt med mennesker på en respektfull måte bør være en selvfølge ved utbyggingssaker. Ingen ønsker å ødelegge klimaet eller å bidra til tap av biologisk mangfold. Spørsmålet er om vi best mulig klarer å forhindre begge deler med vindkraft. Jeg mener vindkraft er en fantastisk ressurs og kilde til fornybar energi, men kun der teknologien har en reell nytteeffekt og i minst mulig grad går på bekostning av ikke-fornybare verdier som biologisk mangfold. Jeg mener imidlertid at konsekvensutredninger skal fange opp negative og positive konsekvenser og redegjøre for dem, og at dette gir en reell mulighet til å vurdere de samlede effektene.

2.5.2. Begrensninger ved utvalg

Utvalget av informanter er ikke uttømmende innenfor mulige aktører og parter med interesse i vindkraft. Hadde ressursene og tilgjengelig tid tillatt større omfang på studien, ville utvalget ideelt sett hatt en større bredde og bedre representativitet. Dette kan være en kilde til begrensninger i generalitet og representativitet av studien. Allikevel vurderer jeg datamaterialet til å være såpass omfattende og uttømmende at det representerer gode synspunkter på hvordan konsesjonsprosessen kan forbedres.

2.5.3. Presisering rundt hensikten med oppgaven

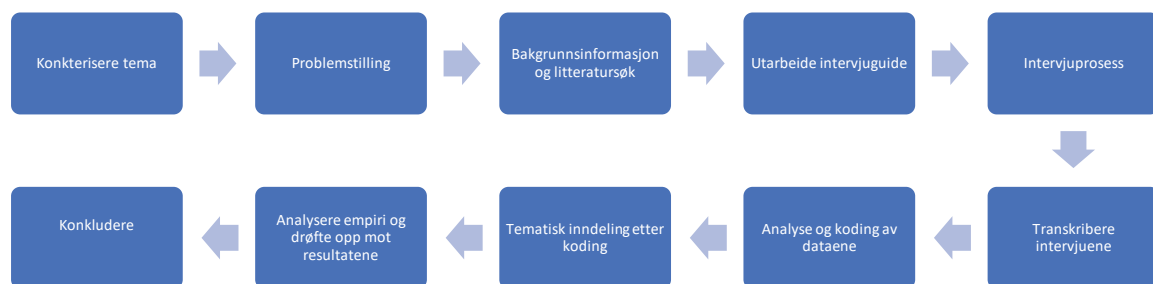
Som nevnt i introduksjonen er det ikke en hensikt med studien å sikre at alle konsesjonssøknader får konsesjon ved at man overkommer konflikt eller motstand som en snarvei til å få konsesjon. I denne studien undersøkes prosessen og hvordan sosiale forhold blir ivarett isolert sett, og ikke hvordan prosessen fører til et gitt resultat. Det ville vært uheldig å fremme forslag til hvordan å effektivisere prosessen og redusere konflikter *med mål om å få bygd ut flere vindkraftverk*. Målet må være å sikre at inkluderings- og medvirkningsapparatet i konsesjonsprosessen i størst mulig grad holder konflikter på et konstruktivt nivå. Medvirkning må bidra til et sterkt og lokalt forankret prosjekt som får konsesjon på grunnlag av riktige vurderinger, og som legger til grunn et perspektiv om at man kan lære av motstanderes synspunkter (Aitken, 2010).

2.5.4. Begrensninger ved litteratur og forskning

En begrensning med studien kan være knyttet til empirien som er brukt. Disse studiene representerer caser fra Storbritannia, Danmark, Tyskland og Australia. Disse landene har helt andre forutsetninger for utbygging av fornybar energi enn Norge, da de har mindre fornybar kraftforsyning, de har andre naturgitte forutsetninger enn Norge og det kan hevdes at de har en annen natur-kultur enn Norge. Jeg er derfor åpen om at dette kan sette en begrensning for studienes relevans for denne masteroppgaven.

2.6. Oppsummering metode og forskningsdesign

Formålet med studien er å analysere konsesjonsprosessen for å fremme forslag til tiltak NVE kan gjennomføre for å forsøke å redusere konflikter i tilknytning til konsesjonsprosessen. Studien baserer seg på en kvalitativ metodikk der dataene er samlet inn fra kvalitative intervjuer, og sammenlignet med empiri. Forskningsdesignet som har blitt lagt til grunn er *grounded theory*. Formålet med bruk av dette designet er å etablere teorier som er videreutviklet eller forankret i data og empiri. Ved et slikt design foregår analyse parallelt med datainnsamlingen, og en sentral del av analysen består i å kode eller merke data med spesielle kjennetegn for å kunne dra sammenhenger mellom dataene man samler inn. Disse sammenhengene er samlet sammen og det er blitt etablert tematiske resultater ut fra dataene. Resultatene er deretter drøftet i lys av eksisterende empiri, og til slutt er det gitt en konklusjon. Oppsummert har forskningsprosessen foregått på måten forklart i figur 2.



Figur 2: Forskningsprosessen i studien.

3. Teoretisk rammeverk

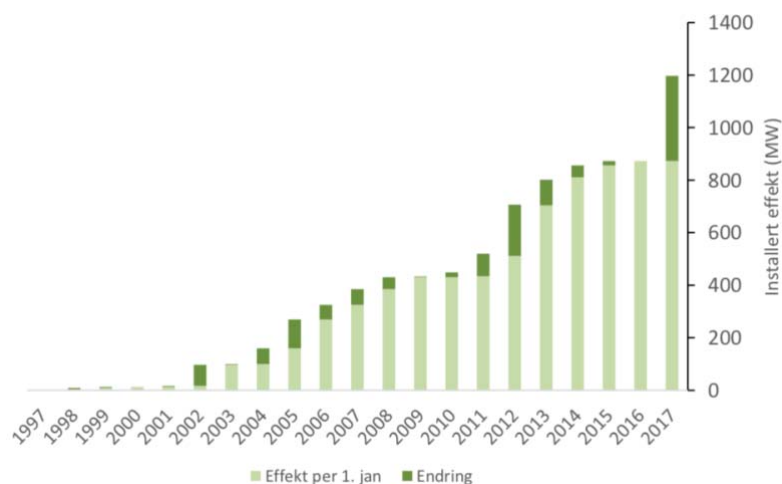
3.1. Innledning

Studiens problemstilling krever en tverrfaglig tilnærming som benytter teori fra ulike fagdisipliner. Det teoretiske rammeverket har som formål å gi en innføring i ulike aspekter som er viktige ved en konsesjonsprosess, som vil være nyttige for å sette resultatene i sammenheng. Først gis en innføring i politiske målsetninger, deretter ulike perspektiver på vindkraft og konflikt, og til slutt gjøres det rede for en analyse av de rettslige rammene som konsesjonsprosessen bygger på med hensyn til medvirkning.

3.2. Kraftsituasjonen og målsetninger for vindkraft i Norge

3.2.1. Kraftsituasjonen

Det presiseres i energimeldingen (Meld. St. 25, 2016) at det skal legges til rette for utbygging av mer lønnsom fornybar vindkraft. Man kan hevde dette har blitt tatt på alvor når man ser hvor mye som ble bygget ut i 2017. I dette året skjedde den største årlige utbyggingen av norsk vindkraft i historien med 324 MW installert effekt (NVE, 2018), se figur 3.



Figur 3: Figuren viser installert vindkraft i Norge. Søylene viser total installert effekt i slutten av året. Den lysegrønne delen av søylene viser installert effekt i begynnelsen av året og den mørkegrønne delen viser endring i effekt ilt år. Kilde: (NVE, 2018).

Ved utgangen av 2017 hadde vindkraftverk i Norge en samlet installert effekt på 1188 MW. Dette utgjorde en kraftproduksjon på 2,85 TWh, altså 1,9 % av total norsk kraftproduksjon (NVE, 2018). Disse vindkraftverkene vises i figur 4 med mørkegrønn farge. Ved utgangen av 2017 var også flere vindkraftverk under bygging, tilsvarende 1590 MW, med en forventet

årsproduksjon på 5,4 TWh. Disse kraftverkene vises i figur 4 med lysegrønn farge. Ifølge NVE (2017b) var det i tillegg gitt konsesjon til prosjekter tilsvarende 3882 MW med forventet årsproduksjon på om lag 10,5 TWh. Disse prosjektene er imidlertid ikke besluttet bygget, eller byggingen har ikke startet. Disse kraftverkene vises i figur 4 med lyseblå farge. Dersom alle prosjektene som er under bygging eller det er gitt konsesjon til, realiseres og oppnår den forventede produksjonen, kan Norge ifølge NVEs rapporter i teorien få om lag 6660 MW installert effekt. Forventet årsproduksjon vil da være på om lag 18,75 TWh.



Figur 4: Vindkraftverk i Norge. Mørkegrønne sirkler viser utbygde vindkraftverk. Lysegrønne sirkler viser prosjekter under bygging. Blå sirkler er konsesjoner som er gitt. Kilde: (NVE kart, ukjent årstall).

I sammenheng med fornybardirektivet satt Norge seg et mål om å øke fornybarandelen i energibruken⁶ til 67,5 % innen 2020. I 2014 nådde vi et nivå på 69,2 % (Stavangerregion, 2016). Innenfor energiproduksjon isolert sett hadde Norge allerede nådd fornybarandelen da direktivet ble vedtatt, ettersom norsk kraftproduksjon i lang tid har bestått av tilnærmet 100 % vannkraft. I 2017 var norsk kraftproduksjon på ca. 96 % vannkraft, 2 % vindkraft og 2 % fornybar varmekraft (SSB, 2018).

⁶ Energibruken her innebærer el-produksjon, varme og kjøling, og transport

3.2.2. Politiske målsetninger og nasjonal ramme for vindkraft

Det helt overordnede målet for vindkraft i Norge blir presisert i Energimeldingen (Meld. St. 25, 2016) ved at «regjeringen vil legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge.» I tillegg ønsker regjeringen å «legge opp til en politikk som demper konflikter og bidrar til at de beste lokalitetene blir valgt.» På bakgrunn av målene ønsket regjeringen å etablere en nasjonal ramme for vindkraft med formål å definere større landområder der det kan legges til rette for utbygging av vindkraft. Rammen kan også bidra til en forutsigbar og effektiv konsesjonsbehandling av fremtidige vindkraftprosjekter⁷. Stortinget erkjenner også i energimeldingen at konflikter er en hovedkilde til tids- og ressursbruk i vindkraftprosjekter (Meld. St. 25, 2016).

I februar 2017 leverte olje- og energidepartementet derfor en bestilling til NVE, der de gav NVE i oppdrag å utarbeide en nasjonal ramme for vindkraft (Olje- og energidepartementet, 2017). I tillegg til målene om en forutsigbar og effektiv konsesjonsprosess, presiseres det i bestillingsbrevet at «vindkraftprosjekter har i noen tilfeller ført til betydelige lokale konflikter (...) og disse erfaringene tilsier at det er behov for i noe sterkere grad å styre hvor det søkes om konsesjon fremover.» Dette kan vurderes til at en lav konfliktgrad gir kortere tidsbruk enn høy konfliktgrad. Dersom man ønsker å effektivisere konsesjonsbehandlingen, bør man derfor arbeide for en så lav konfliktgrad som mulig. NVE forankret det politiske målet om å dempe konflikter i metodebeskrivelsen (NVE, 2017a). På bakgrunn av bestillingen fra OED og det faktum om at det er et politisk mål å redusere konflikter og effektivisere konsesjonsprosessen i tilknytning til vindkraft, ønsker NVE nå et tilleggsprosjekt som går gjennom rutiner og prosesser med hensyn til konflikter og mulige forbedringer. Dette er bakgrunnen for temaet og formålet med denne masteroppgaven. I det følgende vil jeg se nærmere på kjennetegn ved vindkraft og konflikt.

3.3. Konflikt, konsesjonsprosess og medvirkning

3.3.1. Perspektiver på vindkraft og konflikt

Innledningsvis introduserte jeg motsetningen i at vi besitter en natur med uberørte, verdifulle arealer, men det er også her de beste vindressursene befinner seg. Konsekvensen blir en interessekonflikt knyttet til arealer og hvordan disse skal disponeres (Winge, 2013).

⁷ Se punkt 15.3.2 i Energimeldingen

Konflikter som oppstår ved vindkraftutbygginger vil i hovedsak dreie seg om substansielle uenigheter. Det vil si at enkelte interessenter er grunnleggende uenige i hvordan et areal bør disponeres, og at interessene ikke er forenlige. I tillegg opplever enkelte at byrdene bæres lokalt, og at nytten tilfaller andre steder enn der arealinngrepet skjer. Andre tiltak, slik som hytteutbygging eller golfbaner, har derimot nytteverdi der tiltaket etableres slik at aksepten for tiltaket kan være større (Winge, 2013).

Omfattende planer om ny energiutbygging utgjør et stort konfliktpotensial med andre arealinteresser i utmarksområdene (Winge, 2013). I Danmark og Tyskland plasseres vindturbiner der hvor det er eksisterende infrastruktur, noe som er mulig fordi det stort sett er flat topografi med jevn vind, og det spiller mindre rolle hvor turbinene plasseres. I Norge derimot har vi svært kupert topografi, og det blåser – og dermed bygges – mest på knauser, topper og åpent snaufjell. Slike utmarksområder er gjerne av særlig verdi for arealinteresser som er sårbare for arealbruksendringer, med tanke på spesielle kvaliteter for biologisk mangfold, naturlandskap og friluftsliv (Riksrevisjonen, 2006-2007 p. 51-56). Motsetningene man møter ved nasjonal arealdisponering blir tydelige. Vi har mange ambisiøse politiske mål som i teorien skal koordineres. Ved flere utbyggingstiltak er det en risiko for at det oppstår en målkonflikt mellom ulike temaer, enten det er utbygging av vei, jernbane, vindkraft eller hyttefelt. I tilknytning til vindkraftprosjekter dreier dette seg om å ta hensyn til alt fra mål om å stanse tap av biologisk mangfold (Regjeringen, 2018c), mål om vern av landskap (Regjeringen, 2018b), mål om lønnsom utbygging av fornybar energi (Meld. St. 25, 2016), mål om å ivareta rein (Regjeringen, 2017), samt mål om å stanse klimaendringer (Regjeringen, 2014a). Alle målsetningene gjør det krevende å koordinere temaene i en samlet disponering av arealene. Den største utfordringen er at alle temaene har en fellesnevner – de krever store, sammenhengende arealer.

På lokalt nivå er utfordringene i mindre grad knyttet til overordnede målkonflikter, men går mer på substansielle og subjektive meninger. I en undersøkelse av Rygg (2012) ble det kartlagt de typiske temaene som lokale innbyggere fra ulike steder i Norge mente potensielt kunne komme i konflikt med vindkraft. De mest sentrale temaene var folks bekymringer for flora og fauna, visuelle påvirkninger eller risiko for støy, og bekymringer i tilknytning til båndlegging av arealer. Fra internasjonalt standpunkt understøttes dette bredt (Jobert et al., 2007; Pohl et al., 2018; Wolsink, 2007).

En utfordring i miljøraker er at naturen og verdiene ikke kan tale sin egen sak (Bugge, 2015). I tilknytning til konsesjonsprosessen representeres derfor naturen av interesseorganisasjoner og faginstanser som opptrer på naturens vegne og taler dens sak (Bugge, 2015). Dette skjer gjennom at berørte har rett til å si sin mening i saker som berører interessen de representerer. Ifølge Winge (2013) opplever vi en tilspisset arealkonflikt. Det kan derfor hevdes at det blir viktigere og viktigere å implementere de sosiale aspektene i konsesjonsprosessen slik at alle representanter for ulike interesser får medvirke. For å gi et innblikk i hvordan de sosiale aspektene tas hensyn til ved utbygging av fornybar energi, vil jeg gi en presentasjon av de rettslige rammene for medvirkning i konsesjonsprosessen. Først vil det være hensiktsmessig å gi en kort innføring i gjeldende konsesjonspraksis som bygger på de rettslige rammene for medvirkning.

3.3.2. Konsesjonsprosessen

Konsesjonsprosessen har en formell fremgangsmåte som alltid følges, gitt en viss størrelse på kraftverket, se figur 5 (Vindportalen, ukjent årstall). Overordnet består prosessen i at tiltakshaver først utarbeider en melding om prosjektet med forslag til utredningsprogram. I den anledning er det ofte et folkemøte, etterfulgt av en høring hvor de som ønsker det, kan sende inn høringsuttalelser til NVE. Folkemøtet og høringsuttalelsene er de første formelle kravene til medvirkning fra berørte parter. Deretter fastsetter NVE et utredningsprogram som legger grunnlaget for konsekvensutredningen tiltakshaver må gjennomføre. Dersom det kommer frem forhold i høringsuttalelsene som NVE vurderer å være viktige å implementere i utredningsprogrammet, blir forholdene implementert i utredningsprogrammet. Deretter gjennomfører tiltakshaver konsekvensutredningen og sender søknad sammen med konsekvensutredningen til NVE. Etter at søknaden også har blitt offentliggjort, arrangeres det ytterligere et folkemøte, som igjen etterfølges av muligheten for å sende inn høringsuttalelser til NVE. Deretter fattet NVE vedtak om å gi konsesjon eller ikke. I tillegg til klage- og innsigelsesmuligheter er folkemøter og høringer de formelle mulighetene til å medvirke i konsesjonsprosessen.



Figur 5: Den formelle saksgangen i konsesjonsprosessen (Vindportalen, ukjent årstall).

Føringer for medvirkning og inkludering av berørte parter i konsesjonsprosessen er forankret i et rettslig rammeverk. Offentlige beslutninger krever en demokratisk tilnærming og NVEs handlingsrom innenfor konsesjonsprosessen bygger på disse kravene og rammeverkene. Av denne grunn er det naturlig å redegjøre for dette, og hvordan praksisen er i dag.

3.4. Rettslige rammer for medvirkning og involvering

3.4.1. Innledning

Som vist i kapittel 3.2.1. om kraftsituasjonen i dag, pågår en omfattende energiutbygging. Samtidig hevdes det at sosiale aspekter må erkjennes som en kritisk faktor for suksess av videre vindkraftutvikling. Dette gir grunn til å undersøke hvordan de sosiale aspektene tas hensyn til i dagens konsesjonspraksis. I det følgende vil jeg rette oppmerksomheten mot de prosessuelle ramme for medvirkning og involvering i konsesjonsprosessen. Hva er bakgrunnen for medvirkning i konsesjonsprosessen?

Rent uformelt kan det hevdes at det mest åpenbare svaret på spørsmålet, er at Norge har et demokrati som gir enkeltpersoner og organisasjoner rett til å medvirke når tiltak berører dem. I tillegg til at det er sunn fornuft at folk som blir berørt av noe må bli varslet. Formelt sett har vi en rekke rettsregler som regulerer rettighetene til informasjon og medbestemmelse i tilfeller som konsesjonsprosessen. Forankringen som kanskje er mest prinsipielt gjeldende, er Grunnlovens § 112 2.ledd om at «borgerne har rett til kunnskap om (...) virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen (...)» (Grunnloven, 1814). For å forstå

problematikken rundt medvirkning ønsker jeg å gi et innblikk i hvordan de rettslige rammene er tilrettelagt og hvilke rettigheter allmenheten har til å ta del i saker som kan berøre dem. I følge Winge (2013) skal også saksbehandlingskravene gi myndighetene tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om, og eventuelt under hvilke betingelser, det skal gis konsesjon. Dette innebærer at feil i utredningsprosessen kan gi uheldige utslag i realitetsbehandlingen, for eksempel ved at myndighetene bygger på feilaktige eller mangelfulle opplysninger om tiltakets faktiske virkninger. Det er av den grunn av vesentlig betydning at det finnes rettsregler som trekker opp presise krav til utredningsprosessen, slik at risikoen for feil eller mangler blir så liten som mulig (Winge, 2013). I det følgende gis en kort innføring i noen av disse rettsreglene, samt hvor i rettsreglene medvirkningsaspektet er implementert. Innføringen er blant annet basert på intervjuet med jus-professor Ole Kristian Fauchald, en rapport skrevet av samme person og en analyse av lovverk, forskrifter og direktiver.

3.4.2. Direktivet for miljøkonsekvensutredninger og direktivet om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer

Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger er ifølge Fauchald (2018) i hovedsak bygget på prinsippene fra internasjonale forpliktelser til EU gjennom EØS-avtalen. Relevant for konsesjonsprosessen er EU-direktivet for konsekvensutredninger, EU-direktivet om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer, samt Århuskonvensjonen.

Direktivene

I intervjuet med Fauchald sier han at «det er EU-direktivene om miljøkonsekvensutredninger som er de sentrale normene i medvirkningsperspektivet. Det er to slike direktiver, ett om prosjektkonsekvenser og et om konsekvenser av planer og programmer, (...) som er grunnlaget for konsekvensutredningens krav.» For behandling av saker i Norge betyr dette at «begge direktivene pålegger en prosess utreder må følge (...) og stiller krav til deltakelse i ulike faser.» Kort fortalt kan man si at disse to direktivene er bakgrunnen for at vi implementerte forskrift om konsekvensutredninger, som igjen har gjort at vi har kapittel 14 i PBL⁸ om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk. I sum skal regelverket fra disse to direktivene sikre en åpen prosess slik at alle berørte parter blir hørt (Regjeringen, 2018a).

⁸ PBL er forkortelse for plan- og bygningsloven

Temaet medvirkning og involvering kommer dette til syne flere steder i forskrift om konsekvensutredninger og PBL kapittel 14. KU-forskriftens⁹ formålsparagraf § 1 presiserer at «formålet med forskriften er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om og på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres.» Videre finner man i KU-forskriftens krav til innhold i melding § 14 d) at meldingen skal inneholde en beskrivelse av «plan- eller søknadsprosessen, med frister i prosessen, deltakere og plan for medvirkning fra særlig berørte grupper og andre» (Forskrift om konsekvensutredninger, 2017).

Beveger vi oss over i plan- og bygningsloven kapittel 14 sin formålsparagraf § 14-1 2.ledd, ser vi at formålet er «å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltaket eller planen.» Videre er det lovfestet hva som er hensikten med meldingen i henhold til medvirkning, og §14-2 2.ledd slår fast at «melding skal gjøre rede for (..) opplegg for medvirkning» (Plan- og bygningsloven, 2008).

Århuskonvensjonen

I intervjuet med Fauchald blir det klart at «Århuskonvensjonen er eksempel på en traktat som regulerer det som foregår internt i landet og (...) er i noen grad basert på menneskerettigheter.» I følge Regjeringens nettsider gir Århuskonvensjonen allmennheten rett til miljøinformasjon, deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet. Konvensjonen er også grunnlaget for miljøinformasjonsloven (Regjeringen, 2014b). Temaet medvirkning og involvering i miljøinformasjonsloven blir behandlet i kapittel 5 om deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet (Miljøinformasjonsloven, 2003). Kapittelet inneholder § 20 om retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til miljøet. Denne rettigheten innebærer, ref. paragrafens punkt 1, at «offentlige myndigheter skal i forbindelse med arbeidet med utformingen av (...) planer som kan ha betydning for miljøet, gi allmennheten mulighet til å komme med innspill. Dette skal gjøres på stadier med tidsrammer som sikrer reell mulighet til å påvirke beslutningene. Allmennheten skal i denne forbindelse gis nødvendig informasjon.» I paragrafens punkt 2 gjøres det klart at «(...) for planer som kan ha vesentlige konsekvenser for miljøet, skal det gjennomføres en offentlig høring. Slik høring skal gjennomføres i god tid før saken blir avgjort. Ved høringen skal det foreligge en redegjørelse av forslagets virkninger

⁹ KU-forskriften er forkortelse for forskrift om konsekvensutredninger

for miljøet.» Disse føringene gir altså allmennheten rett til informasjon og deltakelse i konsesjonsprosessen.

3.4.3. Andre rettsregler og forskrifter

I tillegg er det visse andre lover som er relevante for miljøinformasjon og medvirkning fra berørte parter. Disse får også betydning i saker som omhandler utbygging av vindkraft.

Plan- og bygningsloven

Hvilken betydning plan- og bygningsloven har ved energitiltak presiseres i PBL § 1-3. Her klargjøres at dersom et energianlegg er konsesjonspliktig, gjelder kun kapittel 2¹⁰ og 14 om konsekvensutredninger (Plan- og bygningsloven, 2008). Allikevel gjøres det klart i energilovens § 2-1 7.ledd at også «reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 gjelder» dersom anlegget det rettes innsigelse mot er konsesjonspliktig (Energiloven, 1990). Med andre ord er kapittel 14 og §§ 5-4 til 5-6 gjeldende kapitler i PBL ved saker om energitiltak.

Energiloven og energilovforskriften

I energiloven er medvirkningsaspektet implementert formålsparagrafen §1-2 som tydeliggjør at «loven skal sikre at (...) det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt» (Energiloven, 1990). Når det gjelder energilovforskriften redegjør Winge (2013) for hvilket medvirkningsinnhold forskriften har. Han forklarer at i energilovforskriften §3-2 (punkt f og h) er det blant annet satt krav om at konsesjonssøknader skal redegjøre for tiltakets innvirkning på allmenne og private interesser som blir berørt (Energilovforskriften, 1990). Videre hevder han at krav om høring, offentlighet og medvirkning i beslutningsprosessen er saksbehandlingskrav som er av særlig betydning innenfor areal- og miljøforvaltningsretten.

Naturmangfoldloven

NML¹¹ (Naturmangfoldloven, 2009) gir viktige rettslige føringer for konsesjonsprosessen. Som § 7 fastslår skal «prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet.» Å tildele konsesjon til et energianlegg er utøving av offentlig myndighet, og derfor er prinsippene i §§ 8 til 12 gjeldende ved

¹⁰ Kapittel 2 i PBL er ikke relevant for temaet medvirkning, men gjelder kartgrunnlag og stedfestet informasjon

¹¹ NML er forkortelse for naturmangfoldloven

konsesjonsvurderinger. Som Winge (2013) påpeker er det «et sentralt spørsmål (...) i hvilken grad lovgivningens prosessuelle krav er egnet til å sikre at beslutninger om utbyggingstiltak bygger på kunnskap om arealenes verdi for andre arealinteresser (...)» Videre hevder han at det er viktig å ha prosessuelle kompetansebetingelser, altså viktige krav til kompetanse når beslutninger skal tas.

Kravet til kompetanse eller kunnskap redegjøres for i NML § 8 1. og 2. ledd, om at «offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap (...). Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.» I lovteksten presiseres det i 2.ledd at det skal tillegges vekt på generasjonsbasert kunnskap, og åpenbart må dette være kunnskap fra lokale innbyggere. Når ordlyden er at myndighetene «skal legge vekt på kunnskap (...)» er det altså et *krav* og ikke en *oppfordring* til å bruke lokal kunnskap. Dette indikerer at utbygger og myndighet er nødt til å fremskaffe denne informasjonen, og slik jeg ser det kan dette kun gjøres med tilstrekkelig medvirkning og involvering. Dersom kunnskapsgrunnlaget som er fremskaffet vurderes av NVE til å være utilstrekkelig, skal det ikke vedtas konsesjon.

Forvaltningsloven

Det helt overordnede målet for medvirkning og involvering i forvaltning er forankret i forvaltningsloven (Forvaltningsloven, 1967) §17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt. Paragrafen presiserer at saker skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Dette betyr at informasjon og kunnskap om vedtakets betydning for lokalsamfunn skal bli innhentet og vurdert. Imidlertid hevder Winge (2013) at kravet er upresist og at «så godt som mulig» ikke kan tas helt bokstavelig. Som et utgangspunkt mener han at utredningskravet og hvor godt opplyst saken skal være, må skjerpes i takt med omfanget av potensielle skadevirkninger på andre arealinteresser.

Forvaltningsloven gir også føringer for hvem som kan tale naturens stemme i form av å påklage enkeltvedtak som for eksempel konsesjonsvedtak (Bugge, 2015). I følge § 28 1.ledd kan «enkeltvedtak påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken.» Hvem som har rettslig klageinteresse presiseres i Tvisteloven (lov 17.juni 2005 nr.90) § 1-4 som

påpeker at «foreninger og stiftelser kan reise søksmål (...) om forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta.» Dette gjelder dersom foreningene og stiftelsene etter § 1-3 kan «påvise et reelt behov for å få kravet avgjort.» Organisasjoner som for eksempel Naturvernforbundet faller innenfor denne definisjonen, og har derfor rettslig klageinteresse og kan tale naturens sak.

Spørsmålet videre blir hvordan de rettslige prinsippene om medvirkning som er redegjort for i dette kapittelet, er implementert i konsesjonspraksis.

3.4.4. De rettslige rammene overført til konsesjonspraksis - gjennomgang av veiledere

Når vindkraftutviklere skal planlegge et prosjekt kan det tenkes at de søker til NVEs veiledere for informasjon om konsesjonsprosessen og konsesjonspraksis. Men hvilke anbefalinger gir disse veilederne med tanke på medvirkning? Er for eksempel PBL §14-2 2.ledd som gjør klart at «melding skal gjøre rede for (...) opplegg for medvirkning», overført til veiledere for vindkraft? Hva innebærer egentlig opplegg for medvirkning? Ved en gjennomgang av enkelte sentrale konsesjonsveiledere (NVE, 2015b), blir det tydelig at disse har variert kvalitet når det gjelder å gjøre rede for hva *opplegg for medvirkning* innebærer.

I *Informasjon om krav til konsekvensutredninger* (NVE, ukjent årstall), står det oppsummert at meldingen skal bidra til å gi berørte parter informasjon om prosjektet, samtidig som disse får anledning til å komme med uttalelser og innspill. Videre står det at det ikke kreves kontakt med kommune, den enkelte grunneier eller rettighetshaver før meldingen utarbeides, men at NVE likevel vil anbefale dette. I tillegg anbefales kontakt med enkelte andre organer for å samle informasjon om området. Det står imidlertid lite om opplegget for medvirkning eller hva dette innebærer.

I *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg* (Olje- og energidepartementet, 2007) skrives det at «tiltakshaver bør (...) gjennom kontakt med berørte myndigheter og grunneiere, ha gjort seg kjent med viktige hensyn i området.» Ellers skrives det ikke mer om opplegg for medvirkning.

Per i dag har ikke NVE laget en veileder for utforming av melding for vindkraftanlegg. Dette finnes kun for vannkraft i veilederen *Konsesjonshandsaming av vasskraftsaker* (NVE, 2010). Her presiseres hva som menes med opplegg for medvirkning. På side 28 i denne veilederen henvises man til forskrift om konsekvensutredninger kapittel 3, § 6 om at «i meldingen skal det gjøres rede for plan- eller søkeprosess med frister, deltakere og opplegg for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt¹².» Under delkapittelet i veilederen om *opplegg for informasjon og medvirkning* er det et krav at man som utbygger «skal ha tett kontakt med aktuelle instanser og organisasjoner. Dette gjelder særlig Fylkesmannens miljøvernavdeling, fylkeskommunen, kommunen og lokale interessenter/ressurspersoner med interesser i, eller kunnskap om fagfelt/næring. Det skal legges opp til en medvirkningsprosess som innebærer samtaler og arbeids-/informasjonsmøter i nødvendig grad med de aktuelle partene, i tillegg til de offentlige høringene og informasjonsmøtene. Informasjon om prosjektet skal legges ut på søkeren sine hjemmesider.» Dette innholdet gir en klarere definisjon av hva som menes med medvirkning i forskrift om konsekvensutredninger § 14 d) *opplegg for medvirkning*. Problemer og forvirring kan oppstå når dette ikke kommer klart frem i veiledere for vindkraftsaker, men kun for vannkraftsaker.

3.5. Avslutning teoretisk rammeverk

Konsesjonsprosessen er bygget på et rammeverk som setter klare rettslige prinsipper for medvirkning fra berørte parter. I NVEs veileder *Konsesjonshandsaming av vasskraftsaker* er det også en klar anbefaling å etablere et omfattende opplegg for medvirkning. Det er en klar politisk målsetning om å bygge ut mer landbasert vindkraft, samtidig som det kan hevdes at andre ambisiøse nasjonale mål peker en annen retning. Bugge (2015) hevder at rammeverket for medvirkning ligger klar til å brukes, at det skal fange opp interessenters sak og sikre en god medvirkningsprosess. Som det kommer frem i dette kapittelet er de rettslige føringene for medvirkning forankret i et bredt spekter av lovverk og forskrifter som står sentralt i konsesjonsprosessen. Så, hvordan mener interesseorganisasjoner, miljømyndighetene og vindkraftutviklere at konsesjonsprosessen kan forbedres for å potensielt redusere konflikter?

¹² Dette en feilhenvising til den gamle forskriften. Henvisningen burde vært til dagens forskrift § 14 d).

4. Resultater

4.1. Innledning til tematiske resultater

Resultatene det her redegjøres for, søker etter svar på hvilke effektive tiltak NVE kan gjennomføre for å forbedre konsesjonsprosessen med hensyn til konflikter og medvirkning. I analysen er hovedfunn kodet i datamaterialet fra intervjuene. Dette er grunnlaget for inndelingen i tematiske resultater med fellestrekk i innhold og betydning. Underoverskriften for hvert tema antyder hovedfunnene.

4.2. Tema 1 – Veiledere og retningslinjers betydning for konsesjonsprosessen

Bakgrunnen for temaet er at informanter pekte på betydningen av informasjon om konsesjonsprosessen som ligger på NVE sine hjemmesider, i form av veiledere og informasjonsdokumenter. Det er hovedsakelig to årsaker til at veiledere er viktig i konsesjonsprosessen. For det første kan vindkraftutviklers praksis basere seg på veiledere. For det andre kan tredjepartsinteresser søke etter pålitelige informasjonskilder om konsesjonsprosessen for vindkraft når de blir berørt. Da er det hensiktsmessig å søke slik informasjon fra NVE. Jeg ble først oppmerksom på problematikken vedrørende utdaterte veiledere i det jeg satte meg inn i disse og fant feilhenvisninger til norsk lovverk. Hvilke konsekvenser dette kan medføre ble fremhevet av Ole Kristian Fauchald:

«Når veilederne er uklare betyr dette sannsynligvis at man fører en pragmatisk tilnærming hvor man er veldig avhengig av å være i dialog med myndighetene. Dette gjør at om man som interessert tredjepart går inn i systemet for å orientere seg (...), så sitter man med et ganske mangelfullt og unøyaktig bilde av konsesjonspraksis. Utbyggere som da tidlig ikke tar kontakt med NVE, blir tapere i dette systemet, da man risikerer å gjøre feil og kaste bort mye tid. Derfor blir utbygger tvunget til en uformell kontakt med myndighetene i et tidlig stadium, og denne tidlige dialogen kan medføre problemer med tredjepartsinteresser lenger frem i prosessen. For hvis denne dialogen ikke synliggjøres for tredjepart, noe som egentlig er hele poenget med en formalisert prosess hvor ting offentliggjøres og man får kommet ut til alle med informasjon, så risikerer man at man bestemmer seg for noen løsninger eller opsjoner

relativt tidlig som ikke er avklart med de som er viktige berørte interesser. Det er ikke greit ut ifra rettssikkerhetsbetraktninger tenker jeg, hverken for utbygger eller for tredjepartsinteresser. Så det er ganske mye som man ikke har ryddet opp i, og det burde vært gjort gjennom veiledere, eller gjennom forskrifter» (jusprofessor Ole Kristian Fauchald).

I tillegg virker det som om oppdaterte veiledere og dokumenter dreier seg om å gjøre prosessen så strømlinjeformet som mulig. I tillegg kan dette gi samme utgangspunktet for alle som ønsker å utvikle et vindkraftverk. I dette ligger også at saksgangen i prosjekter må gjennomføres slik at etterprøvbareheten og legitimiteten til prosjektet blir tydelig. Her mener Naturvernforbundet ved Arnodd Håpnes:

«Retningslinjer og krav om hvordan konsesjonsprosessen skal gjøres må være så tydelige at det blir lett å etterprøve, at man skal kunne kvittere ut på retningslinjer for å se at man har gjort de rette tingene» (Naturvernforbundet, Arnodd Håpnes).

I tilknytning til konsekvensutredningen og natur- og miljøutredninger, eksemplifiserer han at:

«konsulenter som gjennomfører KU må kunne kvittere for at de har vært ute alle årstider, har gjort registreringene som kreves, søkt i de rette databasene, konsultert alle interessegrupper og hentet inn nødvendig kunnskap, og så videre. Ting må komme frem med gode fagreferanser så ikke NVEs saksbehandler sitter og tror alt går fint uten å egentlig ha noen fagreferanse på vurderingen. Det må være en faglig god begrunnelse, så da må vi (...) ha linken mellom vurderingen som gjøres og en fagkompetanse som faktisk har sagt at dette er en god vurdering. Man må ha faglig vurderte retningslinjer på hvordan dette skal gjøres» (Naturvernforbundet, Arnodd Håpnes).

Allikevel virker det ikke som om utbygging av vindkraftverk har noen unntak fra rettslige føringer for medvirkning, heller motsatt. Ole Kristian Fauchald beskriver at vindkraftutbygging følger gjeldende regelverk for konsekvensutredninger.

«Vindkraft er ganske sterkt regulert når det gjelder medvirkningstematikken, for de aller fleste vindkraftverk vil ha en KU-forpliktelse, og det innebærer betydelig med

medvirkningselementer fra både borgere, interesseorganisasjoner og andre myndigheter enn de som er direkte involvert» (jusprofessor Ole Kristian Fauchald).

4.3. Tema 2 – Vindkraftmelding og strategisk plan for medvirkning

Bakgrunnen for temaet er i utgangspunktet en enighet om at tidlig informasjon er viktig, sammen med måten informasjonen formidles på. Mange etterlyser tydelig informasjon, og en anbefaling om å etablere en strategisk plan for medvirkning og involvering i meldingen kan være et viktig redskap for å oppfylle en slik etterlysning. Dette temaet bygger også på forrige tema om at det ikke finnes en veileder for utarbeiding av melding for vindkraft.

Intervjuobjektene er generelt samstemte i at medvirkning av lokale berørte er en sentral del av konsesjonsprosessen. Vibeke Stjern hevder blant annet at:

«forankring, informasjon og at bekymringer blir tatt på alvor er de hovedmomentene for å lande et prosjekt som har minst mulig konflikter. Når man får til folkemøter eller (...) åpne dager der folk kan komme og spørre om ting, så blir folk behandlet med respekt og får svar på spørsmål og bekymringer. Ved disse ikke-konstruktive konfliktene, da er det ikke annet enn tidlig dialog, informasjon og forankring som skal til tror jeg» (Ordfører Åfjord kommune, Vibeke Stjern).

Allikevel pekes det på at det kan være utfordrende for tredjepartsinteresser å bidra i prosjekter. Her kan det tenkes at en strategisk tilnærming til medvirkning vil være hensiktsmessig for at konsesjonsprosessen kan bli mer forutsigbar. I intervjuet med Naturvernforbundet hevder Arnodd Håpnæs:

«Vi merker det er utfordrende å delta i prosesser. Våre folk lokalt er Ola Nordmann som jobber med hverdagslige jobber, og kun frivillig med saker som angår vindkraft. Jeg tror det er viktig at det kommer inn folke- og informasjonsmøter raskt for å få frem (...) hvilke innspillmuligheter kommer. Hvis man tar med både enkeltaktører og interesseorganisasjoner på et tidlig tidspunkt, får man informert mer direkte om prosessen og at man har mulighet til å påvirke et prosjekt. I tillegg bør man gjøre det klart at det er ikke sikkert det blir noe i det hele tatt, men vi ønsker å utrede og vi

ønsker innspill. Så det med tidlig og reell medbestemmelse er kjempeviktig hvis man vil ha igjennom prosjekter» (Naturvernforbundet, Arnodd Håpnes).

En av vindkraftutviklerne som ble intervjuet legger selv vekt på betydningen av lokal aksept, men påpeker utfordringen i å fange opp aktuelle interesser:

«Å fange folk på meldingsstadiet (...) og å markedsføre meldingsfasen bedre, det tror jeg vi er tjent med faktisk. Kanskje bedre annonsering på melding er en måte. Jeg ser ikke det som en dårlig ting av mange temaer kommer opp tidlig, tvert imot, for da kan vi adressere det i konsekvensutredningen og i detaljplanleggingen av prosjektet. Det vi oppriktig ønsker oss er jo et prosjekt som er en god historie i et lokalsamfunn, det er dit vi vil. Men hvordan skal vi fange opp de som har sterke interesser? Burde vi gjort det før folkemøtet? Hadde jeg hatt en god idé der på hvordan å gjøre det hadde vi sannsynlig fulgt den prosessen selv» (Anonym vindkraftutvikler 1).

En annen anonym vindkraftutvikler hevder deres selskap har utarbeidet egne retningslinjer på hvordan god medvirkning bør planlegges.

«Dette med medvirkning ligger som en del av en intern planprosedyre med beslutningspunkter og hvordan vi jobber internt for å få til god medvirkning» (Anonym vindkraftutvikler 2).

NORWEA påpeker viktige forhold som kjennetegner en solid medvirkningsprosess. Disse forholdene vil kunne implementeres i en strategisk plan for medvirkning:

«Det er viktig gjennom hele prosessen at man er klare for hva som skal skje og hvordan det skal skje med milepæler og tidsplan. Medvirkning er både for forankring, men ikke minst for å få de beste løsningene. Og det er viktig for legitimiteten til prosjektene at de som blir berørt har blitt hørt og har en opplevd og reell mulighet til å påvirke utfallet, og sørge for at de løsningene som til syvende og sist blir valgt er i alles interesse og i størst mulig grad i multiplum. I tillegg ser man at i de prosjektene hvor lokalbefolkningen er positive, går det mye enklere og raskere enn de der hvor man har en negativ lokalbefolkning» (NORWEA, Andreas Thon Aasheim).

Å lage en strategisk plan for medvirkning og involvering må også ha til hensikt å fange opp alle interesser, slik at man kan få inn innspill fra et representativt utvalg av lokalbefolkningen. Det kommer tydelig frem i et intervju at:

«det burde vært en kokebok for både utbyggere og for lokale om hvordan de kan forholde seg til konsesjonsprosessen. Vanlige folk som bor rundt i Norge forholder seg til dette kun *denne ene gangen*. De følger jo ikke prosesser sånn vi sitter her og gjør, de vet ikke hvordan dette foregår og hvordan de skal gripe fatt. De må ha direkte informasjon om deres muligheter til medvirkning og at de er velkomne til å komme med deres kunnskap underveis i prosessen» (Naturvernforbundet, Arnodd Håpnnes).

Dette samsvarer godt med NORWEA sin påstand:

«Jeg tror at både utbyggersiden og NVE sin side i forkant kan være flinkere til å komme med bedre informasjon. Prøve å lage en informasjonspakke, hva er det egentlig vi skal gjøre her. For det er klart at søker man på vindkraft på internett så får man opp veldig mye rart» (NORWEA, Andreas Thon Aasheim).

En sak er å konkretisere medvirkningsmuligheter gjennom de formelle møtene slik som høringer og folkemøter. En annen ting er å konkretisere medvirkningsmuligheter gjennom mer uformelle løsninger, samt å holde folk oppdatert om utviklingen i prosjektet. Her kommer det frem flere forslag til hvordan å formidle god informasjonsflyt. NORWEA og en av vindkraftutviklerne hevder at:

«de som lykkes (...) er de som nettopp er tilstede på lokaliteten og lytter til lokalbefolkningen og ikke sitter en helt annen plass, men faktisk er der, ter seg litt som lokalbefolkningen, litt fleipete går i turutstyr og er ute og møter folk» (NORWEA, Andreas Thon Aasheim).

«Man kunne fått navneliste til alle de som deltar på folkemøtene og som har lyst til å bli kontaktet. Nyhetsbrev om hva som skjer med prosjektene med jevnlig oppdateringer for eksempel. Under utbygging har vi oppdatert, markedsført hjemmeside hvor vi legger ut informasjon» (Anonym vindkraftutvikler 1).

Til tross av at alle informantene er enige om at medvirkning er sentralt i konsesjonsprosessen, belyser flere at det er utbyggers eget problem dersom medvirkning ikke gjøres godt. Flere hevder det er så åpenbart at medvirkning er av interesse for utvikler at det burde ikke være et poeng i å sette krav.

Rammene for medvirkning ligger PBL i §14-2 om *plan for medvirkning*. Jeg tolker det til at en strategisk plan for medvirkning kan forankres denne paragrafen, da Fauchald hevder følgende:

«Dette med plan for medvirkning må nok lese ganske utvidende sånn sett, for det å medvirke er i dag kun å få en mulighet til å komme med innspill (...)» (jusprofessor Ole Kristian Fauchald).

4.4. Tema 3 – Informasjon og vurderinger med bedre, mer presis kvalitet

NVE mottar som saksbehandler innsendte meldinger og søknader, og har mulighet til å gjøre fortløpende vurderinger av innholdet i disse. Flere aspekter rundt denne praksisen belyses av informanter, men i hovedsak omhandler resultatene hvilken retorikk og type informasjon som presenteres i meldinger. I tillegg påpekes det forhold ved de avsluttende vurderingene NVE gjør i konsesjonsvedtaket. Det virker som om relativt små detaljer som dette allikevel kan resultere i uønskede feilsignaler og konflikt.

Utfordringer med meldingen

Det første aspektet som ble påpekt er en kritikk mot bruk av uriktig retorikk om vindkraft i meldingen. I tillegg kan det virke som om enkelte mener at retorikken som brukes bærer preg av at prosjektet er forhåndsbestemt og at det er få måter å få stanset prosjektet på:

«Jeg hadde sett vindmøller nede i Danmark og syntes de var fine, de lå der i infrastruktur-landskapet. Men når det kommer til Norge så blir det noe helt annet for vi har en topografi i Norge som tar mye større skade av vindkraft. Vi blir frustrert når vi ser innledningene i hver melding og konsesjonssøknad, at vi skal redde klimaet med dette vindkraftverket vårt. I bunn og grunn er det jo sånn at ustabil norsk vindkraft i så

fall må gå veien om vann som er regulerbar og faktisk kan bøte på forbrukstopper i utlandet ved at vi eksporterer» (La Naturen Leve, Vidar Lindefjeld).

NVE har myndighet til å gi anbefalinger og veiledning om konsesjonsprosessen til vindkraftutviklere. Ved spørsmål om hvordan meldingen oppfattes, hevdes det at det er viktig å presisere tydelig at prosjektets melding kun presenterer en idé eller en mulig utbygging:

«Allerede ved meldingsstadiet kan utbygger og NVE være flinkere til å fortelle hva meldingen innebærer. En melding er ikke en konsesjonssøknad, kun en *mulighet* til å bygge og kartlegge konsekvensene av det. Så vil utvikler gjerne ha lokale berørte, kommunen og NVE sin hjelp til å finne ut av om det er et egnet sted. Det er kanskje ikke godt nok kommunisert hva de forskjellige stadiene i en konsesjonsprosess er. Meldingen er jo kun et *potensielt* vindkraftverk» (NORWEA, Andreas Thon Aasheim).

På spørsmål om hvilken retorikk vindkraftutviklerne bruker når de presenterer meldingen, kommer det frem at prosjektene deres presenteres som en mulighet, og ikke som et forhåndsbestemt prosjekt:

«Vi presenterer det som en mulighet. Vi mister jo halvparten av prosjektene i konsesjonssøknaden, og det er bare en prosjektidé på meldingsstadiet, så det er sann vi legger det frem. NVE er veldig tydelige på at bakgrunnen for folkemøtene er at det kanskje er en mulighet for å bygge et vindkraftverk, og at det er nettopp dette vi skal finne ut med konsesjonsprosessen. Men for å vite det, må vi vite hva vi skal utrede og hvilke interesser det er i området, det trenger vi innspill på. Så vi er veldig bevisste på det at det kun er en prosjektidé, ikke en vindpark som *blir* bygget» (Anonym vindkraftutvikler 1).

Når det gjelder hvordan NVE kommuniserer hva vindkraft egentlig innebærer, mener La Naturen Leve følgende:

«NVEs rolle kan i tilfeller bære preg av politiske mål og ikke et fagorgan. Vi skulle ønske NVE hadde vært mer nøytrale og innstilt på å lytte til motforestillinger. De blir ofte litt for utbyggingsvennlige. Selv om NVE er et nøytralt direktorat har de fått en

politisk marsjordre fra departementet og fra politikerne om at det skal bygges mer vindkraft. Når de da er satt til å sørge for saksbehandlingen, gjelder det å bygge mest mulig vindkraft» (La Naturen Leve, Vidar Lindefjeld).

Utfordringer ved og etter konsesjonsvedtaket

Et annet aspekt som ble påpekt i intervjuene dreier seg om vurderingene NVE gjør i konsesjonsvedtaket. Her mener flere av informantene at vurderingen gjøres altfor skjult og at det er lite tydelig hvilke vurderinger som har blitt lagt til grunn i vedtaket. Den første utfordringen handler om vurderinger rundt vedtaket:

«I konsesjonssakene er NVE flinke til å ta med berørte parter og diskutere gjennom, men de har en tradisjon for å gjøre for mye "black-box" rundt selve konklusjonen. Dette kunne de gjort på en åpnere måte. Konsekvenser bør kunne vektes og kodes på en adskillig mer strukturert måte enn det NVE gjør i dag. Uansett hvor seriøst og omfattende det bakenforliggende arbeidet er, og uansett omfanget på dokumentet *begrunnelse for vedtak*, så blir konklusjonsarbeidet deres mer ugjennomtrengelig enn det trenger å være» (Miljødirektoratet, Svein Skogen).

«I konsesjonsvedtaket skal NVE ikke bare si vedtaket, men hvorfor de vedtar det de gjør. Jeg syntes dette blir vagt, og syntes NVEs vurderinger ikke legger tilstrekkelig vekt på de innvendingene som er kommet og som burde vært tungtveiende. Jeg har en følelse av at hadde miljøvurderingene blitt lagt til MD¹³ og de mer energifaglige vurderingene blitt til NVE, så ville man fått et sprik. NVE har ikke kompetansen på den miljøfaglige biten» (La Naturen Leve, Vidar Lindefjeld).

«Vi mener for eksempel at paragrafen i NML om samlet belastning ikke blir behandlet sånn som samlet belastning på natur bør bli behandlet. NVE legger alt for mye vekt på energilovgivning, og så blir NML bare en liten parentes bakerst uten at det er gjort gode nok vurderinger. Jeg syntes NVE har for mye tro på sin egen vurdering og at de ikke egentlig har forstått hva NML krever av kunnskap og vurderinger som faktisk er lovens intensjon» (Naturvernforbundet, Arnodd Håpnes).

¹³ MD er forkortelse for Miljødirektoratet

«Til slutt kommer allikevel NVE til mantraet sitt at fordelene med utbygging er større enn ulempene selv om KU påpeker temmelig mye negativt. NVEs vurdering stemmer ikke med konsekvensutredningen. Konsesjonspraksis sånn vi opplever det er dårlig håndtert i den forstand at de fleste naturfaglige vurderinger settes til side og utbyggers økonomiske interesser veier tyngst» (La naturen leve, Vidar Lindefjeld).

Den andre utfordringen som påpekes, ligger i overgangen fra konsesjonsvedtak er gitt, til hvilke endringer i prosjekter som godkjennes i detalj- og MTA-plan¹⁴:

«Overgangen fra konsesjonssøknad til detaljplan mener Miljødirektoratet er for dårlig forklart. Det er ikke tydelig nok hvor stort handlingsrom det er for endringer etter konsesjonsvedtak. Innsyn og medvirkning i detaljfasen står ikke i stil med omfanget av endringer som skjer sammenlignet med en plan- og bygningslovsak eller annen planprosess. Konsesjonsfasen virker veldig troverdig, men ikke detaljplanfasen og særlig er forskjellen stor når det gjelder involvering og medvirkning» (Miljødirektoratet, Svein Skogen).

«MTA-planen justerer på en del ting som det blir gitt konsesjon til. NVE har i MTA-ofte forandret transportveiene inn til anleggene. Man får en uforutsigbar behandling av saker når konsesjonen og det man har medvirket og gitt uttalelser til, sier alternativ A, mens MTA-planen sier alternativ B, og så blir det B. Det kunne jo NVE gjort noe med. Forutsetninger endres uten at folk får vite om det, og da svekkes tilliten til NVE sterkt» (La naturen leve, Vidar Lindefjeld).

4.5. Tema 4 – Behovet for vindkraft og den nasjonale rammen

Det overordnede politiske målet for utviklingen av vindkraft i Norge er å legge til rette for utbygging av mer vindkraft. Et generelt tema som kom frem gjennom intervjuene var at hensikten med, og forankringen av behovet for vindkraft i Norge bør tydeliggjøres. Dette er det bred enighet om blant informantene selv om det kan hevdes at deres vinklinger og motivasjoner for påstandene er ulike. Dersom NRV har et mål om å dempe konflikter, bør resultatene i det følgende komme tydelig frem i rammens innhold.

¹⁴ MTA-plan er forkortelse for miljø-, transport, og anleggsplan. Denne utarbeides i etterkant av konsesjonsvedtak.

Flere peker på aspekter med den nasjonale rammen som må formidles. I all hovedsak går aspektene på formålet med den nasjonale rammen og hva som er forankringen til de politiske målene om å bygge ut mer vindkraft:

«Jeg kunne ønsket meg et NVE som i tydeligere grad forklarte hvorfor vi gjør dette, hvorfor vi bygger ut fornybar energi. Man hører jo ikke NVE si, «her finnes forskningsrapport ABC som sier at vindkraft er bra for klima.» Det kunne nok NVE gjort i større grad, og det strider heller ikke mot at de er et nøytralt organ» (NORWEA, Andreas Thon Aasheim).

«Hvor mye vi skal ha i volum av vindkraft finnes det ingen politisk beslutning på, utover det som ligger i el-sertifikat-ordningen. Det sies i bestillingsbrevet til nasjonal ramme og energimeldingen at det skal legges til rette for lønnsom utbygging, men hva det innebærer i virkeligheten og i volum, står det ingenting om. Hvis man ikke er i stand til å begrunne hvorfor man holder på med ting, eller mangler en troverdig historie på hva som er hensikten med det man gjør, er man ute og kjører. I dette tilfellet er det jo utvilsomt noen store ulemper som krever et positivt motstykke av noe slag: hva er klimaeffekten av å bygge mer vindkraft på land i Norge – og hvilke alternativer har vi? Acer-saken viser jo til overmål hvor langt vi er fra en felles forståelse av disse spørsmålene – og hvor stor interesse det er for tematikken. Vi rekker ikke å behandle denne tematikken i nasjonal ramme, og dermed blir denne ekstremt interessante jobben liggende og vente til seinere» (Miljødirektoratet, Svein Skogen).

Som La Naturen Leve hevder, ville et behov for vindkraft som er forankret i fakta gjort det lettere å akseptere vindkraftverks negative konsekvenser:

«Når man snakker om veiutbygginger eller jernbaner så grunner man utbygging med et reelt behov for transport, mens ved vindkraft så mangler behovet. Vi savner et forskningsmessig belegg for klimapåstandene. Hadde jeg personlig vært sikker på at norsk vindkraftutbygging var nødvendig, så hadde jeg sagt at da kjøper jeg gjerne de inngrepene. Da aksepterer jeg det av klimagrunner eller grunnet behov for kraft. Men sånn er det ikke i dag. Vi trenger et behov, i dag er det lagt frem et ønske om stadig

mer utbygging uten at det er et dokumentert behov. Det er ingen som har syntes at disse forskningsbaserte faktaene om vindkraftens effekt på klima har vært noe viktig, for da ødelegger vi kanskje noe av grunnlaget for å bygge vindkraft. Der burde NVE som fagorgan hatt en litt annen vinkling til problemet» (La Naturen Leve, Vidar Lindefjeld).

Det blir også påpekt i intervjuet med Naturvernforbundet at alle potensielle ekskluderingskriterier må med i den nasjonale rammen. Håpnes hevder at:

«hvis rammen for eksempel ikke har med bymarka eller reinområder som et ekskluderingsregime, så kan konfliktene øke før man i det hele tatt har startet et eneste prosjekt. Hvis man definerer ja-områder på et kart og så er det masse store konflikter i det området som blusser opp når kartet blir publisert, da har vi gjort oss selv en bjørnetjeneste» (Naturvernforbundet, Arnodd Håpnes).

En annen utfordring med NRV kan ligge i måten resultatene i rammen kommuniseres ut til de som er bosatt eller har interesser tilknyttet de utpekte områdene. I hovedsak dreier det seg om å kommunisere den nasjonale rammen som en mulighetsstudie, og at den ikke definerer områder som *skal* bli bygget ut, men kun at det foreligger en *mulighet*:

«Jeg tror at hvis denne rammen skal lykkes må man være såpass klar på at dette ikke er et ja eller nei-kart, men en mulighetsstudie og et kart over der det *kan* være fornuftig å bygge vind. Samtidig er jeg veldig glad for, og det skal NVE ha skryt for, de involverer både høyt og lavt og bredt og tynt, og nå får alle virkelig muligheten til å si deres sider og det de mener.» (NORWEA, Andreas Thon Aasheim).

«NVE sier jo at kunnskap om lokalitetene i den nasjonale rammen vil komme i konsesjonsprosessen, og det tror jeg på. Men samtidig når det er folk der ute som allerede kjenner verdiene, så vil de bli sterkt bekymret når de ser at deres verdier ikke kommer frem i rammeplanen. Da kan dette allerede skape unødig konflikt og støy. Og det kan jo være negativt for å få realisert et godt ja-prosjekt. I tillegg er det ikke så lett for de som bor i disse ja-områdene å forstå at det er ikke sikkert det kommer noen søknader her på 10 år. Hvordan skal man kommunisere disse detaljene ut til folk? Den

kommunikasjonsutfordringen blir viktig og relativt massiv. Her må man være tydelige» (Naturvernforbundet, Arnodd Håpnes).

«Jeg tror at det som står der, men også det som *ikke* står der, blir veldig viktig. Det kommer til å bli pekt på en del områder på kartet som er grønne, og i disse områdene må det være lettere å oppnå konsesjon, men det må også være en *forklaring på hvorfor* det skal være lettere å oppnå konsesjon. For det kan ikke være utbyggers ansvar å si etterpå at «men vi er innenfor dette grønne området her, her har NVE gjort en tidlig klargjøring og vi har søkt innenfor dette området.» Da må NVE være ganske tydelige på at dette for eksempel ikke er Norges viktigste område for urørt natur. For hadde det vært det, så skulle området vært rødt» (NORWEA, Andreas Thon Aasheim).

For at NRV skal oppnå sin hensikt om å dempe konflikter mener ordfører i Åfjord kommune Vibeke Stjern at:

«det vil være viktig å satse på god informasjon, klare å forankre det veldig tidlig i en prosess, så folk får mulighet til å skjønne hva dette dreier seg om. Man må aldri heller glemme at man må gjøre de samme konsesjonsprosessene på nytt og på nytt, med like stor tyngde på informasjon, kvalitet og tilstedeværelse hver gang» (Ordfører Åfjord kommune, Vibeke Stjern).

5. Diskusjon

5.1. Resultatvurdering

Tiltak for å redusere konflikter kan potensielt være svært mange. Ved oppstarten av denne studien måtte undersøkelsen derfor rettes mot effektive tiltak som det ikke krever omfattende ressurser å gjennomføre. Åpne spørsmålsformuleringer i intervjuguiden kan ha medført at forslagene til tiltak som kom frem i resultatene, er ganske åpenbare. Konsesjonsprosessen inneholder allerede flere plattformer for medvirkning. Dette kan ha medført at informantene syntes det var utfordrende å komme med nye forslag til forbedrende tiltak. Det kom muligens ikke klart nok frem i spørsmålene at formålet var å fremme tiltak til *bedre* medvirkning, og ikke nødvendigvis *mer* medvirkning.

Metoden baserte seg på dybdeintervjuer med kun én informant per intervju, med unntak av ett intervju. Dersom studiens resultater skulle vært styrket, kunne metoden basert seg på gruppeintervjuer med informanter. Flere deltakere kunne ha utgjort en bedre idémyldringsarena til å drøfte forslag til tiltak. Dette kunne resultert i bedre og mindre åpenbare forslag til tiltak enn de resultatene denne studien endte opp med. Allikevel mener jeg resultatene gir svar på problemstillingen, og samtidig et tilstrekkelig empirisk grunnlag for å belyse hvordan konsesjonsprosessen bør legges opp fremover for å forsøke å dempe konflikter.

Resultatene fra intervjuene vil i det følgende bli drøftet i sammenheng med eksisterende forskning og det teoretiske rammeverket.

5.2. Veiledere og retningslinjer bør revideres

Resultatene peker på at NVEs praksis gjennom veiledere og retningslinjer kan få betydning for hvordan konsesjonspraksis gjennomføres. Isolert sett er det lite forskning på hvilken betydning utdaterte veiledere og prosedyrebeskrivelser medfører for konflikter. Allikevel peker Hall et al. (2013) på hvor viktig det er med tidlig og god informasjon for å få til et godt prosjekt. Da er det åpenbart at når folk skal sette seg inn i saksgangen og medvirkningsmuligheter i konsesjonsprosessen, vil de søke til informasjon på NVE sine hjemmesider. Det kan skape forvirring og i verste fall være en kilde til konflikt dersom

veilederne fra NVE er utdaterte, bidrar til feilinformasjon og ikke gir klare rammer for hvordan berørte parter vil bli tatt hensyn til i prosessen.

En positiv konsekvens av å revidere veiledere og prosedyrer kan være at konsesjonspraksis blir mer standardisert og forutsigbar. I tillegg kan prosessen lettere etterprøves. At fremgangsmåten i konsesjonsprosessen bør følge en standard, kan kobles mot Hall et al. (2013) sin teori vedrørende beslutningstakingsprosesser. De hevder at dersom vurderingen av om en søknad skal få konsesjon følger en standard beslutningstakingsprosess som er basert på åpne og etterprøvbare prosesser, kan dette gi økt tillit og mindre konflikter. Sett i et rettssikkerhetsperspektiv som ble nevnt i intervjuet med Fauchald, er en revidering av veiledere en måte å sikre at konsesjonsprosessen holdes standardisert og at avveininger blir åpne for innsyn.

En annen årsak til å gjennomføre en revidering av veiledere, kan kobles til det Winge (2013) hevder om utbyggers utredningsarbeid. På side 88 hevder han at «(...) tiltakshaver skal stå for det praktiske utredningsarbeidet, og da kan det samtidig være fare for at kartleggingen og vurderingen av tiltakets konsekvenser i for stor grad farges av tiltakshavers egeninteresse i saksutfallet. Man kan nok med rette hevde at tiltakshaver vil foreta en utredning hvor det argumenteres for at tiltakets konsekvenser ligger innenfor det akseptable.» Det er derfor en potensiell mulighet for at utredningsarbeidet i utbyggingssaker mangler den nødvendige objektivitet som en konsekvensutredning skal ha. Videre skriver han at «dersom NVE ikke foretar en selvstendig vurdering av tiltakets konsekvenser, er det fare for at den manglende objektiviteten smitter over på realitetsbehandlingen.» Det virker derfor som det er av vesentlig betydning at regelverket fastsetter strenge prosesskrav. Dette kan sikre at det blir foretatt en grundig kartlegging av tiltakets konsekvenser, slik at NVE behandler riktig faktum i ulike vindkraftsaker. Sånn jeg ser det har veiledere en viktig rolle i å presentere prosesskravene som skal sikre at saken blir så godt opplyst som mulig. Realitetsbehandling av saker betyr at man faktisk behandler faktum i saker, og at man faktisk oppfyller saksbehandlingsreglene i forvaltningslovens § 17 om at en sak skal være så godt opplyst som mulig.

I teorien skal konsesjonsprosessen gjennomføres etter samme «mal» av ulike vindkraftutviklere. Her stiller NVE som ansvarlig myndighet for å presentere gode veiledere.

Det påpekes i intervjuet med Fauchald at vindkraftutvikling følger KU-regelverket, og derfor bør veiledere gjenspeile dette regelverket og inneholde betydelige medvirkningselementer.

Bedømt utfra intervjuene virket partene stort sett fornøyd med NVEs arbeid, men det hevdes at utviklers praksis ofte er kilden til konflikter. Allikevel har NVE et indirekte ansvar for konsesjonspraksis ved at de kan gi gode retningslinjer, prosedyrer og standarder å jobbe etter, slik at utviklers praksis får høy kvalitet. Vindkraftutviklere kan ha helt ulik bakgrunn og ulik evne til å legge frem prosjekter for lokalsamfunn. I tillegg blir det mer og mer vanlig at utenlandske investorer, uten kjennskap til norsk konsesjonspraksis, tar del i utvikling av norsk landbasert vindkraft. Derfor kan NVE være tjent med å gi god veiledning og styrke anbefalinger og krav til hvordan vindkraftutviklere skal praktisere konsesjonsprosessen. På denne måten inntar NVE en proaktiv posisjon hvor de etablerer veiledere med tydelige strategier for hvordan medvirkning og involvering bør skje. Ellers kan det tenkes at dette «slår tilbake på» NVE når de må behandle klager på bakgrunn av at utvikler gjorde en dårlig medvirkningsjobb. Et åpenbart tiltak vil være å etablere en veileder for utarbeiding av melding for vindkraftverk.

5.3. En strategisk plan for medvirkning bør etableres i meldingen

Gross (2007) sin definisjon på prosessuell rettferdighet i konsesjonsprosesser er at prosessen inneholder sentrale elementer som retten til medvirkning, tilgang på informasjon og fravær av feilaktig informasjon. Hun hevder at konsesjonsprosesser med høy prosessuell rettferdighet er de mest suksessfulle prosjektene med hensyn til konflikter og kvalitet. Jeg vil hevde at de prosessuelle rammene for medvirkning som er gjeldende i norsk praksis legger opp til prosessuell rettferdighet. Allikevel indikerer resultatene et behov for en *oppskrift* på hvordan konsesjonspraksis skal gjennomføres av vindkraftutviklere. Kravene i PBL § 14-2 om å redegjøre for et *opplegg for medvirkning*, kan være et utgangspunkt for å etablere en strategisk plan for medvirkning¹⁵. En slik plan kan effektivt øke konsesjonsprosessens prosessuelle rettferdighet.

¹⁵ Begrepet *strategi* betyr at man utarbeider en plan for å nå et mål. En medvirkningsstrategi handler om å planlegge medvirkningsprosessen for å oppnå et mål om en god og konstruktiv prosess med lite konflikter.

For interessenter finnes det allerede arenaer for å annonsere bekymringer, men det er i mindre grad beskrevet en plan eller fremgangsmåte for hvordan dette skal gjennomføres i konsesjonsprosessen, hvilke arenaer som finnes og hva som er hensikten med arenaene. Folk må få vite når og hvor de har muligheten til å delta i prosjektet, og føle seg invitert. Wolsink (2007) påstår at konsultasjon etter at en plan har blitt annonsert heller trigger til motstand. Derfor er det viktig at berørte parter allerede fra meldingsstadiet «får inn med teskje» at de vil bli inkludert og konsultert i prosessen. En plan for medvirkning kan gi tydelige signaler om at prosessen legger opp til omfattende kommunikasjon og dialog. Derfor bør en eventuell fremtidig veileder for melding av vindkraftverk, inkludere et kapittel om krav til en strategisk plan for medvirkning. Det påstås at det er utviklers eget problem dersom de ikke sikrer god medvirkning. Det kan tenkes at mange vindkraftutviklere derfor utarbeider egne retningslinjer eller strategier på hvordan god medvirkning bør planlegges og gjennomføres. Ettersom medvirkning er et sentralt element i konsesjonsprosessen bør NVE uansett gi sine anbefalinger til gjennomføring av medvirkningspraksis gjennom veiledere og retningslinjer. Slik settes hvertfall et rammeverk for hvordan vindkraftutviklere kan utarbeide en prosjektspesifikk medvirkningsplan.

Hensiktene med en slik strategisk plan er mange. En viktig hensikt kan kobles mot Gross (2007) sin teori at dersom det kan skapes en positiv prosess fra prosjektstart, er det større sannsynlighet for at positive holdninger vedvarer gjennom prosjektet. Jeg tror vindkraftutviklere og NVE har erfart hvor vanskelig det kan være å snu situasjoner dersom personer har engasjert seg mot et prosjekt. Av slike årsaker konkluderer Gross (2007) med at konsultasjonspraksis tidlig må engasjere lokalsamfunnet. Det hevdes også av Sokoloski et al. (2018) og McLaren Loring (2007) at prosjekter som engasjerer lokale interessenter i beslutninger i plan- og bygingsfasen, er de som blir møtt med mest aksept og har størst sannsynlighet for å få konsesjon. Dårlig medvirkning medfører større sannsynlighet for motstand mot et prosjekt (Zoellner et al., 2008). Folk er ofte mer opptatt av en rettferdig *prosess* enn et rettferdig *resultat*. Det kan derfor tenkes at det er større sannsynlighet for at en rettferdig prosess med en god plan for medvirkning, fører til et rettferdig resultat. En nøkkelfaktor for suksess med hensyn til lokal aksept, er derfor å ta sentrale interessenters meninger i betraktning ved å integrere de i *hele* prosjektforløpet (Jobert et al., 2007). En strategisk plan for medvirkning kan sees på som en invitasjon til en reell medvirknings- og konsultasjonsmulighet, og kan bidra til å skape en positiv, rettferdig og inkluderende start på

et prosjekt. En slik løsning kan gjøre medvirkning til en mer *aktiv* arena istedenfor dagens formelle arena i form av høringsuttalelser, som jeg vil betegne som en *passiv* arena for medvirkning.

Å inkludere berørte parter er ressurs- og tidkrevende. Allikevel vil det være en feilslutning å hevde at medvirkning er en byrde for prosjekter. Wolsink (2007) betegner typen kunnskap lokalsamfunn har som «sosial kapital.» Samfunnet er en enorm ressurs, spesielt ettersom lokalbefolkning har mye kunnskap om sine nærområder. Vindkraftutviklere og myndigheter bør oppleve dette som en verdifull mulighet til å få med viktig kunnskap i sine utredningsprogram (Aitken, 2010). Ved å tidlig invitere til medvirkning på en måte som skaper en positiv assosiasjon til å delta, kan slike ressurser bli inkludert. Et utbyggerselskap Gjerald (2012) intervjuet hadde opplevd lite konflikter i konsesjonsprosessen. Selskapet la stor vekt på lokal kunnskap og et lokalt nettverk for å skape legitimitet og forankring av prosjektet. Tilfeller som dette gir et insentiv til andre vindkraftutviklere til å gjennomføre medvirkning med høy kvalitet.

Strategien kan bøte på at det faktisk at ikke alle kjenner til konsesjonsprosessens gang, ettersom strategien kan gi en lettfattelig redegjørelse for mulighetene for deltakelse gjennom et prosjekt. Dersom prosessen er uklar og dårlig redegjort for kan konsekvensen ifølge Gross (2007) være at folk lettere føler seg ekskludert fra prosjekter. Dette kan skje fordi mangelen på en definert prosess gjør det vanskelig å kjenne til hvilke muligheter en har for medvirkning. En strategisk plan for medvirkning i meldingen, vil sannsynlig kunne gjøre det lettere å forholde seg til gangen i prosessen, i tillegg til å forankre prosjekter i en tidlig fase. Her kan befolkningen få informasjon om medvirkningsprosessen allerede ved første formelle konsesjonsstart. Som Jones og Richard Eiser (2010) hevder blir det en fundamental forskjell mellom å tillate lokalsamfunnet å vise utviklere hvilket utbyggingsomfang som er akseptabelt for et område, sammenlignet med at utvikler viser lokalsamfunnet hvilket utbyggingsomfang som er akseptabelt.

Strategien i meldingen bør derfor være en «oppskrift» for hvordan vindkraftutviklere bør gjennomføre medvirkning, konsultasjon og deltakelse av berørte interessenter i prosjekter. I tillegg bør den signalisere at medvirkning og inkludering er svært ønskelig gjennom hele prosessen, og at det skal være lett å delta underveis. Den bør samtidig inneholde anbefalinger til en mer uformell kontakt. Eksempler på slike kontaktflater er websideoppdateringer,

nyhetsbrev eller at utvikler er fysisk tilstede. Allikevel tror jeg det kan være hensiktsmessig å skille mellom det jeg vil kalle en intern og ekstern strategisk plan for medvirkning. Den interne planen er den utvikler bør basere sitt medvirkningsarbeid på. Den eksterne planen er den som presenteres i meldingen for offentligheten. Redegjørelse for relativt enkle modeller kan ha god nytteeffekt for vindkraftutviklere.

Intern plan

I vedlegg 3 er det illustrert et forslag til en intern medvirkningsstrategi som innebærer viktige milepæler og sjekkpunkter som utvikler må ta i betraktning underveis i konsesjonsprosessen. Forslaget er basert på resultatene fra denne studien, samt Hall et al. (2013) sitt forslag til en medvirkningsstrategi som innebærer høy prosessuell rettferdighet. Hensikten med at vindkraftutviklere bør bli presentert en slik strategi er å anerkjenne de sosiale aspektenes sentrale betydning for en god konsesjonsprosess. Dersom det er et mål om å lavt konfliktnivå i et prosjekt, indikerer resultatene at aktiv konsultasjon med berørte parter er en åpenbar løsning for å nå målet.

Ekstern plan

Den eksterne planen for medvirkning som det bør redegjøres for i meldingen, har til hensikt å presentere medvirkningsmulighetene for tredjepartsinteresser. Planen kan også redusere risikoen for at folk føler seg ekskludert fra prosessen eller har fått mangelfull informasjon. Basert på resultatene fra denne studien bør innholdet i planen formidle noen sentrale temaer. Jeg har derfor etablert noen spørsmål som utvikler for et aktuelt vindkraftprosjekt bør svare på i utarbeidelsen av planen. Mine refleksjoner rundt hensikten med spørsmålene er også presentert, se vedlegg 4.

Evalueringsprosesser

Samtidig som en slike planer kan danne en forutsigbar og inkluderende prosess, kan det ved senere prosjekter bli nyttig å evaluere måloppnåelse som følge av en god medvirkningsprosess. McLaren Loring (2007) identifiserte i sine undersøkelser indikatorer for om lokal deltakelse og lokal aksept er oppnådd. Dersom indikatorene vurderes til å være oppnådd underveis eller etter at et vindkraftprosjekt er gjennomført, kan konsesjonsprosessen betegnes som god med hensyn til medvirkning fra berørte parter. I tillegg vil prosjekter som oppnår høy «score», ifølge McLaren Loring (2007) ha større sannsynlighet for å få konsesjon.

Indikatorene som er redegjort for i vedlegg 5 kan være et godt utgangspunkt for utarbeidelse av operative evalueringsmetoder.

Etter en anbefaling om å etablere en veileder for utarbeidelse av melding av vindkraft, og en strategisk plan for medvirkning, omhandler det neste temaet innholdet i disse veilederne.

5.4. NVEs ansvar for tydelig og korrekt informasjon

Informasjon, retorikk og logikk

Som resultatene viser er det enkelte aspekter med informasjonen som formidles til publikum som kan forbedres. Etter informantenes oppfatning bør meldinger og søknader leses av NVE med kritiske øyne for å undersøke om informasjonen er korrekt og faktabasert. I motsatt fall kan en konsekvens være at det gis feilinformasjon om vindkraft. Hensikten med god informasjon er selvsagt å få frem fakta om hva vindkraftutbygging innebærer. Generelt er ærlig, transparent og forskningsforankret informasjon viktige vurderingskriterier på hva som kjennetegner god informasjon (Hall et al., 2013). Resultatene kan tyde på at NVE bør bruke sin rolle som konsesjonsmyndighet til å spre god informasjon om hva vindkraft innebærer. Dette gjelder informasjon om konsesjonsprosessen, men også mulige negative og positive aspekter med vindkraftprosjekter. Det finnes mye feilinformasjon om vindkraft, og dersom dette skal klargjøres bør den korrekte informasjonen komme fra en myndighet som befolkning har høy tillit til (McLaren Loring, 2007). Av denne grunn er det nærliggende å anbefale NVE å fremme bruken av tydelig og faktabasert informasjon om vindkraft.

Dersom tillit, retorikk og logikk misbrukes, hevder Gross (2007) dette kan medføre problemer. Ruud et al. (2016) trekker også frem at logiske brister ved feil bruk av terminologi kan være en medvirkende faktor i dårlig samfunnsaksept og dermed konflikter. Ulike kvalitet på informasjon kan resultere i ulike effekter. Derfor er det viktig å være oppmerksom på hvilken effekt informasjon signaliserer til et publikum. Man bør for eksempel være forsiktige med å gi ut for store mengder informasjon. Ifølge Aitken (2010) er det ikke slik at mer informasjon og kunnskap gir høyere aksept for et vindkraftprosjekt. Det handler altså ikke nødvendigvis om *kvantiteten* av informasjon, men heller om *kvaliteten* på informasjonen som formidles.

For å gi et eksempel på betydningen av korrekt informasjon og presis retorikk kan vi se til *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk* (Olje- og energidepartementet, 2007). På side 32 i retningslinjene står det at «meldingen er en tidlig varsling av et planlagt tiltak (...)» Om man leser dette uten å ha kjennskap til konsesjonsprosessen eller formålet med en melding, kan begrepet «planlagt tiltak» signalisere at prosjektet allerede er planlagt og at det kommer til å gjennomføres. Bedre ordvalg kunne i dette tilfellet vært «et potensielt tiltak» som NORWEA foreslo i intervjuet. Slik jeg tolker resultatene kan slike formuleringer bidra til å skape en feiloppfatning rundt hva en melding egentlig er. Dersom formuleringer er lite gjennomtenkt, kan dette medføre uønskede oppfatninger og holdninger til vindkraft.

Et annet eksempel dreier seg om folks inntrykk av vindturbiner, som også kom frem i et intervju.. Bilder og informasjonen som presenteres bør være presise med hensyn til hva som formidles. Hvis for eksempel meldingen har bilder fra turbiner i Tyskland, bør utbygger oppfordres til å bruke bilder fra turbiner i Norge. Dette kan kobles til Wings påstand om realitetsbehandling av saker. Dersom interessenter eller berørte blir feilinformert om for eksempel hvordan et kraftverk blir seende ut, kan man i slike tilfeller påstå at det ikke gis en realistisk redegjørelse av hvordan kraftverket blir seende ut, og at realitetsbehandlingen dermed er svakt ivaretatt. Derfor er det viktig at NVE er oppmerksomme på å vurdere hvilke signaler ulik type informasjon sender ut til publikum.

Vurderinger som gjøres av konsesjonsmyndighet

Resultatene viser at enkelte vurderinger som gjøres i konsesjonsprosessen, til en viss grad oppfattes som skjulte og lite etterprøvbare. Dette gjelder spesielt konsesjonsvedtaket og tilpasninger av MTA-planen. Vindkraftverks konsekvenser for naturmangfold trekkes frem som et tema som tillegges svake vurderinger i konsesjonsvedtaket. Når et offentlig vedtak fattes, for eksempel et konsesjonsvedtak, skal prinsippene listet i NML § 7 vurderes av NVE (Naturmangfoldloven, 2009). At denne vurderingen gjøres med høy faglig integritet syntes å være kritisk. Trolig vil det ikke være mulig å gjennomføre vurderinger som er tilfredsstillende nok for alle da det ofte er selve resultatet av vurderingen som skaper misnøye, heller enn vurderingen i selv seg. Allikevel vil ikke dette være noen hindring mot å etterprøve vurderingspraksisen med hensyn til tydelighet, etterprøvbarhet og meningsinnhold. NVE bør derfor forsøke å formidle verdivurderinger, avveininger og usikkerhetsmomenter i konsesjonsvedtak eller ved endringer av planer som MTA-planen.

Enkelte påpekte at NVE har en litt for utbyggervennlig rolle i sin fremtreden. Jeg tror derfor det er viktig at NVE formidler sin rolle som et organ som skal gjøre en nøytral, objektiv vurdering av faktiske forhold – og at NVE ikke nødvendigvis skal *sikre* utbygging. I tillegg bør det formidles at saksbehandling baserer seg på rettslige saksbehandlingskrav for forvaltning. Eksempler på slike saksbehandlingskrav er forvaltningsloven § 17 og prinsippene i naturmangfoldloven § 7¹⁶. Det er spesielt viktig at representanter fra NVE som møter allmenheten ved for eksempel folkemøter, er i stand til å formidle dette. På møtene kan NVE vise sin rolle i konsesjonsprosessen, og møte berørte og interessenter på en uformell arena. Arenaer for å tydeliggjøre dette bør på lik linje med annen informasjon komme tidlig.

5.5. Hensikten med vindkraft bør formidles

Et tema som belyses i intervjuene er at behovet for vindkraft må forankres empirisk for å unngå konflikt. Dette betyr, sånn jeg tolker det, at vindkraftutviklere og myndigheter må presentere en god grunn til å bygge ut vindkraft i Norge. I konsesjonsprosesser er det en risiko for at mangel på upartisk og forskningsbasert informasjon om vindkraft kan resultere i misnøye (Gross, 2007). Hall et al. (2013) presiserer at det er viktig å ha en motvekt til de negative sidene som kan legitimere inngrep i natur, landskap og livsstiler. Mangelen på klarhet når det kommer til prioriteringer, for eksempel lokale behov versus nasjonale mål, kan resultere i mangel på aksept for vindkraft (McLaren Loring, 2007). Det har lenge vært hevdet at vindkraft er bra for klima ettersom vindkraft er en fornybar energikilde. Imidlertid har ikke slike argumenter om klima og fornybar energi nødvendigvis en direkte kobling.

Resultatene indikerer at dersom slik informasjon om fordeler med vindkraft foreligger eller kan fremskaffes, bør dette formidles i større grad. Som skrevet bør slik informasjon komme fra en myndighet som befolkning har høy tillit til (McLaren Loring, 2007). Resultatene kan tyde på at NVE bør fremme positive aspekter ved vindkraft for hvert prosjekt, men selvsagt kun dersom aspektene er reelle for det gitte prosjektet. For eksempel bør argumenter om vindkraftens positive effekt for forsyningssikkerhet fremmes som et argument for å bygge ut vindkraft. På en annen side bør dette kun gjøres dersom området vindkraftverket planlegges i, faktisk har et behov for økt forsyningssikkerhet. I tillegg bør dokumentert nytte av vindkraftutbygginger i Norge vektlegges i informasjonsformidling. Det virker som om

¹⁶ Se nærmere beskrivelse i kapittel 3.4.

prosjektet NRV mangler et godt fundert mandat, når en ser bort i fra politiske målsetninger. Da prosjektet ble bestilt av OED burde de vurdert at en sentral del av prosjektet måtte være å begrunne behovet for vindkraft. Dette gjelder spesielt positive effekter med tanke på klima, forsyningssikkerhet, behovet for kraft til kraftforedlende industri, eller økt etterspørsel etter kraft når antall elbiler øker. Som La Naturen Leve hevdet i intervjuet, ville et behov forankret i fakta gjort det lettere å akseptere vindkraftens negative konsekvenser.

Et annet tema som ble introdusert innledningsvis, handler om undersøkelser av holdninger til vindkraft. Ettersom man ser forskjeller i nasjonale undersøkelser og lokale meninger om vindkraft, anbefaler Jones og Richard Eiser (2010) at det er nødvendig å utvikle sensitive målemetoder som gir et mer presist bilde av befolkningens holdninger til utvikling av vindkraft. I sammenheng med NRVs overordnede mål om å dempe konflikter, kan man spørre seg selv om hvorfor dette målet ikke er tatt til følge av OED i større grad. Ved en senere anledning burde områder i Norge som identifiseres til å være egnet til utbygging med tanke på vindressurser, tilgjengelighet og nettilknytning, også beskrive hvor egnet områdene er med tanke på samfunnets holdninger i de aktuelle områdene. Dette gjelder spesielt temaene som i større grad er knyttet til *lokal* motstand: Bekymringer for flora og fauna, visuelle påvirkninger eller risiko for støy, og bekymringer tilknyttet båndlegging av arealer (Jobert et al., 2007; Pohl et al., 2018; Rygg, 2012; Wolsink, 2007). Ettersom målet med nasjonal ramme er dempe konflikter kan det virke ulogisk at disse temaene ikke er tatt med i prosjektet. Planen er trolig at slike forhold skal bli kartlagt i senere konsesjonsprosesser og at de derfor utelates fra prosjektet NRV i denne omgang.

En forutsetning for at NRV skal bli en suksess med hensyn til målet om å dempe konflikter, er at det gjøres en endring av konsesjonsprosessen som blir gjeldende etter at rammen er publisert. Denne prosessen bør i større grad enn i dag fokusere på de sosiale aspektene ved konsesjonsprosessen. Energimelding-komiteen fremmet i Innst. 401 S (2015-2016) et forslag om å styrke arbeidet med konfliktreduksjon og vurdere rammebetingelsene for verdiskapingen og involveringen av lokalsamfunn. Det gjenstår å se om dette gjennomføres. I intervjuene ble det påpekt hvilke aspekter med den nasjonale rammen for vindkraft som må kommuniseres til publikum når rammen offentliggjøres. Hvilke konsekvenser den vil få for senere konsesjonspraksis, og hva det vil si å bo innenfor de «egnede» områdene for vindkraft, må blir formidlet og kommunisert på en god måte.

Som vist tidligere i studien er det også et politisk mål om lønnsom *vindkraftutbygging*. Vindkraftprosjekter går vanligvis gjennom tre faser: Planlegging, gjennomføring og drift. Per definisjon går ordet *vindkraftutbygging* kun på gjennomføringsfasen av et prosjekt, mens *vindkraftutvikling* spenner over alle tre fasene. Begrepet *utvikling* kan i tillegg favne over en rekke andre aspekter med vindkraft. Ved vindkraftutvikling utvikles ikke kun teknologien isolert sett. Dette dreier seg også om andre faktorer som har med vindkraftverk å gjøre, om det så gjelder prosessuell utvikling, utvikling av medvirkningspraksis, innovasjonsutvikling eller utvikling av metoder for å etablere smarte avbøtende tiltak. Jeg tror derfor det er viktig å innta en bred tilnærming til begrepet vindkraftutvikling, og at Norge fremover bør jobbe mot et mål om lønnsom *utvikling* av norsk landbasert vindkraft.

6. Konklusjon

6.1. Konklusjon

På bakgrunn av studien konkluderes det med at det trengs en modernisering og forbedring av konsesjonspraksis ved vindkraftutbygging med hensyn til kvalitet og sosiale aspekter. Dette gjelder spesielt ettersom dette er et politisk mål å dempe konflikter. NVE har åpenbart et ansvar for å legge føringer for en god, effektiv og strømlinjet konsesjonsprosess. Dersom myndighetene ønsker videre utvikling av landbasert vindkraft, bør det erkjennes at de sosiale aspektene ved vindkraftprosjekter er en sentral og kritisk del av prosessen. Dette kan være avgjørende for om norsk vindkraftutvikling blir en suksesshistorie eller ikke.

Resultatene fra intervjuene ble drøftet i sammenheng med det teoretiske rammeverket og empiri. Fra drøftingen er det mulig å trekke en konklusjon om at rammene for medvirkning og involvering ligger klare til bruk. Samtidig er opp til den berørte befolkningen å selv utnytte de mulighetene retten til medvirkning gir. Det kreves årvåkenhet og aktiv medvirkning fra allmenne interessenter for at deres sak skal få oppmerksomhet og bli tillagt vekt i konsesjonsprosessen. På en annen side handler kvaliteten på konsesjonsprosessen om hvordan NVE som konsesjonsmyndighet formidler medvirkningsmulighetene i praksis. Dette vil til syvende og sist være bestemmende for i hvilken grad folk opplever en reell mulighet for å medvirke og delta i vindkraftprosjekter.

Formålet med studien var å komme med forslag til hvordan NVE med relativt enkle tiltak kan forsøke å dempe konflikter i konsesjonsprosessen. Med utgangspunkt i problemstillingen om hvordan NVE kan øke kvaliteten på og effektivisere konsesjonsprosessen med hensyn til medvirkning og konfliktdemping, kan studien oppsummeres med fire hypoteser. Hypotesene har empirisk forankring i studien, og beskriver basert på dette hvordan konsesjonspraksis bør utøves for å dempe konflikter. Dette gjelder spesielt konsesjonspraksis etter at den nasjonale rammen for vindkraft blir publisert.

- ❖ Veiledere og offentlig informasjon om konsesjonsprosessen på NVE sine hjemmesider bør revideres og oppdateres.
- ❖ Etablere en *veileder for utarbeidelse av melding for vindkraft* som inkluderer en strategisk plan for medvirkning.

- ❖ Bruk av forskningsbasert informasjon bør fremmes. Vurderinger som gjøres i konsesjonsvedtak og ved endringer av planer, bør tydeliggjøres.
- ❖ Hensikten med, og behovet for en nasjonal ramme og landbasert vindkraft i Norge, bør tydeliggjøres.

Tiltakene skal i korte trekk gjøre medvirkningsmulighetene klarere og lettere å forholde seg til, slik at folk opplever en reell invitasjon til å medvirke i prosjekter. Tiltakene kan også skape en aktiv og konstruktiv arena for problemløsning og dialog. På denne måten kan det også oppstå sterkere lokal forankring av prosjekter. Lokale innbyggers kunnskap er en viktig ressurs, og bør med fordel brukes for å få frem tiltakets konsekvenser og ringvirkninger.

Som et bidrag til å løse utfordringene knyttet til sosiale aspekter i konsesjonsprosessen, vil jeg avslutningsvis oppfordre energibransje og naturinteresser til å etablere flere og hyppigere møtearenaer. Her kan man utveksle erfaringer og drøfte svakheter i konsesjonssystemet med hensyn til konflikt. Dermed unngår man også et fragmentert forvaltningssystem der hver interesse holder på med sitt.

6.2. Videre forskning

Rundt 2010 foregikk det mye forskning på temaet vindkraft og konflikt i Tyskland, Danmark, Australia og Storbritannia, noe som preger empirien som er brukt i denne masteroppgaven. Caser fra Norge er derimot mindre undersøkt. Per i dag pågår flere norske forskningsprosjekter på temaet vindkraft og sosiale aspekter ved Fridtjof Nansens Institutt, SSB og UiO (WINDLAND), Universitetet i Agder (WINDPLAN), og CICERO (WINWIND). Dette kan tyde på at det rettes fokus mot de sosiale faktorene ved vindkraftutbygginger og konsesjonspraksis, og at dette erkjennes som en viktig faktor for videre utvikling av norsk, landbasert vindkraft. I denne studien er det listet en del forslag til forbedringer av konsesjonspraksis. Det vil være nødvendig med videre undersøkelser for å evaluere om forslagene faktisk medvirker til å dempe konflikter og effektivisere konsesjonsprosessen. Et forslag kan være å identifisere to vindkraftprosjekter hvor det ene prosjektet gjennomføres etter anbefalingene fra denne masteroppgaven, og det andre prosjektet fungerer som et referanseprosjekt. Dermed kan man analysere hvilke effekter de redegjorte tiltakene har for konfliktnivået og effektiviteten i en reell konsesjonsprosess.

Referanser

- Aitken, M. (2010). Why we still don't understand the social aspects of wind power: A critique of key assumptions within the literature. *Energy Policy*, 38 (4): 1834-1841. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2009.11.060>.
- Batel, S., Devine-Wright, P. & Tangeland, T. (2013). Social acceptance of low carbon energy and associated infrastructures: A critical discussion. *Energy Policy*, 58: 1-5. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.03.018>.
- Bugge, H. C. (2015). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 4 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Charmaz, K. (2006). Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative research. *Sage Publications Ltd, London*.
- Energiloven. (1990). *Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.* 29.juni 1990 nr.50. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1990-06-29-50> (lest 09.03.18).
- Energilovforskriften. (1990). *Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.* 12. juli 1990 nr.959. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1990-12-07-959?q=energilovforskrift> (lest 21.03.18).
- Fauchald, O. K. (2018). *Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger - juridiske rammer*.
- Forskrift om konsekvensutredninger. (2017). *Forskrift om konsekvensutredninger* 21. juni 2017 nr.854. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854> (lest 09.03.18).
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven> (lest 21.04.18).
- Gjerald, O. I. (2012). Frå forretningsidé til realisering for norske vindkraftprosjekt: er konsesjonsprosessen ei hindring for norsk vindkraftutbygging? doi: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2451987/Gjerald%2b%2bforretningside.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Gross, C. (2007). Community perspectives of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance. *Energy Policy*, 35 (5): 2727-2736. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.013>.
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Noregs grunnlov* 17. mai 1814 nr.17. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn?q=grunnloven> (lest 17.04.18).

- Hall, N., Ashworth, P. & Devine-Wright, P. (2013). Societal acceptance of wind farms: Analysis of four common themes across Australian case studies. *Energy Policy*, 58: 200-208. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.03.009>.
- Hovland, K. M. (2017). Tror på vindkraft uten subsidier. e24. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/energi/vindkraft/tror-paa-vindkraft-uten-subsidier/23921804> (lest 12.03.2018).
- Innst. 401 S. (2015-2016). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Kraft til endring - Energipolitikken mot 2030*. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2015-2016/inns-201516-401.pdf> (lest 15.03.18).
- Jacobsen, D. I. (2015). *Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3 utg. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jobert, A., Laborgne, P. & Mimler, S. (2007). Local acceptance of wind energy: Factors of success identified in French and German case studies. *Energy Policy*, 35 (5): 2751-2760. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.005>.
- Johannessen, A., Kristoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3 utg. Oslo: Abstrakt Forlag A/S.
- Jones, C. R. & Richard Eiser, J. (2010). Understanding 'local' opposition to wind development in the UK: How big is a backyard? *Energy Policy*, 38 (6): 3106-3117. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2010.01.051>.
- McLaren Loring, J. (2007). Wind energy planning in England, Wales and Denmark: Factors influencing project success. *Energy Policy*, 35 (4): 2648-2660. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.10.008>.
- Meld. St. 25. (2016). *Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030*. I: Olje- og energidepartementet (red.). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/31249efa2ca6425cab08130b35ebb997/no/pdfs/stm201520160025000dddpdfs.pdf> (lest 12.03.18).
- Miljøinformasjonsloven. (2003). *Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet 05. september 2003 nr.31*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-05-09-31?q=milj%C3%B8informasjon> (lest 21.03.18).
- Naturmangfoldloven. (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold 19.juni 2009 nr.100*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100?q=nml> (lest 21.04.17).
- NVE. (2010). *Konsesjonshandsaming av vasskraftsaker - Rettleiar for utarbeiding av meldingar, konsekvensutgreiingar og søknader*. I: Stokker, R. (red.), 3.
- NVE. (2015a). *Kostnader i energisektoren. Kraft, varme og effektivisering*. I: Weir, D. E. (red.).

- NVE. (2015b). *Saksgangen for vindkraftutbygging*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/saksgang-for-vindkraftutbygging/> (lest 25.04.18).
- NVE. (2017a). *Metodebeskrivelse Nasjonal Ramme*.
- NVE. (2017b). *Ny kraft: Endelige tillatelser og utbygging*.
- NVE. (2018). *Vindkraft - produksjon i 2017*. I: Weir, D. E. & Aksnes, N. (red.).
- NVE. (ukjent årstall). *Informasjon om krav til konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven*.
- NVE kart. (ukjent årstall). *Temakart vindkraftverk*. Tilgjengelig fra: <https://temakart.nve.no/link/?link=vindkraftverk#kartlag> (lest 08.05.18).
- Nyheim, M. (2013). *Lokal aksept for vindkraft i innlandsområder: en studie av aktørers argumentasjon og holdninger til vindkraftplaner i sine lokalsamfunn*: Norwegian University of Life Sciences, Ås.
- Olje- og energidepartementet. (2007). *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk*.
- Olje- og energidepartementet. (2017). *Bestilling - nasjonal ramme for vindkraft*.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. juni 2008 nr.71*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=pbl> (lest 08.03.18).
- Pohl, J., Gabriel, J. & Hübner, G. (2018). Understanding stress effects of wind turbine noise – The integrated approach. *Energy Policy*, 112: 119-128. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.10.007>.
- Regjeringen. (2014a). *Klimaendringer*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaendringer/id2076641/> (lest 22.04.18).
- Regjeringen. (2014b). *Norges gjennomføring av Århuskonvensjonen om rett til miljøinformasjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Norges-gjennomforing-av-Arhuskonvensjonen-om-rett-til-miljoinformasjon-klage-mot-Norge/id764651/> (lest 21.04.18).
- Regjeringen. (2017). *Reindrift*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/reindrift/id2339774/> (lest 22.04.18).
- Regjeringen. (2018a). *Konsekvensutredninger*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/konsekvensutredninger/id2076809/> (lest 22.04.18).

- Regjeringen. (2018b). *Landskap*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/stedsutvikling/ny-emner-og-eksempler/landskapskonvensjonen/id535766/> (lest 24.04.18).
- Regjeringen. (2018c). *Trua natur*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/naturmangfold/innsiktsartikler-naturmangfold/trua-natur/id2076813/>.
- Riksrevisjonen. (2006-2007). *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*.
- Ruud, A., Wold, L. C. & Aas, Ø. (2016). *Økt samfunnsaksept for fornybar energi. Hvordan redusere konflikter under planlegging, utbygging og drift?*, 8242629609.
- Rygg, B. J. (2012). Wind power—An assault on local landscapes or an opportunity for modernization? *Energy Policy*, 48: 167-175. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.05.004>.
- Sokoloski, R., Markowitz, E. M. & Bidwell, D. (2018). Public estimates of support for offshore wind energy: False consensus, pluralistic ignorance, and partisan effects. *Energy Policy*, 112: 45-55. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.10.005>.
- SSB. (2018). *Elektrisitetbalanse*. SSB. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/energi-og-industri/statistikker/elektrisitet> (lest 23.04.18).
- Statkraft. (2013). *Official Assessment Jostedal*. I: Smith, D. (red.).
- Stavangerregion. (2016). *Norge og ni EU-land har nådd sine fornybarmål*. Stavanger Region European Office. Tilgjengelig fra: <https://stavangerregion.no/2016/02/23/norge-og-ni-eu-land-har-nadd-sine-fornybarmal/> (lest 23.04.18).
- Sundbye, L. M. T. & Nisted, I. M. (2012). *Primære og sekundære kilder*. NDLA: NDLA. Tilgjengelig fra: <https://ndla.no/nb/node/93370?fag=52293> (lest 02.04.18).
- TNS Gallup. (2016). *Klimabarometeret*. TNS gallup.
- Vindportalen. (ukjent årstall). *Konsesjonsprosessen* Tilgjengelig fra: <http://www.vindportalen.no/Vindportalen-informasjonssiden-om-vindkraft/Lover-og-forskrifter/Konsesjonsprosessen> (lest 28.03.18).
- Winge, N. K. (2013). *Kampen om arealene: rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wolsink, M. (2007). Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation. *Energy Policy*, 35 (5): 2692-2704. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.002>.

- Wüstenhagen, R., Wolsink, M. & Bürer, M. J. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy*, 35 (5): 2683-2691. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.001>.
- Zoellner, J., Schweizer-Ries, P. & Wemheuer, C. (2008). Public acceptance of renewable energies: Results from case studies in Germany. *Energy Policy*, 36 (11): 4136-4141. doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.06.026>.

Vedlegg 1 – Intervjuguide til intervjuene

Introduksjon

Spørsmål 1: Hva driver <part> med?

Spørsmål 2: Helt overordnet, hvilken holdning har <part> til vindkraft i Norge?

- Kan du forsøke å forklare hva som er årsaken til den holdningen?
- Hva mener du er de positive og negative sidene ved vindkraft?

Spørsmål 3: Kjenner du til gangen i konsesjonsprosessen?

- Hva syntes du om effektiviteten av konsesjonsprosessen i dag?
- Hvor mange søknader vært borti? Godkjent? Avslag?

Løsningsforslag

Spørsmål 4: Hva er kravene til medvirkning og involvering i prosjekter?

- Hvorfor er det medvirkning tenker du?
- Er kravene gode nok?
- Ser du på det som en *mulighet* eller som et *hinder*? Hvordan?

Spørsmål 5: Har du vært med på høringer? Hvordan opplever du at medvirkning som høringer, uttalelser, møter etc., fungerer?

- Konstruktive? Fallgruver? Forslag til forbedringer?

Spørsmål 6: Hva er behovet for eller nytten av vindkraft?

Spørsmål 7: Det er enighet blant forskere om at tillit, rettferdighet og fordeling av goder er viktige forutsetninger for en suksessfull konsesjonsprosess.

- Hvordan er det mulig for NVE å implementere tillit, rettferdighet og rettferdig fordeling av goder og ulemper i konsesjonsprosessen?
- Krav? Anbefalinger? Hva er konsekvensen av dette?

Spørsmål 8: I mange tilfeller er meldingen det første man hører om et prosjekt. Kan du tenke deg noen reaksjoner på meldingen av et prosjekt?

Spørsmål 9: Mye forskning tyder på at tidlig medvirkning og inkludering fører til større sjanse for prosjektsuksess. Hvorfor tror du dette er tilfellet?

- Når i konsesjonsprosessen *bør* konsultasjon og medvirkning finne sted? Hvorfor?
- Hva er konsekvensen av å ha konsultasjon tidlig?
- Hvilken effekt økt satsing på inkludering vil medføre?

Spørsmål 10: Idémyldring – en utbygger vil bygge infrastruktur i et område du har kjært - hvordan ville *du* ønsket å bli møtt for å unngå konflikt og dårlig stemning?

Spørsmål 11: Kravene om medvirkning og involvering følges i dag og vurderes av mange til å være tilstrekkelig til å få frem meninger. Allikevel oppstår konflikter.

Idémyldring – hvordan kan NVE øke kvaliteten og forbedre sine rutiner og prosesser for å unngå konflikt?

Spørsmål 12: NRV skal utpeke et område som er egnet for vindkraft med "alle" hensyn ivare tatt, og har et overordnet mål om å dempe konflikter og regjeringen ønsker å legge opp til en politikk som demper konflikter.

- Hva tror du NRV kan gjøre for konflikter og vindkraft?

Avslutning

Spørsmål 16: Er det noen ting du har lyst til å tilføye? Uklarheter? Kommentarer?

Vedlegg 2 – Deltakere i intervju

Andreas Thon Aasheim, NORWEA. 05.03.18. Varighet 01:42:00

Vidar Lindefjeld & Karin Leonhardsen, La Naturen Leve. 07.03.18. Varighet 01:45:00

Anonym vindkraftutvikler 1. 08.03.18. Varighet 00:53:00

Svein G. Skogen, Miljødirektoratet. 12.03.18. Varighet 01:00:00

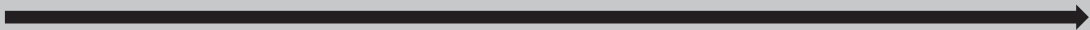
Arnodd Håpnes, Naturvernforbundet. 16.03.18. Varighet 01:34:00

Anonym vindkraftutvikler 2. 19.03.18. Varighet 00:36:00

Ole Kristian Fauchald, jusprofessor UiO. 23.03.18. Varighet 01:03:00

Vibeke Stjern, ordfører Åfjord kommune. 04.04.18. Varighet 00:40:00

Vedlegg 3 – Intern strategisk plan for medvirkning

Tid 			
Før melding	Etter annonsering av melding	Innspill fra lokalsamfunnet etter annonsering	Pågående dialog og informasjon under og etter utbygging
- Etablere en samarbeidsgruppe med aktuelle instanser og organisasjoner. Dette gjelder særlig Fylkesmannens miljøvernavdeling, fylkeskommunen, kommunen og lokale interessenter/ressurspersoner med interesser i, eller kunnskap om fagfelt/næring - Begynne konsultasjon med lokalbefolkning, grunneiere og kommune <i>før</i> melding offentliggjøres - Søke etter lokaliteter med færrest negative konsekvenser i samråd med lokalsamfunn - Etablere lokal medbestemmelse - Etablere en webside med jevnlig nyhetsoppdateringer	- Personlig og direkte kommunikasjon med lokalsamfunnet - Formelt krav til folkemøte - Formelt krav til at de som ønsker det kan sende inn høringsuttalelser - Ta motstand seriøst. Etabler dialog med vedkommende raskt	- En-til-en kommunikasjon med de som påvirkes - Bruk lokale innbyggere som de fleste i bygda kjenner for å kommunisere med resten - Ha mulighetene åpne for planendringer - Tilstrekkelig tid for tilbakemeldinger - Involver kommunen tett under hele prosessen - Vurdere å gjennomføre workshop med lokalbefolkningen	- Offentlige briefing-møter og åpne kontordager - Tours gjennom vindparken - Oppdatere nyhetsbrev, websider

Vedlegg 4 – Ekstern strategisk plan for medvirkning

Spørsmål utvikler må svare på når det lages en plan for medvirkning i melding	Hensikt med å presentere dette
Hvem er vindkraftutvikler i det potensielle prosjektet?	<i>Å få vite hvem som er ansiktet utad i bedriften som vil utvikle vindkraft. Å presentere seg på en uformell måte kan bidra til å ufarliggjøre perspektivet om at "folk i dress i Oslo er de som søker." Mange vet at det som er ukjent er skummelt, så bedriften på gjøres kjent.</i>
Hva er hensikten med konsultasjon og medvirkning, og hvorfor ønsker vindkraftutvikler å konsultere og medvirke?	<i>Hensikten må være å gjøre det tydelig at det skal dannes en arena for medvirkning og konsultasjoner gjennom hele prosjektperioden. Det må komme tydelig frem at det er ønskelig å få inn innspill og at folk gis en invitasjon til å bidra aktivt i konsesjonsprosessen, da det er til alles nytte å komme frem til de beste løsningene. I tillegg bør det komme klart frem at utvikler kommer til å være mye tilstede slik at det skal være lav terskel for å komme med spørsmål og henvendelser. Folk må få inntrykk av at utvikler virkelig ønsker å forankre prosjektet lokalt, og ønsker å få inn innspill for å finne de beste løsningene. Slik unngår man at folk tror utvikler medvirker kun fordi det er et formelt krav.</i>
Hvem kan medvirke?	<i>I prinsippet kan alle som vil medvirke i et prosjekt, spesielt på høringsmøtet med høringsuttalelser til NVE. Allikevel bør dette gjøres klart for allmennheten. Folk som har god kunnskap om arealet som utbygger ser for seg at vindkraftverket kan stå, bør spesielt oppfordres til å komme med tilbakemeldinger – om det så er ornitologer, friluftinteresserte eller botanikere.</i>
Hvilke rettigheter har allmennheten til å medvirke?	<i>Som presentert i kapittel 3.4 i masteroppgaven finnes det en rekke rettslige føringer om allmennhetens rett til informasjon og medvirkning. Dette rammeverket kan presenteres på en kort måte, slik at det blir klart at utvikler ønsker en redelig og sannferdig prosess.</i>
Når skal konsultasjon og medvirkning finne sted?	<i>Prosjektplaner tar tid å etablere, og utvikles kontinuerlig. Å gi en dato for alle gangene folk skal</i>

	<i>få medvirke er urealistisk, men det bør være et minstekrav at det formelle møtepunktet i form av høringsmøtet etter at meldingen er offentliggjort, presenteres.</i>
Hvordan og når blir allmennheten varslet om møtepunkter?	<i>Her bør det komme frem hvor folk skal følge med for å skaffe informasjon om når og hvor møter og lignende finner sted. Utvikler har gjerne en egen hjemmeside om prosjektet, og det kan for eksempel redegjøres for at all informasjon om prosjektet publiseres her. Imidlertid må informasjonskanalene identifiseres, for dersom det vanlige samlingspunktet i bygda er på den lokale cafeen, bør informasjon kanskje henges opp her også. Man bør publisere tidspunktene for medvirkning i god tid i forkant slik at folk har en realistisk sjanse til å stille opp på møter.</i>
Hvor finnes informasjon om prosjektet?	<i>Her må det henvises til hvor allmennheten finner informasjon om prosjektet. Dette kan for eksempel være prosjektets hjemmeside, NVE sin hjemmeside for den aktuelle konsesjonssaken, mulighet til å melde seg på nyhetsbrev.</i>

Vedlegg 5 – Evaluering av medvirkningsprosessen

Lokal deltakelse er oppnådd hvis:

- ❖ Deltakerne i prosjektet fra lokalsamfunnet er representative i alles synspunkter og holdninger til prosjektet.
- ❖ Barrierer for lokal involvering i planprosessen er minimert, f.eks. å ikke velge ugunstige tider for konsultasjonsmøter.
- ❖ Kommunemedlemmer har vært med å påvirke beslutninger i prosjektet.
- ❖ Kommunen har finansielt eierskap til prosjektet.
- ❖ Prosjektet ble initiert helt eller delvis av en lokal eller av en lokal gruppe. Hvor mye involvering av lokale det er i initieringen påvirker graden av lokal deltakelse.
- ❖ Lokalsamfunnet er fremdeles involvert etter prosjektet er bygget.

Lokal aksept er oppnådd hvis:

- ❖ Det er positive resultater på offentlighetens meninger om prosjektet i planfasen.
- ❖ Viktige interessegrupper er for eller ikke imot prosjektet.
- ❖ Deltakere på offentlige møter er generelt for eller ikke imot prosjektet.
- ❖ Relativt få klagebrev er sendt til konsesjonsmyndighetene eller mediene.
- ❖ Mediedekningen av prosjektet er relativt positiv til prosjektet.



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway