

Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2025 30 stp

Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning, MINA

Innføring av krav om områderegulering for vindkraftanlegg – En styrking av lokaldemokratiet eller en byråkratisk hemske?

New requirements for planning and licensing of
onshore wind power – A Strengthening of Local
Democracy or a Bureaucratic Obstacle?

Håkon Haglund Norstrand

Forord

For omtrent 2 år siden, etter å ha jobbet som rådgivende ingeniør i 5 år med et litt usunt forhold til overtid, ønsket jeg meg tilbake til studier og akademiet. Det har riktignok vært parallelt med jobben som ingeniør, men fremdeles en ny hverdag og litt kortere dager. Denne masteroppgaven markerer avslutningen på dette livsprosjektet, og har vært periodens høydepunkt.

Først og fremst må det rettes en stor takk til alle som har bidratt i studien som informanter. Dette arbeidet hadde vært langt mindre givende uten dere, og jeg tror nok at resultatene hadde blitt mindre innsiktsfulle. Jeg skulle gjerne ha navngitt dere alle i takknemmelighet, men så var det dette med personvern da.

Veileder for dette arbeidet har vært Per Kristian Rørstad, som fortjener en stor takk for spennende og givende samtaler underveis i oppgaven.

Jeg er videre oppriktig takknemlig for at man har et system i Norge som sikrer studiepermisjon og muliggjør ytterligere kompetanseheving, og for at jeg har kollegaer som har tilpasset seg til at jeg ikke lenger alltid var til stede på kontoret fra tidlig til sent. Retter en stor takk til en kjæreste som har vært en stor støtte under studiene med generell tilstedeværelse og når hun har slått opp rettigheter i universitets- og høyskoleloven.

Dette er imidlertid ikke kun et resultat av 2 år på NMBU eller de siste månedene med denne oppgaven, viktigst er alle hendelser og mennesker som har gjort meg interessert i samfunnet og vitenskap. Ønsker derfor å også benytte anledningen til å takke alle som har bistått og støttet meg fra et utgangspunkt med kraftige lese- og skrivevansker som barn, til et privilegert liv hvor jeg i dag kan ta en mastergrad på fritiden mest for moro skyld og egenutvikling. Spesielt min far, Svend Haglund, fortjener her en takk for å ha gitt meg en evig nysgjerrighet og interesse for verden vi lever i. Takk!

15. mai 2025, Oslo

Håkon Haglund Norstrand

Sammendrag

1. juli 2023 ble det innført krav om områderegulering etter plan- og bygningsloven for konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land, i tillegg til konsesjon etter energiloven. Denne studien undersøker hvordan lovendringen påvirker planlegging og utbygging av vindkraft i Norge, med særlig vekt på lokaldemokrati, lokal aksept og utbyggingsvilje. Studien bygger på kvalitative intervjuer med sentrale aktører fra forvaltningen og energibransjen, og benytter tverrfaglige perspektiver på samfunnsaksept, samstyring og offentlig styring.

Funnene viser at kommunenes formelle innflytelse er styrket, noe som kan øke legitimitet og lokal aksept for vindkraftprosjekter, spesielt når prosjektene samsvarer med lokale visjoner og behov. Samtidig fremkommer utfordringer som ulik kommunal kapasitet, et krevende debattklima og risiko for tidlige politiske avslag. Kraftselskapene har tilpasset seg det nye regimet med en viss optimisme, men understreker behovet for forutsigbarhet og legitime prosesser. Teorien om samfunnsaksept fremhever at lokal støtte avhenger av tillit, involvering og opplevd rettferdighet, snarere enn kun økonomiske gevinster. Noe som sammenfaller godt med uttalelsene fra informantene i studien.

Konklusjonen er at lovendringen har potensiale til å fremme en mer bærekraftig og lokalt akseptert kraftutbygging. Likevel kreves målrettet innsats for samordning, kompetansebygging og tillit mellom aktører og forvaltningsnivåer. Hvordan denne balansen utvikler seg vil ha stor betydning for både tempoet og legitimiteten i den norske energiomstillingen.

Abstract

On July 1, 2023, new legislative requirements were introduced mandating zoning plans (områderegulering) under the Norwegian Planning and Building Act for onshore wind power projects subject to licensing under the Energy Act. This study examines how the legal change affects wind power planning and development in Norway, with a particular focus on local democracy, local acceptance, and willingness to invest. The analysis is based on qualitative interviews with key stakeholders from public administration and the energy industry, and applies interdisciplinary perspectives on social acceptance, collaborative governance, and public sector management.

Findings indicate that municipalities' formal influence over wind power projects has been strengthened, which may enhance project legitimacy and local acceptance, especially when aligned with local visions and needs. However, challenges persist related to varying municipal capacity, a polarized public debate, and the risk of early political rejections. Energy companies have adapted to the new regime with cautious optimism but emphasize the importance of predictability and legitimate processes. Theoretical perspectives on social acceptance highlight that local support depends not only on economic benefits but also on trust, involvement, and perceived fairness. This insight strongly echoed by the study's informants.

The study concludes that the regulatory change holds potential for promoting more sustainable and locally accepted wind power development. Nonetheless, achieving this requires continued efforts to improve coordination, build competence, and foster trust across governance levels and stakeholders. How this balance evolves will be crucial for both the pace and legitimacy of Norway's energy transition.

Innholdsfortegnelse

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	II
Innholdsfortegnelse.....	III
1. Innledning.....	1
Del 1 Teoretisk og metodisk rammeverk	3
2. Teoretisk rammeverk.....	4
2.1. Hvorfor en tverrfaglig tilnærming	4
2.2. Flernivåstyring som analytisk inngang.....	4
2.3. Samstyring og partnerskap i planlegging.....	5
2.4. Helhetlig styring av offentlig sektor.....	5
2.5. Lokalpolitikerens rolle, debattklima og demokratisk press	6
2.6. Samfunnsaksept	6
2.6.1. Virkemidler som påvirker lokal aksept	7
2.7. Samlet analytisk rammeverk	8
3. Metodisk rammeverk	9
3.1. Tematisering av studien.....	9
3.2. Valg av forskningsmetoder	10
3.3. Valg av forskningsdesign.....	11
3.3.1. Teoriens rolle i analysen	11
3.4. Et kvalitativt forskningsintervju	12
3.4.1. Planlegging av studien	12
3.4.2. Intervjuet	13
3.4.3. Transkripsjon	16
3.4.4. Analyse: Tematisk analyse	16
3.4.5. Verifikasjon	18
3.4.6. Rapportering og presentasjon	20
3.5. Bruk av kunstig intelligens	22
3.6. Oppsummering av det metodiske rammeverket.....	24
Del 2 Historien frem til lovendringene – Kunnskap, historie og politikk	25
4. Gjeldene rett og forvaltningspraksis.....	26
4.1. Kort innføring i relevante rettskilder	26
4.2. Kort innføring i de mest aktuelle forvaltningsorganene.....	28

4.2.1.	Kommunene	28
4.2.2.	Norges vastdrags- og energidirektorat	28
4.2.3.	Kommunal- og distriktsdepartementet	29
4.2.4.	Energidepartementet	29
4.3.	Planprosess og konsesjonsvedtak for vindkraft.....	29
4.3.1.	Områderegulering for vindkraft.....	29
4.3.2.	Samordnet saksbehandlingsprosess.....	30
5.	Historisk bakgrunn og erfaring frem til dagens rett	33
5.1.	Historisk bakgrunn.....	33
5.2.	Vindkraftutbygging i Norge.....	34
5.3.	Arealavklaringer for vindkraft i plan- og bygningsloven av 2008	34
5.4.	Kommunenes egne erfaringer	36
5.5.	Oppslutning om vindkraft i befolkningen	37
5.6.	Motstand mot kraftproduksjon – Ikke et nytt fenomen	38
6.	Plan- og bygningsloven og energiloven endres i 2023	39
6.1.	Lovforslaget	39
6.2.	Høringsinnspill til lovendringene.....	40
6.3.	Vedtak om lovendring	41
Del 3 Funn og betraktninger av det nye lovverket for arealavklaring ved vindkraftutbygging		42
7.	Resultater og diskusjon.....	43
7.1.	Presentasjon av resultater	43
7.2.	Tema 1 – Vurdering av systemet vi hadde og forventninger til et nytt regime	44
7.2.1.	Vurdering av det gamle systemet	44
7.2.2.	Forventninger og førsteinntrykk av det nye systemet	48
7.2.3.	En liten oppsummering av tema 1.....	50
7.3.	Tema 2 – Lokaldemokratiets rolle og betydningen av lokal aksept	51
7.3.1.	Kommunen sine behov, roller og synspunkter	51
7.3.2.	Ansvar, eierfølelse og aksept	53
7.3.3.	Relasjon mellom utbygger og kommune.....	55
7.3.4.	Lokaldemokrati og debattklima	56
7.3.5.	Tidlig stans av prosjekter og en frykt for bondefangeri.....	58
7.3.6.	Når ønsket om kunnskap blir satt opp mot kommunens selvråderett	60
7.3.7.	En liten oppsummering av tema 2.....	62
7.4.	Tema 3 – La oss bygge et prosjekt sammen	63

7.4.1.	Er det en utbygningsvilje og til hvilken risiko?	63
7.4.2.	Legitimiteten til prosjektet og prosessen	64
7.4.3.	Hvordan skape prosjekter med legitimitet	65
7.4.4.	En liten oppsummering av tema 3.....	67
7.5.	Tema 4 – Saksbehandlingsprosess og samkjøring av lovverkene	68
7.5.1.	Samordning av prosesser mellom NVE og kommunene	68
7.5.2.	Kompetanse og kapasitet	69
7.5.3.	Saksbehandlingstid	70
7.5.4.	Klagebehandling	72
7.5.5.	Ulike regler for ulike teknologier	73
7.5.6.	Har kommunene vetorett?	74
7.5.7.	En liten oppsummering av tema 4.....	74
7.6.	En oppsummerende drøftelse av resultater og datagrunnlag.....	75
Del 4	Har innføringen av krav om områderegulering for vindkraftanlegg vært en styrking av lokaldemokratiet eller har det blitt en byråkratisk hemske?	77
8.	Konklusjon	78
9.	Behov for videre forskning	81
10.	Referanser og litratur.....	82
11.	Vedlegg	86

1. Innledning

«Eneste måten å få til vindkraftprosjekter i Norge i dag, er hvis du klarer å få det til å være samsvar mellom prosjektet ditt og noen egne visjoner i lokalsamfunnet.»

Sitatet over er hentet fra et av forskningsintervjuene som er gjennomført i denne studien. Det høres kanskje opplagt ut, men studien har vist at dette er et budskap og en tankegang som har blitt undervurdert i norsk kraftutbygging. Dette aktualiserer spørsmålet om hvordan utbyggingsprosesser kan skapes med større lokal aksept og tillit, og hvordan dagens situasjon har utviklet seg.

1. juli 2023 trådte endringer i plan- og bygningsloven (pbl.) og energiloven (enl.) i kraft, med nye regler for konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land [1]. De nye reglene stiller krav til områderegulering etter pbl. for vindkraftanlegg, i tillegg til konsesjon etter enl. Kravet til regulering i §12-1 i pbl. har siden 2008 hatt unntak for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Det er dette unntaket det nå er gjort endringer på, og gjelder ikke lenger for konsesjonspliktige vindkraftanlegg [2]. Innføringen av det nye lovkravet avsluttet samtidig stansen i konsesjonsbehandlinger, som hadde vært i kraft siden Solberg-regjeringen beordret en midlertidig stans i behandlingen av vindkraftkonsesjoner i oktober 2019 [3]. Stans i konsesjonsbehandlinger og gjennomgangen av konsesjonsregimet kom som følge av en tid med opphetet debatt om pågående og fremtidig vindkraftutbygging. I en tid der både naturressurser og tillit til demokratiske prosesser er under press, er det avgjørende å forstå hvordan nasjonale energimål kan forenes med lokal legitimitet.

Hvordan vi balanserer behovet for økt fornybar energiproduksjon med hensynet til lokaldemokrati, naturforvaltning og tillit til politiske prosesser, vil være avgjørende for både energiomstillingen og samfunnets bærekraft fremover. Denne studien søker å belyse hvordan lovendringen påvirker dette samspillet, og fortelle historiene til aktørene som blir påvirket. I studien ser vi på veien frem til lovendringen, hvordan det nye regimet oppleves i dag og hvilken påvirkning det har på aksept og utbyggingsvilje for vindkraft. Vi skal se hvordan saksbehandlingen for områderegulering etter plan- og bygningsloven kan samordnes med konsesjonsprosessen etter energiloven.

Før vi går videre, presiseres noen sentrale begreper som benyttes gjennom oppgaven. Det heter at kjært barn har mange navn, dette gjelder også i begrepene som benyttes i plan- og bygningsloven og i energiloven. I denne oppgaven brukes begrepet «tiltakshaver» som en felles betegnelse for de som tar initiativ til og ønsker å bygge ut kraftverk. Begrepet brukes både i omtalen av «forslagsstiller» som fremmer forslag til regulering etter plan- og bygningsloven og om dem som søker konsesjon etter energiloven. Videre benyttes navnet Energidepartementet (ED), også i omtalen av departementet når det het Olje- og energidepartementet (OED).

Konkret har studien følgende hovedproblemstilling (HP):

Hvordan påvirker innføringen av nye krav til områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg lokaldemokratiet og planleggingen av utbyggingsprosjekter, og hvordan kan kravene i plan- og bygningsloven og energiloven harmoniseres for å sikre en mer helhetlig prosess?

Videre har studien tre supplerende underproblemstillinger (UP):

- Hvordan påvirker lovendringen lokaldemokratiet og lokal aksept?
- Hvordan påvirker lovendringen investerings- og utbyggingsvilje?
- Hvordan kan behandlingsprosessene etter plan- og bygningsloven og energiloven samkjøres på en effektiv og hensiktsmessig måte?

De to første underproblemstillingene tar for seg første del av problemstillingen om hvordan lovendringen påvirker lokaldemokratiet og utbyggingsplaner, mens del to av hovedproblemstillingen dekkes av den tredje underproblemstillingen. Hensikten med underproblemstillingene er å lettere kunne avgrense forskningen og legge grunnlaget for riktig metodevalg. Svarene på underproblemstillingene vil samlet danne grunnlaget for å kunne besvare hovedspørsmålet i studien. For å svare ut problemstillingene er det gjennomført en kvalitativ studie, basert på intervjuer med personer med innsikt i temaet, fra både lokale og sentrale forvaltningsnivåer, samt representanter fra kraftselskaper.

Studien har en tverrfaglig tilnærming og er innom flere fagområder. Det har imidlertid ikke vært tilgjengelig ressurskapasitet til å kunne utdype et fullstendig teoretisk rammeverk for alle de aktuelle fagene. Oppgaven avgrenser seg til de plan- og beslutningsmessige aspektene ved utbyggingen, og berører ikke teknologiske, økonomiske eller miljømessige vurderinger av vindkraftanleggene. Den ser på konsekvensene av gjeldende rett og forvaltningspraksis, men uten en eksplisitt juridisk metodeanvendelse.

Denne studien vil kunne være av interesse for beslutningstakere i kommuner, forvaltning, energibransjen, samt forskere innenfor energiomstilling, planlegging og offentlig styring. Oppgaven har som ambisjon å gi en helhetlig historiefortelling med kunnskap og betraktninger. Vi skal se på veiene frem til der vi er i dag og hvilke forventninger som er for fremtiden. Oppgaven er bygget opp med fire hoveddeler:

Del 1 - Teoretisk og metodisk rammeverk. Beskriver det teoretiske og metodiske rammeverket i oppgaven. Utvalgt tverrfaglig teori blir beskrevet og det gis en omtale av hvordan det teoretiske rammeverket er med på å bygge opp under analysene som senere er utført. Videre blir det metodiske rammeverket presentert med beskrivelse av hvordan arbeidet i studien er gjennomført.

Del 2 - Historien frem til lovendringene – Kunnskap, historie og politikk. Gir et videre faglig grunnlag for oppgaven og forteller historien frem til lovendringene. Her blir utvalgte eksterne kilder fra blant annet forarbeidene, utredninger og veiledere, samt gjeldene rett presentert.

Del 3 - Funn og betraktninger av nytt lovverk for arealavklaringer for vindkraft. Forteller historien fra lovendringen tråde i kraft og frem til i dag, fra informantene sine sider og hvilke forventninger de har for tiden fremover. Her blir oppgavens funn presentert og drøftet, og det blir forsøkt å fortelle historien til informantene så nært og ærlig som mulig.

Del 4 - Har innføringen av krav om områderegulering for vindkraftanlegg vært en styrking av lokaldemokratiet eller har det blitt en byråkratisk hemske? Siste del av oppgaven oppsummerer funnene og gir en samlet vurdering av problemstillingene i studien, ved å gi en konklusjon på arbeidet. Videre legges det frem forslag til videre forskning innenfor fagfeltet og i forlengelsen av denne studien.

Del 1
Teoretisk og metodisk rammeverk

2. Teoretisk rammeverk

For å kunne analysere hvordan lovendringene påvirker lokaldemokratiet, planleggingsprosesser og utbyggingsvilje, og hvordan disse endringene oppfattes av aktørene som er med i studien, er det nødvendig med et teoretisk rammeverk som analysene kan bygge på. I de kommende delkapitlene presenteres det flere teorier, for å fange opp både de strukturelle rammene og aktørenes egne erfaringer og vurderinger.

All teori er skrevet i sin tid og i en bestemt kontekst. Teoriene benyttes allikevel her for å analysere empirien som er samlet inn i denne studien. Det er derfor viktig i gjennomføring av analysen, og i lesingen av oppgaven, å være observant på at ikke alle forhold og kontekster nødvendigvis er like som for de forholdene teoriene var bygget på.

2.1. Hvorfor en tverrfaglig tilnærming

Vindkraftutbygging og arealforvaltning møter en rekke avveininger mellom blant annet internasjonale energi- og klimaforpliktelser, næringsutvikling og lokale miljøhensyn. Videre befinner det seg i grensesnittet mellom en rekke fag og disipliner innen statsvitenskap, teknologi, juss, politikk og sosiologi. For å kunne gi et så helhetlig bilde som mulig av virkningen av den nye lovgivningen og påvirkningen på ulike aktører, er det nødvendig å analysere de empiriske funnene i studien opp mot et bredt teoretisk rammeverk. En bred tilnærming vil imidlertid også si at det er begrenset hvor dypt man kan gå i de ulike fagene. Her er det altså en avveining mellom et tilstrekkelig teoretisk fundament for analysene og en god nok bredde for å kunne forstå helheten.

Formålet med å benytte tverrfaglig teori er å kunne belyse hvordan forvaltningen foregår både formelt og uformelt, hvordan legitimitet og tillit kan bygges opp, og hvilke effekter man får på lokalpolitiske forhold. Ikke minst er det også interessant å se hvordan disse forholdene henger sammen og påvirker hverandre. Å oppnå dette vil være utfordrende om man kun ser fra et enkelt faglig perspektiv.

2.2. Flernivåstyring som analytisk inngang

Forvaltningen av vindkraft skjer i et samarbeid med en rekke aktører og på ulike forvaltningsnivåer. Endringene i lovverket, med krav om områderegulering, endrer også samspillet mellom disse nivåene og aktørene. For at vi skal kunne se på effektene for forvaltningen er det nødvendig at vi analyserer dette samspillet. En analytisk tilnærming til dette er å se på et flernivå-perspektiv, også kjent som *multi-level governance*. Flernivåstyring viser til et system som ikke er preget av sterke hierarkier med et nivå over som bestemmer, men at nivåene på lokalt, regionalt, og statlig samhandler og samarbeider. Samhandlingen skjer mellom de formelle og offentlige aktørene, men ofte også i et samspill med private aktører som er involvert. Perspektivet benyttes til å beskrive og analysere ulike styringsnivåer fra overnasjonale organer som EU til regionale og lokale forhold [4] [5].

I politikken om vindkraft og forvaltningen av de ulike prosjektene, kommer prinsippet om flernivåstyring frem: Staten har utviklet målsetninger og gjennom NVE utarbeidet planer og behandlet søknader om de enkelte prosjekter. Kommunene sin rolle i dette har imidlertid vært mindre formell. Med lovendringen som nå er innført er det en intensjon om å formalisere kommunens ansvar og rolle.

Fylkeskommunene, ulike fagetater, interesseorganisasjoner og kraftselskaper, med flere, er også aktører som er en del av samhandlingen i flernivåstyringen.

Det er imidlertid flere offentlige rapporter og forskning som viser at samhandlingen mellom ulike forvaltningsnivåer ikke er optimal. Dette kommer til uttrykk i NIBR sin rapport fra 2016 om *Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerollen* [6], og Riksrevisjonen sin rapport fra 2024 med *undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål* [7]. Det vises til at koordineringene er svake og at ansvar og myndighet er uklart fordelt. Disse tingene fører videre til friksjoner, mistillit og forlenget saksgang og prosesser.

2.3. Samstyring og partnerskap i planlegging

Gjennom de siste tiårene har forvaltningen i Norge blitt mindre hierarkisk. Forvaltningen har gått fra å primært være et hierarkisk og sektororganisert system til å i større grad fokusere på samstyring, samarbeid og forhandling. Ulla Higdem [8] beskriver denne utviklingen som et skifte mot såkalt *governance* og partnerskapsstyring, hvor ulike aktører, offentlige, private og sivile, er med i felles prosesser i utviklingen og gjennomføringen av politikk og planlegging. Begrepet *governance* skiller seg fra begrepet *government* (engelsk for regjering/ledelse) ved at *governance* handler om styring gjennom nettverk og relasjoner og ikke styring gjennom kommando og kontroll.

I vindkraftprosjektene har vi som tidligere omtalt flere formelle og uformelle roller og partnerskap. Ifølge Higdem [8] krever slike partnerskap at aktørene anerkjenner hverandres kompetanse og roller, og at det bygges tillit og kommunikasjon på tvers av institusjonelle og faglige grenser. Higdem [8] viser til at det kan være asymmetriske forhold i maktbalansen mellom kommuner og de store statlige og private aktørene, og til at partnerskap vil kunne være viktig for å få igjennom lokale interesser. Et sentralt poeng hos Higdem er hvordan mye planlegging i dag skjer i nettverk hvor ansvar og innflytelse er delt mellom aktører med ulike roller, og som må samhandle for å komme frem til beslutninger.

Dette er forhold som er relevante i vindkraftforvaltningen. Higdem sine refleksjoner, sammen med flernivå-perspektivet, gir innsikt i analysen for å forstå relasjonene mellom de ulike aktørene som er med i studien.

2.4. Helhetlig styring av offentlig sektor

Offentlig forvaltning kan i mange tilfeller bli en balanse mellom effektivitet, fag og demokratisk kontroll og påvirkning. I artikkelen «The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform» fra 2007, beskriver Tom Christensen og Per Læg Reid tilnærmingen *The Whole-of-Government (WOG)*, eller en helhetlig styring av offentlig sektor, som en motreaksjon mot fenomenet *New Public Management (NPM)* [9]. I motsetning til NPM som la vekt på desentralisering, spesialisering og markeds mekanismer, har WOG som mål å gjenopprette en mer koordinert og sammenhengende offentlig sektor.

I diskusjonene om forvaltningen av vindkraftutbygging har behovet for bedre samordning mellom ulike nivåer og sektorer i forvaltningen vært et sentralt element. Dette er ikke unikt for vindkraftforvaltning, men inngår i en trend hvor tidligere fragmentering i offentlig sektor har blitt utfordret av økende krav om helhetstenkning [9]. Artikkelen til Christensen og Læg Reid begynner å bli noen år, men jeg har

vurdert det til at fenomenene og spenningene de omtaler fremdeles er aktuelle i vår tid og at det er forhold som har en god overføringsverdi til vurderingene av vindkraftforvaltningen i dag.

Christensen og Lægreid beskriver WOG som en ambisiøs, men krevende tilnærming som utfordrer etablerte organisatoriske strukturer og sektorinteresser [9]. I vindkraftforvaltningen trer disse spenningene frem, blant annet i forholdet mellom NVE og kommunene. Mens kommunen etter lovendringene i 2023 har fått økt planmyndighet, har NVE fremdeles det formelle ansvaret for konsesjonsbehandlingen. Dette skaper behov for tett koordinering, men samtidig oppstår økt risiko for uklar ansvarsdeling og gjensidige forventninger som ikke nødvendigvis er avklart. Et annet sentralt moment hos Christensen og Lægreid er skillet mellom strukturell og kulturell samordning. Der strukturell samordning handler om å etablere formelle systemer og prosedyrer for samarbeid, handler kulturell samordning om å utvikle felles forståelse, normer og tillit mellom aktørene.

2.5. Lokalpolitikerens rolle, debattklima og demokratisk press

Lokaldemokratiet og kommunens lokalpolitikere har en sentral innflytelse i vindkraftutbyggingen, spesielt etter lovendringen som gav kommunen en mer formell rolle. Politikerne utarbeider kommunens arealpolitikk og forvalter arealbruken. De har videre også en representasjonsrolle ovenfor sine innbyggere og skal ivareta demokratiske prinsipper. Et hardt debattklima kan være med på å føre til økt press på de folkevalgte. Det har kommet frem fra flere undersøkelser og uttalelser hvordan politikere opplever press, hets og trusler generelt og spesielt i forbindelse med kontroversielle spørsmål. En undersøkelse gjennomført i 2023 for KS (Kommunesektorens Organisasjon) [10] viser hvordan 40 prosent av politikerne opplever å ha blitt utsatt hatefulle ytringer eller trusler. Videre viser Lokaldemokratiundersøkelsen 2021-2022 [11] at mange lokalpolitikere opplever økt arbeidsbelastning, mer komplekse saker og sterkere krysspress mellom lokale forventninger og nasjonale føringer. Disse forholdene aktualiserer hvordan lovendringene ikke bare gir kommunene formell myndighet, men også endrer de praktiske og politiske rammebetingelsene for lokalpolitikernes utøvelse av sitt mandat. I studiens analyse av lokaldemokrati og aksept i vindkraftutbygging, er dette sentrale momenter.

2.6. Samfunnsaksept

Spørsmålet om aksept og motstand har blitt veldig sentralt i utbyggingen av vindkraft, og særlig knyttet til hvordan prosjektene berører lokalsamfunn og natur. I denne studien anvendes teorien om samfunnsaksept for energiteknologi, slik den er formulert av Wüstenhagen, Wolsink og Bürer [12], som en analytisk inngang til å forstå informantenes holdninger og vurderinger. Ifølge denne modellen består samfunnsaksept av tre gjensidig påvirkende dimensjoner: *Sosiopolitisk aksept* som viser til generell støtte eller motstand i samfunnet, inkludert hos politikere, beslutningstakere og interessegrupper. *Markedets aksept* som gjelder aksept blant kommersielle aktører, som utbyggere og investorer, og handler ofte om forutsigbarhet, lønnsomhet og reguleringsrisiko. *Lokal aksept* som dreier seg om hvordan prosjekter oppleves av lokalsamfunn og enkeltpersoner som berøres direkte av utbyggingen.

I denne oppgaven benyttes begrepet samfunnsaksept. Det engelsktalende begrepet her er *social acceptance*, som også kan oversettes til sosial aksept på norsk. Jeg vurderer det for denne oppgaven til at samfunnsaksept er en mer dekkende oversettelse for å fange opp budskapet i teorien.

Samfunnsaksept er også begreper som Energikommisjonen har brukt i NOU-en «Mer av alt – raskere» [13].

De tre delene i teorien henger tett sammen, og endringer i lovgivning og forvaltningspraksis kan påvirke dem på ulike måter. For eksempel kan krav om reguleringsplan i større grad involvere kommunen og dermed bidra til økt eller redusert lokal aksept, samtidig som økt kompleksitet og tidsbruk kan virke avskrekkende på kommersielle aktører og svekke markedets aksept. Wüstenhagen et al. [12] understreker også betydningen av prosessuelle faktorer, som rettferdighet, transparens og tillit, som avgjørende for om aktører oppfatter beslutninger som legitime. Denne teorien gir et rammeverk for å analysere hvordan informantene, både i kommuner, statlige organer og i kraftbransjen, vurderer aksept og legitimitet i lys av lovendringen.

Ved å bruke sosial aksept som analytisk verktøy, blir det mulig å vurdere hvordan ulike aktører oppfatter forholdet mellom beslutningsprosesser, planverktøy og muligheten for å oppnå lokal og politisk støtte. Teorien danner også et viktig bindeledd mellom spørsmål om lokaldemokrati og økonomisk gjennomføringsevne, og er derfor relevant for flere av oppgavens underproblemstillinger.

2.6.1. Virkemidler som påvirker lokal aksept

I NOUen «Mer av alt – raskere» [13] ble energikommisjonen oppnevnt for å finne ut hvordan Norge kan utvikle et bærekraftig og effektivt energisystem framover. De skulle se på alt fra energimarkedet og infrastruktur til hvordan vi kan bruke mer fornybar energi, og samtidig bidra til å kutte klimagassutslippene. Målet var å finne gode løsninger for å sikre energiforsyningen, fremme ny teknologi og gjøre overgangen til et lavutslippssamfunn så smidig som mulig. NOUen beskriver blant annet samfunnsaksepten, basert på teoriene til Wüstenhagen et al [12]. Videre ser den på hvordan man kan jobbe med å skape aksept. Noe som er sentralt i analysen for å se på om lovendringene påvirker aksepten. I det etterfølgende gis en enkel oppsummering av virkemidlene som er beskrevet i NOUen.

Folkelig oppslutning og aksept for energiproduksjon krever en helhetlig og inkluderende tilnærming. Tillit til beslutningene som tas av politikere og myndigheter er avgjørende. Ved å involvere lokalsamfunnene aktivt i beslutningsprosessene og gi dem en stemme, kan man bygge opp tillit og forståelse. En tydelig og godt begrunnet energipolitikk bidrar også til å øke aksepten for nødvendige tiltak. Tillit til beslutningene som tas av politikere og myndigheter er nøkkelen til å få befolkningen med på laget. I Norge har folk generelt stor tillit til politiske institusjoner og myndigheter, men denne tilliten kan raskt svekkes og har gått noe den de siste par årene ifølge Innbyggerundersøkelsen 2024 [14]. For eksempel har relativt høye strømprisene de siste årene satt tilliten til klima- og energipolitikken på prøve [13]. Dialog og inkluderende prosesser er imidlertid med på å skape tillitt. Ved å involvere lokalsamfunnene aktivt i beslutningsprosessene og gi dem en stemme, kan man bygge opp tillit og forståelse. Dette inkluderer å sørge for god veiledning om konsesjonsprosesser, involvering av naboer rundt planlagte prosjekter, og innføring av bedre rutiner for nabovarsling.

Videre vil lokal kompensasjon kunne være et viktig virkemiddel. Ved å endre blant annet skatteleggingen slik at vertskommunene får mer igjen for arealene som brukes, kan man gi lokale samfunn en direkte fordel av energiprosjektene. Dessuten må miljø- og lokale virkninger tas på alvor, og konsesjonsprosessen må legge større vekt på disse aspektene.

Aksept handler ofte om målkonflikter og hvordan de bør håndteres. En mer planmessig og helhetlig tilnærming, som innebærer å utarbeide en plan for kraftbehovet i Norge, kan bidra til å skape forståelse for nytten av økt kraftutbygging. Disse strategiene og tilnærmingene vil være avgjørende for å oppnå folkelig oppslutning og aksept for energiprosjekter og den nødvendige energiomstillingen.

Enkelte av forholdene Energikommisjonen forslår er det allerede gjort noen endringer på etter at NOUen [13] ble skrevet. Det er gjort endringer skattepolitikken med innføring av grunnrenteskatt for vindkraft og endringene i plan- og bygningsloven og energiloven. NOUen anses imidlertid å fortsatt og være en sentral og viktig del for analysene. Gjennomgangen av virkemidler foreslått i NOUen er med på å vise at lokal aksept påvirkes av en kombinasjon av faktorer som medvirkning, tillit, opplevd rettferdighet og økonomiske rammebetingelser. Disse elementene virker sammen og kan forsterke eller svekke aksepten, avhengig av hvordan de ivaretas i planlegging og beslutningsprosesser. Dette gir et viktig utgangspunkt for å analysere hvordan lovendringen kan påvirke aksept og legitimitet i praksis.

2.7. Samlet analytisk rammeverk

For å kunne gjøre en tverrfaglig analyse i studien er det bygget opp et rammeverk bestående av ulike teorier. Teoriene er valgt for å fange bredden og nyansene i forskningsspørsmålene, og skal være med på å gi innsikt i tematikken.

Flernivå-perspektivet skal gi en overordnet analyse. Gjennom dette perspektivet analyseres ansvar, makt og hvordan oppgaver fordeles og forhandles mellom statlige, regionale og lokale aktører, samt private tiltakshavere og interesseorganisasjoner. Dette suppleres videre med teorier om samstyring og partnerskap, og en helhetlig styring, i offentlig planlegging. Både flernivå-perspektivet, samstyring og helhetlig styring, viser hvordan forvaltningen kan samarbeide mellom nivåene, og hvordan dette gjøres i økende grad. Dette er sentralt for å forstå hvordan aktørene navigerer i planprosessene for vindkraftutbygging.

Videre legges det vekt på lokaldemokratiet og politikerne sin rolle, og dokumenteres hvordan lokalpolitikernes påvirket av debattklima. Avslutningsvis legges det opp til å se på problemstillingen fra teorier om samfunnsaksept og hvordan legitimitet, tillit og støtte kan påvirkes positivt og negativt.

Til sammen skal dette teoretiske rammeverket være med å gi en helhetlig analyse, som både fanger de strukturelle forholdene i forvaltningen, dynamikken i lokale planprosesser og aktørenes subjektive erfaringer av press, legitimitet og ansvar. Dette rammeverket anvendes i analysen for å tolke informantenes beskrivelser av hvordan lovendringen har påvirket deres arbeid, posisjon og vurderinger i møte med vindkraftutbygging.

3. Metodisk rammeverk

Dette kapittelet redegjør for hvordan studien er planlagt og gjennomført fra et metodisk perspektiv. Valgene som presenteres her er gjort med utgangspunkt i problemstillingens karakter, ønsket om innsikt i aktørenes egne erfaringer, samt behovet for å forstå komplekse samfunnsprosesser i en reell forvaltnings- og energikontekst. Gjennom kapittelet beskrives bakgrunnen for metodevalget, det teoretiske og praktiske oppsettet for datainnsamling, og hvordan analysen er gjennomført. Det er valgt en kvalitativ tilnærming med anvendelse av case-studie og semi-strukturerte intervjuer, med formål om å innhente dybdeforståelse heller enn generaliserbarhet. Struktureringen av arbeidet er i hovedsak basert på Kvale og Brinkmanns 7-trinnsmodell for det kvalitative forskningsintervjuet [15]. Det legges også vekt på etiske hensyn, personvern og kritisk refleksjon over egen forskerrolle, samt en bevisst bruk av kunstig intelligens som støtteverktøy. Metodekapittelet gir dermed grunnlaget for å vurdere både påliteligheten og relevansen av studiens funn.

3.1. Tematisering av studien

Før vi går inn på valg av metode, skal vi ta et lite tilbakeblikk på *hvorfor* akkurat denne oppgaven blir skrevet. Grunnen til dette er at det vil gi deg som leser et innblikk i min egen interesse for problemstillingen, som igjen danner grunnlaget for flere av valgene tatt i denne oppgaven knyttet til metode, til forskningsspørsmål og til diskusjon. Som Kvale og Brinkmann [15] skriver, så er den opprinnelige betydningen av ordet *metode* «veien til målet», og vi må definere hva målet er med å stille oss spørsmålene *hva* og *hvorfor*, før vi kan velge rett metode.

Vi har allerede i kapittel 1 sett litt på hva studien skal handle om, noe vi også skal komme tilbake til senere i oppgaven. *Hvorfor-spørsmålet* har utgangspunkt i min egne interesse knyttet til problemstillingen. For noen år siden ble jeg veldig fasinert over faktumet at plan- og bygningsloven, som jeg alltid hadde tenkt på som «gjeldene for alt», la opp til at en hel sektor ikke trengte å følge de grunnleggende kravene om reguleringsplaner. Jeg forsto delvis hvorfor det var slik, at det var et grep for å hindre dobbeltarbeid og sikre effektivitet, men samtidig føltes det uvant. Da den norske vindkraftutbyggingen midlertidig strandet i 2019 og konsesjonsregime skulle revurderes, dukket også min gamle fasinasjon opp igjen. Fra utsiden av debatten så jeg at man igjen ønsket å benytte seg av regulering etter pbl. som et virkemiddel for sikre lokal forankring. Samtidig som jeg satt med et inntrykk av at det var mange ubesvarte spørsmål knyttet til blant annet hvordan dette skulle gjøres og hva konsekvensene kom til å bli. Hvordan påvirker dette saksbehandlingstid? Blir det unødvendig mye utredninger og saksgang? Har de små distriktskommunene kapasitet og kunnskap til å håndtere dette? Hvordan vil debattklima bli nå? Kommer kommunene til å si ja? Hvordan blir utbygningsviljen som følge av dette? Samt mange andre spørsmål. Det er disse spørsmålene jeg nå ønsker å få klarhet i, for min egen del, men også fordi jeg ser at dette er spørsmål samfunnet og bransjen trenger at blir stilt.

3.2. Valg av forskningsmetoder

Valg av forskningsmetode har i denne studien vært styrt av blant annet den data som finnes på dette feltet, som litteratur, forskning, statistikk og meningsmålinger. Videre har det vært styrende for valg av metode at jeg har hatt et ønske om en dypere og menneskelig tilnærming til problemstillingen.

Innen samfunnsforskning er kvalitativ og kvantitativ forskning to viktige måter å tenke på når man skal samle inn og forstå informasjon om samfunnet. Forhold som trekkes frem i valget mellom disse metodene er vektlegging av forståelse eller forklaring, innsikt eller oversikt, nærheten til det man forsker på, data i form av tekst eller tall, og en induktiv eller en deduktiv fremgangsmåte [16].

En kvalitativ tilnærming med bruk av intervjuer ble valgt fordi formålet med studien er å få innsikt i deltakernes egne erfaringer, perspektiver og refleksjoner knyttet til problemstillingen. Intervjuer egner seg godt når man ønsker å gå i dybden og forstå hvordan mennesker selv opplever og gir mening til situasjoner [15]. Metoden gir rom for åpne, utforskende samtaler og mulighet til å følge opp interessante temaer underveis, noe som har vist seg å være avgjørende for å kunne fange kompleksiteten i problemstillingen min. Jeg vil senere i oppgaven vise hvordan jeg tilpasset intervjuguiden underveis i prosessen basert på informasjonen jeg fikk underveis i intervjuene. På grunn av metodevalget i denne oppgaven hadde jeg mulighet til å gjøre det.

En kvalitativ metode krever i tillegg en nærere tilnærming til kildene for informasjon, og kommer ofte til god anvendelse når det er lite dokumentert data man forsker på [16], noe som viste seg å være tilfellet her. I denne studien skal vi se på hvilke erfaringer som finnes på endringer som ble gjort for relativt kort tid siden, og det er lite tilgjengelig data på erfaringene.

En vanlig innvending mot intervjuer som forskningsmetode er at det er for få datakilder til at resultatene kan generaliseres. Her stiller imidlertid Kvale og Brinkmann [15] spørsmål til hvorfor det skal generaliseres. De oppfatter sosial kunnskap som «sosialt og historisk kontekstualiserte måter å forstå verden på». Med et lite antall utvalgte informanter vil uansett ikke denne studien generaliseres med statistiske metoder, men heller ved en *naturalistisk generalisering* hvor resultatene ses opp mot personlige erfaringer, som danner et inntrykk av om resultatet er generaliserbart eller ikke. Videre blir det i denne studien benyttet en *analytisk generalisering* hvor resultatene blir analysert opp mot annen teori. En analytisk generalisering gir forskeren anledning til å argumentere for generaliserbarheten til resultatene, og leseren kan basert på beskrivelser av kontekst vurdere om resultatene kan generaliseres videre i en ny situasjon [15].

Litteratur innen samfunnsvitenskapelig metode anbefaler ofte en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder i forskning om dette er mulig. Dette fordi en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder kan gi en mer helhetlig forståelse av problemstillingen, der kvantitative data kan vise mønstre og omfang, mens kvalitative data gir dypere innsikt i deltakernes opplevelser og konteksten rundt [16]. En slik metodisk tilnærming hadde gitt denne oppgaven en videre forståelse av problemstillingen og har vært ønskelig, men på bakgrunn av ressursene knyttet til denne oppgaven har ikke det latt seg gjøre.

3.3. Valg av forskningsdesign

Valg av forskningsdesign handler om å bestemme hvordan studien skal struktureres metodisk og avgrenses for å gi mest mulig innsikt i forskningsspørsmålene. I denne studien er det benyttet et kvalitativt case-studie-design, som er særlig godt egnet for å undersøke komplekse samfunnsfenomener i sin naturlige kontekst [16].

En case-studie innebærer å studere ett eller flere forhold, gjerne med flere informanter og datakilder, for å forstå hvordan et fenomen arter seg i praksis, innenfor en definert og avgrenset ramme. Denne studien tar utgangspunkt i én overordnet case: implementeringen og konsekvensene av en lovendringene i plan- og bygningsloven og energiloven med betydning for vindkraftutbygging. Casen omfatter flere aktørgrupper, som kommuner, sentrale myndigheter og tiltakshavere, som sammen utgjør en verdikjede der ulike perspektiver belyser lovendringens virkning.

Ifølge Tjora [16] gir case-studier rom for kombinasjon av ulike metoder og aktørperspektiver, og åpner for en dypere forståelse av samspillet mellom individuelle erfaringer og strukturelle rammer. Dette er særlig relevant for denne studien, hvor formålet ikke bare er å fange enkeltpersoners subjektive opplevelser, men å forstå hvordan en lovendring faktisk virker inn i en større kontekst, inkludert lokaldemokrati, investeringsvilje og sektoroverskridende samordning.

En kvalitativ case-studie skiller seg fra andre design som for eksempel fenomenologi eller grounded theory, ved at fokuset i mindre grad ligger på å avdekke den indre essensen i opplevelser eller utvikle ny teori. I stedet handler det om å forstå et avgrenset samfunnsfenomen i dybden, i lys av kontekstuelle faktorer og aktørenes handlinger og fortolkninger.

Studien benytter kvalitative forskningsintervjuer som hovedmetode, og det er innhentet informasjon fra ulike nivåer i forvaltningen og kraftsektoren for å sikre variasjon og bredde. Dette gir grunnlag for et bredt og tverrfaglig datagrunnlag, som egner seg godt for videre tematisk analyse. Valget av case-studie-design gir videre fleksibilitet i tilpasning av intervjuguide og analysestrategi. Samtidig som det åpner for utforskning av både individuelle erfaringer og organisatoriske forhold. Det er særlig egnet i studier der man søker å forstå "hvordan" og "hvorfor" et fenomen arter seg slik det gjør, noe som er målsetningen for denne studien.

3.3.1. Teoriens rolle i analysen

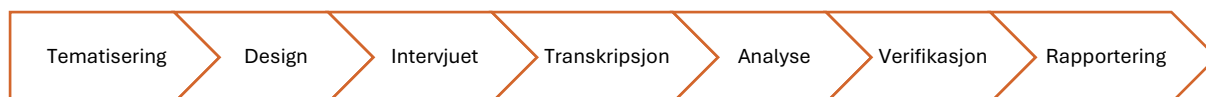
Det teoretiske rammeverket spiller en sentral rolle inn i gjennomføringen av forskningsmetoden og designet. Samlet teoretisk rammeverk og kunnskapsgrunnlaget danner forståelsen av konteksten som analysen skjer i, og teorien fungerer videre for å strukturere og tolke intervjudataene i gjennomføringen av analysen. De ulike teoriene benyttes som verktøy for å belyse aktørenes erfaringer, forståelse og samspill i plan- og konsesjonsprosessene, og benyttes ikke som testbare hypoteser.

Noen teorier er spesielt relevante for å forstå de strukturelle endringene i forvaltningen, mens andre gir innsikt i mer subjektive og relasjonelle aspekter, som tillit, legitimitet og lokalpolitisk press. Samlet har dette særlig vært med på å gi innsikt for å forstå sammenhenger, og har vært et godt supplement til innsikt og erfaring jeg allerede besatt. I analysen vil dette komme til uttrykk både gjennom temainndelingen og i drøfting av enkeltsitater, hvor det vises hvordan teori og empiri belyser hverandre.

Sentrale temaer i studien er forholdet mellom forvaltningsnivåer og samfunnsaksept. Styringsforhold mellom kommune og stat relaterer seg særlig til teoriene om flernivåstyring og Whole-of-Government. Videre er temaet om legitimitet og press på lokalpolitikere kobles mot teorier om samfunnsaksept og demokratisk representasjon.

3.4. Et kvalitativt forskningsintervju

I denne studien er det gjennomført kvalitative forskningsintervjuer og deretter en tematisk analyse av denne dataen. Kvalitative forskningsintervjuer kan gjennomføres på flere ulike måter og det er ingen fast struktur på gjennomføringen. Det er imidlertid flere metoder og strukturer som er beskrevet i litteraturen, og litteraturen beskriver i tillegg flere forhold som er avgjørende for ulike valg i gjennomføringen. Kvale og Brinkmann [15] beskriver dette gjennom en 7-steps struktur. Selv om denne oppgaven ikke skal gjennomføre en stor intervjuundersøkelse, så er denne 7-steps strukturen en ryddig måte å vise fremgangsmåten for prosessen rundt intervjuene som er gjennomført i denne studien. Studien er derfor i hovedsak basert på denne 7-steps strukturen, og i de følgende delkapitlene brukes denne strukturen for å beskrive gjennomføringen av intervjuene, fra planlegging til gjennomføring, til analysering og verifisering. Stegene i strukturen er vist i Figur 1.



Figur 1: De 7 stegene i Kvale og Brinkmanns intervjumodell

3.4.1. Planlegging av studien

De to første stegene til Kvale og Brinkmanns intervjumodell omhandler det forberedende arbeidet, hvor forskeren først tematiserer prosjektet og deretter definerer et design for forskningen [15]. Tematiseringen har allerede blitt drøftet i kapittel 3.1, og vi går derfor videre til steg to: design. Design handler om *hvordan* metoden skal gjennomføres. I denne konteksten refererer *hvordan* til hvordan jeg har innhentet kunnskap om ulike teorier og intervju- og analyseteknikker, og bestemt meg for hvilke teknikker som skulle benyttes for å innhente den kunnskapen jeg ønsket [15].

Valg av metode har vært tett knyttet til studiens overordnede mål: å undersøke de praktiske konsekvensene av lovendringer, med særlig fokus på hvordan disse påvirker de som enten søker om å gjennomføre tiltak (tiltakshavere) eller de som forvalter arealer og behandler søknadene (forvaltningen). Dette innebærer både private aktører og offentlige ansatte, altså de som søker om noe, og de som behandler søknaden.

Datainnsamling: Semi-strukturerte intervjuer

«Den mest utbredte datagenereringsmetoden innenfor kvalitativ forskning er ulike former for intervjuing» [16]. Blant disse finner vi semi-strukturerte intervjuer, også kalt dybdeintervjuer, hvor målet er å skape en åpen samtale rundt noen forhåndsdefinerte temaer. Informanten (den som intervjues) gis mulighet til å reflektere over egne erfaringer og meninger knyttet til disse temaene [16].

Dybdeintervju er særlig egnet når man ønsker å utforske informantenes holdninger, erfaringer og fortolkninger i dybden. Denne metoden ble valgt fordi den gir mulighet for nyanserte beskrivelser av hvordan lovendringen oppleves i praksis, noe som er sentralt for å besvare studiens problemstilling. Utvalget ble gjort strategisk for å inkludere begge perspektiver, både de som sender inn søknader og de som behandler dem.

3.4.2. Intervjuet

I tråd med Kvale og Brinkmanns 7-trinnsmodell for det kvalitative forskningsintervjuet omfatter dette trinnet den praktiske datainnsamlingen, gjennomføringen av selve intervjuene [15]. Hensikten med intervjuene var å få dypere innsikt i hvordan lovendringen påvirker lokaldemokratiet, investeringsviljen og samordningen mellom plan- og bygningsloven og energiloven. Under intervjuene ble det lagt vekt på å skape en samtale preget av åpenhet, refleksjon og tillit, samtidig som intervjueren beholdt en viss struktur for å sikre at alle hovedtemaene ble dekket.

Videre i dette delkapittelet redegjøres det for hvordan informantene ble valgt ut, hvilke metodiske vurderinger som lå til grunn for utarbeidelsen av intervjuguiden, samt hvordan selve intervjuene ble gjennomført i praksis.

Valg av informanter

I denne studien kunne det vært aktuelt å inkludere et bredt spekter av aktører, for eksempel interesseorganisasjoner med ulike syn på vindkraft. For å avgrense studiens omfang og sikre en tydelig kobling til problemstillingen, ble det imidlertid valgt å fokusere på to hovedgrupper: Tiltakshavere og forvaltningen. Ifølge Tjora [16] bør informanter i kvalitative studier velges ut fra deres evne til å belyse fenomenet som undersøkes. Utvalget i denne studien er derfor basert på underproblemstillingene og omfatter «de som søker om noe, og de som behandler søknadene».

For å få litt mer tilbakemelding på underproblemstillingene mine helt innledningsvis i arbeidet, og få sett disse i sammenheng med annen forskning som finnes på fagområdet, kontaktet jeg Fridtjof Nansens Institutt (FNI). FNI har et pågående forskningsarbeid som grenser inn mot problemstillingene i dette arbeidet (WINDGOV) [17]. Møte med FNI bidro til å forme både innretningen på studien og utvalget av informanter.

Grovt sett kan informantene jeg ønsket å intervjuer deles inn i tre grupper: Kommuner som representerer den lokale forvaltningen, departementer eller direktorater som representerer den sentrale forvaltningen, og kraftselskaper som er tiltakshaverne. Disse tre gruppene reflekterer også en forenklet sektorinndeling: Kommunene tilhører plan- og kommunesektoren, kraftselskapene til energisektoren, mens den sentrale forvaltningen er delt mellom de to, avhengig av hvilket departement eller direktorat informantene representerer. Målet med denne sammensetningen var å dekke hele verdikjeden og sikre variasjon i perspektivene. Informantenes tilhørighet i sektorene er illustrert i Tabell 1. Informantene er her anonymisert, men ytterligere beskrivelse av informantene og anonymiseringen er gitt i delkapittel 3.4.6.

Tabell 1: Informantene sin tilhørighet og bakgrunn

	Plan- og kommunesektor	Energisektor
Sentral forvaltning	SF 2	SF 1
Lokal forvaltning	LF 1, LF 2, LF 3, LF 4, LF 5	
Tiltakshaver		TH 1, TH 2, TH 3, TH 4

Blant kommunene som er med i utvalget, er det kommuner som både har og ikke har vindkraft i kommunen i dag. Det disse kommunene har til felles er at alle er involvert i prosesser med arealavklaring for vindkraft, men i ulike stadier. Det er gjort valg av kommuner med ulik geografisk og politisk tilhørighet, samt med ulik utalt oppfatninga av vindkraft. Blant ordførerne som har vært med i studien, representerer disse partiene Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Høyre. I tillegg til kommunene som er direkte med, er også kommune-Norge samlet representert med en aktør. Tre av kommunene er representert ved ordfører og én kommune er representert med saksbehandler for plan med ansvar for vindkraft.

Den nasjonale forvaltningen er representert med seniorbyråkrater på departement- og direktoratnivå.

Informantene fra kraftselskapene kommer direkte eller indirekte fra offentlig eide norske selskaper og selskaper eid av private utenlandske aktører. Alle selskapene er lokalisert i Norge, og har aktive prosjekter for utbygging i Norge i dag. Representantene fra kraftselskapene har stilling fra prosjektleder til seksjonsdirektør.

Utvalget i studien består av informanter som i all hovedsak er betinget positive eller nøytrale i spørsmål om vindkraft generelt. Som følge av dette var det også ønskelig å få inn en eller to informanter til, med utalt motstand mot vindkraft og som kunne belyst problemstillingene fra et litt annet ståsted. Det viste seg imidlertid at det var mer utfordrende å få med de som representerte dette synet, innenfor den ønskede avgrensningen. Det lyktes til slutt å få med to ordførere, men dette kom på plass for sent til at det var mulig å gjennomføre intervjuene.

Intervjuguide

I tråd med den kvalitative tilnærmingen og bruken av semi-strukturerte intervjuer, ble det utarbeidet en intervjuguide som fungerte som en fleksibel samtalestruktur. Formålet med guiden var å sikre at alle sentrale temaer knyttet til studiens problemstilling ble berørt, samtidig som det ble åpnet for informantenes egne refleksjoner og erfaringer.

Intervjuguiden var tematisk organisert med åpne spørsmål basert på de tre overordnede forskningsspørsmålene. Spørsmålene ble formulert slik at de kunne tilpasses ulike typer informanter, og det ble lagt inn rom for oppfølgingsspørsmål underveis, avhengig av hva den enkelte informant løftet frem som særlig relevant.

Utformingen av intervjuguiden var et bevisst metodisk valg, forankret i ønsket om å kombinere struktur med fleksibilitet. Ved å bruke åpne spørsmål og tematiske innganger, ble det lagt til rette for at informantene kunne dele egne erfaringer og refleksjoner på en fri og utforskende måte. Dette er i tråd med det kvalitative forskningsintervjuets hensikt, der målet ikke er å finne «rette svar», men å få innsikt i hvordan deltakerne forstår og opplever de fenomenene som undersøkes [15].

En slik tilnærming gjør det også mulig å fange opp uventede perspektiver som kan bidra til å belyse problemstillingen på nye måter.

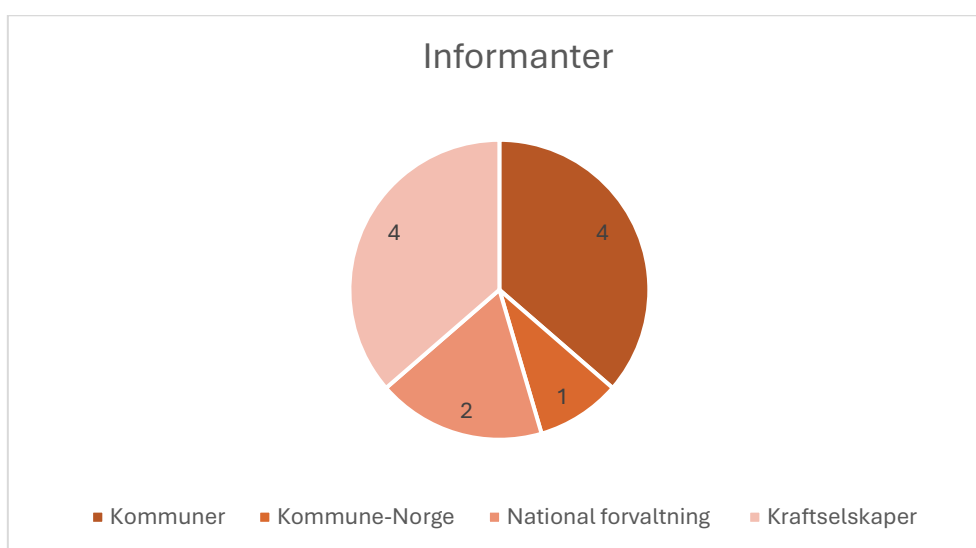
Selv om samme intervjuguide ble benyttet som utgangspunkt i alle intervjuene, ble spørsmålene justert underveis for å tilpasses konteksten og den enkelte informantens rolle. Det ble i enkelte tilfeller lagt til mer spesifikke spørsmål for å utdype tidligere svar og få fram konkrete eksempler. Justeringene skjedde løpende, i takt med at ny innsikt fra tidligere intervjuer ble tilgjengelig. Et av intervjuene hadde eksempelvis til formål å få belyst hvordan kraftselskapene arbeider med legitimitet og samfunnsaksept, i dette tilfellet ble spørsmålene tilpasset dette temaet. Den generelle intervjuguiden som ble benyttet i studien er gjengitt i Vedlegg C - Intervjuguide.

Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene ble gjennomført i perioden februar til april 2025. De fant sted både fysisk og digitalt (via Teams), avhengig av hva som var mest praktisk for informantene og meg. Hvert intervju hadde en varighet på mellom 45 og 90 minutter, og ble tatt opp med informert samtykke fra deltakerne. Informantene ble på forhånd informert om studiens formål, at deltakelsen var frivillig, og at deres identitet ville bli anonymisert i oppgaven. Informasjonsskrivet, med deltagererklæring, er gjengitt i Vedlegg B – Informasjonsskriv med samtykkeerklæring.

Hvert intervju startet med en kort introduksjon hvor jeg presenterte studien og min faglige bakgrunn. Før spørsmålene knyttet til problemstillingen ble stilt, ba jeg informantene kort beskrive sin rolle og sine erfaringer med vindkraft, både personlig og på vegne av organisasjonen. Dette ble gjort for å få en kontekstuell forståelse av deres perspektiver og bakgrunn i forhold til vindkraft, samt skape en myk og trygg inngang til intervjuet.

Totalt ble det gjennomført 11 intervjuer, med 1 til 2 deltagere per intervju. Utvalget inkluderte fire kommuner, én representant for kommunesektoren generelt, ett departement og ett direktorat og fire kraftselskaper. Figur 2 viser fordelingen av informanter.



Figur 2: Fordeling av informanter i studien

I forkant av intervjuene ble det gjennomført koordinering og dialog med aktuelle organisasjoner for å identifisere relevante informanter og avtale tidspunkt, i form av e-postkorrespondanse eller møter. Disse forberedende møtene ble ikke tatt opp og inngår ikke i den formelle analysen.

I tillegg til formelt gjennomførte intervjuer er det gjennomført møter og samtaler med relevante forskningsmiljøer og personer i eget nettverk med innsikt i problematikken. Hensikten med disse møtene har vært å avstemme problemstilling og vinklinger, og i tillegg få relevant bakgrunnsinformasjon. Møtene har blitt gjennomført innledningsvis og underveis i arbeidet. Møtene har ikke blitt tatt opp og transkribert, og inngår ikke direkte i analysene i studien.

3.4.3. Transkripsjon

Etter gjennomføringen av intervjuene ble lydopptakene transkribert i tråd med prinsippene for kvalitativ forskningsmetodikk. Transkripsjon innebærer å overføre muntlig data til skriftlig form, og utgjør et viktig grunnlag for systematisk analyse [16]. Som Kvale (1997, sitert i Tjora, 2023) påpeker, finnes det ingen objektiv eller én-til-én-overføring fra tale til tekst [16]. Det stilles derfor krav til forskerens refleksjon rundt hvordan transkripsjonen gjennomføres og med hvilket formål. Målet i denne studien har vært å gjengi informantenes utsagn så presist som mulig, samtidig som overflødige fyllord, pauser og gjentakelser er utelatt for å gjøre tekstmaterialet mer tilgjengelig for analyse. Dette er i tråd med anbefalinger om en funksjonell tilnærming til transkripsjon, der formålet med analysen styrer hvor detaljert man transkriberer [15].

I transkriberingen benyttet jeg Autotekst, en kunstig intelligens-basert transkriberingstjeneste utviklet av Universitetet i Oslo (UiO), basert på OpenAI-teknologi. På grunn av dette transkriberingsverktøyet fikk jeg muligheten til å gjennomføre 11 intervjuer. Verktøyet effektiviserte transkriberingsprosessen betydelig, noe som sparte meg for omfattende tid og muliggjorde at jeg kunne fokusere mer på en grundig analyse av datamaterialet. Til tross for at Autotekst etablerte et solid grunnlag for transkripsjonen, krevde det fortsatt manuell kvalitetssikring og bearbeiding for å sikre nøyaktighet og ivareta nyansene i informantenes utsagn.

3.4.4. Analyse: Tematisk analyse

Analysen av datamaterialet i denne studien er basert på tematisk analyse, en metode som egner seg godt for å identifisere mønstre og meningsinnhold i kvalitative data. Tematisk analyse gir rom for både systematikk og fleksibilitet, og gjør det mulig å utvikle innsikt i informantenes erfaringer og perspektiver [15] [16].

Hva er tematisk analyse?

Tematisk analyse handler om å organisere og tolke data ved å identifisere gjentakende mønstre, eller temaer, som er relevante for forskningsspørsmålene. Kvale og Brinkmann [15] understreker at tematisk analyse gir forskeren mulighet til å veksle mellom informantenes egne stemmer og teoretiske perspektiver, noe som gir metoden både bredde og dybde. Metoden kan anvendes induktivt, hvor temaene vokser frem fra datamaterialet, eller deduktivt, hvor analysen struktureres ut fra forhåndsbestemte spørsmål og teorier.

I denne studien har analysen hovedsakelig vært induktiv. Temaene har vokst frem gjennom en åpen og utforskende gjennomgang av intervjuene. Dette samsvarer med Tjoras [16] anbefaling om å la empiri danne grunnlaget for utviklingen av begreper og forståelser, og med Kvale og Brinkmanns [15] vektlegging av å åpne opp for informantenes meningsstrukturer. Samtidig har enkelte forhåndsdefinerte spørsmål og teoretiske rammer bidratt til å strukturere deler av analysen, og analysen bærer derfor også spor av en deduktiv tilnærming.

Metodiske valg og påvirkning av analysen

De metodiske valgene som er gjort i denne studien, har naturlig påvirket analysens retning og innhold. Valget om å benytte en i hovedsak induktiv tilnærming har ført til at datamaterialet i stor grad har fått styre hvilke temaer som er utviklet, noe som bidrar til at analysen i større grad reflekterer informantenes egne erfaringer og perspektiver. Dette samsvarer med Tjora [16], som fremhever at en åpen, induktiv prosess kan styrke analysens troverdighet ved å forankre resultatene i deltakerne sine egne utsagn. Samtidig innebærer bruken av noen forhåndsdefinerte spørsmål og teoretiske rammer i intervjuguiden at analysen også bærer spor av en deduktiv påvirkning. Kvale og Brinkmann [15] påpeker at selv i kvalitative studier som søker å være åpne, vil forskeren uunngåelig bringe med seg bestemte forståelser og interesser som kan forme både datainnsamlingen og tolkningen. I denne studien kan de eksisterende begrepene som ble brukt til å strukturere intervjuene ha bidratt til å rette oppmerksomheten mot bestemte temaer, samtidig som andre aspekter ved informantenes erfaringer kan ha blitt mindre fremtredende. Videre kan mine egne forforståelser og antakelser ha påvirket kodingsprosessen, både i valg av hvilke utsagn som ble kodet som relevante, og i hvordan de enkelte kodene ble gruppert i temaer. For å redusere risikoen for skjevheter ble analysen gjennomført med fokus på systematisk gjennomgang av alt datamaterialet, og med en bevisst holdning til egen påvirkning, slik anbefalt av både Tjora [16] og Kvale og Brinkmann [15].

Hovedtrinnene i tematisk analyse

Arbeidet med analysen har fulgt en systematisk prosess som innebar flere faser. Først ble intervjuene grundig lyttet igjennom, og det transkriberte materialet gjennomlest i sin helhet for å danne et helhetlig inntrykk og identifisere mulige meningsmønstre [15]. Deretter ble meningsbærende utsagn identifisert og kodet, slik Tjora [16] beskriver, hvor kodingen ble styrt av datamaterialet snarere enn forhåndsbestemte kategorier. På bakgrunn av kodingen ble det utviklet foreløpige temaer, som senere ble gjennomgått og revidert for å sikre konsistens og gyldighet i forhold til materialet. I tråd med anbefalinger fra både Tjora [16] og Kvale og Brinkmann [15], ble temaene videre definert og navngitt på en måte som tydelig reflekterer deres sentrale meningsinnhold. Til slutt ble analysen skrevet ut, der temaene ble illustrert med relevante sitater og drøftet i lys av problemstillingen.

Koding og utvikling av temaer

Koding, eller kategorisering, er i dag en av de mest utbredte analyseteknikkene innen kvalitativ forskning [15]. Formålet med kodingen er å gjøre det store tekstmaterialet mer håndterbart, ved å identifisere og organisere de delene som gir innsikt i problemstillingen. Istedenfor å måtte forholde seg

til hele transkriberingen eller lydopptaket, identifiserer man de delene som er innsiktsfulle. En *innsiktsfull uttalelse* identifiseres og legges inn under en *kode*. Koden kan være ett enkelt ord eller en setning som beskriver innholdet. Dette gjør det langt lettere når man senere skal hente frem uttalelser som svarer på spørsmålene i studien.

I denne studien er det blitt benyttet programvaren NVIVO for den praktiske gjennomføringen av kodingen. Transkriberingene er lastet inn i NVIVO og innsiktsfulle elementer i samtaler er gitt en kode i programmet. I dette arbeidet ble kodene gitt beskrivende navn og inneholder et enkelt sitat, eller flere lignende sitater. Lengdene på sitatene som har dannet koden er alt fra korte setninger, til lengre sekvenser. Med bakgrunn i at det har blitt benyttet en induktiv fremgangsmåte for analysen, endte jeg opp med et stort antall koder. For å strukturere dette store antallet med koder, ble koder med samme tematikk samlet i tematiske grupperinger. Koder som ikke hører hjemme i noen av temaene som formet seg, og som ikke ble ansett som aktuelle for analysen, ble samlet i en restgruppe.

Refleksjoner rundt koding

Koding gir en effektiv måte å strukturere og redusere datamaterialet på, og er særlig nyttig for forskere i startfasen av kvalitativ metodebruk. Samtidig innebærer metoden noen utfordringer. Den kan bidra til å fragmentere materialet, og det finnes en fare for at forskeren tvinger data inn i kunstige kategorier som ikke nødvendigvis reflekterer informantenes virkelighet [15] [16]. Disse utfordringene er forsøkt håndtert gjennom åpen koding, en bevisst vektlegging av helhet, og kontinuerlig refleksjon rundt forskerrollen og egne forforståelser.

3.4.5. Verifikasjon

For å sikre kvaliteten i denne studien er det arbeidet systematisk med å styrke troverdighet, pålitelighet og forskningsetisk integritet. Verifikasjon i kvalitativ forskning handler ikke om replikasjon i tradisjonell forstand, men om å dokumentere og reflektere over forskningsprosessen slik at vurderingene og funnene fremstår som transparente og godt forankret i datamaterialet [15] [16].

Troverdighet

For å styrke studiens troverdighet ble alle intervjuer lyttet til i sin helhet parallelt med kodingsarbeidet. Dette for å sikre en grundig forståelse av informantenes perspektiver. Ved å kun lese transkripsjon så kan mye av nyansene i språket falle ut, og det er vanskeligere å identifisere hva som ikke er innsiktsfullt ved å kun lese transkripsjon. Selv om analysen baserer seg på transkribert materiale, ble vurderinger av tema og innsiktsfulle utsagn gjort med støtte i lydopptakene for å oppnå en mer helhetlig forståelse.

Intervjuene ble gjennomført med åpne spørsmål og stor grad av tematisk frihet, slik at informantene kunne uttrykke seg på egne premisser. Dette øker sannsynligheten for at datamaterialet representerer deres faktiske erfaringer og oppfatninger, og reduserer risikoen for ledende eller bekreftende spørsmål [15]. I tillegg er informantenes bakgrunn tydelig beskrevet, slik at leseren selv kan vurdere relevansen og troverdigheten til deres utsagn.

Pålitelighet

Pålitelighet i kvalitativ forskning handler om konsistens og etterprøvnbarhet i metodiske valg. I denne studien er fremgangsmåten for koding og temautvikling beskrevet detaljert i kapittel 3.4.4 Dette inkluderer hvordan datamaterialet er blitt strukturert, hvilke prinsipper som har ligget til grunn for koding og hvordan temaene er utviklet. En slik åpen metodisk redegjørelse gjør det mulig for andre å følge analysens logikk og vurdere gyldigheten i funnene.

Forskerrollen

I kvalitativ forskning betraktes forskeren ikke som en nøytral observatør, men som en aktiv deltaker som uunngåelig påvirker alle deler av forskningsprosessen [15]. Dette gjelder både i møtet med informantene under datainnsamlingen og i de analytiske tolkningene som gjøres i etterkant. Forskeren bringer med seg egne erfaringer, holdninger og forforståelser, som kan forme hvordan data blir forstått og vektlagt.

I denne studien har jeg etterstrebet å være bevisst min egen rolle og innflytelse. Jeg har tidligere arbeidet med problemstillinger knyttet til planlegging og forvaltning av arealer, jobber nå til daglig med tekniske infrastruktur, og selv vært folkevalgt. Dette har derfor gitt meg både faglig og praktisk innsikt i feltet. Denne bakgrunnen har gjort det lettere å forstå konteksten informantene beskriver, men har samtidig krevd økt refleksjon rundt mulige bias. For å håndtere dette har jeg vært eksplisitt i mine metodiske valg, søkt åpenhet i analyseprosessen, og forholdt meg systematisk til hele materialet, ikke bare de utsagnene som bekrefter egne antakelser. I gjennomføringen av intervjuene har jeg vært åpen om min egen bakgrunn og søkt innsikt i informantene sin relevante bakgrunn, dette for å skape åpenhet og etablere et felles fundament for samtalen. Samtidig gjør dette at begge parter kan bli forutinntatt om den andre sine oppfatninger og politiske meninger. For egendel har det derfor vært viktig å forsøke å nullstille meg før samtalerne, sette meg selv og egne tanker til side, samt vise åpenhet og nysgjerrighet [18].

Kvalitetssikring av uttalelser

I intervjuene med informanter har det kommet en rekke faktaopplysninger og påstander. Informantene har i kraft av sine stillinger og roller et betydelig mandat til å uttale seg innenfor sine respektive fagområder, og dette har vært et viktig kriterium ved utvalg av deltakere. Likevel er det gjort kvalitetssikring av påstander, og enkelte utsagn har blitt fulgt opp i ettertid gjennom søk i eksterne kilder.

Et eksempel på dette er informantenes gjentatte beskrivelser av at mange vindkraftprosjekter stanses allerede ved oppstart av planarbeid, og at enkelte kommuner har vedtatt prinsipielle nei til all vindkraftutbygging. Dette er utsagn som også har vært omtalt i mediene. For å finne ut av omfanget av slike tilfeller tok jeg kontakt med både NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat) og KS (Kommunesektorens Organisasjon). Ingen av disse hadde oversikt eller statistikk på omfanget. Det ble også gjort forsøk på å følge opp med journalister fra NRK og Europower, som har skrevet om temaet, men heller ikke dette ga tilgang til noen samlet oversikt. Det er i denne sammenheng ikke gjort noen egen systematisk gjennomgang av kommunale sakspapirer, selv om dette kunne vært en mulig

tilnærming. Dermed har det ikke lyktes å dokumentere omfanget av påstanden. Likevel gir forsøket innblikk i fremgangsmåten for kildekontroll i oppgaven. Dessuten vil informantenes opplevelse av at prosjekter stopper opp i seg selv være et viktig funn, selv om det ikke kan kvantifiseres.

Etiske vurderinger

Etiske hensyn har vært forsøkt integrert i hele forskningsprosessen. Med bakgrunn i at vindkraft er et betent tema, har særlig hensyn til informantene vært vektlagt i planlegging og gjennomføringen av studien. Forskningsprosjektet er registrert og godkjent av SIKT, og personopplysninger er håndtert i tråd med sikt sine krav og føringer. Kopi av godkjenning fra SIKT, ligger ved oppgaven som Vedlegg A – Godkjenning fra Sikt.

Informantene mottok et informasjonsskriv før intervjuet med tydelig beskrivelse av studiens formål, hvordan dataene ville bli behandlet, og at deltakelsen var frivillig. Skriftlig samtykke ble innhentet før intervjuene ble gjennomført (jf. Vedlegg B – Informasjonsskriv med samtykkeerklæring).

Det er også tatt hensyn til informantenes anonymitet gjennom bruk av referansekoder, og sensitive opplysninger er utelatt fra analysen. Videre er utkast til resultat- og diskusjonsdelen, med de utvalgte sitatene, blitt sendt til informantene, slik at de har kunnet komme med innspill på bruken av sine utsagn. De innspillene som har kommet inn er blitt hensyntatt.

Som Kvale og Brinkmann [15] påpeker, er etikk ikke et avsluttende steg, men noe som må ivaretas i alle faser av forskningen. Etisk forsvarlighet er dermed også en forutsetning for å kunne hevde at studiens funn er troverdige.

3.4.6. Rapportering og presentasjon

Siste trinn i Kvale og Brinkmanns [15] 7-trinnsmodell handler om hvordan forskningsfunnene presenteres. Dette innebærer ikke bare en systematisk fremstilling av resultater, men også refleksjon over formidlingsform, etiske hensyn og forskerens rolle i utvelgelsen og redigeringen av sitater og beskrivelser.

I rapporteringen har det vært viktig for meg å formidle studiens funn på en måte som gjør dem tilgjengelige og relevante for både fagmiljøer, forvaltning, politikere, næringsliv og andre som arbeider med vindkraft og arealforvaltning. Dette har vært avgjørende for valg av språk, tone og struktur i fremstillingen. Studien er tverrfaglig og befinner seg i skjæringspunktet mellom juss, planlegging, forvaltning og energi, noe som gjør at det ikke finnes én entydig tradisjon for formidling. Derfor er det valgt en formidlingsform som balanserer det vitenskapelige med det mer praksisnære og personlige, i en populærvitenskapelig stil. En tilnærming som ikke er fullt så streng på strukturen. Resultatene fra de kvalitative intervjuene er presentert i kapittel 7.

Redigering av sitater og symbolbruk

For å gjøre utsagnene mer lesbare og ivareta informantenes anonymitet, er enkelte sitater redigert språklig. Dette gjelder hovedsakelig fjerning av gjentakelser, fyllord og avbrutte tanker som ikke har analytisk betydning. Kvale og Brinkmann [15] påpeker at redigering av sitater er både vanlig og nødvendig i kvalitativ forskning, så lenge det ikke forandrer meningsinnholdet. Alle redigeringer er gjort med dette som utgangspunkt. Det er også benyttet symboler for å tydeliggjøre endringer i sitatene. Dette er gjort for å sikre transparens og lesbarhet. Oversikt over symbolbruken er gitt i Tabell 2.

Tabell 2: Symbolforklaringer i sitater

Symbol	Forklaring
[...]	Del av utsagn, setning eller avsnitt, som ikke beriker eller påvirker innholdet er tatt ut.
[NN]	Navn på person eller organisasjon er sensurert.
(...,red.anm.)	Anmerkning

Referanser og informantbeskrivelse

For å ivareta anonymitet og samtidig gi leseren innsikt i informantenes bakgrunn, har alle utsagn i analysen fått en referansekode. Koden angir informantens rolle og gruppering, for eksempel tiltakshaver (TH) eller lokal forvaltning (LF), og etterfølges av et løpenummer. Full oversikt over disse referansekodene, med tilhørende rollebeskrivelse, finnes i Tabell 3.

Tabell 3: Referanser til informanter

Referanse	Bakgrunn	Rolle
TH 1 ¹	Tiltakshaver - Kraftselskap	Seksjonsdirektør
TH 2	Tiltakshaver - Kraftselskap	Forretningsutvikler
TH 3	Tiltakshaver - Kraftselskap	Prosjektutvikler
TH 4	Tiltakshaver - Kraftselskap	Leder for interessenthåndtering
LF 1	Lokal forvaltning - Kommune	Ordfører
LF 2	Lokal forvaltning - Kommune	Arealplanlegger
LF 3	Lokal forvaltning - Kommune	Ordfører
LF 4	Lokal forvaltning - Kommune	Ordfører
LF 5	Lokal forvaltning - Organisasjon	Spesialrådgiver
SF 1	Sentral forvaltning	Seniorrådgiver
SF 2	Sentral forvaltning	Seniorrådgiver

¹ TH 1 var representert to deltagere i intervjuet. Det er imidlertid kun en av de to informantene det er hentet sitater fra.

3.5. Bruk av kunstig intelligens

Kunstig intelligens (KI) har blitt et stadig mer aktuelt verktøy i akademisk arbeid, og det finnes i dag flere anvendelsesområder der KI kan bidra til å effektivisere prosesser og støtte kvalitet i arbeidet med en masteroppgave. Utviklingen på feltet skjer raskt, både teknologisk og når det gjelder brukernes kompetanse og forståelse av mulighetsrommet. Det er derfor vanskelig å gi en uttømmende oversikt over all bruk av KI, men i dette delkapitlet redegjøres det for hvordan kunstig intelligens har blitt brukt i denne oppgaven.

All bruk av kunstig intelligens i arbeidet med masteroppgaven følger NMBUs retningslinjer for bruk av KI [19], og er kvalitetssikret. Et sentralt prinsipp har vært å bruke KI-verktøy som støtte og ikke som erstatning for selvstendig, faglig arbeid. Bruken av KI i denne studien kan deles inn i fem hovedområder: transkribering, kildesøk og kildehåndtering, tekstbehandling, rollen som diskusjonspartner og analysearbeid.

Transkribering av intervjuer og personvern

For å effektivisere transkriberingsprosessen ble det benyttet et KI-basert verktøy. Verktøyet Autotekst, utviklet av Universitetet i Oslo og basert på OpenAI [20], er valgt nettopp fordi det håndterer sensitive data i tråd med gjeldende personvernlovgivning (GDPR). Tjenesten kjører på UiOs egne, sikre servere, og lydfilene forlater aldri universitetets infrastruktur. Informantene er anonymisert i transkripsjonene, og det er ikke lastet opp identifiserbare data til eksterne eller kommersielle KI-plattformer. Alle vurderinger er gjort i tråd med forskningsetiske retningslinjer og NMBUs krav til behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter.

Autotekst genererte førsteutkast til transkripsjonene, som deretter ble manuelt gjennomgått, korrigert og kvalitetssikret for å sikre nøyaktighet og fange opp nyanser i informantenes utsagn. Selv om noen utskrifter krevde omfattende redigering, bidro verktøyet til å redusere den totale arbeidsmengden og gjøre transkriberingsprosessen mer håndterlig.

Identifisering og behandling av kilder

KI har blitt benyttet til søk etter originale kilder og identifisering av aktuelle eksterne arbeidere, dette har supplert andre tradisjonelle søkemetoder på nett. Videre har KI i noe grad blitt benyttet til å oppsummere og eventuelt oversette noen av de originalen kildene. Dette for å få oversikt over innholdet og komprimere nødvendig tekst som måtte leses igjennom. Ved anvendelse av kildene, har jeg imidlertid sett til og kvalitetssikret opp mot originalen. For kildesøk har det blitt benyttet verktøyene ChatGPT og Elicit. For håndtering av kildene, har det blitt benyttet verktøyene ChatGPT og Copilot.

Tekstbehandling og språkvask

KI er benyttet i noe grad til tekstrelaterte oppgaver som rettskriving, grammatikkontroll og språklig omformulering. Dette har særlig vært aktuelt i arbeidet med å forbedre flyt og tydelighet i lengre avsnitt, samt for å avdekke språklige feil som kan svekke formidlingen.

All tekst som har vært gjenstand for KI-basert språkvask eller generering er gjennomgått manuelt i etterkant for å sikre faglig og kontekstuell presisjon. Det har vært viktig å ivareta et personlig og akademisk uttrykk som er i tråd med både fagets krav og oppgavens formål.

En typisk arbeidsmetodikk med KI-verktøyene har vært at jeg har skrevet et utkast på en tekst, denne er så lastet opp i verktøyet med instruks om å vurdere innholdet. I noen tilfeller er den også instruert til å komme med innspill på supplerende innhold som er tydelig definert. Resultatet fra verktøyet er så blitt vurdert, og eventuelle forslag som jeg har ønsket å benytte er kvalitetssikret og manuelt innarbeidet i teksten med mine ord. For lenger avsnitt eller deler har denne øvelsen blitt gjort i flere runder. Avslutningsvis er KI blitt benyttet til å oversette sammendrag og oppgavetittel fra norsk til engelsk. For tekstarbeid er det benyttet verktøyene Copilot og ChatGPT.

Korrektur av teksten er også blitt gjennomført av menneskelige ressurser, fra eget nettverk, i tillegg til språkvask fra KI-verktøy.

KI som diskusjonspartner

KI har blitt brukt som en form for digital sparring i arbeidet med metodiske og teoretiske vurderinger. Dette har for eksempel handlet om å utforske alternative begrepsbruk, drøfte struktur i metodekapitlet og reflektere over hvordan ulike teoretiske rammeverk kunne anvendes i analysen. Bruken har vært utforskende, og har ikke erstattet vitenskapelig litteratur, men bidratt til å skjerpe egne refleksjoner og valg. Det har blitt benyttet verktøyet ChatGPT som en samtalepartner.

KI i analysearbeid

I analysearbeidet med resultatene har KI blitt benyttet i noe beskjeden bruk for å identifisere mulige mønsteret mellom utsagn fra informanter, egne refleksjoner og det teoretiske rammeverket. På lik linje har KI også blitt benyttet for å kvalitetssikre at konklusjonen har med funnene fra analysen, og at det er samsvar mellom ulike kapitler. Videre har KI blitt benyttet til å gjøre evalueringer av innholdet i kapitlene. KI er kun benyttet for å identifisere mønstre, og har ikke erstattet vurderingene som har blitt gjort i analysene og innholdet. Det har blitt benyttet verktøyene Copilot og ChatGPT til analysene.

Etiske avveininger i KI-bruk

Bruk av kunstig intelligens er forbundet med stor energibruk og indirekte klimagassutslipp [21], dette i seg selv har etiske utfordringer og man bør derfor ikke bruke det helt ukritisk. Videre er KI-verktøy relativt nytt som en tilgjengelig teknologi, og som for mange nye teknologier kan egne etiske avveininger og samfunnets normer forbundet med teknologien være vanskelig å vurdere. Det har tidvis vært utfordrende å finne en riktig balanse i bruken. Det har vært ønskelig at KI skal effektivisere og kvalitetssikre, uten at verktøyet tar over arbeidet og eierskapet. Dette har ført til at jeg kontinuerlig har måtet vurdert eget syn på KI bruken. Jeg har prøvd å legge meg på en konservativ linje, men som samtidig gir god effektivisering.

3.6. Oppsummering av det metodiske rammeverket

Denne studien bygger på et kvalitativt case-studie-design og benytter semi-strukturerte intervjuer for å utforske hvordan en lovendring påvirker ulike aktører i praksis. Metodearbeidet er strukturert etter Kvale og Brinkmanns 7-trinnsmodell, og analysen er gjennomført med en induktiv tematisk tilnærming. Det er lagt vekt på å sikre forskningsetikk, anonymitet og personvern, også i bruk av kunstig intelligens til transkribering og språkvask. Metodekapittelet viser hvordan forskningen er gjennomført med mål om faglig grundighet og relevans for praksisfeltet.

Del 2

Historien frem til lovendringene – Kunnskap, historie og politikk

4. Gjeldene rett og forvaltningspraksis

I dette kapitlet gis det en enkel oversikt over det rettslige rammeverket og forvaltningspraksisen som gjelder for plan- og konsesjonsprosessen til vindkraftutbygging på land i dag. Dette kapitlet gir nødvendig bakgrunn for å forstå de juridiske og forvaltningsmessige rammene som vindkraftutbygging skjer innenfor. Det danner videre et viktig grunnlag for å analysere hvordan lovendringer påvirker lokaldemokrati, investeringsvilje og samordning.

4.1. Kort innføring i relevante rettskilder

Det er en rekke lover som er relevante og viktige for arealavklaringer og vindkraftutbygninger. Vi vil her konsentrere oss om de lovene som anses som mest relevante for de forholdene som vil bli gjenstand for videre drøfting i oppgaven.

Plan- og bygningsloven

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (pbl. § 1-1) [22] har til formål å «fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. [...] Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives». Loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser [22]. Når annet ikke er bestemt, gjelder loven for hele landet og loven er sektoroverskridende. At loven er sektoroverskridende innebærer at den i utgangspunktet gjelder for alle type virksomheter, tiltak og bygge- og anleggsprosjekter [23].

Loven er delt inn i to deler, en plandel og en byggesaksdel. Det er plandelen av loven som i hovedsak er relevant for denne studien, og det er her vi bl.a. finner kravet til reguleringsplikt. Plandelen delegerer også planmyndighet og ansvaret for det enkelte forvaltningsnivået. Både stat og fylkeskommune har ansvar og oppgaver etter loven, men mye av planmyndigheten er delegert til kommunene.

Enkeltvedtak kan etter pbl [22] påklages og statsforvalteren er i hovedsak klagemyndighet, men som vi vil komme innpå senere, er klagebehandlingen for områdereguleringer til vindkraft løftet opp til departementet. Berørte myndigheter, nasjonale og regionale myndigheter, samt Sametinget og nabokommuner, har innsigelsesmyndighet i plansaker. Innsigelsesmyndigheten gjelder når aktuell sak direkte berører myndighetens saksområde. En myndighet med innsigelsesadgang kan ikke klage på vedtak i en plansak jf. § 1-9 [22].

Det er en rekke forskrifter med hjemmel i pbl. som er relevante for forvaltningen av både plan- og byggesaksdelen av loven. I denne oppgaven vil vi se nærmere på *forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven* [24] og *forskrift om konsekvensutredninger* [25].

Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven

Forskriften regulerer prosessen for behandling av private aktørers forslag til detaljregulering etter pbl, og skal sikre at forslag til detaljregulering behandles på en effektiv og transparent måte, med nødvendig medvirkning fra berørte parter. Forskriften angir krav til innhold, prosess og tidsfrister for behandling av forslagene, samt bestemmelser om offentlighet og klageadgang. Den setter rammer for hvordan kommuner skal håndtere innkomne forslag og sikre en balansert vurdering av private planforslag [24].

Forskriften er rettet mot private forslag til detaljregulering, men kommer til anvendelse også for områdereguleringer for vindkraftverk. Dette er spesifisert i forarbeidene til pbl. § 12-2 [26]. Forskriftens lovhjemmel, pbl. §12-1, begrenser ikke forskrifter til å kun skulle gjelde for detaljreguleringer, men omhandler reguleringsplaner [27].

Forskrift om konsekvensutredninger

Forskrift om konsekvensutredninger [25] regulerer kravene til utredning av konsekvenser av planer og tiltak som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Formålet med forskriften er å sikre at beslutningsprosesser er informert av en grundig vurdering av de miljømessige og samfunnsmessige konsekvensene, og at berørte parter har anledning til å medvirke. Forskriften gjelder både for planer etter plan- og bygningsloven og for energiprosjekter som krever konsesjon etter energiloven.

Energiloven

Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) (enl.) [28] har til formål å «sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt» jf. enl. § 1-2. Loven kommer til anvendelse på produksjon, omforming, overføring, forvaltning og bruk av energi. Det er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som er konsesjonsmyndighet etter energiloven og Energidepartementet (ED) som er klagemyndighet. Vertskommunenenes rolle i konsesjonsprosessen er å være høringsinstans, men for konsesjonspliktige vindkraftprosjekter er de nå også blitt planmyndighet. I motsetning til pbl. har innsigelsesmyndigheter etter energiloven også mulighet til å påklage vedtak, etter reglene i forvaltningsloven, jf. enl. § 2-1. Jf. energilovforskriften skal det ved utbygging av vindkraftanlegg over 1 MW eller fler enn fem turbiner foreligge en innvilget konsesjon etter enl. § 3-1 [29].

Forvaltningsloven

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) (fvl.) [30] regulerer forvaltningsorganene og sikrer at forvaltningen behandler saker på en rettferdig, forsvarlig og forutsigbar måte. Forvaltningsloven er gjeldene for forvaltningen av plan og bygg, og energifeltet, så sant ikke annet er gitt av den enkelte lov.

4.2. Kort innføring i de mest aktuelle forvaltningsorganene

Det er flere myndigheter som har forvaltningsoppgaver og roller knyttet til vindkraftutbygging. Det vil her bli gitt en enkelt innføring i de forvaltningsorganene som anses som mest aktuelle i lys av de forskningsspørsmål som denne studien tar for seg.

4.2.1. Kommunene

Kommunene forvalter og har ansvaret for en rekke oppgaver, som leverandør av tjenester og i myndighetsutøvelse. Kommunene leverer blant annet en rekke lovpålagte tjenester innen skole, helse og omsorg, samferdsel, kultur og vann, vei og avløp. Samtidig er kommunen en arena for demokratiske prosesser og politisk deltagelse. Kommunenes oppgaver og det kommunale systemet følger et prinsipp om såkalt generalistkommunesystem. Dette handler om at alle kommunene har de samme oppgavene og roller, uavhengig av faktorer som innbyggertall, geografi eller økonomi [31].

For arealplanlegging er planlegging etter plan- og bygningsloven fordelt på tre nivåer, nasjonalt, regionalt og kommunalt, hvor kommunen har den mest sentrale rollen [23]. Plan og bygningsloven § 3-2 slår fast at ansvaret for planlegging ligger hos Kongen, regional planmyndighet og kommunestyrene [22]. Kommunene er gitt vide fullmakter til å initiere, behandle, vedta og gjennomføre arealplaner. Plan og bygningsloven § 3-3 definerer formålet til kommunal planlegging som «legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet». Enkelte av kommunens oppgaver kan delegeres til politiske utvalg, eller administrasjonen, men blant annet vedtak om arealplaner skal fattes av kommunestyret.

I konsesjonsbehandlingen blir søknaden sendt til kommunen for uttalelse, og ved en eventuell konsesjon er det i konsesjonsvilkåret om detaljplan krav til at planen utarbeides i kontakt med blant annet berørte kommune(r) [32].

I tillegg til myndighetsutøvelse og som direkte eier av infrastruktur innen vei, vann og avløp, vil også kommunene kunne ha privatrettslige roller når det kommer til arealutvikling og kraftutbygging. Kommunene kan være grunneier for de aktuelle arealene som skal bygges ut, og flere norske kraftselskaper er eid av kommunene. En kommune vil i enkelte tilfeller kunne besitte rollene som tiltakshaver, grunneier, plan- og byggesaksmyndighet, infrastruktureier og være forurensningsmyndighet, med mer, i ett og samme byggeprosjekt. Dette er ikke unikt for vindkraftprosjekter, men også her er det viktig at kommunene er bevisst sine ulike roller og skiller de fra hverandre.

4.2.2. Norges vastdrags- og energidirektorat

Norges vastdrags- og energidirektorat (NVE) har ansvaret for forvaltningen av de innenlandske energiressursene og vannressurser i Norge, samt skal de ivareta statlige forvaltningsoppgaver innenfor forebygging av flom- og rasfarer [33]. Direktoratet er underlagt Energidepartementet, og er konsesjonsmyndighet etter energiloven. Videre er de ansvarlig myndighet for konsekvensutredninger i forbindelse med konsesjonssøknader etter energiloven.

4.2.3. Kommunal- og distriktsdepartementet

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) er ansvarlig departement for plan- og bygningsloven og har fått delegert rollen som øverste planmyndighet av Kongen. Departementet har blant annet ansvaret for lov- og forskrifter knyttet til plan- og bygningsloven og at kommuner, fylkeskommuner og andre statlige myndigheter, oppfyller sine krav etter loven. Videre utarbeider departementet forslag til Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, og fremmer statlige planer. Ved innsigelser på kommunale arealplaner, som ikke blir løst ved mekling hos statsforvalterne, ender innsigelsen for avgjørelse hos departementet [34].

Departementet har normalt delegert klagebehandling av enkeltvedtak for plan- og bygningsloven, som fattes av kommunene, til statsforvalterne. Denne delegeringen gjelder imidlertid ikke for områderegulering for vindkraft, og det er departementet som skal behandle eventuelle klager [34].

4.2.4. Energidepartementet

Energidepartementet (ED) har ansvaret for den samordnede energipolitikken i Norge, og er ansvarlig departement for energiloven. Departementet er klage- og innsigelsesmyndighet for energiloven, og behandler eventuelle klager på vedtak fattet av NVE. I tillegg løser de innsigelser som ikke er løst hos NVE [34].

4.3. Planprosess og konsesjonsvedtak for vindkraft

Plan- og bygningsloven § 12-1 [22] stiller et generelt krav til reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. En reguleringsplan er en arealplan, med plankart, beskrivelse og tilhørende bestemmelser for bruk, vern og utforming av et område. Reguleringsplaner kan generelt utarbeides som områderegulering eller detaljregulering, og kan utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel eller i egen prosess.

I plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd tredje punktum [22], er det imidlertid unntak fra reguleringskravet for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Dette unntaket gjelder allikevel ikke for konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land jf. pbl. § 12-1 tredje ledd fjerde punktum [22], etter lovendringen i 2023. Konsesjonspliktige vindkraftanlegg skal jf. pbl. § 12-1 tredje ledd fjerde setning [22], utarbeides som en områderegulering. Områderegulering skal vedtas av kommunestyret, men kommunen har anledning til å overlate utarbeidelse av planforslag til andre myndigheter eller private aktører. Energiloven §2-2 [28] stadfester at konsesjonen for vindkraftanlegg på land ikke kan gis før tiltaket er planavklart etter pbl.

4.3.1. Områderegulering for vindkraft

I følge pbl. § 12-1 fjerde ledd [22] kan en reguleringsplan utarbeides som områderegulering etter pbl. § 12-2, for større områder, eller en detaljregulering etter pbl. § 12-3, for enkelttiltak/mindre områder med høyere detaljgrad. Pbl. § 12-1 tredje ledd slår imidlertid fast at for vindkraftanlegg skal planen utarbeides som en områderegulering, og det er ikke adgang til å benytte detaljregulering.

En områderegulering for vindkraft skiller seg noe fra øvrige områdereguleringer slik vi kjenner dem fra blant annet byplanlegging, både prosessmessig og innholdsmessig.

I forarbeidene til § 12-1 tredje ledd fjerde punkt [26] står det:

«Områdereguleringen skal være på et overordnet nivå. Områdereguleringen skal sette ytre arealbruksgrenser med arealformålene vindkraft og adkomstveg. Kommunen kan også fastsette planbestemmelser om andre forhold som kan sies å ligge innenfor de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for kommunens beslutning om arealbruk for vindkraftanlegget. Dette kan omfatte synlighet av turbiner fra bestemte kartfestede områder, maksimal høyde, inngrepsfrie områder og andre overordnede krav, når dette er relevant for spørsmålet om hvorvidt framtidig utbygging er akseptabelt for kommunen eller ikke. Detaljene avklares i konsesjon med vilkår etter energiloven. Kommunens bruk av inngrepsfrie områder i områdereguleringen kan sette beskrankninger for vindkraftanleggets utforming.»

Videre står det at «Detaljert utforming av vindkraftverket skal skje i konsesjon og etterfølgende MTA- og detaljplaner etter energiloven» [26]. Dette inkluderer internveier, turbinpunkter, maksimal installert effekt samlet og pr. turbin, antall og dimensjoner på turbiner. Siden konsesjonsbehandlingen skal inneholde en helhetlig samfunnsøkonomisk avveining av alle fordeler og ulemper, argumenter departementet for at områdereguleringen ikke «bør gjøres mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra kommunens behov» [26]. Det legges opp til at det skal være en tilstrekkelig fleksibilitet i systemet for å kunne utvikle gode vindkraftprosjekter, og viser til hvordan «en for detaljert kommunal regulering kan forlenge beslutningsprosessene og gi overlappende prosesser» [26]. MTA-plan som det refereres til, er et begrep benyttet i energisektoren og står for miljø-, transport- og anleggsplan, og er et annet navn for detaljplan [35].

Områdeplaner skal vanligvis utarbeides av kommunene, jf. pbl. § 12-2 [22], men andre setning åpner likevel opp for at utarbeidelse av forslag til områderegulering for konsesjonspliktig vindkraft kan overlates til annen myndighet eller pålegges privat tiltakshaver. Jf. pbl. § 12-2 tredje setning [22] gjelder reglene om behandlingsmåten for private reguleringsplanforslag i pbl. § 12-3 andre ledd, § 12-8 og § 12-11 [22]. I forarbeidene til pbl. § 12-2 [26] presiseres det også at forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven gjelder for områderegulering for vindkraft.

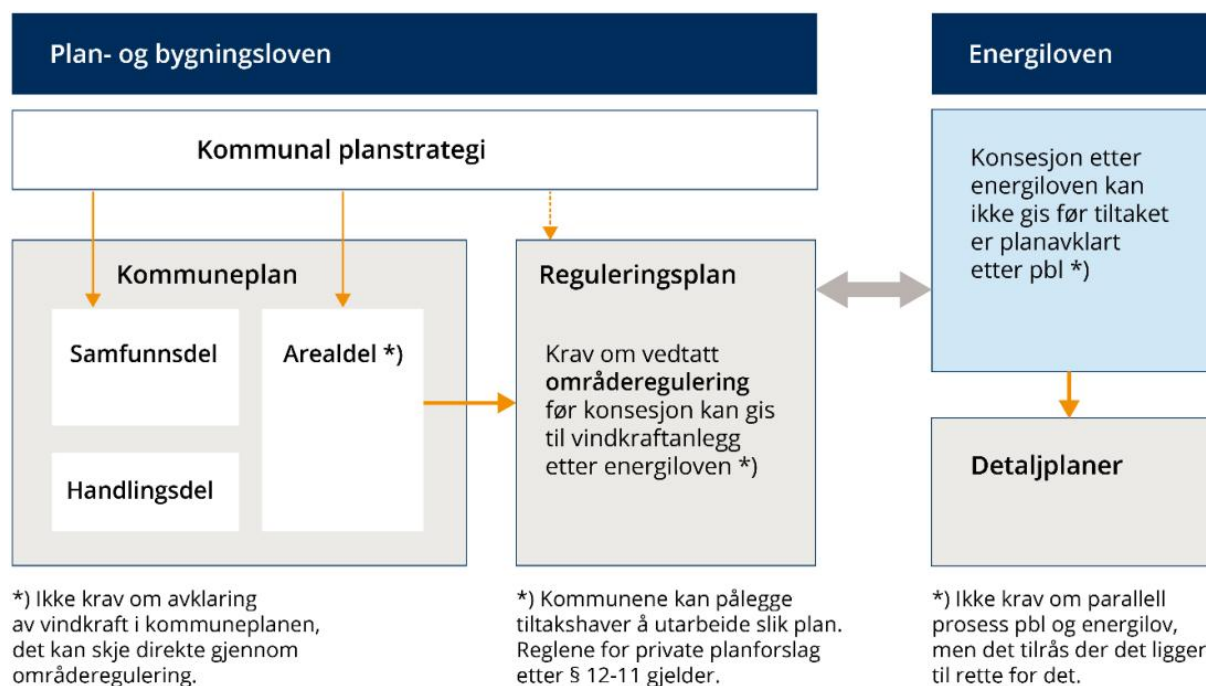
Fra prosessreglene til privat planforslag stilles det krav om oppstartsmøte og planinitiativ. Når kommunen overtar planen ved å si ja til høring og offentlig ettersyn, følger prosessen normal saksgang for områdeplaner.

4.3.2. Samordnet saksbehandlingsprosess

Forarbeidene til plan- og bygningsloven § 12-1 og 12-2 [26], og energiloven § 2-2 [28], presiserer at der det ligger til rette for det, bør områderegulering og konsesjonsprosess samordnes i tid med felles konsekvensutredning. Videre er det gitt ny forskriftshjemmel i pbl. § 12-1 [22] som muliggjør for at det utarbeides ny forskrift for samordningen med bestemmelser som nærmere presiserer hvordan samordningsprosessen skal gjennomføres.

Regjeringen har per i dag ikke fattet vedtak om noen forskrift for samordningsprosessen, men ED har sammen med KDD har utarbeidet en veileder: Planlegging og konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg på land, som beskriver hvordan prosessene kan samordnes [32].

Figur 3 viser hvordan planavklaringer og konsesjon etter de to lovverkene henger sammen.



Figur 3: Planhierarki og overordnet planprosess for vindkraft (hentet fra veileder om planlegging og konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg på land [32])

Oppsummering av samordnet plan- og konsesjonsprosess

En samordnet prosess innebærer at områderegulering etter plan- og bygningsloven og konsesjonsbehandling etter energiloven gjennomføres parallelt, med felles plan- og utredningsprogram og én konsekvensutredning. Samordningen er frivillig og forutsetter at tiltakshaver selv ønsker en parallell prosess. Veilederen fra ED og KDD [32] legger opp hvordan de to prosessene kan samordnes. Det gis her en enkel oppsummering av samordningsprosessen i veilederen.

Den formelle prosessen innledes ved at tiltakshaver tar kontakt med kommunen og varsler ønske om å igangsette områderegulering og et oppstartsmøte. Før dette, kan det ha vært uformelle samtaler med grunneiere, og generelt ulike prosesser knyttet til arealvurderinger og kartlegging av interessen for vindkraftutbygging. I oppstartsmøtet skal det blant annet avklares om det er ønskelig med en samordnet prosess og om tiltaket utløser konsultasjonsplikt overfor samiske interesser. Samtidig varsles også NVE, som i en samordnet prosess vil være en sentral samarbeidspart. Det bør videre avklares om kommunen samtykker til at NVE koordinerer arbeidet med kunngjøring av oppstart av planarbeidet og høring av plan- og utredningsprogram, samt kunngjøring og offentlig ettersyn av planforslag. Kommunen kan også på dette tidspunktet velge å stanse planinitiativet, da er det i så fall heller ikke grunnlag for tiltakshaver til å gå videre med konsesjonsprosessen [32].

Dersom det legges opp til samordning, utarbeider tiltakshaver forslag til felles plan- og utredningsprogram som både kommunen og NVE skal godkjenne. Dette programmet legger føringer for innhold, temaer og metode i konsekvensutredningen, og beskriver hvordan medvirkning og konsultasjoner skal gjennomføres. Kommunen og NVE fastsetter programmet hver for seg, men koordinert, og kan samordne høring og varsling [32].

Etter at plan- og utredningsprogrammet er fastsatt, skal tiltakshaver utarbeide forslag til konsekvensutredning, områderegulering og konsesjonssøknad. Det er da viktig med løpende dialog mellom kommunen, NVE og tiltakshaver, og det bør gjennomføres folkemøter og møter i regionalt planforum. I utformingen av områdereguleringen skal det settes ytre arealgrenser og eventuelt bestemmelser om forhold som synlighet, høyde og inngrepsfrie områder. Konsesjonssøknaden utarbeides innenfor rammene satt i områdereguleringen [32].

Planforslag og konsesjonssøknad sendes deretter på felles høring og legges ut til offentlig ettersyn i minimum seks uker. NVE kan koordinere dette, forutsatt kommunens samtykke. Etter høringen skal tiltakshaver få anledning til å kommentere uttalelsene, og kommunen og NVE behandler henholdsvis områdereguleringen og konsesjonssøknaden. Vedtakene fattes hver for seg, men i tett dialog. Det er ikke gitt at konsesjon blir gitt selv om det foreligger vedtatt plan [32].

Både vedtak om områderegulering og konsesjon kan påklages, men det er ulikt hvem som har klagerett. Vedtak om områderegulering kan bare påklages av private eller organisasjoner uten innsigelsesrett, mens alle med rettslig klageinteresse, inkludert myndigheter, kan klage på konsesjonsvedtak. Klager behandles av henholdsvis Kommunal- og distriktsdepartementet og Energidepartementet. I saker med uløste innsigelser eller parallelle klageprosesser, kan departementene legge opp til samordnet behandling [32].

Etter at konsesjon er gitt, skal tiltakshaver sende inn detaljplan for godkjenning hos NVE. Denne planen regulerer tekniske detaljer og må være i tråd med både konsesjon og områderegulering. Detaljplanen sendes på høring, og berørte samiske interesser skal konsulteres dersom tiltaket har direkte betydning for dem [32].

5. Historisk bakgrunn og erfaring frem til dagens rett

For å forstå dagens regulering og forvaltningspraksis for vindkraftutbygging, og bakgrunnen for denne, er det nødvendig å se nærmere på hvordan systemet har utviklet seg over tid. I dette kapitlet gjennomgås historien for konsesjons- og planregimene fra før plan- og bygningsloven kom i 2008 og frem til dagens rett.

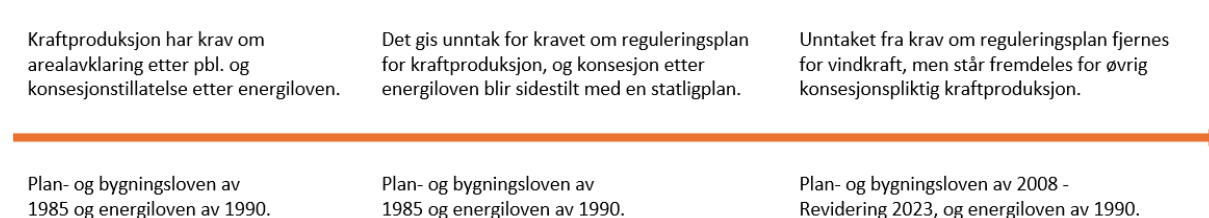
5.1. Historisk bakgrunn

På begynnelsen av 2000-tallet begynte vindkraft for alvor å inngå som en del av energimiksen i Norge. For å stimulere til ytterligere utbygging ble det på 2010-tallet innført en rekke økonomiske virkemidler, som førte til økt lønnsomhet og stor interesse for utbygging. Resultatet var at svært mange prosjekter ble meldt inn til NVE, som i sin tur førte til et høyt antall konsesjoner. Etter hvert som flere prosjekter ble realisert, vokste også motstanden i deler av befolkningen, særlig lokalt i berørte områder [26].

For å styre og planlegge videre utbygging på en mer helhetlig måte, lanserte NVE i 2019 forslag til nasjonal ramme for vindkraft [36]. Dette inkluderte blant annet et kart med 13 utpekte områder som ble vurdert som mest egnet for ny vindkraftutbygging. Tiltaket var ment å bidra til bedre forutsigbarhet og mindre konflikt, men førte i stedet til store protester fra både kommuner, organisasjoner og befolkningen. I lys av den økende motstanden varslet Solberg-regjeringen høsten 2019 at de ikke ønsket å gå videre med de nasjonale rammene. Samtidig varslet Solberg-regjeringen at konsesjonssystemet skulle gjennomgås, og at det ville innføres en midlertidig stans i behandlingen av nye vindkraftkonsesjoner [3].

Forholdet mellom energipolitiske mål og planfaglige virkemidler har gjennomgått flere endringer, og de rettslige rammene for planlegging og arealavklaring har blitt tilpasset ulike behov til ulike tider. Energiloven av 1990 [28] krever konsesjon for å bygge, drifte eller eie et energianlegg. Vindkraftanlegg var videre også omfattet av kravet om reguleringsplikt for større bygge- og anleggstiltak i plan- og bygningsloven av 1985 [37]. For å effektivisere prosessene og hindre dobbelt arbeid, ble det i plan- og bygningsloven av 2008 [22] gitt fritak fra reguleringskravet. Figur 4 nedenfor illustrerer utviklingen i reguleringsregimet fra 1985 og frem til dagens regelverk.

I det følgende ser vi nærmere på bakgrunnen for disse endringene, omfanget av vindkraft i Norge, og se hvordan forholdet mellom plan- og energimyndighetene har utviklet seg over tid.

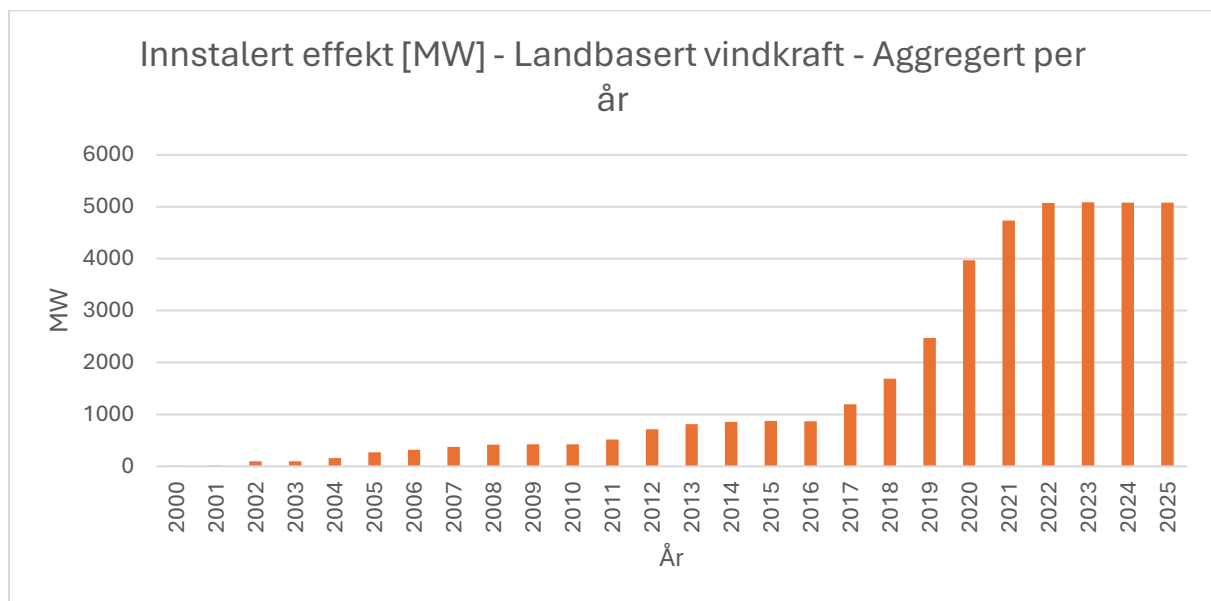


Figur 4: Endringer i pbl. for arealavklaringer for kraftproduksjon

5.2. Vindkraftutbygging i Norge

Per i dag er det 65 vindkraftverk i Norge, og til sammen 1391 turbiner, med en samlet installert effekt på 5082 MW. De siste årene har det blitt produsert omtrent 1500 GWh med elektrisitet fra vindkraft. Dette utgjør omtrent 10% av den årlige norske elektrisitetsproduksjonen [38].

Figur 5 viser hvor mye vindkraft som har vært bygget ut i Norge fra år 2000 og frem til i dag. Tallene viser at det var en tydelig effekt av tiltakene som ble iverksatt for å stimulere til utbygging på 2010-tallet. Fra 2016 til 2022 ser man en formidabel vekst. Etter denne veksten ser vi imidlertid effekten av at all konsesjonsbehandling ble midlertidig stoppet i 2019. Fra 2022 og frem til i dag er det kun minimale endringer i den installerte effekten, som følge av at det ikke har blitt bygget ut ytterligere.



Figur 5: Installert vindkraft per år i effekt (Kilde NVE [38])

5.3. Arealavklaringer for vindkraft i plan- og bygningsloven av 2008

Arealavklaringer for kraftproduksjon av vært underlagt ulike regimer. Vi skal her se nærmere på hvordan regimet har vært i plan- og bygningsloven av 2008, og hva som førte til det regimet som var gjeldene for vindkraft frem til endringene i 2023 og dagens rett.

Kraftproduksjon og arealavklaring før 2008

Frem til vi fikk dagens plan- og bygningslov av 2008, hvor plandelen tredde i kraft 1. juli 2009, var kartproduksjon underlagt reglene for arealavklaring i plan- og bygningsloven [37]. Vi skal ikke her gå inn på en omfattende evaluering av hvordan regime var frem til 2009. Det er imidlertid relevant å se på hvilke argumenter som den gang lå bak endringen av dette, og at man da fritok kraftproduksjon fra kravene om regulering, og hva som talte imot den gang.

I utarbeidelsen av ny plan- og bygningslov, kom det forslag om at kraft skulle ha fritaksbestemmelser i pbl. fra reguleringskravet. Hovedargumentasjonen for dette var at man skulle unngå unødvendig dobbeltsporbehandling i to ulike lovverk. Blant annet daværende Miljødepartementet, som

forvaltet/var eier av plan- og bygningsloven, var imidlertid imot at man skulle gi kraftproduksjon fritak fra reguleringskravet. De jobbet faglig og politisk mot det ut ifra den enkle argumentasjonen om at energi medfører arealbruk, som alt annet, og som med det betinger de samme beslutningsprosessene [39].

Fritak fra kravet om reguleringsplaner og konsesjoner med virkning som statlig plan

I pbl. av 2008 får kraftproduksjon fritak for kravene til reguleringsplan jf. § 12-1 [40]. Det er imidlertid ikke helt riktig å si at tiltakene ikke var innlemma i plan- og bygningsloven. I prinsippet gjelder alle andre deler av plan- og bygningsloven, forskjellen var at det var ingen reguleringsplikt. Videre kan også departementet, med hjemmel i § 6-4 tredje ledd, bestemme at en konsesjon etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven gjelder som en statlig plan. Virkemiddelet er gitt for å motvirke at en kommune kan regulere et areal i strid med en allerede gitt konsesjon. Bestemmelsen skal ses i sammenheng med fritaket fra reguleringsplaner i § 12-1, og har virkning når det er strid mellom konsesjon for kraftproduksjonsanlegg og eksisterende arealplan, og hvor kommunen ikke ønsker å regulere om eller gi dispensasjon fra gjeldene arealplan [41].

Staten har ellers også anledning til å vedta en statlig plan med hjemmel i pbl. § 6-4 første og andre ledd: «Når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det». Dette kan gjøres både i tråd med eller mot kommunes ønske, og vedkommende kommune plikter å bistå KDD [22]. Å definere et konsesjonsvedtak, etter eksempelvis energiloven, som en statlig plan, er imidlertid unikt på den måten at konsesjonsvedtaket ikke er et plandokument. Energiloven har heller ikke de samme prosesskravene som pbl. har. Ved å gi konsesjonen en formell rolle som plan, har man dermed oppfylt det viktigste kravet, som også gjelder for energi, man kan ikke gi konsesjon i strid med plan.

Forarbeidene til pbl. klargjør at om man har konsesjon, så vil det i utgangspunktet tilfredsstille kravene om å kunne gi dispensasjon fra gjeldene arealformål. Det har imidlertid ikke vært noe i veien for at kommunene har kunnet regulere det aktuelle område til kraftproduksjon, og fulgt prosesskravene som er i pbl. Dermed har kommunene hatt anledning til å enten regulere området til kraftformål eller gi dispensasjon fra gjeldene formål. I de tilfeller hvor kommunen ikke har ønsket dette, har staten kunnet definere konsesjonen som en plan [41].

Både fritaket fra reguleringsplikten i § 12-1 og muligheten for å definere konsesjonsvedtaket som plan er gjeldene juss per dags dato for kraftproduksjon, men etter endringen i 2023 gjelder det ikke for vindkraft [22].

Kommunens rolle under konsesjonsprosessen

Kommunens rolle i vindkraftutbygging, før kravet om områderegulering, var formelt begrenset til å være en høringspart i konsesjonsprosessen. Kommunene hadde imidlertid en stor innflytelse, særlig i tidlig fase av prosjektene. Dette fordi kommunens innstilling til et prosjekt ble tillagt betydelig vekt av konsesjonsmyndighetene, selv om dette ikke er nedfelt i lovverket. Denne uformelle praksisen gjorde kommunenes rolle relativt sterk, men også sårbar, da den bygget på skjønn og kunne endres over tid [42].

Før konsesjonssøknaden var sendt inn, var det vanlig med relativ tett dialog mellom utbygger og kommune, noe som også var avgjørende for om prosjektet i det hele tatt ble videreført. Etter at konsesjon var gitt, ble imidlertid kommunens innflytelse betydelig svekket i de videre prosessene. I detaljplanfasen har kommunen ofte hatt en mer passiv rolle, med lite tid og rom for påvirkning, til tross for at viktige avklaringer også skjer i denne fasen. Mange kommuner har etterlyst større innflytelse etter konsesjonsvedtaket, samt klarere regler for avtaler med utbygger og bedre kompensasjonsordninger [42].

Hvordan arealavklaringer har blitt gjennomført av kommunene

I realiteten har kommunene sin anledning til å regulere aktuelle områder for kraftproduksjon vært benyttet i liten grad, før kravet om områderegulering kom. En undersøkelse gjort av Asplan Viak [43] på oppdrag fra KDD, viser at kommunene ved de fleste vindkraftutbygginger før plan- og bygningsloven av 2008 reviderte kommuneplanen etter at konsesjon var gitt. Fra og med 2010 (pbl. av 2008 har blitt gjeldene), og frem til 2023, er omtrent halvparten håndtert ved dispensasjon fra arealplan og den andre halvparten ved revisjon av plan. Selv ved tilfeller hvor det er benyttet planrevisjon, er det kun et fåtall av kommunene som har benyttet kommuneplanens arealdel for arealavklaring, før konsesjon har blitt gitt av NVE. Undersøkelsene til Asplan Viak [43] viser at det har vært en stor variasjon på hvilke praksiser kommunene har hatt for håndtering av konsesjonsprosesser og vindkraftanlegg i den kommunale arealplanleggingen. Det ble videre funnet at kommunene i stor grad var fornøyd med konsesjonsprosessen, men at de i mindre grad var fornøyd med konsesjonsmyndighetens klagesaksbehandling og beslutninger om statlig arealplan.

5.4. Kommunenes egne erfaringer

Fridtjof Nansens Institutt (FNI) har sammen med Kommunesektorens Organisasjon (KS) gjennomført en nasjonal survey for kartlegging av norske kommuners erfaring med vindkraft [44]. Resultatene fra undersøkelsen ble lagt frem i 2024, med undersøkelsene gjennomført våren 2023 som er knyttet til konsesjonssystemet før lovendringene som ble innført senere på året i 2023.

Undersøkelsen ble sendt ut og fulgt opp via KS sitt nettverk, og ble gjennomført i perioden mellom 18. april og 22. mai 2023. Undersøkelsen ble sendt ut til 276 kommuner som var identifisert til å ha en direkte eller indirekte rolle i konsesjonsprosesser for vindkraft. Av de 276 kommunene som mottok undersøkelsen, svarte 105. Blant disse var 88 kommuner direkte involvert, det vil si kommuner hvor det har vært gjennomført konsesjonsbehandling. De øvrige kommunene var berørte nabokommuner [44].

Rapporten til FNI [44] konkluderer med at det er sprikende erfaringer hos landets kommuner. Hovedinntrykket er at flere av kommunene har hatt tillitt til konsesjonsregimet og det generelle lovverket. Flesteparten av kommunene som deltok har uttrykket at de har blitt involvert tidlig nok i konsesjonsprosessen, men peker på at de kun har opplevd det som en mulighet til å si ja, eller nei til vindkraft, og ikke at de har hatt mulighet til å påvirke selve prosessen eller detaljer rundt prosessen. Undersøkelsen viser at kommunene har ønsket seg en større innflytelse i prosessen, og føler at dette er noe som har manglet. Det pekes på at kommunene har ønsket seg en avgjørende rolle i konsesjonsregimet og arealavklaringer for vindkraft utbygging. Det store flertallet av kommunene som

deltok i undersøkelsen svarer at de ønsker seg planmyndigheten for vindkraftanlegg, og at de vil ha en vetorett til å kunne si nei.

FNI belyser avslutningsvis viktigheten av at kommunene får tilstrekkelig med planfaglig veiledning, støtte og ressurser for å kunne håndtere sin nye rolle og gjennomføre områdereguleringer for vindkraft. Dette med bakgrunn i at flere kommuner i undersøkelsen peker på at selv om de ønsker seg denne myndigheten har de kapasitet- og kompetanseutfordringer for å kunne holde i rollen. Kommunene selv svarer at de tross dette kan hente inn kompetansen. FNI viser også til tidligere gjennomførte studier som peker på at enkelte kommuner har uttrykt at de ikke har ønsket myndigheten og heller ønsket statlig regulering, og understreker at det her er en motsetning mellom funnene [44].

5.5. Oppslutning om vindkraft i befolkningen

Hvordan er så oppslutningen om vindkraft hos folk flest i Norge? Cicero – Norsk senter for klimaforskning, har kartlagt nordmenn sine oppfatninger om klimaendringer, politikk og virkemidler, med blant annet publiseringer i 2022 [45] og 2025 [46]. Som del av studiene til Cicero er det sett på oppslutningen til vindkraft og hvordan denne har utviklet seg over tid.

Støtten til vindkraft på land har opplevd betydelige svingninger de siste årene. Oppslutningen var relativt høy i 2018, med omtrent 65 % av respondentene som uttrykte støtte til utbygging. Fra 2018 til 2021 har dette imidlertid falt betydelig og var i 2021 på 33 %. Samtidig har de som uttrykker motstand økt i samme periode, fra 11 % i 2018 til 40 % i 2021 [45]. Den nasjonale undersøkelsen fra Norsk Medborgerpanel viser en tilsvarende trend. I 2019 støttet 48 % utbygging av vindkraft på land, mens denne andelen falt til 41 % i 2024 [46]. Tallene på de som uttrykker motstand har utviklet seg parallelt, og i 2024 var 47 % av respondentene imot utbygging av vindkraft på land [46].

Generelt viser undersøkelsene at det er tydelige geografiske og demografiske forskjeller i oppslutningen. Respondenter i mer sentrale strøk, er generelt mer positive til vindkraft enn de som bor i mindre sentrale områder. I tillegg er aldersgruppen under 30 år mer positive til vindkraft enn de eldre aldersgruppene [45].

Sammenlignet med andre land som Tyskland, Australia og USA ser man at oppslutningen om vindkraft generelt er lavere. Støtten til subsidier for fornybar energi er imidlertid relativt høy i Norge, og det er bred støtte for vannkraft, solkraft og karbonfangst og lagring [46].

5.6. Motstand mot kraftproduksjon – Ikke et nytt fenomen

Som vi akkurat har sett på, er det variasjoner i oppslutningen rundt vindkraft, og om man leser aviser har man de siste årene sett en rekke harde kamper rundt temaet i samfunnsdebatten. Det er imidlertid ikke noe nytt at kraftproduksjon og distribusjon skaper opphetede debatter.

På tross av at vannkraft i dag har jevnt høy oppslutning i befolkning, og den har stått for en betydelig velferdsøkning siden starten av 1900- tallet, har det vært tider med harde kamper. Ettersom flere og flere vassdrag ble bygget ut og oppdemmet etter andre verdenskrig, økte også oppmerksomheten rundt naturfølgene og det ble en kamp om vern. Utover 70- og 80-tallet vokste miljøbevegelsen, og særlig Alta-saken står igjen som et historisk bevis på hvordan behovet for kraft har skapt stor samfunnsdebatt med behov for elektrisk kraft på ene siden mot miljøvern og samiske rettigheter på den andre siden [13].

I tillegg til vindkraftdebattene som har førte til flere søksmål og stans av konsesjonsbehandlingene, har man også hatt andre store saker i nyere tid. Blant annet i 2010 raste debatten om de såkalte «monstermastene», som handlet om distribusjonsnett i Hardanger. En sak som også var et eksempel på en konflikt mellom samfunnets behov for kraft og lokale forhold [13].

6. Plan- og bygningsloven og energiloven endres i 2023

Etter flere år med økende motstand mot vindkraftutbygging og et politisk ønske om bedre lokal forankring, vedtok Stortinget i 2023 omfattende endringer i regelverket for planlegging av vindkraftanlegg på land. Hensikten var å styrke kommunenes rolle og sikre større legitimitet til prosessene. Dette kapittelet gir en oversikt over bakgrunnen for lovendringen, innholdet i lovforslaget, høringsinnspillene fra sentrale aktører og det politiske vedtaket som ble gjort.

6.1. Lovforslaget

Stortinget vedtok i 2020 et anmodningsvedtak om at planlegging og bygging av vindkraftanlegg skulle innlemmes i plan- og bygningsloven [47]. Regjeringen ble bedt om å komme tilbake til Stortinget med et forslag om dette.

Støre-regjeringen la med bakgrunn i dette frem lovproposisjon 111 L (2022-2023) [26], som var utarbeidet av KDD og ED. Proposisjonen består av forslag til flere endringer i plan- og bygningsloven og energiloven. Lovproposisjonen beskriver det overordnede formålet på følgende måte:

«Det overordnede formålet med forslagene til lovendringer som foreslås i denne proposisjonen, er å styrke kommunenes rolle i prosesser knyttet til utbygging av vindkraft på land, jf. Innst.101 S (2020–2021). Det er lagt til grunn at økt involvering av kommuner og lokalsamfunn er nødvendig for å gi økt legitimitet til prosessene, bedre forankring av vindkraft lokalt og bedre tilpassede løsninger. Endringene antas å redusere konfliktnivået, og dermed gi grunnlag for en videre utbygging av vindkraft, blant annet for å styrke kraftbalansen og nå de nasjonale klimamålene. Disse endringene kommer i tillegg til de endringene i regelverket og praktiseringen av regelverket som Stortinget for øvrig har sluttet seg til ved behandling av vindkraftmeldingen».

Lovproposisjonen inneholder følgende forslag:

1. Innføring av krav om områderegulering for vindkraftanlegg.
2. Forslag om å gi kommunen rett til å kreve at private utarbeider forslag til områderegulering for vindkraftanlegg.
3. Forslag om å innføre begrensning i adgangen til å oppheve og endre områderegulering for vindkraftanlegg.
4. Forslag om å la NVE overta enkelte oppgaver i planbehandlingen av vindkraftanlegg.
5. Forslag om planavklaring før konsesjonsvedtak.
6. Forslag om å oppheve særbestemmelse om statlig plan for vindkraftanlegg.
7. Forslag om å klargjøre at vedtak om statlig arealplan ikke kan påklages.

6.2. Høringsinnspill til lovendringene

Høringen av lovproposisjonen ble offentliggjort 13. januar 2023, med høringsfrist 27. februar 2023 [26]. Det kom inn totalt 220 høringsuttalelser fra et spekter av private og offentlige aktører. Flertallet av høringsinstansene var positive til intensjonene og hovedlinjene i lovendringene, men flere hadde også merknader med justeringer eller presiseringer til endringsforslagene. Siden fokuset i denne studien er tiltakshavere og de direkte berørte forvaltningsorganene, vektlegges høringssvarene fra kommunene, NVE og kraftselskapene.

Det kom høringssvar fra 58 kommuner, i tillegg til KS og Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner (LNVK). Fra kommunene var det i hovedsak positive tilbakemeldinger til forslaget. Flere fremhevet hvordan et krav om områderegulering vil kunne gi bedre lokal forankring og økt legitimitet. Enkelte uttrykket likevel en bekymring for at områdereguleringen kan bli for overordnet, og viste en støtte til at kommunene bør ha en reell planmyndighet. Det ble fra flere også etterlyst tydeligere rammer for hvilken grad av detaljering som skal kreves i reguleringsplanene. Det var ulike syn på om NVE bør gis ansvar for konsekvensutredninger og offentlig ettersyn. De fleste av kommunene mente at dette måtte kreve kommunens samtykke. KS og LNVK støttet begge intensjonene i forslaget, men pekte videre på behovet for veiledning, samordning og sikring av tilstrekkelig med ressurser for kommunene [26].

NVE støttet intensjonene og enkelte av forslagene i proposisjonen, men påpekte flere utfordringer. De mente at konsesjonsbehandlingen ville bli mer kompleks og krevende om man gikk fra én til to parallelle prosesser. NVE fremhevet også viktigheten av god samordning mellom plan- og konsesjonsprosessen. De understrekte at det må tilrettelegges for god samordning mellom plan- og konsesjonsprosessene, og de mente at det måtte komme tydeligere frem at en parallell behandling er det foretrukne alternativet. NVE støttet forslaget til sine roller [26].

Kraftselskapene og interesseorganisasjonen Fornybar Norge, var generelt kritiske til innretningen på forslaget. De uttrykte bekymring for at lovendringen ville føre til økt risiko og usikkerhet i de tidlige fasene av prosjektene, samt mer uforutsigbarhet og lengre behandlingstid. Enkelte selskaper fremhevet imidlertid at økt lokalpolitisk eierskap kunne være positivt dersom det bidro til en mer akseptert prosess. Det ble også etterlyst en tydeligere avgrensning mellom hva som skal reguleres etter plan- og bygningsloven, og hva som skal behandles etter energiloven [26].

6.3. Vedtak om lovendring

Stortinget behandlet forslaget til endringer i plan- og bygningsloven og energiloven 9. juni 2023. Forslaget ble vedtatt i tråd med regjeringens innstilling, med bred politisk tilslutning. Videre vedtok Stortinget at regjeringen skulle legge frem forslag til hvordan bakkemonterte solenergianlegg kan inkluderes i plan- og bygningsloven, som en oppfølging av arbeidet med å styrke lokal forankring i energiprosjekter [48]. Lovvedtaket ligger vedlagt som Vedlegg E – Lovvedtak 120 (2022-2023).

Selv om vedtaket i første rekke handler om formelle endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, har det dypere implikasjoner for lokaldemokratiet. Kommunene går fra å ha en formell begrenset medvirkningsrolle til å få reell beslutningsmyndighet gjennom plan- og bygningsloven. Dette innebærer at kommunestyrene i større grad setter premissene for hvordan vindkraftanlegg planlegges og tilpasses lokale forhold. Slik styrkes lokaldemokratiet formelt, men det forutsetter samtidig at kommunene har kapasitet, kompetanse og ressurser til å fylle denne rollen på en måte som ivaretar både lokale og nasjonale interesser.

Denne overgangen fra en sektorbasert og sentralisert konsesjonsprosess til en mer planorientert og lokal tilnærming, danner et viktig bakteppe for analysen i neste kapittel. I Tabell 4 gis en enkel oversikt over saksbehandlingsregimet for vindkraft før og etter lovendringen, som vil bli diskutert i den etterfølgende analysen.

Tabell 4: Saksbehandlingsregimet for vindkraft før og etter lovendringen i 2023

Før lovendringen (fram til juli 2023)	Etter lovendringen (fra juli 2023)
NVE (Energiloven) Hovedansvar for saksbehandling og konsesjonsvedtak. Arealvurderinger gjøres som del av konsesjonsprosessen. Kommunen deltar som høringsinstans.	NVE (Energiloven) Behandler konsesjonssøknad, men etter at kommunen har avklart arealbruken i områderegulering. Samordningsansvar med planmyndighetene.
Kommunen (Plan- og bygningsloven) Ingen krav om reguleringsplan for vindkraftanlegg. Begrenset formell påvirkningskraft utover uttalelser i høringer.	Kommunen (Plan- og bygningsloven) Planmyndighet med ansvar for områderegulering. Beslutter om og hvordan areal overordnet skal avsettes til vindkraft. Lokalpolitisk vedtak nødvendig før konsesjonsbehandling.
Statlig sektorstyring dominerer Energilovens sektorhensyn (kraftbalanse, forsyningssikkerhet) legges til grunn i vedtak, men også lokalehensyn er med i vurderingene.	Sterkere lokal forankring Lokaldemokratisk prosess gjennom kommunens planvedtak. Større rom for å vekte lokale visjoner, behov og arealinteresser.
Samordning mellom plan- og energimyndigheter svak Parallell dialog, men begrenset formell kobling.	Samordning blir kritisk Avhengig av god rolleavklaring og samspill mellom plan- og konsesjonsmyndigheter for å sikre helhetlig saksbehandling.

Del 3

Funn og betraktninger av det nye lovverket for arealavklaring ved vindkraftutbygging

7. Resultater og diskusjon

I del tre av denne studien ble det sett på historien frem til dagens lovgivning og hva som førte til beslutningen om et nytt regime for arealplanlegging av vindkraftprosjekter. I dette kapitlet presenteres hvordan de utvalgte informantene har oppfattet denne utviklingen, hvordan de vurderer dagens situasjon, samt deres tanker om fremtiden. Fremstillingen kombinerer referanser til tidligere gjennomgått bakgrunnsstoff med mine egne refleksjoner og inntrykk fra intervjuene.

7.1. Presentasjon av resultater

Med utgangspunkt i studiens problemstillinger og den gjennomførte tematiske analysen, er resultatene strukturert i fire hovedtemaer med tilhørende undertemaer. Temaene gjenspeiler de viktigste mønstrene og betraktningene som kom frem i intervjuene.

De fire temaene er som følger:

1. Vurdering av systemet vi hadde og forventninger til et nytt regime
2. Lokaldemokratiets rolle og betydningen av lokal aksept
3. La oss bygge et prosjekt sammen
4. Saksbehandlingsprosess og samkjøring av lovverk

Undertemaene bygger på kategoriseringen fra den tematiske analysen. For å sikre lesbarhet er enkelte titler justert, og noen kategorier er slått sammen. En oversikt over de opprinnelige grupperingene er gjengitt i Vedlegg D – Kodegrupper fra den tematiske analysen.

Informantene i studien er anonymisert, og refereres til med en kode. Kodene og bakgrunnen til informantene er nærmere beskrevet i metodekapittel 3.4.6 og Tabell 3. Kapitlet avsluttes med en samlet refleksjon over funnene, med mine egne betraktninger etter gjennomførte intervjuer.

7.2. Tema 1 – Vurdering av systemet vi hadde og forventninger til et nytt regime

Hvilke erfaringer og oppfatninger hadde informantene av systemet slik det fungerte før lovendringene i 2023, og hvordan forholder de seg til det nye regimet? Dette var hovedtema i de to første spørsmålene i intervjuene, og tema 1 innledes derfor med informantenes refleksjoner knyttet til dette. Flere av momentene som løftes frem her vil også bli utdypet i senere deler av analysen, i tråd med hvordan temaene ble tematisert og utdypet under intervjuene.

7.2.1. Vurdering av det gamle systemet

Informantenes syn på det gamle systemet er i grove trekk delt etter om de har bakgrunn fra plan- og kommunesektoren eller fra energisektoren. Virkelighetsoppfatningen deres er relativt lik, men hva de skal oppnå og ivareta gir litt ulike vurderinger. Dette er ikke overraskende sett i lys av teorien om flernivåstyring [4], hvor ulike nivåer og aktører ofte har forskjellige prioriteringer: Kommunene fokuserer på lokal styring og arealbruk, mens energisektoren i større grad representerer nasjonale energi- og klimapolitiske mål. Hva oppnådde det gamle systemet for disse sektorene?

«For å få bygget ut mye kraft, så var ikke det gamle systemet noe dårlig system». – Informant LF 3

Uttalelsen kommer riktignok fra en av ordførerne i studien, men gjenspeiler godt synet energisektoren har hatt på det gamle systemet. Ser man på utbyggingsstatistikken for vindkraft, som ble presentert i kapittel 5.2, så ser vi og at det ble bygget ut betydelig med vindkraft i Norge under det gamle systemet i noen år, helt til det stoppet helt opp. Det har imidlertid vært kritikk også fra energisektoren av det gamle systemet. Blant annet om saksbehandlingstiden og graden av klagebehandling, noe som vil bli drøftet mer i senere temaer. Feilfritt er det ingen av informantene som har hevdet at det gamle systemet var.

Først skal vi se mer på vurderingene fra energisektoren, og deretter på hva plan- og kommunalsektoren har fremmet. Kraftselskapene og den energifaglige forvaltningen har uttrykt en opplevelse av at det gamle systemet har vært relativt ryddig og tydelig. Informantene nevnte at prosessen var klar og enkel å forholde seg til for både utbyggere og institusjonelle interessenter som kommuner og andre berørte parter. Et av kraftselskapene beskriver det slik:

«Som prosess så var den relativt ryddig å forholde seg til for oss som utbygger. Jeg tør å påstå at den var ryddig og enkel å forholde seg til for institusjonelle interessenter, som kommuner og den type ting.» – Informant TH 1

En av de andre kraftselskapene støtter opp under dette og peker videre på hvordan energiloven har vært godt kjent i energibransjen og at dette har vært en styrke. Informanten antyder imidlertid at kommunene ikke nødvendigvis har følt seg like hjemme i dette lovverket. Dette kan peke på et viktig samstyringsproblem. Ifølge Higdem [8] forutsetter partnerskapsstyring at alle aktører må ha reell

mulighet til å delta og påvirke. Når kommunene følte seg marginalisert i en sektorstyrt prosess, svekkes fundamentet for tillitsbasert samstyring.

«Det som var greit med energiloven, er at det var kjent for hele energibransjen i Norge. [...] Kraftselskapene har jo vært kjent med dette, de tunge departementene og kanskje til dels statsforvaltere har vært kjent med det opplegget. Men kommunene har følt seg litt utenfor.

Så det fungerte greit, iallfall for utbyggere og NVE. Det var god fagkunnskap om alle sidene, og i praksis gjør en jo mye av det samme. Det er jo å avveie fordeler og ulemper med et tiltak. Før du går i gang med det. Så energiloven fungerte greit nok, det var jo melding og kommunen hadde jo selvfølgelig sin påvirkningsprosess, men kommunene var litt engstelige, for de var ikke helt på hjemmebane.» – Informant TH 2

Oppsummert var det gamle systemet preget av høy forutsigbarhet og faglig kompetanse, særlig sett fra tiltakshaver sitt ståsted. Samtidig opplevde mange kommuner det som litt fremmed.

Dermed har man hatt et system som i stor grad har vært ryddig og kjent for energibransjen. Som tidligere nevnt, så skjer det noe mot slutten av 2010-tallet, og legitimiteten til prosessen blir utfordret på nasjonalt nivå. Det blir etablert et narrativ om at beslutninger blir tatt på et nasjonalt nivå og «over hodet» på kommunene og lokale interessenter. Dette fører ifølge informanten til politisk press og et ønske om å endre systemet.

«Legitimiteten til den prosessen ble utfordret på nasjonalt nivå. Det ble masse politisk press her. Det ble etablert et narrativ, riktig eller uriktig, om at her ble det tatt beslutninger nasjonalt over hodet på kommunene, på lokale interessenter.» – Informant TH 1

Denne legitimitetskrisen kan forstås gjennom teorien om samfunnsaksept [12], som fremhever at prosessuell rettferdighet og lokal forankring er avgjørende for aksept av store infrastrukturprosjekter. Når lokalbefolkning og kommuner opplever å miste innflytelse, svekkes støtten til tiltakene betydelig. Samtidig viser funnene at årsaksbildet er sammensatt. Det er vanskelig å skulle svare på i hvilken grad det har vært konsesjonsregimet som var bakgrunnen for den synkende oppslutningen til vindkraft, som vi så på i kapittel 5.5. Det er et komplekst spørsmål, men noen forhold trekkes frem av informantene:

«I stor grad, altså fram til 2016-2017, så vil jeg si at de fleste var enige i at det her fungerte bra. Jeg har vært rundt hos veldig mange kommuner, snakka med ordførere og fra administrasjonen, og stort sett så har det vært veldig lite klager på prosessen. De har hatt en del spørsmål om hva som er grunnlaget for dispensasjoner og litt sånn type ting, men det har vært veldig liten grad av kritikk når vi har snakka med kommuner fram mot 2016-2017.

Men så ble det litt endra da, og det handler om mange ting. En av de tingene handlet om at det ble økonomi i vindkraft og det ble bygd ut. Bl.a. fordi vindturbinene ble større med teknologiutvikling

gjorde at en del av de konsesjonene som var gitt, kom det endringsforslag på i etterkant av konsesjonene og i forbindelse med detaljplanene.

Det gikk overraskende på noen kommuner. Det var opptakten til akkurat den delen av vindkraftdebatten som handla om at kommunene skulle ha mer å si, at de måtte bli overkjørt i en sen fase. Vi merka nok et stemningsskifte rundt prosessen rundt 2016-2017 og framover fra det.

I hovedsak har vi ment at det var en prosess som fungerte greit, men vi foreslo også ganske mange endringer, vi òg. Særlig knytta til detaljplanfasen, for det kom også ganske overraskende på oss. Denne teknologiutviklinga og alt som skjedde plutselig veldig samtidig. Og også med en elsertifikatfrist som gjorde at alt ble bygga samtidig og ja ... Det var mye som skjedde på en gang der.» – Informant SF 1

Det kommer frem av sitatet hvordan teknologisk utvikling, sammen med dårlig kommunikasjon rundt endringene og mangelfull involvering av kommunene, kan ha bidratt til å redusere tillitten til systemet.

Flere av de andre informantene har også påpekt at det gamle systemet tidligere manglet tidsbegrensninger for hvor lenge man kunne sitte på en konsesjon før man måtte gjøre noe med den. Særlig dette blir løftet frem fra kraftselskapene som grunnen til at det spredde seg en misnøye til enkelte vindkraftprosjekter lokalt.

«Jeg vet ikke om det knirka veldig fordi prosessen i seg selv var mangelfull, eller om det knirka i seg selv av litt andre grunner. For eksempel: det var ikke noen tidsbegrensninger i forhold til hvor lenge du kunne sitte på en ny konsesjon før du var nødt til å gjøre noe med det. I mellomtiden så endrer virkeligheten seg.

[...] For jeg er ikke av den oppfatning at prosessen var så broken som det oppfatningen jeg tror var da denne lovendringen ble innført. Det var ... du kan si ... som prosess.» – Informant TH 1

Disse utsagnene viser at man også innad i energisektoren har sett utfordringer og kommet med forslag til tiltak, selv om de i hovedsak mente at systemet som prosess fungerte.

FNI sin undersøkelse [44], som ble omtalt i kapittel 5.4, viser imidlertid hvordan det store flertallet av kommunene som deltok i deres undersøkelse svarte at de ønsket seg rollen som planmyndighet for vindkraftanlegg, og at de ville ha en vetorett til å kunne si nei. Dette samsvarer også med hva informantene i denne studien signaliserer. Kommune-Norge har ment at det har vært behov for forandring. De har generelt ønsket at man igjen skal benytte plan- og bygningsloven slik det var før 2008, og slik det er i andre plansaker. På samme måte som vi så at energibransjen har god kjennskap til energiloven og har vært komfortabel med denne, har kommunene et nært og trygt forhold til plan- og bygningsloven. I et av intervjuene vises det til hvordan kommune-Norge, gjennom vedtak i KS (Kommunesektorens Organisasjon) har stått samlet.

«Da var det veldig stor oppslutning både i hovedstyret og i landstingsvedtaket som var enstemmig [...]. Det var ikke noen strid i KS om det prinsipielle. [...] Tydelig på at de har ønsket denne lovendringen. Så var det unntak. Ordførere som mente noe annet rundt omkring, det fant du, men det generelle bildet var et samla Kommune-Norge som ønsket det. Jeg tror ikke du hadde fått til dette ellers. Så det var noe av det stortingspolitikere også så, tror jeg.» – Informant LF 5

«Og da er det at man har pekt på plan- og bygningsloven, som har vært det ønskede redskapet?» – Undertegnede

Ja. Den kjenner en godt og har et forhold til.» – Informant LF 5

Flere har videre påpekt, som også vist i kapittel 5.3, at kommunens reelle makt til å si nei var betydelig. At kommunenes innspill i høringen ble tatt til etterretning, og at utbygging ikke ble gjennomført der kommunene sa nei. Dette er poeng som særlig har blitt lagt frem av kraftselskapene, men som også kommune-Norge er åpne om. Det vises imidlertid til at posisjonen kommunene selv hadde ikke var godt nok kjent, og at innflytelsen utover høringen var begrenset.

«For få var godt nok kjent med kommunens avgjørende posisjon i konsesjonsbehandlingen. Det var et ganske viktig poeng. At de fikk en rådgivende rolle i konsesjonsbehandlingen. Og da ble nesten 100 % alltid det rådet lytta til. Sa du nei, så fikk du så å si 100 % gjennomslag for det i den praksisen som NVE hadde da. Men hvis du sa ja, derimot, så var det veldig vanskelig å stoppe og finne en annen inngang til å behandle saken. Da hadde kommunen behandla saken.» – Informant LF 5

Dette reiser et viktig poeng, selv om kommunene i praksis hadde betydelig innflytelse, var denne ikke formalisert i regelverket på en måte som ga forutsigbarhet eller eierskap. Det er forskjell på faktisk påvirkning og opplevd medvirkning.

At det er noe ulike oppfatninger mellom plan- og kommunesektoren og energisektoren er naturlig når de har ulike interesser de skal ivareta og representere. Det er heller ikke noe nytt at det er en uenighet mellom sektorene på hvordan arealforvaltningen skal være for kraftanlegg. I intervjuene har det kommet frem hvordan Miljøverndepartementet, som på det tidspunktet hadde ansvaret for plan- og bygningsloven, var uenige i at kraftutbygging skulle få fritak fra det generelle kravet om reguleringsplaner i plan- og bygningsloven fra 2008. Et unntak for energi var i strid med planlovutvalgets innstilling om plan- og bygningsloven som en samlende lov for arealbruk. Energidepartementet og NVE var på den andre siden tilfreds med dette fritaket. Disse uenighetene kommer blant annet tydelig frem i Planutvalgets utredning med lovforslaget i NOU 2003: 14 [39], og bekreftes videre av informantene fra den sentrale forvaltningen.

«Det er jo en lang historie knytta til at energi ble tatt ut av plan- og bygningsloven. Daværende Miljøverndepartement var jo veldig imot det. Og prøvde å få gjennomslag i regjeringen for å gå mot det, ut fra den argumentasjonen at energi medfører arealbruk som alt annet, og som betinger egentlig de samme beslutningsprosesser.» – Informant SF 2

«Man var fra NVE sin side nok veldig fornøyd med de endringene som ble gjort da. Med det så ble det enklere å forstå saksgangen og sånt for både NVE og kommune og andre. Så NVE var egentlig veldig fornøyd med at den ble endra sånn.» – Informant SF 1

Til tross for ulike vurderinger, er det bred enighet om at det gamle systemet hadde styrker, særlig for effektiv utbygging. Samtidig var manglende lokal forankring en tydelig svakhet. Økende motstand og svekket legitimitet la grunnlaget for et reformbehov.

7.2.2. Forventninger og førsteinntrykk av det nye systemet

Inntrykket fra intervjuene er at det er et tydelig håp og ønske fra alle deltakerne i studien om at lovendringen skal føre til vellykkede prosjekter, med større grad av lokalt eierskap og høyere legitimitet til prosessen. Intensjonene virker i stor grad å være anerkjent, men hvorvidt man vil lykkes i praksis vurderes som mer usikkert. På spørsmål til en av ordførerne om hvordan oppfatningen er av det nye systemet trekker hen frem særlig tre forhold, som også ble sentrale i flere av intervjuene:

«Jeg mener at vi lokale politikere må ha en mulighet til å si vår mening, og at det står sterkt. Vi kjenner kommunene våre best, og så tror jeg nok det blir de beste avgjørelsene hvis det er kommunepolitikerne som får lov til å bestemme der.

Men jeg syns ikke det systemet vi har i dag er heller det aller beste, det er pga. at i dag kan du stoppe prosessen allerede ved planoppstart. Da har du egentlig stoppa en prosess før du har et saksgrunnlag, mener jeg. Derfor mener jeg at kommunene må ha en utredningsplikt før du kan si ja eller nei. Før det blir det mye synsing.

Vi vet at sånn som det er i dag, så er det utrolig mye krefter som er påvirka. Vi har store organisasjoner som jobber imot vindkraft. Og hvis du skal sitte å bare og høre på det, kan du si det, for det er de som blir mest synlige i mediebildet. Spesielt på sosiale medier, og når det er folkemøter og sånne ting. Så er det lett for at en kommunepolitiker kommer til å si nei før vi i det hele tatt kommer i gang. Men har vi fått en utredning, da har vi hatt et skikkelig saksgrunnlag til det. Da blir det som i alle andre politiske saker som vi har oppe i et formannskap og i kommunestyret, hvor administrasjonen gjort et forarbeid på forhånd, slik at vi har en sak som vi kan lese oss opp på og ta et standpunkt ut fra det.» – Informant LF 3

Først nevner ordføreren at lokale politikere må få bestemme over egen kommune og at de kjenner de lokale forholdene best. Dette kan anses som ukontroversielt og speiler sentrale idealer i flernivåstyring [4], hvor lokalt selvstyre og demokratisk legitimitet er viktige prinsipper for å oppnå bærekraftig styring på tvers av nivåer. Forslaget om utredningsplikt er imidlertid et viktig punkt å merke seg, og vil bli utdypet senere i oppgaven. Dette bygger på en bekymring for at det nåværende systemet kan føre til premature avgjørelser basert på manglende kunnskapsgrunnlag. Dette kan ses i lys av teorier om samstyring og partnerskapsstyring, hvor informasjonsdeling, gjensidig læring og grundige prosesser er avgjørende for å bygge legitimitet og tillit [8].

Når ordføreren videre peker på påvirkning fra sterke interesseorganisasjoner og sosialt press i tidlige faser, er dette et tydelig eksempel på hvordan debattklima kan forme politiske avgjørelser. Dette samsvarer godt med hva som også har kommet frem i Lokaldemokratiundersøkelsen [11] og i studier av hets mot lokalpolitikere [10]. I en sak med høy emosjonell mobilisering kan rasjonell og faktabasert saksbehandling utfordres, noe som kan svekke kvaliteten i beslutningsprosessene.

Ser vi på tiden fra lovendringene trådte i kraft i 2023 og frem til i dag, beskrives den første tiden som kaotisk. Dette er det generelle inntrykket fra alle informantene. Forholdene har imidlertid begynt å bli klarere og flere spørsmål har blitt svart ut. Spesielt veilederen som kom i 2024 [32] har bidratt til å besvare spørsmål som bransjen har hatt. Inntrykket er at både forvaltning og bransje har måttet lære underveis, og at samarbeidet mellom aktørene har vært konstruktivt til tross for et uklart landskap. Bransjen virker først og fremst lettet over at man er i gang igjen og faktisk kan jobbe for å realisere prosjekter.

Kraftselskapene har meninger om hvordan systemet bør være, og er både positive og kritiske til ulike deler av det nye systemet. Først og fremst har de ytret en holdning om at de uansett må forholde seg til det systemet som til enhver tid er, og gjøre det beste ut av det. Bransjens vilje til å «gjøre det beste ut av det» og å jobbe med det systemet som gjelder, er også et typisk trekk ved aktørers tilpasning til nye styringsbetingelser i samstyringskontekster [8]. Denne pragmatismen illustreres av kraftselskapenes holdning:

«Vi fortsetter litt som før, vi må lære oss noen nye ting.» – Informant TH 2

Det sterkeste signalet som har kommet, og dette fra alle aktører, er hvordan man må skape gode prosesser som har legitimitet i hele samfunnet. Dette samsvarer godt med Wüstenhagen et al. [12], som påpeker at det ikke nødvendigvis er mulig å oppnå enighet om utbygging av et prosjekt, men at det er avgjørende å sikre tillit til prosessen som leder frem til beslutningene. I stor grad er inntrykket at lovendringene som nå har kommet vil kunne bidra til å oppnå dette, eller i hvert fall at det er bygget på gode intensjoner om det.

På den andre siden er den store bekymringen, som flere av informantene har ytret, at prosjekter stoppes opp ved tidlig fase før man har et tilstrekkelig faktagrunnlag. Det pekes på at dette i stor grad nå kommer som en følge av lovendringen og virkemidlene som er i plan- og bygningsloven.

«I praksis så er det blitt at det politiske vedtaket her skjer allerede ved planoppstart. [...] Vi har beveget oss vekk fra hva vi oppfattet som et de facto veto i kommunen ved en søknad basert på et opparbeidet kunnskapsgrunnlag som det lå en prosess og kvalitetssikring bak. Så har du introdusert et nytt beslutningspunkt som starter allerede ved melding. Du må ta en politisk stilling til noe hvor det ikke foreligger et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag.» – Informant TH 1

Denne utfordringen illustrerer en mulig svakhet i det nye regimet, hvor tidlig politisk beslutning kan komme i konflikt med behovet for grundig utredning og faglig kvalitetssikring. Et slikt spenningsfelt mellom politisk styring og kunnskapsbasert planlegging er velkjent innen styrings- og demokratiteori [9], og understreker hvor vanskelig det er å finne den rette balansen mellom effektiv lokaldemokratisk kontroll og faglig forsvarlige prosesser. Senere i analysen skal vi derimot se at forskriften om private reguleringsplaner krever en overordnet utredning ved planinitiativ, og at det derfor ikke er helt riktig at kommunene fatter vedtak helt uten kunnskap.

Samlet sett viser førsteinntrykkene at selv om intensjonene med reformen om å styrke lokaldemokratiet oppfattes som positive, gjenstår det betydelig arbeid for å sikre at de praktiske prosessene faktisk oppfyller kravene til åpenhet, kunnskapsgrunnlag og rettferdig behandling.

7.2.3. En liten oppsummering av tema 1

Selv om det gamle systemet ble opplevd som forutsigbart og effektivt av energibransjen, manglet det nødvendig lokal forankring og ble til slutt møtt med sterk politisk og folkelig motstand. Det nye regimet blir møtt med håp om større legitimitet og bedre prosesser, men skaper også usikkerhet, særlig knyttet til tidlig politisk avklaring og kommunenes forutsetninger for å håndtere ansvaret.

7.3. Tema 2 – Lokaldemokratiets rolle og betydningen av lokal aksept

Lokaldemokratiets rolle og lokal aksept er ikke bare sentrale for gjennomføring av enkeltprosjekter, men avgjørende for hele legitimiteten til det nye regimet. Med det nye regimet møter man på nye og gamle utfordringer og muligheter knyttet til lokaldemokratiet og de lokale forholdene. Disse utfordringene og mulighetene har vært sentrale temaer i intervjuene, og tema 2 tar for seg forholdene knyttet til lokaldemokratiet og den lokale aksepten.

7.3.1. Kommunen sine behov, roller og synspunkter

Som omtalt tidligere har kommunene en rekke roller og hensyn de skal ivareta, og man finner et stort spekter av oppfatninger og politiske koalisjoner. Som en informant oppga; «[...] du kan ha politiske flertall som ikke ligner grisen». Det er dermed vanskelig å tegne et ensidig bilde av hvilke syn og behov de ulike kommunene har. Disse variasjonene gjenspeiles også i kommunene vi blir kjent med i denne studien. Utvalget spenner fra kommuner med solid økonomi og flere aktive næringer, til kommuner med begrenset økonomisk handlingsrom og betydelig press på infrastruktur. Kommunene er videre geografisk spredt, fra våre nordligste breddegrader til sentrale østlandsområder.

Det har vært sterkt å høre ordførere som forteller om at forsyningssikkerheten i kommunen er så kritisk at det er vanlig at man mister strømmen på vinteren. Når kommunen har en krevende økonomisk situasjon, men samtidig ikke kan legge til rette for ny næringsutvikling og økt skatteinngang fordi det mangler tilgjengelig kraft, skaper det store utfordringer. Dette er bare et av mange baktepper og utgangspunkt som kommunene har med seg når de skal vurdere om det er riktig å sette av arealer for vindkraft.

Tvinger vi som samfunn kommuner i vanskelige situasjoner til å ofre sin og fremtidige generasjoners natur? Eller gir vi dem en mulighet og et politisk handlingsrom til å ta egne valg og bruke vindkraftetablering som et redskap for å oppnå sine visjoner? Realiteten er at kommunene har få virkemidler til å skaffe seg nye inntekter. I hovedsak er det slik som den ene informanten minner oss om:

«I prinsippet så er det vel bare tre måter kommunen kan øke inntektene sine på. Det ene er å få flere innbyggere, og altså øke rammetilskuddet som i hovedsak er styrt av det. Og det er gjennom eiendomsskatt, og det har en makssats, og der går det jo noen politiske skillelinjer. Det tredje er gjennom kraftpenger.

Den første har mange kommuner prøvd å gjøre noe med i mange år. De lykkes i varierende grad. De som får veldig mye befolkningsvekst, syns det er litt stress. Og de som får ingenting, syns det er enda mer stress. Eiendomsskatten er et kapittel for seg sjøl, men med kraft kan du faktisk få ganske mye inntekter. En stor, moderne vindturbin gir mellom 800 000 og 1 mill. kr rett inn i kommunekassa.» – Informant TH 2

Kommuneøkonomien i Norge er for så vidt på utsiden av spørsmålet om arealforvaltning, men som vi har sett i kapittel 4.2.1, har kommunen en rekke roller, oppgaver og ansvar. Kommunen sin økonomiske posisjon og krafttilgang for næringsutvikling, sammen med mye annet, er med på å påvirke hva kommunen tenker er best bruk av sine tilgjengelige arealer. Det er i tillegg viktig å huske at økonomiske lovnader ikke er alt, noe vi kommer nærmere inn på senere.

Samtidig som vertskommunens økonomiske situasjon og behov for inntekter kan motivere et ønske om vindkraftutbygging, reiser dette viktige spørsmål om hvordan konsekvensene fordeles mellom berørte parter. Selv om vertskommunen har planmyndighet og mottar inntektene, kan nabokommuner oppleve blant annet de samme, eller til og med større, visuelle belastningene og støyplager. Dette aktualiserer klassiske utfordringer knyttet til fordeling av både goder og ulemper, og setter søkelys på relasjonen mellom vertskommuner og nabokommuner i slike prosesser.

Vertskommunen har, gjennom sin rolle som planmyndighet, stor innflytelse på hvordan et anlegg etableres og utformes. De kan forhandle frem inntekter og rabattert krafttilgang, mens nabokommunene primært har en rolle som høringsinstans i plan- og bygningsloven og energiloven. Nabokommunene kan dermed få store påvirkninger fra vindkraftanlegget uten tilsvarende økonomiske gevinster. Energikommisjonen [13] påpeker at kompensasjonsordninger vil kunne være et virkemiddel for å øke aksepten lokalt. Det pekes i intervjuet med et av kraftselskapene, at det er viktig å bøte på ulemper også hos nabokommuner.

«Det er jo en ulempe, som alle andre. Den ulempen er ikke mindre bare fordi du bor i den andre kommunen. Den må også ... kalle det verdsettes. Den må være faktisk, ikke bare subjektivt opplevd. Og hvis den er for stor, så må man gjøre avbøtende tiltak eller kompensere på noe vis. For ulempen forblir, den må gjøres noe med i forvaltningen.» – Informant TH 3

Dette illustrerer en kjent utfordring i samstyring [8] fordi selv om vertskommunen har juridisk planmyndighet, berører arealbeslutninger ofte flere kommuner, og legitimiteten avhenger av hvordan alle berørte parter involveres og kompenseres.

Samtidig som det er viktig at nabokommuner blir hørt og eventuelt kompensert for negative virkninger, oppstår et dilemma knyttet til vertskommunens selvråderett. Vertskommunene investerer ressurser i planprosessen, håndterer lokale avveininger og tar den politiske belastningen med å åpne for vindkraftprosjekter. En av informantene påpeker derfor at det kan oppleves urimelig dersom nabokommuner, som verken har tatt det samme ansvaret eller initiativet, skal ha avgjørende innflytelse over prosjektene eller "free-ride" på vertskommunens valg.

«Hvis nabokommuner får veto rett, så blir det jo på en måte overstyret av lokalpolitikken også. [...] Ja, også blir det dumt om man og skal fordele inntekter med berørte kommuner, for det er sånn at vertskommunen har jo jobba for det, og gjort all jobben for det. Valgt å gjøre det på den måten for å generere mer inntekter. Og nabokommunen har ikke valgt det, så det blir også litt dumt hvis de da skal «free ride» på valgene til noen andre. Samtidig som at ja, de må jo på en måte, kanskje de burde bli kompensert for de negative effektene de opplever med at det blir bebygd.» – Informant LF 2

Dette dilemmaet viser hvordan styringsprosesser må balansere mellom å respektere lokale beslutninger og sikre rettferdig behandling av alle som blir berørt, noe som er en kjerneutfordring i samstyring og fleraktørforvaltning. At nabokommunenens interesser må vurderes og at avbøtende tiltak bør være en del av helheten, er også i tråd med prinsipper for samfunnsaksept [12]. Dette fordi opplevd rettferdighet for de berørte, også utenfor vertskommunens grenser, er essensielt for legitimiteten til prosjektet.

Det vil i tiden fremover bli spennende å se i hvilke grad NVE og departementene vil sette motstridende interesser og ønsker mellom vertskommuner og nabokommuner opp mot hverandre i konsesjons- og klagebehandlinger.

7.3.2. Ansvar, eierfølelse og aksept

Når kommunene har alle sine roller og interesser, følger det også et betydelig ansvar med oppgaven de nå er gitt i vindkraftsaker. Et sentralt tema i intervjuene har vært hvordan lovendringen har påvirket ansvaret og eierfølelsen kommunene kjenner på.

«Jeg tror nok at vi kjenner mer på ansvaret i forhold til det at alle peker på oss, for vi blir jo nedjammet fra alle tiltakshaverne, og alle skal svare på masse spørsmål, og de prøver å gjøre seg lekke for oss for at vi skal si ja, selvfølgelig. Og akkurat det kjenner jeg jo på, at vi sitter med et mye større ansvar enn om vi ikke skulle hatt den vetoretten. Tiltakshavere er helt avhengig av at vi er greie, og at vi sier ja.»
– Informant LF 1

Dette sitatet illustrerer et maktskifte, der kommunen går fra å være en høringsinstans til å bli en aktiv beslutningstaker. Også sett i lys av flernivåstyring [4] vil dette kunne tolkes som en styrking av det lokale nivået. Ansvaret gir altså kommunene en reell makt, som er viktig i seg selv. Jeg har i tillegg vært interessert i å høre om et økt ansvar og eierfølelse fra kommunene gjør tiltakene mer attraktive for innbyggerne i kommunen. Det er ikke gjennomført noen undersøkelser blant innbyggere på dette, men informantene i denne studien peker på dette som en viktig og positiv del av regimeendringen. Ordførerne informerer om at folk i kommunene deres synes det er viktig at beslutningen ligger hos deres egne folkevalgte, og antyder videre at dette vil kunne skape en større aksept fra innbyggerne.

«Ja, folk synes at det er en viktig sak, det at vi som kommune kan være med og beslutte det. Det at folk støtter opp om det.» – Informant LF 1

Dette samsvarer igjen med modellen for samfunnsaksept, som understreker at lokal og institusjonell legitimitet henger sammen [12]. Når beslutninger tas nær folk, øker sannsynligheten for at resultatet blir respektert, selv om man er uenig i den faktiske beslutningen.

For kraftselskapene handler det her om å skape aksept for prosjektene deres ved å bygge opp en legitimitet til prosessen. De ser det som positivt at kommunene blir mer ansvarliggjort, og håper at det bidrar til større lokal støtte. Flere av dem tolker dette også som en del av hensikten bak lovendringen:

«Ja, det er jo det. Det går litt på dette legitimitetsgreiene. Det er kanskje også intensjonen bak lovendringen. Så vi ser helt klart verdien av det.» – Informant TH 1

Tidligere erfaringer med vindkraft fremstår som en viktig faktor for hvordan kommunene forholder seg til nye initiativer og hvilken aksept det er for prosjektene i lokalsamfunnet. Som med mye annet i samfunnet, er man mindre redd for det man kjenner og har derfor også større toleranse. Dette gjelder også for kraftanlegg. Kraftselskapene forteller om hvordan de opplever kommuner som har kraftanlegg fra før, og spesielt om de har vindkraft fra før, som langt mer imøtekomende og interesserte i nye prosjekter. Kommunene uttrykker generelt langt større tillit til både prosessene og aktørene. Dette bekreftes også av de kommunene i studien som allerede har erfaring med vindkraftutbygging.

«Mange kommuner som har vindkraftverk i dag, ønsker jo mer vindkraft. Mens de som ikke har det fra før, er veldig på den andre siden.» – Informant TH 3

Flere av kraftselskapene har reflektert over at kommunens nye rolle ikke bare innebærer å krysse av et nytt punkt på en sjekklister, men å forholde seg til en vesentlig endret politisk og samfunnsmessig virkelighet.

«De som vil lykkes, hvis det eventuelt blir realisert noe mer landvind i Norge, og jeg tror jo det ... Men de som vil lykkes med det, og som bygger prosjekter som funker i lokal kontekst også, det er de som skjønner den dimensjonen med at vi må ikke bare forholde oss til nok et slitsomt forvaltningsorgan.

«Dette handler om noe mer enn bare å passere noen punkter langs en beslutningslinje hos et nytt forvaltningsorgan.» – Informant TH 4

Dette handler altså ikke bare om å få et ja fra kommunen, men om å utvikle prosjekter som faktisk ønskes velkommen og forankres lokalt. Som en av informantene uttrykker det:

«Med skikkelig arbeid så er det fullt mulig å skape et prosjekt som er ønsket og forankret i lokalsamfunnet.» – Informant TH 1

Denne forståelsen peker mot et skifte i hvordan prosjekter må utformes, ikke bare med vekt på tekniske løsninger og avkastning, men på samspill, deltakelse og lokal forankring.

7.3.3. Relasjon mellom utbygger og kommune

En god relasjon til en beslutningstaker er viktig for enhver tiltakshaver, men dette blir spesielt viktig når planmyndigheten også er vertskommune. I tillegg til å tilfredsstille og dokumentere tekniske og prosessuelle krav, må tiltakshaver overbevise kommunen at dette er noe de selv ønsker å ha i sin kommune, ikke bare akseptere. Dette gjør det til en mer politisk enn administrativ beslutning, og det krever en helt annen tilnærming fra tiltakshavers side. Dette illustrerer hvordan beslutningsprosesser i større grad preges av forhandling og gjensidig tilpasning, kjennetegn på samstyring, slik Higdem beskriver [8]. Denne utviklingen er noe både kommuner, kraftselskaper og den sentrale forvaltningen er samstemte om:

En fordel er jo at det blir automatisk en sterkere ... Eller viktigere for utbygger å ta kontakt med kommunen og ha lokal forankring. Og det var jo en ønska virkning av omlegginga. – Informant SF 1

Kommuner som har signalisert en viss åpenhet for ny vindkraft forteller at de opplever høy interesse fra utbyggere og industripartnere som er veldig «på» og til stede. Det kan virke som at relasjonsarbeidet til selskapene har blitt mer pågående og mer strategisk.

Så da er de liksom veldig på og skal informere oss før det går ut i media og det kommer ut som at de har måttet inngå en avtale, da. Så de er veldig ... Det er bare å ringe om det er julaften. Så de skjønner jo at de er helt avhengig av at vi er blide. – Informant LF 1

Også kraftselskapene bekrefter dette skiftet. Selv om kontakten med kommunen alltid har vært en del av prosessen, beskriver flere kraftselskap hvordan den strategiske rollen kommunen nå har fått, har endret deres egen tilnærming.

«Og sånn som man kanskje jobba for ... Sånn som vi jobba da jeg begynte i [NN] for to år siden, var liksom litt at ok, her har vi funnet et område i en kommune, la oss ringe kommunen og høre ... Høre om de er interessert.» – Informant TH 4

Dette beskrives som et paradigmeskifte i måten bransjen jobber med lokalsamfunn på. Det er ikke lenger nok å ha et godt prosjekt, men man må i tillegg ha et godt forhold til kommunen. Denne utviklingen kommer vi tilbake til i tema 3, når vi skal se nærmere på hvordan gjennomføring og lokalt samarbeid utvikler seg i praksis.

Med et tettere forhold mellom tiltakshaver og kommune, følger også nye utfordringer. I en tid preget av polarisert debatt og stor usikkerhet, kan maktbalansen mellom aktørene oppleves skjev, særlig i små kommuner med begrenset kapasitet og erfaring. På den ene siden står kraftselskapene med store ressurser og betydelig påvirkningskraft, på den andre siden sitter lokalpolitikere som står midt i skuddlinjen mellom lokale motstandere og profesjonelle utbyggere.

Som vi skal se nærmere på senere, preges mange steder av et hardt debattklima, med tidvis feilaktige påstander og bruk av aggressive metoder. Det er lett å rette pekefingeren mot enkelte aksjonsgrupper mot vindkraft, og det tidvis med rette. Det er nok kanskje de som i minst grad må følge etablerte «spilleregler». Det kan imidlertid også være utfordrende for kommunene til tider å stå opp mot mektige kraftselskaper, selv om de i større grad følger «spillereglene».

«Tenker du at enkelte av disse utbyggerne kanskje ser på kommunen i større grad enn NVE som en aktør man kan presse til ting.» – Undertegnede

«Absolutt. Ja. Det er nok og en ny situasjon for kommunen å være i.» – Informant LF 1

«Hvordan har du opplevd å stå i det?» – Undertegnede

«Nei, altså man blir jo litt selvfølgelig, man blir jo ... Det er jo veldig lett at man blir bondefanga i det ... I en aktør, f.eks.» – Informant LF 1

Forholdet mellom kraftselskapene og kommunene er komplekst og sammensatt, kanskje spesielt når det er snakk om mindre kommuner. På den ene siden av relasjonen har man et stort og mektig kraftselskap med betydelige ressurser og interesser, og på den andre kan en ha en kommune med begrenset innsikt og erfaring med spørsmålene. Kraftselskapene blir til dels en rådgiver for kommunene, samtidig som de har sine egeninteresser og i enkelte tilfeller kjemper mot andre kraftselskaper om samme område.

7.3.4. Lokaldemokrati og debattklima

Flere informanter har pekt på presset lokalpolitikere opplever i vindkraftdebattene, og at både politikere og andre stemmer i lokalsamfunnet unnlater å ta del i debattene om vindkraftprosjekter. Blant annet viser en av ordføreren til samtaler han har hatt med andre folkevalgte og lokale stemmer under folkemøter om vindkraft i ulike kommuner:

«[...] Og jeg skjønner politikere som tar den enkleste veien og sier at nei, vi stopper det her. For det er et så stort press på den enkelte politiker.

Jeg snakka med mange av de som var lokale, som var positive, men de sa rett og slett ut, de turte ikke å åpne munnen. [...] Du får så mye pepper til slutt at du vil ikke si det du mener. Det er ikke bra.» – Informant LF 3

På oppfølgingsspørsmål bekrefter ordføreren at dette også gjelder lokalpolitikere han har pratet med i kommunene. Dette er en gjennomgående oppfatning, og eksemplifiseres også her av en annen ordfører, fra en annen del av landet:

«Debatten blir så polarisert, og du blir framstilt som en tulling nærmest. Spesielt i sosiale medier er det stygt debattklima på det. [...] Det er folkevalgte som både i denne typen sak, men òg i andre litt tilsvarende, så er debattnivået så stygt at en vegrer seg for å flagge synspunkt eller å engasjere seg i det. Det er jo noe i hele demokratiet vårt. Det er utfordringsbildet vi har.

Det er en helt annen debatt, men det er jo noe som jeg ser, og sikkert andre politisk engasjerte ser, at det er flott med sosiale medier, men det er en stygg debattform. Alle snakker om at det er så viktig at folk får mulighet til å si det de mener. Ja, det gjør de, men de lirer ut av seg så mye og er så stygge. At en tør ikke å ta til motmæle, eller vil ikke ta ordet og flagge sitt synspunkt fordi en blir halshogd, nærmest i debattforaene. [...] Jeg skjønner at det er en del som ikke syns noe særlig å flagge synspunkt.» – Informant LF 4

Disse funnene viser hvordan debattklimaet rundt vindkraft kan være svært utfordrende for lokalpolitikere. Dette samsvarer igjen med undersøkelsene som dokumenterer økende grad av hets og press mot folkevalgte i kontroversielle saker. For den enkelte politiker kan dette naturlig oppleves som tøft å stå i, men det er også bekymringsfullt fra et større demokratiperspektiv. Et grunnleggende premiss i et representativt demokrati bør være at folkevalgte skal kunne vurdere saker basert på kunnskap, dialog og samfunnsnytte, sammen med sin egen ideologi, uten å være styrt av frykt for represalier. Når politiske vurderinger preges av frykt for mobbing eller sosial ekskludering, kan beslutningsgrunnlaget bli skjevt og demokratiets bærekraft svekkes. Problematikken blir aktualisert for vindkraft, som har blitt kjent for å ha et tidvis hardt debattklima, i form av at lokalpolitikerne nå får en langt mer sentral rolle i form av å være beslutningstakere.

I samtalen med informanten fra en av de andre kommunene ble det diskutert hvordan man kan jobbe med debattklima. Her kom det frem hvordan det handler om mange av de samme forholdene som er i andre sosiale relasjoner.

«Man faller ned på de samme tingene som gjelder i alle relasjoner, at det er viktig med tillit og stabilitet og de forholdene.» – Undertegnede

«Ja, det er jo egentlig det. Det er så lett, egentlig, men så vanskelig. Lite komplisert svar, det er sånn her som det er med alle forhold.» – Informant LF 2

Et beslektet funn i studien handler om hvordan de mer passive stemmene i befolkningen kan gå tapt. Mange ordførere peker på hvordan offentlig debatt ofte domineres av sterke og høylytte aktører, mens både de som er passivt positive og de som er forsiktig kritiske, i liten grad kommer til orde. Dette kan føre til at beslutningstakere får et skjevt inntrykk av folkemeningen. Plan- og bygningsloven legger til rette for bred medvirkning og stiller krav til at alle berørte interesser, herunder barn og unge og grupper uten sterke talerør, skal bli hørt. Samtidig viser erfaringene at debatten i praksis lett kan bli dominert av sterke aksjonsgrupper, og at det er en risiko for at beslutningstakere oppfatter de mest høylytte stemmene som representative for hele befolkningen.

Flere av ordførerne i studien peker på det samme. De beskriver en offentlig debatt som ofte er svært støyende, særlig i sosiale medier, men også på folkemøter og andre arenaer. Dette skaper utfordringer både for lokaldemokratiet og for arbeidet med å sikre godt kunnskapsgrunnlag i planprosesser som skal balansere ulike hensyn.

Hvordan kommunene kan sikre et bedre kunnskapsgrunnlag, et godt debattklima og reelt mangfold av stemmer, er spørsmål denne studien ikke gir noen tydelige svar på. Studien viser imidlertid at det er behov for å også løfte frem og beskytte de mer passive stemmene i videre utvikling av veiledning og praksis.

7.3.5. Tidlig stans av prosjekter og en frykt for bondefangeri

Som vi har sett i det første tema og vurderingen av det nye systemet, er mye av den opplevde utfordringen at prosjekter stoppes opp i en tidlig fase, allerede ved oppstart, uten et tilstrekkelig faggrunnlag. Flere av informantene er naturlig nok veldig opptatt av at prosjekter stopper opp på et tidlig tidspunkt i kommunene, og at man kan få et inntrykk av at ingen norske kommuner ønsker å legge til rette for prosjekter. Når dette inntrykket stemmer overens med flere saker i pressen om den store motstanden i kommune-Norge mot vindkraft, virker det som om ingen arealer vil bli satt av til vindkraft i Norge i overskuelig fremtid. Samtidig har det i intervjuene kommet frem flere prosjekter det jobbes med, og enkelte av kommunene i studien er klare bevis på at det finnes kommuner som ønsker å legge til rette for vindkraftutbygging.

For å få klarhet i omfanget av prosjekter som stanser opp i tidligfase, eller kommuner som har fattet prinsippvedtak mot all vindkraft, har jeg gjort et forsøk på å hente inn statistikk på dette. Jeg har imidlertid ikke lyktes med å finne statistikk over dette, verken hos NVE, KS eller hos utvalgte mediehus. Tidlig stans av prosjekter er et reelt faktum enkelte steder, selv om det eksakte omfanget ikke er dokumentert og det er ikke nødvendigvis et så stort omfang som man først kan få inntrykk av.

Flere påpeker at tidlig stans i prosjekter blant annet kan skyldes en oppfatning om at det er vanskelig å si nei når man først har begynt å si ja. Plan- og bygningsloven gir imidlertid kommunene frihet og rett til å stoppe en planprosess på det tidspunktet de selv ønsker, helt frem til endelig sluttbehandling. Kommunen kan også som hovedregel omregulere et areal igjen om de skulle ønske det. Kommunene, som planmyndighet, har altså full anledning til å si nei til et initiativ når de ønsker det. Det kan imidlertid oppleves som om det tidvis skapes et inntrykk av at et ja på ett tidspunkt binder kommunen til å si ja også senere, noe som kan oppfattes som bondefangeri. Dette gjelder ikke bare for vindkraftprosjekter, men kommer frem her. Problematikken med dette har blitt tatt opp av flere av informantene, både som et problem i seg selv, men også som et eksempel på at feilaktige opplysninger får florere i debattene.

«Det er en sannhet som blir planta der. Det så jeg på siste folkemøte jeg var på. Der var det flere som var sterkt mot vindkraft. LNVK (Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner, red.anm.) fortalte om prosessen, de er jo uavhengige og tar ikke stilling til noe som helst, men snakket om prosessen. At kommunene kunne si nei nå og senere i prosessen, og så kommer jo folk på scenen og er så bastante og sier at nei, hvis de sier ja nå, så er det nesten umulig å si nei senere. For da har de egentlig sagt ja. Da er de solgt. Og det er et problem, syns jeg, da.» – Informant LF 3

Denne misoppfatningen kan forstås som et utslag av lav politisk tillit og et utfordrende debattklima, slik vi også så i forrige undertema. Når kommunestyre og lokalpolitikere frykter å bli bundet av egne tidlige avgjørelser, kan det føre til at de takker nei allerede før det foreligger faglig grunnlag for å vurdere saken. Dette bryter med idealer om kunnskapsbasert forvaltning [9] og undergraver grunnlaget for rasjonelle planprosesser.

«[...] Og jeg bare har full sympati for de som da skal behandle disse tingene politisk i en kommune. For jeg tror det er jævlig mye forvirring, egentlig. Hva er det jeg sier ja til, og hva er det jeg sier nei til? Og hva betyr det i den store sammenhengen? Det kan også argumenteres for at grunnen til at ting stopper opp nå, er at politikere er redde for å si ja til et eller annet. Hva er det egentlig jeg sier ja til når jeg sier ja til en utredning? Hva skjer siden? Det har vi brukt jævlig mye tid på. Vanvittig mye tid på å tilbakevise ... Ting som da kommer i media. Hvis kommunen sier ja til et utredningsprogram, så sier de ja til vindkraft.

Første utfordring ligger i å gi dem tillit til det. Og der er ikke vi akkurat de som snakker med mest autoritet. Naturlig nok. Vi blir jo sett på som noe som har en agenda i dag, og det har vi jo for så vidt òg. Så noen må fortelle dem det. At dette er hva du egentlig sier ja til nå.» – Informant TH 1

Jussen er helt klar på at det ikke finnes noe bondefangeri. Det betyr imidlertid ikke at det ikke kan være politiske eller sosiale forhold som gjør det vanskelig å skulle si nei, etter man har sagt ja.

Samtidig er det viktig å anerkjenne at politiske vurderinger også handler om strategi og ansvarlighet. En informant peker på at det kan være uheldig å bruke utredningsfasen som en skinnprosess dersom kommunen allerede har bestemt seg. Dette aktualiserer igjen spørsmål om tillit og prosessintegritet, både overfor tiltakshaverne og befolkningen.

«Men samtidig så er det jo det at ... Jeg tror at det kommer til å være tøffere for politikerne å si nei lenger i prosessen. Så da når det er områder hvor man ... Man kan jo ta prinsipielle valg der også og si at dette området bare vil jo ikke ha vindkraft fordi det er viktig for andre grunner. Fordi da blir det vindkraft på begge sider av fjorden f.eks., og det kan bli litt voldsomt. Så jeg tror det er nesten litt urettferdig også overfor aktørene, når det er områder du vet at du kommer til å si nei. Og likevel gå videre med utredningene for å senere håpe å kunne finne en konkret faglig grunn til å si nei. Hvis man vet at man ikke vil ha det, så burde man bare si nei. Men samtidig så er jo også det å vurdere det at det er valg snart. Så da kan jo ting endre seg. Hvis man har sagt nei til utredningen, og så kommer et parti som er veldig positiv, så kan jo det være negative ting for kommunen. Og motsatt.» – Informant LF 2

7.3.6. Når ønsket om kunnskap blir satt opp mot kommunens selvråderett

Spørsmålet det kanskje har vært mest uenighet om blant informantene i denne studien er spørsmålet om det bør innføres en plikt til å utrede vindkraftprosjekter, når det foreligger et planinitiativ, en såkalt utredningsplikt. Bakgrunnen her er, som vi allerede har sett, at flere prosjekter stanser opp allerede før eller ved innsending av et planinsentiv. Det er i tillegg flere kommuner som har fattet prinsippvedtak mot vindkraft generelt. Dette har fått frem en debatt om man bør innføre en såkalt utredningsplikt som skal sikre at beslutninger blir tatt på et riktig faglig grunnlag.

Debatten er nå aktuell som følge av lovendringen, for før kunne kommunene sitte og vente til prosjektet var utredet og søknaden var sendt ut på høring. Nå må kommunene ta aktivt stilling til om de ønsker å gå videre med prosjektet helt fra start.

«[...] kommunen er nødt til å foreta et vedtak om oppstart av planprogram før noe som helst skjer. Det er blitt en veldig politisk prosess. Mens tidligere så kunne kommunen sitte og vente til søknad ble sendt på høring. [...] De kunne vente til det forelå et kunnskapsgrunnlag før de tok politisk stilling til det. Og det er jo en utfordring. Det har nå ledet til en debatt om utredningsplikt.» – Informant TH 1

Det er flere markante stemmer som har tatt til orde for en utredningsplikt. Blant annet interesseorganisasjonene Fornybar Norge [49] og Kraftklynga [50] og partner i advokatfirmaet Haavind, Jøran Sandvik [51], har frontet dette synet. Samtidig har energi minister Terje Aasland oppfordret kommuner til å utrede vindkraft, og mener at kommunenes vetorett i vindkraftsaker forplikter [52].

I denne oppgaven har vi allerede sett at en av ordføreren i studien, Informant LF 3, er positiv til innføring av utredningsplikt. På spørsmål om dette bør være et særforhold for vindkraft, eller noe man generelt bør se på for hele plan- og bygningsloven, svarer ordføreren:

«Jeg tenker det er noe som vi kunne kikket på for alt. Om det er en vernesak eller en vindmølleutbygging, så tenker jeg at når du har en utredning på det, så har du i hvert fall et godt saksgrunnlag til å ta en god avgjørelse da.» – Informant LF 3

Ordføreren uttyper videre:

«Jeg tror det må skje noe med at det blir bygd noen vindparker der det ikke har vært bygd tidligere, med det nye regimet. Hvis ikke tror jeg nok ikke dette kommer til å stå så galt lenger. Derfor mener jeg det hadde vært bedre å ha hatt en utredningsplikt for alle kommuner, når de skal vurdere en sånn type sak. Da har du nok mange kommuner og kommunepolitikere, som kommer til å få et annet syn. Det tror jeg.» – Informant LF 3

Ordføreren er den som mest eksplisitt har uttrykt at det bør være en utredningsplikt. Ett par av kraftselskapene uttrykker også en interesse for forslaget og mener det er noe som bør vurderes.

Denne tilnærmingen støtter opp under tanken om at kunnskapsgrunnlaget i seg selv kan endre holdninger. Det bygger på et ideal om «opplyst medvirkning» som finnes i samstyringsteori [8] hvor alle parter skal ha tilgang til relevant informasjon før avgjørelser tas.

På den andre siden er det både kommuner som peker på prinsipielle sider med selvstyre og vetorett, og kraftselskaper som er mer skeptiske til effektene av et slikt tiltak:

«Enten må man ta den kommunale prosessen på alvor og behandle dette som andre plansaker i kommunen, eller så må man fjerne det plansporet og gå tilbake til slik det var. Jeg har ikke noe tro på at i en kommune hvor dette ikke er ønskelig blant et flertall blant de folkevalgte så vil jo aldri på en måte et ... Da er det jo masse «sunk cost» som bare er tull. Hvorfor skal man da bruke millioner av kroner og masse arbeidstid på å utrede noe som ... Altså, ja. Det blir en litt sånn rar hybrid av å bare de får fakta på bordet, så kommer de til å snu ... Det handler ikke om det, på en måte. Jeg tror ikke jeg har noen veldig tro på det som et grep, altså. – Informant TH 4

Synet fra det ene kraftselskapet som her er skeptisk, får støtte fra arealplanleggeren i en av kommunene:

«Jeg tror ikke det vil ha nødvendigvis så mye å si. Jeg tror det kan potensielt bare føre til masse bortkasta tid og penger. Hvis kommunen vil si nei, så vil de jo si nei, uavhengig om det er utreda eller ikke. Og så er det én ting politikere ikke leser, så er det 100 sider store dokumenter. Hvis kommunen vil si ja, så vil de ... Og da vil de kanskje også si ja, nesten uavhengig av hva konsekvensutredningene sier. Det er ikke gitt at det er en sammenheng mellom konsekvensutredningene og det politiske vedtaket, men jeg tror at hvis du f.eks. at du har plikt til å måtte utrede, og så kommer du til [NN] kommune og sier at de vil bygge vindkraft her, og alle i [NN] kommune er kjempe imot, så sier de ok, bare utred, da. Og så sier de nei. Det med at man kan ta det prinsipielle valget om man vil ha det i det hele tatt, det er jo litt det, det går på. Og det vil jo være det viktige nesten uansett. Det er litt sånn som det politiske klimaet er nå, at det er veldig harde fronter når det gjelder vindkraft, og det har blitt en veldig sånn prinsipiell, enten er du for eller står du imot sak. Og da har ikke de konsekvensutredningene så mye å si for å tippe det ene eller den andre, tror jeg.» – Informant LF 2

Det underliggende poenget her er at det ikke nødvendigvis er mangel på informasjon som gjør at prosjekter avvises, men grunnleggende politiske eller verdimessige motforestillinger. I slike tilfeller vil en konsekvensutredning ikke nødvendigvis bidra til endring av standpunkt. Dette perspektivet er i tråd med Christensen og Lægreids analyse av forholdet mellom kunnskapsbasert styring og politisk beslutningstaking, hvor kunnskap kan være nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for politisk legitimitet [9].

Et annet argument som trekkes fram er at det allerede finnes en form for utredningsplikt i dagens system. Dette gjelder kravene til dokumentasjon og analyse i planinitiativ etter plan- og bygningsloven. En representant fra den sentrale forvaltningen forklarer:

«Det er en utredningsplikt, den følger av forskriften til private detaljreguleringer. Det er ganske omfattende, hva et planinitiativ skal utrede.

Så det er litt misforstått at det ikke er utredningsplikt, men det er nesten mer sånn at vi lurte på om den forskriften går litt for langt. For man må sette inn ganske store ressurser på å utrede før den formelle prosessen starter i oppstartmøte. Men den utredningsplikten som energimyndighetene ønsker, den mener vi finnes. For hvis du innfører enda større utredningsplikt, så er du i gang med det som skal skje i neste fase.

Det er ikke så mange år siden muligheten til å stoppe ble innført. Det blir jo nok en særregel for vindkraft. Hvorfor skal du ha den? Da svekker du jo veto. Jeg tviler sterkt på at kommunene vil bli happy for å stanse muligheten til å si nei.» – Informant SF 2

På oppfølgingsspørsmål om hvorvidt den eksisterende utredningsplikten knyttet til planinitiativer gir et tilstrekkelig faglig grunnlag for å fatte en beslutning, svarer informanten tydelig ja.

7.3.7. En liten oppsummering av tema 2

Lovendringen har gitt kommunene en tydeligere og mer formell rolle, og dette oppleves av mange som en styrking av lokaldemokratiet. Samtidig har det ført til et skifte i maktbalansen som både gir muligheter og utfordringer, særlig i møte med et krevende debattklima, ulik erfaringsbakgrunn og skjev maktfordeling mellom små kommuner og store kraftaktører.

7.4. Tema 3 – La oss bygge et prosjekt sammen

Denne studien tar ikke stilling til om det prinsipielt bør bygges ut vindkraft eller ikke, men vurderer i stedet prosessen frem mot et endelig vedtak om utbygning eller avslag. Tema 3 handler om hvordan tillitt til prosjektene kan bygges opp, og betydningen av en god prosess i forkant av en eventuell utbygging. Først vil vi imidlertid se nærmere på hvordan det nye regimet har påvirket utbyggings- og investeringsviljen.

7.4.1. Er det en utbygningsvilje og til hvilken risiko?

Underproblemstilling to i denne studien tar for seg nettopp dette spørsmålet: Hvordan påvirker lovendringene investerings- og utbygningsviljen? I arbeidet med studien har det ikke kommet opp noe som tyder på at kraftselskapene mangler vilje til å bygge ut vindkraft. Tvert imot formidles et gjennomgående budskap om at vindkraft er det billigste og raskeste tiltaket for å øke produksjon av fornybar energi. Samtidig opplever bransjen at det er knyttet en økende omdømmerisiko forbundet med vindkraft, og at det kan være store økonomiske følger om et prosjekt blir bygget på feil grunnlag og må rives i ettertid. Her ser vi igjen hvordan legitimiteten til både prosjektet og prosessen blir avgjørende, noe som også gjenspeiles tydelig i intervjuene. Flere av informantene trakk dette frem flere ganger, også når temaet var risiko.

På direkte spørsmål om hvilken grad lovendringene påvirker deres investerings- og utbyggingsvilje, svarer en av informantene fra kraftselskapene følgende, et svar som også er representativt for øvrige informanter.

«Den tilfører jo en risiko som kanskje var mindre til stede før, og som er av høyere grad politisk. Spesielt i små kommuner med under 2000 innbyggere, er det små forhold som gjør at politiske bevegelser mot informasjonsopposisjonen kan få stor påvirkningskraft. Så det er selvfølgelig en risiko. Når det er sagt, så skjer jo ofte det i prosjektutviklingsfasen hvor ikke hoveddelen av kostnadene ligger. Kostnadene ligger jo i investeringen, og når vi tar en investeringsbeslutning, må man jo anta at man har gått løpet. Og da må man jo etter det nye regimet også anta at anlegget er mer lokalt forankret, og mer velkomment enn det har vært før.

Det er en større risiko tidligfase, men kanskje at det blir en mindre risiko utover løpet.» – Informant TH 3

Dette sitatet illustrerer hvordan risikoen nå forskyves fra sen til tidlig fase i prosjektutviklingen, uten at den nødvendigvis øker samlet sett. Der risikoen tidligere i hovedsak kunne oppstå i sluttfasen, for eksempel gjennom klagebehandling eller protester i etterkant, oppstår den nå tidligere i prosessen, ved kommunalpolitiske beslutninger. Samtidig ligger det i demokratiets og politikkenes natur at man vil kunne få skiftninger og meningsforandringer, enten som følge av endringer i politiske flertall etter valg, eller som uttrykk for mer gradvise holdningsendringer blant politikerne og samfunnet for øvrig.

Denne utviklingen har endret hvordan kraftselskapene må forholde seg til de folkevalgte, og hvilke risikovurderinger som må gjøres underveis. Hvordan forholder man seg blant annet til valg som finner sted midt i prosessen, og som kan føre til endringer i det politiske flertallet? Lovgiver har her forsøkt å redusere deler av denne risikoen gjennom endringer i plan- og bygningsloven. Med lovendringen kom en ny bestemmelse i pbl., §12-18, som begrenser kommunens adgang til å oppheve eller endre en vedtatt områderegulering for vindkraft. Etter det er gitt konsesjon etter energiloven, kan områdereguleringen ikke endres eller oppheves før byggefristens utløp, med mindre det gis samtykke fra departementet. Endringer kan imidlertid fremmes uten slikt samtykke fra departement dersom det er tiltakshaveren selv som fremmer forslaget. Risikoen knyttet til lange prosesser og politiske skifter underveis i regulerings- og konsesjonsarbeidet er imidlertid fortsatt til stede.

«Så er det jo det vi var inne på tidligere med valg underveis i prosessen, som er en risiko vi må forholde oss til. Fordi kommunen kan jo si nei veldig mange ganger. De må si ja fem ganger, men de kan si nei én gang. Og den prosessen kan gå over tre år.» – Informant TH 3

Kraftselskapene understreker at den nye situasjonen i liten grad påvirker den endelige investeringsviljen, som først materialiserer seg etter konsesjon og reguleringsvedtak. For den langsiktige utbyggingsviljen er det viktigste at prosessene oppleves som forutsigbare og transparente, og at det er mulig å oppnå tillit lokalt. Hvis det oppleves som umulig å få gjennomslag i Norge, vil investeringene naturlig kunne flyttes til andre land.

Kraftselskapene påpeker at det ikke er noe synd på dem, de kan alltid gjøre andre ting eller operere andre steder, om de ikke får bygget ut. Likevel påpeker en av informantene at for han som samfunnsborger ville det oppleves som synd dersom all ny kraftutbygging i Norge skulle stoppe opp. Det fremstår også som viktig for kraftselskapene å unngå å fremstå som ofre i denne sammenheng. Dette er forståelig av flere grunner, blant annet fordi kraftselskaper som over tid har hatt betydelig overskudd, sjelden oppnår sympati dersom de forsøker å fremstille seg selv som ofre. Samtidig gir situasjonen grunn til å anta at det har vært frustrerende å oppleve at søknader stopper helt opp, og at «all» medieoppmerksomhet rundt vindkraft er negativt ladet.

Samlet sett viser funnene at utbyggingsviljen fortsatt er til stede, men at risikobildet har endret seg. Økt fokus på lokal legitimitet, styrking av tidlig involvering og behovet for tillitsbygging fremstår nå som avgjørende faktorer for å lykkes med å realisere nye vindkraftprosjekter under det nye regimet.

7.4.2. Legitimiteten til prosjektet og prosessen

Et av de mest sentrale temaet, og som kom opp flest ganger under intervjuene, er behovet for å skape troverdighet og legitimitet både til prosjektene og saksbehandlingsprosessen. Det påpekes av flere at mange av utfordringene til vindkraftprosjekter de siste årene, samt den økte misnøyen i samfunnet, har sammenheng med uheldig håndtering i grensesnittet mellom prosjekt og prosess. Dette er forhold som ble løftet frem ved flere anledninger under intervjuene, særlig av representantene fra kraftselskapene selv.

«[...] vi er jo som utbygger veldig opptatt av legitimiteten til hva det er vi ønsker å gjøre. At det er faktisk tiltro til det beslutningsgrunnlaget som utvikles, og at den prosessen som leder til en beslutning er forankra i prosesser som folk aksepterer. Det er nesten litt sånn ... I et institusjonelt demokrati så er det litt sånn at har du tiltro til de beslutningene som tas, og de prosessene som leder til de beslutningene, selv om kanskje du er uenig i selve beslutningen, da aksepterer du det. Den aksepten er nesten en forutsetning her for at vi skal kunne fungere.» – Informant TH 1

Dette resonerer igjen tett med teorien om samfunnsaksept, der prosessuell rettferdighet fremheves som en nøkkelfaktor for å sikre legitimitet. I et institusjonelt demokrati kan aksept for beslutninger oppnås selv blant dem som er uenige i utfallet, forutsatt at prosessen oppleves som rettferdig, inkluderende og transparent.

Det sentrale spørsmålet blir dermed om lovendringene er med på å styrke denne legitimiteten. Flere av informantene gir uttrykk for støtte til denne intensjonen, samtidig som enkelte uttrykker en viss skepsis til hvilken effekt lovendringen vil ha i praksis:

«[...] OK, da får vi gjøre plan- og bygningsloven nå og det er litt ekstra admin, sånn i utgangspunktet, men hvis dette er med på å sikre den langsiktige legitimiteten til det initiativet vi prøver å få til, og faktisk legitimiteten til det er positive og ... Fint!

Jeg tror vel problemet er at i praksis så har det ikke blitt sånn.» – Informant TH 1

Dersom befolkningen og andre interessenter opplever at områdereguleringene gjennomføres på en reell, åpen og faglig solid måte, kan dette bidra til å styrke tilliten til prosessen. Dersom prosessene derimot preges av hastverk, manglende dialog eller sterk politisk påvirkning uten tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, vil legitimiteten kunne svekkes, til tross for at den formelle behandlingen følger plan- og bygningsloven.

Samlet sett tyder funnene på at legitimitet ikke skapes automatisk gjennom formelle prosedyrer alene, men i stor grad avhenger av hvordan aktørene forvalter prosessene i praksis, og hvorvidt de lykkes med å bygge tillit og sikre reell involvering av lokalsamfunnene.

7.4.3. Hvordan skape prosjekter med legitimitet

Ettersom legitimitet til prosjekt og prosess ble løftet frem som et sentralt tema i flere av intervjuene, og fremsto som et av de viktigste forholdene i problemstillingen, ble det siste intervjuet med kraftselskapene spesielt rettet mot dette. Dette intervjuet skiller seg derfor noe ut fra de øvrige, som hadde en mer generell tilnærming. Den følgende delen av analysen bygger i stor grad på dette intervjuet, med fokus på hvordan selskapene arbeider for å skape gode prosjekter.

«Jeg tenker ofte at man snakker om kommunenes makt i dette, man bruker hele tida vetorett-begrepet. Det er delegert makt til å kunne si nei, til å kunne vende tommelen ned, men det ... altså kommunenes rolle i dette ... er jo også makta til å si ja. Fordi man fester seg så innmari ved vetorett-begrepet, så tenker man at det man skal unngå er å få kommunen til å si nei. Det er inngangen din. Vi må unngå at kommunen sier nei.

Mens i mitt hode, og måten vi prøver å jobbe på, er jo beslutningspunktet til kommunen makta til å si ja eller nei. La oss ikke snakke om dette som vetorett, la oss se på dette som kommunenes positive mulighet til å faktisk si ja. Da må du gå inn i det med en helt annen inngang enn hvis utgangspunktet ditt er at vi skal unngå at kommunen bruker vetoretten sin.» – Informant TH 4

Dette handler i stor grad om en holdning. Det kom tydelig frem at det er avgjørende å spille på lag med kommunen for å utvikle et prosjekt som bidrar til å oppnå noe større, og ikke baseres på å presse frem et marginalt flertall. Dette samsvarer også med uttalelser fra andre informanter, som har fremhevet betydningen av å skape prosjekter der det er tillit til både beslutningsgrunnlaget og prosessen. Videre er dette i tråd med prinsippene for samstyring og partnerskap [8], der aktørene anerkjenner hverandres legitime roller og søker samarbeid fremfor å presse gjennom egne interesser.

Et sentralt punkt som kom frem i dette intervjuet er hvordan man ikke lenger kan selge inn prosjekter som at prosjektet i seg selv er et mål. I større grad enn tidligere handler innsalget nå om å vise hvordan prosjektene kan bidra til å oppnå noe som oppleves som nært og viktig for den enkelte.

«Eneste måten å få til vindkraftprosjekter i Norge i dag, er hvis du klarer å få det til å være samsvar mellom prosjektet ditt og noen egne visjoner i lokalsamfunnet.» – Informant TH 4

Det holder ikke lenger å kun argumentere for samfunnsnyttene i et nasjonalt eller globalt perspektiv; prosjektet må kunne knyttes direkte til konkrete og lokale gevinster som er synlige og meningsfulle for innbyggerne.

Skal man få overbevist et lokalsamfunn om at det er riktig og viktig å bygge ut et kraftanlegg, vil det trolig ikke være tilstrekkelig å fremheve estetiske kvaliteter ved turbinene eller å argumentere for forsyningssikkerhet i Europa. Derimot kan det være mer virkningsfullt å vise hvordan kraftverket bidrar til næringsgrunnlag for den lokale hjørnesteinsbedriften, og hvordan dette igjen kan sikre barnebarnet en lærlingplass og en fremtid i bygda.

Man kan argumentere for at dette er arbeid også var mulig å gjøre under det tidligere regimet, noe man også tildeles gjorde, men det nye systemet tvinger dette i større grad frem. Utbyggerne er nå i økende grad avhengige av at kommunes prosesser etter plan- og bygningslovene sikrer de berørte innbyggerne et talerør.

«Vi er tjent med at et prosjekt her tvinges til å skape den lokale forankringen som kreves for at politikere sier ja.» – Informant TH 1

Denne innsikten reflekterer en endret forståelse av suksesskriteriene i energiprojekter.

Å skape legitimitet og bygge gode relasjoner er omfattende og nøysomt arbeid, og jeg får inntrykk av at kraftselskapene investerer betydelige ressurser i dette. Spørsmålet blir da: Er det verdt det? I hvilken grad bidrar det økte fokuset på relasjonen til kommunene til utvikling av bedre prosjekter?

«Ja, det er jo vår filosofi, da. Vi tror jo det. [...] Hvis disse prosjektene er så gode at vi vil velge å investere i dem, og ... Når kommunene vil vedta dem, så tror jeg at det gir et helt annet fundament for at disse prosjektene også er gode og riktige for de lokalsamfunnene de skal være en del av. Med de plusser og minuser det gir.» – Informant TH 4

7.4.4. En liten oppsummering av tema 3

Kraftselskapene viser fortsatt vilje til å bygge ut vindkraft, men vektlegger at legitimitet, tillit og lokal forankring nå er avgjørende for å lykkes. Risikoen er flyttet til tidlig fase, og utvikling av gode relasjoner til kommunene fremstår som et helt nødvendig premiss. Det nye regimet tvinger fram en ny måte å arbeide på, hvor samarbeid og langsiktig tillitsbygging står sentralt.

7.5. Tema 4 – Saksbehandlingsprosess og samkjøring av lovverkene

Med systemet slik det i dag, hvordan kan forvaltningen gjennomføres i praksis? Og hvilke utfordringer har man erfart så langt?

7.5.1. Samordning av prosesser mellom NVE og kommunene

Som beskrevet i kapittel 4.3, legger veileder for *Planlegging og konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg på land* [32] opp til samordningsprosesser mellom kommunene og NVE. Informantene understreker viktigheten av god samordning mellom kommune og NVE.

Blant kommunene som har pågående reguleringsprosesser for vindkraft, rapporteres det om positive erfaringer med NVEs samordningsrolle, særlig når det gjelder felles utsending av høringsinvitasjoner og koordinering av tidsløp. Selv om det i utgangspunktet er forskjeller mellom prosessene etter plan- og bygningsloven og energiloven, som begrepsbruk, krav og detaljeringsnivå, fortelles det at dette i praksis har latt seg samkjøre ganske greit.

«Vi hadde planprogrammet og meldingen... Da det var ute på høring, var det mye forvirring. Hvordan skal vi få det til å bli ett dokument, for det må jo tilfredsstille to forskjellige lovkrav, men det er jo ikke så stor forskjell på de to dokumentene. Så det var liksom sånn et problem folk skapte seg selv, som egentlig ikke var noe stort problem. Da har du på en måte et veldig detaljert planprogram og en melding som inkluderer litt andre ting. Det gikk egentlig veldig bra. Og så tror jeg det var veldig fordelaktig å ha det ut på høring samtidig.» – Informant LF 2

Dette illustrerer hvordan kompleksiteten i de to regelverkene i praksis kan håndteres gjennom pragmatisk tilnærming og samarbeid. Erfaringene gjenspeiler også sentrale prinsipper fra samstyringsteorien [8], der koordinasjon, tillit og fleksibel problemløsning er sentralt for å lykkes når flere aktører og regelverk skal samhandle.

Det har imidlertid vært litt ulike syn på om NVE sin samordningsrolle bør formaliseres ytterligere og pålegges. På den ene siden er det de som mener at det er et prinsipielt poeng at kommunene selv skal kunne velge om de ønsker bistanden fra NVE. På den andre siden løftes det frem at prosessen trolig ville vært både enklere og mer forutsigbar for NVE dersom de alltid skulle hatt en fast samordningsrolle. Fra et av kraftselskapene løftes det frem at enkelte kommuner kan være tilbakeholdene med å la NVE få for stor innflytelse, og at de mangler nok tillitt til å slippe rattet:

«For nå får du en liten kommune som er litt redd for at NVE skal gjøre for mye. Hvis man bare beskrev at NVE fungerer som sekretariat for hele greia, og så skriver kommunen utredningene, men NVE tar seg av alle disse tingene. Det er jo alltid vanskelig når du skal samordne vedtak og tidspunkt og alt dette, men jeg trodde det hadde gitt en mer sånn ... Da gjør vi det sånn overalt. Jeg tror det hadde hjulpet både de små kommunene, og kanskje vært greit for de større òg. [...] Jeg hadde ønska meg at det ble sånn at NVE fikk et større ansvar for å koordinere. For da ville man fått det mer likt mellom kommuner. [...] Det er en viss fare for at noen av de kommunene som burde sagt ja til NVE, de skal ta

seg av det selv. [...] Det er ikke noe skam i å måtte velge det ene eller det andre. Det er sånn prosessen er. NVE gjør disse tingene, kommunen kommer med sine innspill og gjør sine vedtak. NVE tar seg av den, for da sikrer du at dette blir samkjørt. Du kan ikke bomme.» – Informant TH 2

Dette poenget kan knyttes til utfordringer kjent fra flernivåstyring [4]: Når aktører på ulike styringsnivåer (stat og kommune) skal samhandle, kan det oppstå spenninger mellom behovet for lokale tilpasninger og ønsket om nasjonal likhet og forutsigbarhet.

Veilederen fra departementene forsøker å balansere disse hensynene ved å anbefale, men ikke pålegge, kommunene å benytte NVEs koordineringstilbud. Dette tyder på en styringsfilosofi basert på frivillig samstyring heller enn hierarkisk styring, men åpner samtidig for ulik praksis, avhengig av kommunenes ressurser, kompetanse og tillit til NVE.

Slik erfaringene fra informantene viser, kan samordning fungere godt i praksis når aktørene har felles forståelse av rollene og tillit til hverandre. Samtidig kan manglende standardisering innebære risiko for ulikheter i kvalitet, tempo og legitimitet i prosessene på tvers av landet.

7.5.2. Kompetanse og kapasitet

Et sentralt spørsmål er om kommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere sitt nye ansvar. Det er også et spørsmål som har gitt svar med ulike nyanser, og det kommer tydelig frem at man ikke er helt sikker på dette. Fra de som synes kommunene håndterer dette, trekkes det frem at kommunene allerede håndterer arealavklaringer for andre store og omfattende tiltak, og at de har mulighet til å hente inn nødvendig kompetanse og ressurser fra konsulentselskaper. Dette påpeker en av representantene for kommune-Norge tydelig:

«[...] kommunen klarer dette i andre saker. De klargjorde eksempelvis arealer til ny flystasjon på Ørlandet etter plan- og bygningsloven. Et enormt tiltak. [...] Det er ikke grunnlag for å si at dette er så stort at kommunene ikke klarer å håndtere det. Så er det kapasitets- og kompetanseutfordringer i kommunene når det gjelder areal, det er godt dokumentert, men kommunene kan kjøpe seg kompetanse. Det er ikke galt at gode konsulentselskaper gjør en faglig jobb på vegne av kommunen. Det er ikke feil i seg selv. Det skjer veldig ofte. En kjøper seg den kompetansen en trenger. [...]

Dette er utfordrende, men prinsipielt sett er det ikke noe argument som er godt nok til å frata kommunene den rollen. Og så er det potensial der til å styrke den kompetansen. Det er jo viktig.

I Naturmeldingen er det fremmet forslag om at fylkeskommunene kan ta ansvar for å være et oppgaveavlastende team som avlaster kommuner som virkelig trenger det. Det er viktig å jobbe med kapasitetsbygging og avlastning, og ta tak i de kompetanseutfordringene som fins. Det er veldig sentralt.» – Informant LF 5

Når det gjelder bruk av konsulenter, er det viktig å understreke at dette ikke må bli en hvilepute. Bruken av konsulenter forutsetter at kommunene selv har tilstrekkelig intern kompetanse til å forstå, etterspørre og kvalitetssikre leveransene. Min erfaring er at gode konsulenter alltid jobber best med en oppdragsgiver som vet hva den trenger, og som forstår prosessene de står i.

Informanten viser også til et forslag fra Naturmeldingen om å styrke kommunenes kompetanse. Dette er et forslag som har kommet opp i ulike varianter, og som flere i kommune-Norge har etterspurt. I NOUen fra Energikommisjonen i 2023 [13] ble det anbefalt å etablere et nasjonalt kompetansesenter for kommunene. Når dette forslaget har vært diskutert med informantene i studien, har de fleste uttrykt støtte til ideen, men det har også kommet frem usikkerhet rundt hvordan et slikt senter bør organiseres i praksis. Enkelte har foreslått at kompetansesenteret bør organiseres regionalt, heller enn sentralt, og at det kanskje bør forankres i, eller drives i samarbeid med KS.

Etter at de fleste intervjuene til denne studien ble gjennomført, har energiministeren gått ut og lovet at det skal settes av midler til å opprette en uavhengig tjeneste som kommunene kan søke bistand fra. Energiministeren annonserte dette til NRK i slutten av mars, og forklarte at tjenesten skal bestå av uavhengige konsulenter og aktører med god kjennskap til feltet [53].

Blant kommunene som har deltatt i denne studien, er det merkbare forskjeller i kompetanse- og ressursituasjonen når det gjelder utvikling av mulig kraftproduksjon. Det er et klart skille mellom kommuner som har erfaring med kraftproduksjon fra før, de som ikke har det, samt mellom små og store kommuner. Inntrykket er at kommuner som har vindkraft fra før går inn i det nye regimet med god selvtillit, mens kommuner med mindre erfaring opplever prosessen som mer krevende.

Fra flere hold har det også blitt påpekt at kraftselskapene viser stor interesse for å bygge gode relasjoner med kommunene. Dette oppleves i hovedsak positivt, men det understrekes samtidig at denne relasjonen må opprettholde en viss avstand. Spesielt for mindre kommuner kan oppmerksomheten fra kraftselskapene til tider virke overveldende. Selv om det verken er vist til konkrete eksempler på uakseptabel oppmerksomhet, eller det er noe grunnlag for å tro at det vil føre til korrupsjon i de kommunene jeg har studert her, kan et mellomledd i form av konsulenter mellom tiltakshaver og beslutningstaker fungere som en sikkerhetsventil mot nettopp korrupsjon. Dette er også noe ordføreren i en av de mindre kommunene trekker fram i intervjuet.

7.5.3. Saksbehandlingstid

Politisk gjennomslag og saksbehandlingstid for konsesjonsbehandling av kraft og energitiltak i Norge har ved flere anledninger blitt kritisert. Senest i mars 2025 mente Riksrevisjonen [54] kritikkverdige forhold knyttet til kapasiteten i strømmettet, og pekte blant annet på konsesjonsbehandlingen som en utfordring. Allerede i 2014 undersøkte Riksrevisjonen [55] saksbehandlingstidene for kraftutbygging, og konkluderte da med at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for vindkraft i NVE og ED var 5,5 år. Noe som var betydelig høyere enn hva det var i Sverige, som man sammenlignet med.

Selv om det er viktig med gode og grundige utredninger og vurderinger, er det lite hensiktsmessig med saksbehandlingstider som trekker unødvendig ut i tid. Spørsmålet blir derfor: Hvilke utslag har det nye regimet for arealavklaringer hatt på saksbehandlingstiden?

«Det er ikke tvil om at dette systemet ikke drar ned saksbehandlingstida. Og så bare tenk deg potensialet for å kreve tilleggsutredninger, ønske ting bedre belyst. Klage- og innsigelsesmuligheter. Du lager et system hvor du putter på masse flere demokratiske prosesser. Og demokratiske prosesser tar tid.» – Informant TH 4

Dette sitatet illustrerer tydelig hvordan økt vektlegging av lokaldemokrati, involvering og medvirkning, også kan medføre en kostnad i form av lengre tidsbruk. Dette samsvarer med kjente spenninger i styringsteori [9], hvor hensyn til demokratisk legitimitet ofte må balanseres mot behovet for effektiv saksbehandling.

I intervjuene kommer det fram at mange forventet at kommunene ville bli en flaskehals i saksbehandlingen. Det viser seg imidlertid ikke alltid å være tilfellet. Både kraftselskap og kommuner beskriver situasjoner hvor kommunen er klar, men hvor samordningen med NVE fører til forsinkelser:

«Jeg jobber i flere kommuner hvor kanskje kommunen er klar, men hvor samordningen mellom NVE og kommunen drar ut i tid pga. NVE.» – Informant TH 4

Videre pekes det på at plan- og bygningsloven og energiloven har ulike prosessregler og tidsfrister, noe som skaper utfordringer for kommunen når prosessene skal samkjøres og arbeid koordineres.

«Vi har andre frister for når man må behandle ting enn det NVE har. Så etter at planprogrammet er ferdig på høring, må kommunen behandle det innen ti uker. Og selv om NVE har vært veldig på det at de skal vedta konsultasjonsprogrammet før en «gitt tid», de prøver å få veldig fortgang i denne prosessen, så tar det jo likevel ganske mye tid fra deres side. Så det er liksom en liten utfordring, å ha litt forskjellige frister å forholde seg til.

Og så har det blitt sånn at vi holder følge med NVE, men at NVE ... Jeg tror forventningene av at det er de som skulle ligge foran, at det er kommunen som bare skal holde følge med dem. Det er en liten utfordring, egentlig.» – Informant LF 2

Et relatert poeng, som også har kommet frem tidligere i denne studien, er at en av utfordringene med det gamle systemet var at det kunne ta svært lang tid fra kommunen hadde uttalt seg, til tiltak faktisk ble realisert. Dersom det nye regimet fører til langvarige konsesjonsprosesser eller klagebehandlinger etter at planvedtaket er fattet, risikerer man havne i den samme situasjonen igjen, med økt tidsavstand mellom lokalpolitiske vedtak og faktisk utbygging.

Dette gjør det særlig viktig at både staten og kommunene nå jobber for å koordinere sine prosesser og sikre fremdrift i tråd med forventningene. Som vi har sett, bygger legitimitet ikke bare på hvem som tar beslutningene, men også på de som tas i tide og følges opp på en forutsigbar måte.

7.5.4. Klagebehandling

Et av de mest åpne og fremdeles ubesvarte spørsmålene knyttet til saksbehandlingen er hvordan klagebehandlingen vil fungere. Dette har ennå ikke blitt prøvd ut i praksis, men det er med stor sannsynlighet grunn til å anta at det vil komme klager på vedtak fattet både etter plan- og bygningsloven og etter energiloven. Allerede i 2014 viste Riksrevisjonen gjennomgangen av konsesjonsprosessene at nær sagt alle konsesjonsvedtak for vindkraft i Norge ble påklaget, mens tilsvarende tall Sverige var klage på 15 prosent [55]. Som for resten av det nye regimet må man her i stor grad finne veien underveis, men enkelte avklaringer og forberedelser er gjort. Klager etter plan- og bygningsloven, som vanligvis behandles av Statsforvalteren, skal nå behandles av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Det legges opp til en samordning mellom departementene for klagebehandling, men hvordan dette vil fungere i praksis, er fortsatt uklart.

«Det er også veldig uklart hvordan den klagebehandlingen vil fungere i praksis. For det har vi ikke prøvd ennå. Men det er jo en av de tinga som vi lurer mest på. Hvordan det kommer til å fungere.» – Informant SF 1

Når saksbehandling skjer parallelt med to ulike lovverk, og prosessene ikke nødvendigvis følger samme tidslinje, åpner det for en rekke scenarioer i klagebehandlingen. Det er heller ikke gitt at kommunen og NVE vil komme til samme konklusjon, og det er finnes mange mulige kombinasjoner av hvem som klager på hva, og hvordan klagen skal håndteres.

«Og så kan det hende at NVE f.eks. ikke er enig med kommunen om noen av vilkårene som er satt. Hva gjør man med sånne typer saker? Kan det plutselig være at NVE klager på kommunens vedtak, eller kommunen klager på NVEs vedtak samtidig? Og så kan det være at kommunen f.eks. fattet et ja-vedtak, og NVE har fått et nei-vedtak. Noen klager på kommunens ja-vedtak, og noen kan klage på NVE sitt nei-vedtak. Mange ting som kan bli interessant.» – Informant SF 1

Som kjent er det departementene som skal behandle klagen etter begge lovverk i saker som gjelder vindkraft. Informantene som har berørt problematikken rundt klagebehandlingen, støtter at dette ansvaret er løftet til departementene, men understreker samtidig at klageprosessene må samkjøres.

«Det er viktig at de departementale prosessene også koordineres. Vi kan ikke ha først to år, så fikk vi ja, og så to år til, og så fikk vi nei. Det går ikke.» – Informant TH 2

Klagebehandling etter energiloven og plan- og bygningsloven er heller ikke helt det lik, da de følger noe ulike prosessregler. Dette understreker behovet for tydelige føringer for hvordan klageprosessen skal gjennomføres, og for en klar samordning av behandlingene av de to lovverkene i departementene. Spørsmålet blir derfor: Hvordan skal klagebehandlingen håndteres i praksis?

«I plan- og bygningsloven er jo klage noe helt annet enn etter energiloven. For i energiloven kan den som har innsigelse, også klage. Klager etter plan- og bygningsloven er jo private klager. Og har jo ikke på en måte sånn sett samme tyngde som i energiloven, hvor man både kan fremme innsigelse og klage.

De fleste, 98 % av innsigelsene, blir jo løst før endelig kommunestyrevedtak, kan du si. Mens alle innsigelser etter energiloven sendes jo til NVE. Jeg har inntrykk av at NVE også forhandler bort innsigelser da, men jeg har ikke sett noen prosentfordeling der. Men spørsmålet om klagebehandling er interessant, for jeg ser det heller ikke helt klart for meg hvordan dette skal praktiseres.» – Informant SF 2

7.5.5. Ulike regler for ulike teknologier

Fritaket fra reguleringskravet for konsesjonspliktig energiproduksjon er fremdeles gjeldende, og er foreløpig kun opphevet for vindkraft. Det betyr at det nå eksisterer ulike bestemmelser og regimer for ulike teknologier. For solkraft har det vært vurdert om man skal innføre samme regime som for vindkraft, og et lovforslag som blant annet forslår dette har vært ute på høring. Regjeringen har imidlertid valgt en annen løsning, hvor ansvaret for arealavklaringer fordeles mellom kommunene og NVE basert på anleggets installerte effekt. Det vil si at anlegg under 10 MW skal behandles av kommunene, mens anlegg over 10 MW skal behandles av NVE etter energiloven. Dermed får også solkraft et eget regime [56]. I praksis innebærer dette at mange av solenergianlegg nå vil bli behandlet etter plan- og bygningsloven, ettersom konsesjonsgrensen heves.

Om det er hensiktsmessig med ulike krav for de forskjellige teknologiene, er det delte meninger om. Som i flere av de andre uenighetene vi har observert i denne studien, går det også her et skille mellom planmyndighetene og energimyndighetene.

«Ja, på solkraft så har KDD relativt klart gått ut og sagt at det burde være like regler for solkraft og vindkraft. På vannkraft så er det jo litt andre lover, så det har man ikke diskutert så mye. Det har liksom ikke vært noe tema, men hvis vannkraftutbygging kommer opp igjen, så burde det jo vært samme regelverk, altså. Men ... Det mener jo ikke energimyndighetene, da.» – Informant SF 2

7.5.6. Har kommunene vetorett?

Avslutningsvis er det viktig å stanse opp ved begrepet vetorett, som har vært det store innsalgsargumentet for lovendringen. Selv om reformen har bestått av flere endringer, er det den påståtte kommunale vetoretten som i stor grad har fått oppmerksomheten både i offentligheten og i denne studien.

Om det finnes en kommunal vetorett, er imidlertid mer usikkert. Plan- og bygningsloven gir ikke kommunene noen formell vetorett eller enerådighet over egne arealer, verken for vindkraft eller andre utbyggingsprosjekter. Selv om Norge har et av verdens mest desentraliserte beslutningssystemer for arealforvaltning. Har statlige myndigheter fortsatt flere mekanismer i plan- og bygningsloven for å styre den overordnede arealpolitikken, og for å få sikre gjennomføring av enkelttiltak som anses å være av stor samfunnsmessig betydning.

Verken jeg eller informantene tror det per i dag er politisk vilje til å tvinge gjennom prosjekter mot kommunenes ønske. Det kan imidlertid ikke utelukkes at staten i en situasjon med kraftmangel, som truer nasjonale interesser som forsvar eller forsvarsindustri, vil gripe inn for å sikre kraftproduksjon gjennom utbygging av vindkraft, noe staten har hjemmel til via statlig plan. Dette understrekes som spekulativt, men viser at kommunene i realiteten ikke har en absolutt vetorett. Det dreier seg snarere om en politisk viljeserklæring. Slik situasjonen er i dag, skal det nok imidlertid mye til før staten politisk overkjører kommunene.

7.5.7. En liten oppsummering av tema 4

Det nye regimet forutsetter tett samordning mellom ulike aktører og regelverk, og erfaringene så langt viser at dette i stor grad lar seg gjennomføre, men det oppleves som krevende. Ulik kompetanse i kommunene, uklare prosessregler og uavklarte klageordninger framstår som flaskehalser som kan svekke både effektivitet og legitimitet.

7.6. En oppsummerende drøftelse av resultater og datagrunnlag

Dette delkapittelet oppsummerer hovedinntrykkene etter gjennomføringen av intervjuene og studien, og drøfter hvordan disse funnene belyser oppgavens problemstillinger.

Inntrykket jeg sitter igjen med etter å ha gjennomført intervjuene er preget av en overveiende positivitet. Resultatene peker samlet sett i retning av en forsiktig optimisme for det nye regimet etter innføringen av krav om områderegulering. Likevel opplever jeg at mye av denne optimismen handler om lettelse over at det igjen er aktivitet i bransjen etter konsesjonsstoppet.

For kraftselskapene fremstår det som om de, uavhengig av sin opprinnelige holdning til reformen, forholder seg til det nye regimet og forsøker å gjøre det beste ut av situasjonen. Representantene fra bedriftene har vært opptatt av å formidle de positive sidene ved lovendringen, understreke viktigheten av lokal forankring og godt samarbeid med kommunene og lokalbefolkningen, samt at prosessene må være legitime. Økte kostnader og merarbeid oppleves som relativt uproblematisk. Samtidig kommer det også fram i intervjuene at det fortsatt er betydelige utfordringer og bekymringer knyttet til lovendringen og vindkraftpolitikken generelt, spesielt når man går mer i dybden.

Den positive tilnærmingen har gjort arbeidet med studien mer motiverende, men det er også en fare for at resultatene kan være farget av at man har ønsket å trekke frem de positive sidene ved lovendringen. Utvalget av informantene har dessuten en skjevhet, da de som er med i studien i utgangspunktet har vært positive eller nøytrale til vindkraftutbygging. Fraværet av tydelige motstemmer kan ha påvirket resultatene i retning av et mer positivt bilde.

Det pekes imidlertid også på flere utfordringer. Tiden etter lovendringen var vært preget av kaos og mange ubesvarte spørsmål. Det er fortsatt en underliggende uro knyttet til økte kostnader, større politisk risiko i tidligfase, og faren for at prosjekter kan stanses uten tilstrekkelig faktagrunnlag. Overordnet har jeg også opplevd en underliggende frustrasjon og spenning rundt vindkraft- og energipolitikken i Norge og det offentlige ordskiftet.

Blant kraftselskapene har det vært en relativt ensartet holdning til lovendringene, med en felles oppfatning av situasjonen og utfordringene de står overfor. Det ligger en underliggende frustrasjon der, men fokuset har vært på å tilpasse seg og gjøre det beste ut av situasjonen, med en tro på at det nye regimet på sikt kan føre til bedre prosjekter. Selskapene fremstår generelt som tilpasningsdyktige, løsningsorienterte og bevisste på at deres suksess avhenger av lokal støtte og legitime prosesser.

Hos kommunene har bildet vært noe mer nyansert og tilbakeholdenhet. Det har vært enighet om at lovendringene i hovedsak var nødvendige, men intervjuene viser at utfordringene varierer betydelig mellom de ulike kommunene. De med erfaring fra tidligere kraftprosjekter møtte det nye regimet med større trygghet og selvtillit enn kommuner uten slik erfaring, som ofte har opplevd prosessen som både krevende og omfattende.

Disse aktørperspektivene synliggjør hvordan de strukturelle utfordringene i forvaltning og offentlig debatt filtreres ned til den lokale gjennomføringen av prosjektene. Variasjoner i kommunenes kapasitet og kompetanse gjør dem ulikt rustet til å håndtere de nye oppgavene, mens kraftselskapene må tilpasse seg et landskap preget av økt usikkerhet og behov for tillitsskapende arbeid. Dermed blir samspillet mellom overordnede rammer og lokale prosesser avgjørende for om lovendringen faktisk oppnår sine intensjoner.

Intervjuene med representantene fra den sentrale forvaltningen har i stor grad reflektert de offisielle holdningene til de aktuelle forvaltningsorganene. Som forventet, har oppfatningene variert noe avhengig av om informantene representerer energiloven eller plan- og bygningsloven. Det er likevel ingen tydelige motsetninger mellom forvaltningsorganene, men heller ulike innfallsvinkler knyttet til lovverket de forvalter. Dette samsvarer med de forskjellene som også har kommet til uttrykk i høringsinnspillene til lovendringen.

Fra sentralt hold har Støre-regjeringen valgt en annen løsning og et annet regime for arealavklaringer for solkraft enn for vindkraft. Blant informantene i denne studien har det vært ulike prinsipielle syn på om det bør ha ulike regler og regimer for ulike teknologier. At regjeringen nå har valgt å ikke følge samme modell for solkraft som for vindkraft, reiser også spørsmålet om de kanskje ikke er helt fornøyd med hvordan lovendringene for vindkraft har fungert i praksis.

Flere av utfordringene som er løftet fram i studien er forhold som kan gå seg til når systemene får tid til å sette seg. Kapasitet og kompetanse er også utfordringer som kan løses gjennom kompetanseheving og eventuelle økonomiske overføringer. Tyngre utfordringer knytter seg til debattklimaet og de harde frontene i vindkraftdebatten, som vil kreve betydelig innsats fra alle aktører. Et hardt debattklima og hets mot politikere er problemer som går utover vindkraftspørsmålet, og som samfunnet som helhet må adressere.

Et positivt inntrykk fra intervjuene med kraftselskapene var den gjennomgående respekten for lokalpolitikkerne. Selv i tilfeller der prosjekter stanses, har frustrasjonen aldri vært rettet mot enkeltpolitikere. Tvert imot har flere uttrykt bekymring for lokalpolitikernes arbeidsforhold i et tidvis fiendtlig debattklima.

Dette illustrerer hvordan den økte politiske risikoen i tidligfase ikke bare påvirker aktørene som driver frem prosjektene, men også setter press på det lokale demokratiet som beslutningsarena. Kombinasjonen av nasjonale føringer, lokalt engasjement og et krevende debattklima utfordrer etablerte samhandlingsformer mellom stat, kommune og tiltakshavere. Dette forsterker behovet for tillitsbygging, åpenhet og god prosesskvalitet på tvers av nivåer og kulturer.

Det nye systemet har endret maktbalansen, forventningene og prosessene knyttet til arealavklaringer for vindkraft. Selv om intensjonene er gode, og de fleste aktørene viser vilje til å få systemet det til å fungere, gjenstår det fortsatt en vei å gå. Implementering tar tid, og som flere av informantene påpekte: Tillitt og legitimitet kan ikke vedtas, de må bygges over tid.

Viljen, tilpasningsdyktighet og pragmatismen blant aktørene peker i retning av at systemet kan fungere etter intensjonen, gitt riktige forutsetninger og videre utvikling. Samtidig avdekkes strukturelle og kulturelle utfordringer som fortsatt krever oppmerksomhet. Systemet preges av ulik forvaltningskapasitet, kompleks samordning og et til tider uforsonlig offentlig ordskifte. Det er viktig å ikke undervurdere disse utfordringene. For at lovendringene skal bidra til bedre og mer bærekraftige prosjekter, kreves både institusjonell læring og tillitsskapende praksis over tid. Det er nok ikke tilfeldig at behovet for å skape legitimitet har blitt løftet frem gjentagende ganger av informantene i hele utvalget.

Del 4

*Har innføringen av krav om
områderegulering for vindkraftanlegg
vært en styrking av lokaldemokratiet eller
har det blitt en byråkratisk hemske?*

8. Konklusjon

Hensikten med denne studien har vært å undersøke hvilke effekter kravet om regulering etter plan- og bygningsloven har på utbygging av vindkraftanlegg, ved å se på hvordan lovendringene påvirker lokaldemokratiet og den lokale aksepten, samt hvilke konsekvenser de har for investerings- og utbygningsviljen og saksbehandling.

Med utgangspunkt i intervjuene og analysen peker studien på følgende hovedfunn:

- Kravet til områderegulering har styrket den formelle lokale styringsretten og gitt kommunene større innflytelse i utbyggingsprosessen.
- Lokal aksept og legitimitet fremstår som avgjørende for å realisere prosjekter.
- Kraftselskapene aksepterer det nye regimet, men etterlyser forutsigbarhet og gode prosesser, og uttrykker bekymring for politisk risiko i tidligfase.
- Kommunene har varierende kapasitet og erfaring, noe som påvirker hvordan de håndterer nye planoppgaver og samspill med tiltakshavere.
- Manglende samordning og uklar rollefordeling mellom plan- og energimyndighetene vil kunne skape utfordringer i prosessen.
- Et polariserende debattklima kan bidra til tidlige avslag, og redusere både beslutningskvalitet og prosjektgjennomføring.

Disse funnene drøftes videre med utgangspunkt i oppgavens tre underproblemstillinger (UP) nedenfor, før hovedproblemstillingen (HP) besvares.

UP 1: Hvordan påvirker lovendringen lokaldemokratiet og lokal aksept?

Formelt innebærer lovendringen en tydelig styrking av den lokale selvråderetten og kommunens formelle rolle i utbygging av vindkraft. Resultatene fra studien peker på viktigheten av å skape legitimitet til prosessene og bygge opp tillit mellom aktørene. Funnene tyder også på at lovendringene og innføringen av områderegulering bidrar til å legge til rette for økt legitimitet og aksept for prosessene og prosjektene. Samtidig er det også belyst reelle utfordringer knyttet til debattklima, tidlige politiske avslag og manglende faktagrunnlag, som kan svekke kvaliteten på beslutningene og prosessens legitimitet. Studien viser også at kommunene møter det nye regimet med ulike forutsetninger. Kommuner med erfaring fra tidligere kraftprosjekter viste større trygghet og selvtillit i møte de nye kravene, enn kommuner uten slik erfaring som i større grad opplever prosessene som krevende og omfattende.

UP 2: Hvordan påvirker lovendringen investerings- og utbygningsvilje?

Funnene fra denne studien tyder ikke på at lovendringen har ført til en tydelig reduksjon i investerings- og utbyggingsviljen. Selv om kraftselskapene opplever økt politisk risiko i tidligfase, viser de samtidig en klar aksept for de nye spillereglene, forutsatt at prosessene oppleves som forutsigbare og legitime. For kraftselskapene handler det først og fremst om hvorvidt det er reelle muligheter for å få realisert prosjekter som kan stå seg over tid. Et mer presist spørsmål er derfor hvordan lovendringen påvirker gjennomføringen av prosjekter og muligheten for å få realisert et prosjekt. Kraftselskapene uttrykker

selv, noe som også støttes av studiens funn, at slike muligheter er reelle. Samtidig understrekes det at dette krever grundig og seriøst arbeid, med sterk lokal tilstedeværelse. Likevel fremkommer det en viss uro knyttet til at tidligfase-beslutninger i kommunene kan bli påvirket av et krevende debattklima, noe som kan hindre realiseringen av ellers godt gjennomarbeidede prosjekter.

UP 3: Hvordan kan behandlingsprosessene etter plan- og bygningsloven og energiloven samkjøres på en effektiv og hensiktsmessig måte?

Studien har ikke gitt utfyllende og konkrete svar på dette spørsmålet, noe som heller ikke var et realistisk mål gitt de tilgjengelige ressursene. Likevel har det kommet frem flere forhold som krever oppmerksomhet, og som må arbeides aktivt med å lykkes med samordningen av prosessene. Det har også blitt tydelig at flere av disse prosessene må utvikles underveis, og at systemet bør få tid til å etablere seg før man eventuelt vurderer endringer av sentrale deler. Basert på studiens funn, pekes det på følgende områder som bransjen og forvaltningen bør ha særlig fokus på i det videre arbeidet:

- Sikre god og strukturert samhandling mellom departementene i klagebehandling.
- Ha et aktivt fokus på samordning og tydelige rolleavklaringer mellom forvaltningsnivåene, særlig mellom plan- og energimyndighetene.
- Styrke kommunens faglige kompetanse og bestillerkompetanse, enten direkte i kommunene eller gjennom etablering av faglige nettverk.
- Arbeide aktivt og systematisk for et bedre og redeligere debattklima.

HP: Hvordan påvirker innføringen av nye krav til områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg lokaldemokratiet og planleggingen av utbyggingsprosjekter, og hvordan kan kravene i plan- og bygningsloven og energiloven harmoniseres for å sikre en mer helhetlig prosess?

Samlet sett konkluderer studien med at lovendringene har potensial til å sikre en mer legitim og bærekraftig kraftutbygging i Norge, forutsatt at myndighetene og aktørene lykkes med å balansere hensynet til lokal forankring, nasjonale interesser og effektiv saksbehandling i praksis.

I lys av det teoretiske rammeverket bekrefter funnene i studien særlig relevansen av Wüstenhagen et al. sin modell for samfunnsaksept [12]. Modellen gir innsikt i at lokal støtte til vindkraftprosjekter ikke bare handler om materielle fordeler, men om tillit, legitimitet og reell involvering. Studien viser at prosjektene må tilpasses lokalsamfunnets egne visjoner, og at legitimitet til prosessene, ikke bare formell beslutningsmyndighet, er avgjørende for å sikre lokal aksept. Videre belyser teorier om samstyring og helhetlig offentlig styring hvordan tverretattlig og flernivåbasert samarbeid er nødvendig for å realisere prosjekter i praksis. Dette underbygges også av informantenes erfaringer, som peker på et tydelig behov for klar rollefordeling og god dialog mellom de sentrale energimyndighetene og kommunene. Samtidig illustrerer studien hvordan kommunenes forvaltningskapasitet og varierende erfaringsbakgrunn har stor betydning for hvorvidt det nye systemet faktisk fungerer etter intensjonen.

Sammenfattende peker studien på flere sentrale innsikter: Kravet til områderegulering har gitt en tydelig formell styrking av lokaldemokratiet og økt kommunenes handlingsrom. Samtidig har det avdekket store forskjeller i kommunenes forutsetninger og kapasitet til å håndtere den nye rollen. Det er bred enighet blant aktørene om at lokal legitimitet og tidlig involvering er avgjørende for å realisere prosjekter, og at tillit og samsvar med lokale visjoner ofte veier tyngre enn økonomiske insentiver. Kraftselskapene uttrykker forståelse for de nye rammene, men understreker betydningen av forutsigbarhet og tett, lokalt arbeid. Videre fremstår samordningen mellom plan- og energimyndighetene, samt et ryddig debattklima, som avgjørende for at det nye systemet skal fungere etter intensjonen. Til sammen antyder funnene at lovendringen har potensial til å bidra til mer bærekraftig og akseptert kraftutbygging, men at realiseringen av dette potensialet fordrer vedvarende innsats på tvers av nivåer og aktører. Sett i lys av det teoretiske rammeverket og studiets egne funn, vurderes hovedkonklusjonene også å ha en viss grad av overføringsverdi til andre deler av energisektoren og til lignende planleggingsprosesser.

Oppgaven startet med et sitat fra en av studiens informanter, som fremhevet at eneste mulighet for å realisere vindkraftprosjekter i Norge i dag er å sikre samsvar mellom prosjektet og lokalsamfunnets egne visjoner. Dette representerer også mye av svaret på problemstillingen: Ved at lovendringene har styrket den lokale selvråderetten må prosjektene og prosessene i større grad spille på lag med lokalsamfunnene. En konsekvens av dette er økt byråkrati, men dette vurderes ikke som en vesentlig hemsko. Tvert imot anses den styrkende lokale tilstedeværelsen å bidra til bedre prosjekter og økt legitimitet. Hvorvidt prosjektet faktisk lar seg realisere under det nye regimet, vil tiden vise. Studien anbefaler at systemet får virke over tid før det gjøres større endringer, men understreker samtidig behovet for kontinuerlig arbeid med å styrke samhandlingen mellom aktørene og sikre gode prosesser.

9. Behov for videre forskning

Avslutningsvis i oppgaven presenteres det forslag til videre forskning som arbeide med studien har avdekket behov for. Disse forslagene vil kunne fungere som et supplement til studiens resultater.

Med mer tid og ressurser ville det vært ønskelig å supplere denne studien med en kvantitativ undersøkelse av kommunenes oppfatning av plan- og konsesjonssystemet. En slik undersøkelse kunne kartlagt eventuelle endringer i kommunenes holdninger sammenlignet med funnene fra Fridtjof Nansens Institutt sin studie fra 2023. Det anbefales at en slik undersøkelse gjennomføres, men først etter at kommunene har høstet noe mer praktisk erfaring med områderegulering etter de nye kravene.

Videre har både denne studien og den offentlige debatten løftet frem bekymringer knyttet til at mange prosjekter stanses i tidlige faser. Omfanget av dette er imidlertid uklart, da det i dag ikke finnes samlet statistikk over planinitiativ som har blitt avvist eller skrinlagt. En systematisk kartlegging av slike prosesser ville gitt viktig innsikt i hvordan lovendringen faktisk påvirker prosjektutviklingen, og kunne samtidig gitt et bedre beslutningsgrunnlag ved vurdering av en eventuell utredningsplikt. Etter min mening bør slik kunnskap etableres før et eventuelt vedtak om utredningsplikt behandles i Stortinget.

Som nevnt i innledningen, er dette en tverrfaglig studie som berører flere fagområder. Det vil kunne være nyttig at videre forskning går dypere inn i noen av problemstillingene fra mer fagspesifikke perspektiver, for eksempel innenfor offentlig rett, planleggingsteori, energipolitikk eller lokal styring og demokrati. En slik tilnærming vil kunne gi en grundigere forståelse av både rettslige, politiske og samfunnsmessige aspekter ved vindkraftutbygging under det nye systemet.

Til slutt vil det være interessant å gjennomføre en komparativ studie med andre land, som Sverige eller Finland, for å undersøke hvordan ulike regimer påvirker lokal involvering og saksbehandling.

10. Referanser og literatur

- [1] Norsk Lovtidend, «Ikraftsetting av lov 16. juni 2023 nr. 73 om endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land),» 16 Juni 2023. [Internett]. Available: <https://lovdata.no/static/lovtidend/ltavd1/2023/sf-20230616-0896.pdf>.
- [2] Norsk Lovtidend, «Lov om endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land),» 16 Juni 2023. [Internett]. Available: <https://lovdata.no/static/lovtidend/ltavd1/2023/nl-20230616-073.pdf>.
- [3] Energidepartementet , «Meld. St. 28 (2019–2020),» 19 Juni 2020. [Internett]. Available: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20192020/id2714775/?ch=1>.
- [4] L. Hooghe og G. Marks, «Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance,» *American Political Science Review*, Mai 2003.
- [5] Stat og Styring , «MULTI-LEVEL GOVERNANCE,» *Stat og Styring* , pp. 58-59, 30 Januar 2007.
- [6] G. S. Hanssen og H. Hofstad, «Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerollen (NIBR-rapport 2016:6),» Høgskolen i Oslo og Akershus , Oslo , 2016.
- [7] Riksrevisjonen, «Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål (Dokument 3:15 (2023–2024)),» Riksrevisjonen, 2024.
- [8] U. Higdem, «Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge,» *KART OG PLAN*, p. 13, 2009.
- [9] T. Christensen og P. Lægreid, «The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform,» *Public Administration Review*, p. 8, November 2007.
- [10] K. H. Gram og L. Spikkeland, «Hatytringer, trusler og desinformasjon mot folkevalgte,» Ipsos, Oslo, 2023.
- [11] M. Winsvold, «KS' Lokaldemokratiundersøkelse 2021-2022,» KS, 2023.
- [12] R. Wustenhagen, M. Wolsink og M. J. Burer, «Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept,» *Energy Policy*, p. 9, 26 Februar 2007.
- [13] Energikommisjonen , «Mer av alt - Raskere (NOU 2023:3),» Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Oslo, 2023.
- [14] Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, «Innbyggerundersøkelsen 2024,» 2024. [Internett]. Available: <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2024>. [Funnet 13 Mai 2025].

- [15] S. Kvale og S. Brinkmann, *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utgave), Oslo: Gyldendal Norske Forlag , 2023.
- [16] A. Tjora, *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg), Oslo: Gyldendal Akademisk, 2023.
- [17] Fridtjof Nansens Institutt, «Arealbruksendringer og vindkraftforvaltning: Prosesser, praksiser, og press (WINDGOV),» [Internett]. Available: <https://www.fni.no/prosjekter/arealbruksendringer-og-vindkraftforvaltning-prosesser-praksiser-og-press-windgov>. [Funnet 04 Mai 2025].
- [18] Regjeringen.no, «Vær bevisst på din egen forforståelse,» 7 April 2015. [Internett]. Available: <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikalisering/veileder/samtaleverktoy-hvordan-ga-i-dialog/var-bevisst-pa-din-egen-forforstaelse/id2401311/>. [Funnet 13 Mai 2025].
- [19] NMBU, «Retningslinjer for bruk av kunstig intelligens (KI) ved NMBU,» 28 Januar 2025. [Internett]. Available: <https://www.nmbu.no/retningslinjer-bruk-av-kunstig-intelligens-ki-ved-nmbu>.
- [20] Universitetet i Oslo , «Autotekst – tale til tekst med Whisper fra OpenAI,» [Internett]. Available: <https://www.uio.no/tjenester/it/lyd-video/autotekst/>. [Funnet 7 Mai 2025].
- [21] Teknologiradet, «Kunstig intelligens og klima,» 9 Oktober 2023. [Internett]. Available: https://teknologiradet.no/project/kunstig-intelligens-og-klima/?utm_source=chatgpt.com. [Funnet 11 Mai 2025].
- [22] *Plan- og bygningsloven. Lov om planlegging og byggesaksbehandling*, 2008.
- [23] F. Holth og N. K. Winge, *Plan- og bygningsrett - Kort forklart*, Oslo: Universitetsforlaget , 2023.
- [24] *Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven*, 2017.
- [25] *Forskrift om konsekvensutredninger*, 2017.
- [26] Kommunal- og distriktsdepartementet; Olje- og energidepartementet, «Prop. 111 L (2022-2023) - Endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land),» Olje- og energidepartementet, Oslo, 2023.
- [27] Miljøverndepartementet, «Om lov om planlegging og byggesaks behandling (plan- og bygningsloven) (plandelen),» Miljøverndepartementet, Oslo, 2008.
- [28] *Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)*, 1990.
- [29] *Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften)*, 1991.
- [30] *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*, 1970.

- [31] Generalistkommuneutvalget, «NOU 2023: 9 - Generalistkommunesystemet,» 2023.
- [32] Kommunal- og distriktsdepartementet; Energidepartementet, «Veileder - Planlegging og konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg på land,» Kommunal- og distriktsdepartementet og Energidepartementet, Oslo, 2024.
- [33] Energidepartementet, «Hovedinstruks for Norges vassdrags- og energidirektorat,» 1 Januar 2025. [Internett]. Available: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ed/2025/pdf/tildelingoppdraginstuks/hovedinstruks-for-norges-vassdrags-og-energidirektorat.pdf>.
- [34] Kommunal- og distriktsdepartementet, «Vindkraft - planlegging av vindkraft etter plan- og bygningsloven,» 14 Mai 2024. [Internett]. Available: https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/fagtema/vindkraft/id3022769/?expand=factbox3022773. [Funnet 04 Desember 2024].
- [35] NVE, «Hva er detaljplan?,» 1 Mars 2023. [Internett]. Available: <https://www.nve.no/energi/tilsyn/miljoetilsyn-energianlegg/behandling-av-planer-og-oppfoelging-av-energianlegg/hva-er-detaljplan/>. [Funnet 12 Mai 2025].
- [36] S. B. Jakobsen, S. K. Mindeberg, A. B. Østenby, E. V. Dalen, M. Lundsbakken og E. Bjerkestrand, «Forslag til Nasjonal ramme for vindkraft,» NVE, Oslo, 2019.
- [37] *Plan- og bygningsloven*, 1985.
- [38] NVE, «Data for utbygde vindkraftverk i Norge,» 13 Mars 2025. [Internett]. Available: <https://www.nve.no/energi/energisystem/vindkraft-paa-land/data-for-utbygde-vindkraftverk-i-norge/>. [Funnet 7 Mai 2025].
- [39] Planlovutvalget, «NOU 2003: 14 - Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II - Planlovutvalgets utredning med lovforslag,» Statens forvaltningstjeneste, Oslo, 2023.
- [40] *Plan- og bygningsloven - Opprinnelig kunngjort versjon*, 2008.
- [41] *Ot.prp.nr.32 (2007–2008) Plan- og bygningsloven, plandelen*, 2008.
- [42] T. H. J. Inderberg og I.-L. Saglie, «Planlegging av vindkraftanlegg og kommunens rolle,» i *Integrert kystsoneforvaltning - Planfaglege, samfunnsvitskapelege og juridiske perspektiv*, Universitetsforlaget, 2021, pp. 221-245.
- [43] J. M. Ståvi, «Bruk av arealplan etter plan- og bygningsloven i vindkraftsaker - Kartlegging av praksis i kommuner med vindkraftkonsesjoner,» Asplan Viak, Sandvika, 2022.
- [44] L. H. Gulbrandsen, T. H. J. Inderberg og G. Opsahl, «Norske kommuners erfaringer med vindkraft - Resultater fra en nasjonal survey,» Fridtjof Nansen Institute, 2024.

- [45] M. Aasen, M. Klemetsen og A. Vatn, «Folk og klima: Utvikling i nordmenns oppfatninger om klimaendringer, klimapolitikk og eget ansvar 2018-2021,» CICERO , Oslo, 2022.
- [46] M. Aasen, E. U. Reed, S. Skjeflo, H. Sælen og N. Ytreberg, «Nordmenns oppfatninger om klimaendringer, politikk og virkemidler,» CICERO, 2025.
- [47] Stortinget , «Vindkraft på land - Meld. St. 28 (2019-2020), Innst. 101 S (2020-2021),» 2020. [Internett]. Available: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=80343>. [Funnet 7 Mai 2025].
- [48] Stortinget, «Endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land),» 2023. [Internett]. Available: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=94072>. [Funnet 11 Mai 2025].
- [49] L. Sanvik, «Fornybar Norge vil ha utredningsplikt for kommunene - Aasland positiv,» Energi Watch, 22 August 2024. [Internett]. Available: https://energiwatch.no/nyheter/politikk_marked/article17371750.ece. [Funnet 12 Mai 2025].
- [50] O. Hallset, «Ja til veto, men med utredningsplikt,» Kommunal Rapport, 15 Januar 2025. [Internett]. Available: <https://www.kommunal-rapport.no/meninger/ja-til-veto-men-med-utredningsplikt/798690>. [Funnet 12 Mai 2025].
- [51] O. P. Pedersen, «Eksperten vil begrense vetoretten mot vindkraft. Her er hans forslag til mer effektive prosesser,» Europower, 11 Mars 2025. [Internett]. Available: <https://www.europower.no/vindkraft/eksperten-vil-begrense-vetoretten-mot-vindkraft-her-er-hans-forslag-til-mer-effektive-prosesser/2-1-1790509>. [Funnet 12 Mai 2025].
- [52] A. Sjøiland, «Aasland vil at kommunene skal utrede vindkraft – nå varsler han tiltak,» Europower, 7 November 2024. [Internett]. Available: <https://www.europower.no/vindkraft/aasland-vil-at-kommunene-skal-utrede-vindkraft-na-varsler-han-tiltak/2-1-1735634>. [Funnet 12 Mai 2025].
- [53] H. Einangshaug, «Kommunene blir hørt: Regjeringen etablerer kompetansetjeneste for vindkraft,» NRK, 27 Mars 2025. [Internett]. Available: <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/regjeringen-lyser-ut-midler-til-uavhengig-kompetansetjeneste-for-vindkraftutbygging-1.17358717>. [Funnet 8 Mai 2025].
- [54] Riksrevisjonen, «Riksrevisjonens undersøkelse av kapasiteten i strømmettet,» Departementenes servicesenter, Oslo, 2025.
- [55] Riksrevisjonen, «Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi,» Departementenes servicesenter, Oslo, 2014.
- [56] Energidepartementet, «Enklere og mer effektiv behandling av solkraft,» 8 Februar 2025. [Internett]. Available: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enklere-og-mer-effektiv-behandling-av-solkraft/id3086947/>. [Funnet 12 Mai 2025].

11. Vedlegg

Vedlegg A – Godkjenning fra Sikt	A-1
Vedlegg B – Informasjonsskriv med samtykkeerklæring	B-1
Vedlegg C - Intervjuguide	C-1
Vedlegg D – Kodegrupper fra den tematiske analysen	D-1
Vedlegg E – Lovvedtak 120 (2022-2023)	E-1

Vedlegg A – Godkjenning fra Sikt



Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer
627032

Vurderingstype
Automatisk

Dato
23.01.2025

Tittel

Masteroppgave: Innføring av krav om områderegulering for kraftanlegg – En styrking av lokaldemokratiet eller en byråkratisk hemske?

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) / Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning

Prosjektansvarlig

Per Kristian Rørstad

Student

Håkon Norstrand

Prosjektperiode

22.01.2025 - 15.12.2025

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke, jf. GDPR art. 6(1)(a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 15.12.2025.

[Meldeskjema](#)

Grunnlag for automatisk vurdering

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernuleppe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- De registrerte er over 15 år
- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
 - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
 - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
 - Fagforeningsmedlemskap
 - Genetiske data
 - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
 - Helseopplysninger
 - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
- Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertridelser
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet
- Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

Vi anbefaler å bruke vår [mal til informasjonsskriv](#).

Informasjonssikkerhet

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon. Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.

Vedlegg B – Informasjonsskriv med samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet

«Innføring av krav om områderegulering for kraftanlegg –
En styrking av lokaldemokratiet eller en byråkratisk hemske?»

Formålet med prosjektet

Dette er en forespørsel til deg om du vil delta i et forskningsprosjekt.

Prosjektet/masteroppgaven omhandler lovendringer i plan- og bygningsloven (pbl.) og energiloven vedrørende krav til arealavklaringer etter pbl for vindkraftanlegg. Forskningen skal se på konsekvensene for utbyggingsviljen i lokalsamfunnene, hos investorer og kraftselskaper. Videre ses det på hvordan planprosessene best mulig kan koordineres mellom kommunene som er planmyndighet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som er sektormyndighet.

Oppgavens problemstilling er:

Hvordan påvirker innføringen av nye krav til områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg lokaldemokratiet og planleggingen av utbyggingsprosjekter, og hvordan kan kravene i plan- og bygningsloven og energiloven harmoniseres for å sikre en mer helhetlig prosess?

Med følgende underproblemstillinger:

- *Hvordan påvirker lovendringen lokaldemokratiet og lokal aksept?*
- *Hvordan påvirker lovendringen investerings- og utbyggingsvilje?*
- *Hvordan kan behandlingsprosessene etter plan- og bygningsloven og energiloven samkjøres på en effektiv og hensiktsmessig måte?*

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Sentral del av prosjektet er intervjuer med personer fra forvaltning og kraftselskaper som har innsikt og erfaring med regulering/konsesjon for kraftanlegg. Prosjektet har til hensikt å belyse problemstillingene fra ulike ståsteder. Totalt planlegges det for intervjuer med omtrent 10 utvalgte personer, og du er blant de aktuelle personene.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Det er Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) som er ansvarlig for personopplysningene som blir behandlet i prosjektet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta, eller hvis du senere velger å be om å få dine opplysninger slettet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta, vil det innebære et intervju som varer i omtrent 45 minutter til 1,5 time. Jeg vil bruke en tilpasset intervjuguide som kan sendes til deg på e-post i forkant av intervjuet, dersom du ønsker det. Du har rett til å ikke svare på spørsmål dersom man ikke ønsker det. Svarene dine vil, med din tillatelse, bli registrert gjennom video- eller lydopptak, og transkribert i etterkant. Jeg vil også ta notater underveis i intervjuet. Det er kun informasjon som kommer frem under intervjuene som vil utgjøre datagrunnlaget for prosjektet; ingen ytterligere informasjon vil hentes inn fra andre kilder.

Kort om personvern

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har beskrevet i dette skrivet. Vi behandler personopplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Du kan lese mer utfyllende om personvern under, samt på [Retningslinjer for håndtering av forskningsdata ved NMBU](#).

Med vennlig hilsen

Førsteamanuensis og veileder
Per Kristian Rørstad

Masterstudent
Håkon Norstrand

Utdypende om personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Det er kun Håkon Norstrand og prosjektansvarlig ved NMBU som har tilgang til lagrede data og vil bearbeide disse.

Data lagres i Microsoft skytjeneste, OneDrive. Data lagres ikke permanent i lokale eller private enheter. Ev. eneste bruk av lokale eller private enheter vil være ved opptak av intervju, opptak overføres snarest til skytjeneste og slettes fra enhet.

Lydfil vil bli lastet videre opp for transkribering i UIO tjenesten Autotekst (Whisper Open Ai). Lydfilene vil således slettes fortløpende.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysningene om deg basert på ditt samtykke etter Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

På oppdrag fra NMBU har personverntjenestene ved Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Masteroppgaven vil etter planen leveres 15.05.2025, og ev. utarbeidelse av relevante/tilhørende fagartikler vil bli utarbeidet i løpet av høsten 2025.

Alle opplysninger anonymiseres og lyd- og/eller videoopptak vil bli slettet, ved avslutning av prosjektet, og senest 15.12.2025.

Dine rettigheter

Så lenge det er mulig å identifisere deg i datamaterialet har du en rekke rettigheter, blant annet retten til å be om innsyn og sletting. Les mer her: <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/den-registrertes-rettigheter/>

Spørsmål

Hvis du har spørsmål eller vil utøve dine rettigheter, ta kontakt med:

- Hovedveileder/prosjektansvarlig: Per Kristian Rørstad, per.kristian.rorstad@nmbu.no, tlf: 67231709
- Masterstudent: Håkon H. Norstrand, hakon.haglund.norstrand@nmbu.no, tlf: 47290325
- Vårt personvernombud: Hanne Pernille Gulbrandsen, personvernombud@nmbu.no, tlf: 402 81 558

Hvis du har spørsmål knyttet til Sikts vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt på epost: personverntjenester@sikt.no, eller på telefon: 73 98 40 40.

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Innføring av krav om områderegulering for kraftanlegg – En styrking av lokaldemokratiet eller en byråkratisk hemske?», og har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til å delta i intervju, og at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg C - Intervjuguide

Intervjuguide

Håkon Norstrand

Guiden tilpasses til det enkelte intervju

Problemstilling

Hvordan påvirker innføringen av nye krav til områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg lokaldemokratiet og planleggingen av utbyggingsprosjekter, og hvordan kan kravene i plan- og bygningsloven og energiloven harmoniseres for å sikre en mer helhetlig prosess?

Underproblemstillinger:

- *Hvordan påvirker lovendringen lokaldemokratiet og lokal aksept?*
- *Hvordan påvirker lovendringen investerings- og utbygningsvilje?*
- *Hvordan kan behandlingsprosessene etter plan- og bygningsloven og energiloven samkjøres på en effektiv og hensiktsmessig måte?*

1. Introduksjon

- Velkommen og takk
- Bakgrunn for oppgaven og hvem jeg er
- Om formålet med intervjuet
- Praktisk gjennomføring av intervjuet og henvisning til utsendt informasjonsskriv

2. Bakgrunn – Hvem er du?

- Hvilke bakgrunn og rolle har du?
- Har du hatt en rolle i, eller kommet med innspill til, de relevante lovendringene?

3. Generelt om planprosessen

- Hvordan har du opplevd planprosessen før lovendringene
- Overordnet sett, hva er dine første inntrykk av det nye systemet

4. Lokaldemokrati og lokal aksept

- Hvordan tenker du at lovendringene vil påvirke kommunene sitt eierskap til utbygninger?
- Hvordan tror du at den lokale aksepten vil bli endret som følge av lovendringene?
- Hvordan er det for lokalpolitikkerne å stå i prosessen?
- Opplevs det som man blir bondefanget ved å si ja en gang?

5. Investerings- og utbygningsvilje

- Hvordan tror du at lovendringen vil påvirke investerings- og utbygningsvilje generelt?
- Vil lovendringene påvirke hvilke kommuner utbyggere ønsker å rette seg mot?

6. Samkjøring av planprosessene

- Hvordan oppfatter du departementene sin veileder om planlegging og konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg på land?
- Hva mener du må til for å sikre effektiv og god samkjøring?
- Har kommunene tilstrekkelig med ressurser og kompetanse for sitt nye ansvar? Ev. hva må til for at de skal få dette?

7. Avslutning

- Har du noen ytterligere kommentarer til hva vi har pratet om, eller andre forhold du ønsker å trekke frem?
- Har du innspill til prosjektet som helhet, og tanker om andre personer som bør delta i prosjektet?
- Stor takk for deltagelse i prosjektet!

Vedlegg D – Kodegrupper fra den tematiske analysen

Nummer	Kodegruppe
1	Aksept
2	Ansvar og eierfølelse
3	Bondefangeri
4	Fremdrift og saksbehandlingstid
5	Investeringsvilje og kapital
6	Kapasitet og kunnskap hos kommunene
7	Klagebehandling
8	Legitimiteten til prosjekter og prosess
9	Lokaldemokrati og debattklima
10	MTA og detaljering
11	Relasjon mellom utbygger og kommune
12	Risiko
13	Saksbehandlingsprosess
14	Samordning av prosesser mellom NVE og kommune
15	Tidlig stans i prosjekter
16	Tiltak for forbedring
17	Veien frem til lovendring
18	Vetorett
19	Vurdering av det gamle systemet
20	Vurderinga av nytt system



STORTINGET

Lovvedtak 120

(2022–2023)

(Første gangs behandling av lovvedtak)

Innst. 483 L (2022–2023), jf. Prop. 111 L (2022–2023)

I Stortingets møte 9. juni 2023 ble det gjort følgende

vedtak til lov

om endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land)

I

I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. gjøres følgende endring:

§ 2-2 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Konsesjon til vindkraftanlegg på land etter § 3-1 kan ikke gis før tiltaket er planavklart etter plan- og bygningsloven.

II

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 3-7 fjerde ledd skal lyde:

Etter samtykke fra kommunen kan konsesjonsmyndigheten etter energiloven sende et forslag til områderegulering for vindkraftanlegg på høring og legge forslaget ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene i § 12-10 for reguleringsplaner.

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

§ 6-4 tredje ledd skal lyde:

Departementet kan i den enkelte sak bestemme at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig arealplan. Dette gjelder ikke for konsesjon til vindkraftanlegg på land etter energiloven § 3-1.

Nåværende tredje ledd andre punktum blir nytt fjerde ledd og skal lyde:

Departementets vedtak om statlig arealplan kan ikke påklages.

§ 12-1 tredje ledd nytt fjerde til sjette punktum skal lyde:

Konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land etter energiloven skal likevel ha områderegulering. Reguleringen skal fastsette de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget. Departementet kan gi forskrift om samordningen mellom reguleringsplanprosessen for vindkraftanlegg og konsesjonsbehandlingen etter energiloven.

§ 12-2 andre ledd skal lyde:

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

Ny § 12-18 skal lyde:

§ 12-18 Begrensning i adgangen til å oppheve eller endre områderegulering for vindkraftanlegg

Områdereguleringer for vindkraftanlegg kan ikke oppheves eller endres i strid med konsesjon etter ener-

giloven fra konsesjonstidspunktet og fram til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt, uten etter samtykke fra departementet. Slikt samtykke kreves ikke dersom det er tiltakshaveren som fremmer forslag om endring av områdereguleringen.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette de ulike bestemmelsene i kraft til ulik tid.

Masud Gharahkhani

president



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway