Tiltak for raskere vindkraftprosesser, mer tillit, og mindre konflikt

Regjeringen arbeider nå med en kraftpakke som skal gi raskere vindkraftprosesser. WWF er enig i behovet for å raskt få ny kraft til omstilling i Norge, og at vindkraft har en viktig rolle å spille i kraftmiksen som vi trenger for omstilling, men naturhensyn må ivaretas i prosessen

I Norge er det frem for alt konflikter som har bremset utviklingen av vindkraft. Derfor er det nødvendig å se på hva som førte til disse konfliktene – både rent praktisk i konsesjonssystemet, og rent opinionsmessig hos befolkningen – for å finne grep som *faktisk* fører til raskere utbygging.

Nesten åtte av ti arealplaner hos norske kommuner er møtt med innsigelser de siste ti årene, og miljøvernhensyn topper tydelig begrunnelsene for innsigelsene[1]. Samtidig viser en opinionsundersøkelse finansiert av Fornybar Norge i 2024 at den aller viktigste faktoren for få vindkraftmotstandere til å snu i sin oppfatning om vindkraft er bedre ivaretagelse av natur[2].

Oppfatningen om at vindkraftutbygging i Norge så langt ikke har ivaretatt natur godt nok er langt på vei forårsaket av valget av plassering av vindkraften. En rapport fra NINA i 2020 viste f.eks. at nesten tre fjerdedeler av vindkraften var blitt plassert i viktige leveområder for truede arter[3].

Det kan fremstå fristende å tenke at fjerning av innsigelsesretten i konsesjonssystemet ville ført til raskere prosesser. Men siden systemet mangler andre tydelige mekanismer for å ivareta natur risikerer dette å føre til mer unødvendig ødeleggelse av natur og *større* folkelig motstand – noe som tidligere har ført til fullstendig stopp for *all* vindkraftutbygging.

Et system med mekanismer som heller styrer utbygging vekk fra vår mest verdifulle natur, og tar bedre hensyn til natur, ville i stedet gi færre *begrunnelser* til innsigelser, og *mer* folkelig oppslutning. Dette er i tråd med EU-kommisjonens hovedanbefalinger for å få rask vindkraftutbygging, som er å involvere miljømyndighetene tidlig i konsesjonsprosessen, og system for å flagge potensiell konflikt allerede før søknadsprosessen[4].

Erfaringer fra Sverige, Tyskland og Frankrike viser også at naturhensyn kan bygges inn i en tydelig konsesjonsprosess som gir miljøet større institusjonell tyngde, og raskere kraftutbygging. Norge kan lære av europeiske land som har integrert miljøkrav tydelig i behandlingen av vindkraft, der naturhensyn kommer tidlig inn, og står sentralt i beslutningsgrunnlaget.

Under følger WWFs anbefalinger for å få rask vindkraftutbygging som ivaretar norsk natur - noe som bidrar til regjeringens målsetninger om å oppfylle forpliktelsene både til Parisavtalen og FNs naturavtale.

---

[1] Fra SSB-statistikk presentert i artikkelen: Nesten åtte av ti kommunale arealplaner får innsigelser publisert i Tidsskriftet Plan 290926

[2] 70% i undersøkelsen oppgir at bedre ivaretagelse av natur er den viktigste for at de skal bli positive til vindkraftutbygging, se kapitell 4. *Motstanden mot vindkraft er i avgjørende grad knyttet til natur* i rapporten *Sammfunnsaksept for mer fornybar energi i kommunene* fra Fornybar Norge 2024: samfunnsaksept_v3.pdf

[3] Se Vindkraftkonsesjoner opp mot WWFs kriterier for utbygging

[4] Se EU-kommisjonens Permitting schemes and process på energy.ec.europa.eu

Styr unna de verste konfliktene ved å definere hjemmel for tidlig avslag tydelig

I 2025 fikk Norge hjemmel for tidlig avslag for vindkraft. Dette inkluderer om prosjektet berører et vernet område og vil ha direkte innvirkning på verneverdiene, om prosjektet ligger i områder med særlig fare for naturskade, eller om prosjektet vil gi vesentlige ulemper for miljø eller annen arealbruk som klart overstiger nytten av tiltaket[5].

Basert på dette gav NVE Davvi vindkraftprosjekt tidlig avslag i 2025. Inga Nordberg, direktør for energi- og konsesjonsavdelingen i NVE, henviste til at «Davvi vindkraftverk ville gitt store, irreversible inngrep i Norges nest største sammenhengende naturområde definert som villmark. I tillegg har vi lagt vekt på at området rundt det planlagte vindkraftverket har stor betydning for samisk kultur og tradisjonell bruk».

Med tanke på at prosjektet ligger i en av de siste sammenhengende villmarksområdene i Norge, som er viktig for de siste bestandene av alvorlig truede arter som fjellrev og dverggås, at reindriftssamer som har rettigheter i området er mot prosjektet, og at det inneholder hellige fjell, virker loven å ha fungert hensiktsmessig[6].

For en uke siden åpnet imidlertid Energidepartementet (ED) saken igjen etter at utbygger anket den[7]. Dette kan føre til konflikter større enn Fosensaken, siden prosjektet ikke bare påvirker urfolks rettigheter og samisk kulturutøvelse, men dessuten er plassert i villmark som vi kun har 11% igjen av, og uunngåelig vil føre til skade på kritisk truede bestander. På denne måten risikerer vindkraft igjen til å bli et symbol på enorme naturødeleggelser, hvilket vil kunne styrke den negative opinionen mot vindkraft.

Hvis kriteriene for tidlig avslag ikke hadde gitt så stort tolkningsrom, men snarere vært tydelig definert, hadde ikke ED måttet håndtere en anke. I stedet hadde både statens og utbyggerens ressurser kunnet vært rettet mot utbygging i områder som innebærer mindre naturskade og lavere konfliktnivå. Tydelig definerte kriterier for tidlig avslag ville føre til at utbyggere selv styrer vekk fra disse områdene fremover, og heller retter seg mot en mindre konfliktfylt plassering.

I Miljødirektoratets egen rapport om *Håndteringen av miljøhensyn i konsesjonsordningen* fra 2015 er en av hovedanbefalingene utsiling av særlig konfliktfylte prosjekter i en tidlig fase[8].

Når forslag til endringer i energiloven var på høring i 2024 spilte WWF sammen med Naturvernforbundet, Den Norske Turistforening, BirdLife Norge, Sabima og Norsk Friluftsliv inn at følgende konkrete kriterier for hjemmel til tidlig avslag skulle defineres i lovteksten[9]:

- Inngrepsfrie naturområder i Norge (INON)[10] og områder med truede[11] og utvalgte naturtyper[12]
- Viktige leveområder og trekkområder for truede arter[13], herunder IBAs[14]/KBAs[15]

---

[5] § 2-1.(Melding med forslag til utredningsprogram) i Lov om endringer i energiloven. se: Lov om endringer i energiloven (tidlig saksavslutning mv.) - Lovdata

[6] Allerede i 2020 skrev WWF i Norge og Finland sammen brev til energiminster Tina Bru og Stortingets miljø- og energikomitee og bad dem om å stanse prosjektet på grund av dokumenterte naturverdier, se 20201120_Davvi-vindkraftpark_WWF-NOF.pdf I 2023 skrev vi en høringsuttalelse sammen med fem andre organisasjoner som dokumenterte det samme, se Fellesuttale-Davvi-080923.pdf Finske regeringen bad også Norge om å stanse prosjektet pga påvirkning av naturen på den finske siden.

[7] Se Energidepartementet opphever NVEs avslag på Davvi vindkraftverk - regjeringen.no 300926

[8] Se *vindkraft-miljohensyn-konsesjonsordningen201015.pdf

[9] Se hele innspillet på Høringssvar-fra-WWF-om-endringer-i-energiloven-130924.pdf

[10] Se https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvakingarealplanlegging/naturkartlegging/Inngrepsfrie-naturomrader/

[11] Se https://www.artsdatabanken.no/Pages/334452/Naturtyper

[12] Se https://kartkatalog.miljodirektoratet.no/Dataset/Details/1007

[13] Se https://artsdatabanken.no/lister/rodlisteforarter/2021

[14] Se https://www.birdlife.no/prosjekter/iba/

[15] Se https://datazone.birdlife.org/home

- Natur med særlig stort karbonopptak og -lagringsevne
- Områder definert som nasjonalt og regionalt[16] viktige friluftslivsområder[17]

WWF mener at hjemmel for tidlig avslag i tillegg bør gis da konsesjon ville bryte mot FNs prinsipper om fritt og informert forhåndssamtykke, (Free Prior and Informed Consent, FPIC), fra urfolk som av hevd opererer i et område og har urfolksrettigheter. Altså, der det er tydelig at disse ikke vil gi sitt samtykke til prosjektet, og godkjenne at det bygges i et område hvor de har urfolksrettigheter. Rettssaken rundt Fosen vindpark viser at det er et stort behov for dette ved valg av plassering.

Når ED nå åpner for endringer i energiloven for å legge til rette for raskere kraftutbygging, er det å styrke hjemmelen for tidlig avslag ytterligere ved å tilføye kriteriene over ett av de viktigste og enkleste grepene som kan tas.

Inkluder kraftutbygging i et nasjonalt rammeverk for areanøytralitet – og kickstarte med kartlegging

Regjeringen har nedsatt et utvalg om arealnøytralitet som skal levere en NOU om et nasjonalt rammeverk for arealnøytralitet innen utgangen av 2027[18]. Hvis kraftutbygging inkluderes i dette rammeverket vil det bli et viktig verktøy for å styre vindkraftprosjekter til områder med minst mulig naturpåvirkning, og kompensere tapet av natur der det ikke kan unngås.

For at rammeverket skal kunne brukes raskest mulig for vindkraftutbygging, er det imidlertid viktig at regjeringen allerede nå setter i gang kartlegging av potensialet for vindkraft på grå arealer og i områder med lav naturverdi, og prioriterer konsesjon i disse områdene når kunnskapen er på plass[19].

Det bør avsettes et budsjett for denne kartleggingen, og forrang for konsesjonsbehandling av prosjekter i de utpekte områdene bør slås fast i energiloven, tilhørende forordning eller veiledning. Dette bør inkluderes i kraftpakken.

Lær fra Sverige, Tyskland og Frankrike – gjør miljø sentralt i konsesjonssystemet, og lovfest tiltakshierarkiet

Mens vindkraftutbyggingen i Norge har bremset opp, bygges det fortsatt betydelige mengder ny vindkraft i flere andre europeiske land. Tyskland bygget for eksempel 5,7 GW og Sverige 1,8 GW bare i 2025[20]. Samtidig har miljø en *større* institusjonell tyngde i konsesjonssystemene, og en *mer* sentral plass i beslutningsgrunnlaget i disse landene.

I Norge ligger konsesjonsmyndigheten for større landvind hos energimyndighetene, mens miljømyndighetene gir kunnskap og miljøfaglige vurderinger. Miljødirektoratet arbeider overordnet med kunnskapsgrunnlag, mens miljøforvaltningen deltar direkte i landvindsaker gjennom statsforvalterne og kommunene.

I blant annet Frankrike, Tyskland, og Sverige er sentrale miljøkrav i større grad integrert direkte i tillatelsesregimet, samtidig som de har hatt en betydelig raskere utbyggingstakt enn i Norge. De illustrerer modeller der natur og miljø ikke bare kommer inn som en uttalelse på siden av energikonsesjonen. I Frankrike omfattes vindkrafttillatelsen eksplisitt av en integrert miljøtillatelse, '*autorisation environnementale*', som samler flere miljø- og naturvernavgjørelser. I Tyskland samler *BImSchG*-tillatelsen flere tillatelser, samtidig som natur- og artsvern inngår

[16] Se https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2024/juni-2024/skal-kartlegge-regionalt-viktige-friluftslivsomrader/
[17] Se https://kartkatalog.miljodirektoratet.no/MapService/Details/friluftsliv_kartlagt
[18] Se Regjeringen oppnevner utvalg om arealnøytralitet - regjeringen.no
[19] Asplan Viak har forslag til hvordan denne kartleggingen kan gjennomføres.
[20] WindEurope: Wind energy in Europe 2025, se WindEurope-European-Stats-2025.pdf

direkte i vurderingen. [21]. I Sverige behandles større vindkraftverk tydelig som miljøfarlig virksomhet etter *miljøbalken*, slik at miljøprøvingen står sentralt i selve tillatelsen[22].

I sin rapport om håndteringen av miljøhensyn i den norske konsesjonsordningen sier Miljødirektoratet at det er mangelfullt beskrevet hvordan miljøhensyn er vektlagt i NVEs prioriteringsrunder. Dette til tross for at ivaretakelse av miljøhensyn har blitt fremhevet som et viktig formål eller kriterium for alle de silingsverktøyene som har blitt etablert. En gjennomgang de har gjort av et utvalg prosjekter viser at beskrivelsen av mulige negative miljøvirkninger i meldingene stort sett er relativt overfladiske, og at de sjelden konkretiserer konfliktpotensialet. Etter Miljødirektoratets vurdering kan det i «bakgrunn for vedtak» også være vanskelig å se hva som er lagt vekt på i avveiingen mellom hensyn til miljøverdier og samfunnsnytte. I omtalen av konsekvensene for miljøverdiene vises ofte til utbyggers utredninger og mindre grad til miljømyndighetenes vurderinger, uten at det begrunnes.

Om innsigelser skriver de at «Grunnlaget for innsigelsene spenner fra ganske konkrete konflikter til mer overordnede forhold. Regionale miljømyndigheters innsigelser som gjelder konkrete forhold, synes å fungere etter intensjonen. Samtidig synes det som innsigelser i noen tilfeller brukes for å komme i dialog med konsesjonsmyndigheten. Bedre og mer kontakt mellom konsesjonsmyndigheten og regionale miljømyndigheter, og klarere begrunnelser når miljøforvaltningens høringsuttalelser blir avvist, ville etter vårt skjønn bidra vesentlig på dette punktet». [23].

Norge kan lære av europeiske land som har integrert miljøkrav tydelig og tidlig i behandlingen av vindkraft. Målet bør være en kraftutbygging der naturhensyn kommer tidlig inn og står sentralt i beslutningsgrunnlaget.

I Frankrike[24] og Tyskland[25] er *tiltakshierarkiet* også mer eksplisitt rettslig integrert i miljø- og tillatelsessystemet enn i den norske vindkraftkonsesjonen. Dette innebærer at *unngåelse* av skade før *avbøting* og *kompensasjon* er tydeligere koblet til deres rettslige miljø-/tillatelsesregimer, og at *lokalisering* får større betydelse.

Tiltakshierarkiet bør være styrende for hele vindkraftprosessen, ikke bare et prinsipp i arealplanleggingen. Før et prosjekt kan gå videre, må det dokumenteres at naturinngrep så langt som mulig er unngått gjennom valg av område og utforming. Først deretter bør avbøtende tiltak og kompensasjon vurderes. Frankrike og Tyskland viser hvordan unngåelsesplikten kan gis en tydeligere plass i selve tillatelsessystemet.

Naturhensyn må inn før vindkraftprosjektene er låst, ikke først når konflikten har oppstått. Miljømyndighetene bør derfor få en tydeligere formell rolle i tidlig arealsiling, kravene til konsekvensutredninger, og en obligatorisk miljøfaglig vurdering før konsesjonsvedtak. Dersom NVE går imot den miljøfaglige anbefalingen, bør det stilles krav om særskilt begrunnelse.

Raskere konsesjonsprosesser må ikke bety svakere naturhensyn, men bedre konfliktløsning. Da må miljømyndighetene få andre virkemidler enn innsigelsesretten som gir reell innflytelse. Naturkonfliktene må avklares tidlig, miljømyndighetene bør få en sterk rolle i konsekvensutredningene, og vesentlige miljøfaglige innvendinger må behandles tydelig før konsesjon gis. Slik kan vi bygge mer kraft raskere, samtidig som vi styrer utbyggingen bort fra den mest verdifulle naturen.

---

[21] Se Administrative authorization process | Clean energy for EU islands og Genehmigung - Fachagentur Wind und Solar
[22] Se Environmentally hazardous activities | Länsstyrelsen og Administrative authorisation process | Clean energy for EU islands
[23] Se *vindkraft-miljohensyn-konsesjonsordningen201015.pdf
[24] I Frankrike krever den nasjonale ERC-sekvensen at man først skal *unngå*, deretter *redusere* og til slutt *kompensere*. Franske myndigheter sier at miljø skal inn allerede ved valg av prosjekt, lokalisering og til og med vurderingen av prosjektets hensiktsmessighet. Se Doctrine ERC.pdf og Éviter, réduire et compenser les impacts sur l'environnement | Ministères Transition écologique, Aménagement du Territoire, Transports, Ville et Logement
[25] I Tyskland skal naturinngrep skal primært unngås. Hvis det ikke er mulig, følger krav om utjevnings-/erstatningstiltak. Ordningen anvendes også på vindkraftprosjekter. Se https://www.bfn.de/eingriffsregelung-und-bundeskompensationsverordnung og PowerPoint-Präsentation