



# FYLKESMANNEN I SOGN OG FJORDANE

Sakshandsamar: Tore Larsen  
Telefon: 57 65 51 52  
E-post: tla@fmsf.no

Vår dato  
23.09.2010  
Dykkar dato  
08.06.2010

Vår referanse  
2007/1993 - 421.2  
Dykkar referanse

Sogn og Fjordane fylkeskommune  
Askedalen 2  
6863 Leikanger

## Uttale til regional plan for vindkraft - offentlig høyring

Vi viser til utlegging av Regional plan for vindkraft til offentlig ettersyn, utlyst av Sogn og Fjordane fylkeskommune i brev av 8.6.2010. Arbeidet med planen tok til i 2007, og skal leggje grunnlaget for ei meir heilskapleg vurdering av konsekvensane av vindkraftutbygging i fylket. Fylkesmannen har delteke i den faggruppa som har arbeidd med grunnlagsmaterialet til planen.

Vindkraftanlegg fører med seg fysiske inngrep i form av sjølve vindmøllene, med fundament og oppstillingsplass, interne vegar og kablar mellom møllene, servicebygg, transformator, overføringslinjer, og vegar inn i området. I mange tilfelle vil det også vere behov for å etablere nye kaianlegg for å ta i mot møllene. Fordi vindkraftanlegga såleis legg band på store landareal, kjem dei ofte i konflikt med andre viktige samfunnsomsyn, som landskapsverdiar, biologisk mangfald, kulturminne/kulturmiljø, friluftsliv og reiseliv. Vi ser derfor positivt på formuleringa i innleiinga til Regional plan for vindkraft om at "mål om lågast mogleg miljø-/samfunnskostnad per kWh tilseier at vi bør konsentrere vindkraftutbygging til store anlegg der det er gode vindforhold, høveleg infrastruktur og *akseptabelt konfliktnivå i forhold til andre samfunnsomsyn*" (vår utheving).

Etter vårt syn er det nettopp det å kome fram til eit akseptabelt konfliktnivå i høve andre interesser som er den største verdien ved ein regional plan for vindkraft. Ein regional plan gir, i alle fall i teorien, høve til både å vurdere sumverknader av vindkraftutbygging og å lokalisere vindkraftanlegga til stader der vindressursane er gode nok, samtidig som anlegga er minst mogleg til skade for andre interesser. I utgangspunktet er dette også ein viktig del av grunnlaget for planen, slik det går fram av planprogrammet for Regional plan for vindkraft, som blei vedtatt av fylkesutvalet våren 2008:

### *Overordna mål:*

Planarbeidet bør leggje til rette for at Sogn og Fjordane kan bli eit pilotfylke i arbeidet med å auke produksjon av energi ved å utnytte vindkraft.

### *Operative mål:*

- kartlegge ressursar og avklare arealbruk for produksjon av vindkraft i fylket. Vidare er målet å kartlegge potensiale og utfordringar for ulike næringsinteresser.
- samle kunnskap om viktige regionale og nasjonale verdiar i mulege utbyggingsområde, for deretter å fastsette retningslinjer som sikrar at desse verdiane vert teke tilfredsstillande omsyn til, ved handsaming av konsesjonssøknader. Dei retningslinjene vi fastset skal medverke til å minimalisere uheldige konsekvensar av vindkraftutbygging, slik som tap av naturmangfald, friluftsområde, kulturminne og landskapsverdiar.

Det blir i høyringsbrevet bede særskilt om innspel til planen sine retningslinjer i kapittel 4, og elles innspel om eventuelle feil eller manglar ved omtalen av arealinteresser i kapittel 2 og 3.

Hovudkontor  
Njøsavegen 2, 6863 Leikanger  
Telefon: 57 65 50 00  
Telefaks: 57 65 50 05  
Org.nr 974 763 907

Landbruksavdelinga  
Fjellvegen 11, 6800 Førde  
Postboks 14, 6801 Førde  
Telefon: 57 65 50 00  
Telefaks: 57 72 32 50

E-post:  
post@fmsf.no  
Internett:  
www.fylkesmannen.no/sfj

## Kommentarar til dei ulike delane av Regional plan for vindkraft

### Kapittel 1

Dette kapitlet er av orienterande art, med informasjon om regelverk, føresetnader og metodar som er brukt i arbeidet. Det er ut frå gitte kriterium avgrensa analyseområde (potensielt aktuelle for vindkraftutbygging) på om lag 2000 km<sup>2</sup>. Av dette blir det oppgitt at det ut frå venta tilgang på nettkapasitet kan bli bygd ut 1500 MW vindkraft i fylket, noko som tilsvarer eit arealkrav på inntil 150-300 km<sup>2</sup>, eller om lag ein tidel av aktuelt areal (Vindkraftforum Sogn og Fjordane, vedtatt skipa av fylkesutvalet med overordna mål "å sikre utbygging og drift av vindkraft på brei front i fylket", har bidrege med siste del av kapittel 1, der det er vurdert at det kan byggast ut 1750 MW vindkraft. Avviket er likevel ikkje så stort at det i særleg grad påverkar det rundt formulerte arealkravet på 150-300 km<sup>2</sup>).

Dei nemnte analyseareala har ein kome fram til ved å dele planområdet i mindre einingar, i praksis høgdedrag avgrensa av dalføre som naturleg set grenser for vindkraftutnytting. Krav til analyseområda er følgjande:

- A. Ein kjerne med vindressursar på minimum 7,0 m/s årsmiddelvind.
- B. Minimum 500 meter frå busetnad.
- C. Ikkje del av verneområde (etter tidlegare naturvernlova, no områdevern etter naturmangfaldlova).
- D. minimum 10 km<sup>2</sup> samanhengande areal.

Det siste punktet betyr at ein har hatt ønske om å leggje seg på ei linje som tilseier å konsentrere vindkraftutbygging til eit mindre tal store anlegg framfor fleire små, i tråd med dei tidlegare nemnte formuleringane i innleiinga til planen. Vi noterer dette, men har ikkje nokon klar meining om kva som vil vere best, da både store og små vindkraftanlegg har sine føremoner og ulemper.

Del 1.2.2 skildrar kva skala ein har brukt for vurdering av samla konfliktpotensial i dei ulike analyseområda. I teksten er det berre opplyst *kvar* ein har valt å legge grensene mellom lite, middels og stort konfliktpotensial, utan at det er grunngitt *kvifor* ein har valt desse grensene. Dette er eit svært sentralt punkt i planen, og vi vil kome meir inn på dette i kommentarane til kapittel 4.

### Kapittel 2

Denne delen av planen legg fram kunnskapsgrunnlaget for dei vurderingane som er gjort for å kome fram til konfliktnivå i dei ulike analyseområda. Det er lagt ned eit relativt omfattande arbeid med å vise til bakgrunnsmaterial i form av databasar, nasjonale retningslinjer og internasjonale konvensjonar for dei ulike tema som er drøfta, i tillegg til dei nasjonale retningslinjene for planlegging og lokalisering av vindkraftverk. Landskap, biologisk mangfald, inngrepsfrie naturområde og kulturminne blir gjennomgått i størst detalj, mens friluftsliv, reiseliv, landbruk, sjøfart/fiskeri, støy og kommunikasjonsanlegg blir meir summarisk gjennomgått. Vi ser i utgangspunktet ikkje noko kritikkverdig i dette, da dei ulike tema har ulike føresetnader for både kartfesting, verdisetting og vurdering av konfliktpotensial.

Det bør likevel nemnast at det varierer mye frå tema til tema i kva grad det er mogleg å spore kva vurderingar som ligg til grunn for rangering av konfliktpotensial. For biologisk mangfald, inngrepsfrie naturområde og friluftsliv er det skildra til dels svært konkret korleis ein reknar ut konfliktpotensial (sjølv om det også der blir opna for ein viss bruk av skjønn), mens ein når det gjeld kulturminne har vore nøydd til å gjere meir eller mindre subjektive vurderingar frå stad til stad ut frå kunnskap om førekomstar og potensial for funn. For landskap er det gjort eit spesialbestilt analysearbeid med inndeling i landskapstypar som skal gjere det mogleg å gjere vurderingar av kva som er vanlege landskap og kva som er sjeldne landskap. Om ein på denne måten har klart å gjere landskapsvurderingar særleg meir objektive, er vi likevel i tvil om. I planen er det presentert eit kart der verddivurdering er basert på slike landskapssamanhengar, mens arbeidsgruppa som jobba med planen hadde tilgang på eit anna kart med vurderingar på meir detaljert nivå (mindre arealeiningar). Verdisetjinga der er annleis, noko som i praksis betyr at landskapsverdiane er avhengige av kva skala landskapet blir vurdert i. Når det gjeld landbruk,

står det at "område der landbrukets kulturlandskap kan verte avgjerande for næringsutvikling" har fått stort konfliktpotensial. Det går ikkje fram korleis ein i tabellane i kapittel 3 har kome fram til middels konfliktpotensial med landbruksinteresser. For reiseliv, sjøfart/fiskeri, støy og kommunikasjonsanlegg er det ikkje gjort konfliktvurderingar. Dels er dette dels heller ikkje særleg relevant for denne planen (sjøfart/fiskeri), dels metodisk svært vanskeleg (reiseliv). Dei ulike metodane for rangering av konfliktpotensial bør likevel utdjupast nærare, slik at det går tydelegare fram korleis dette er vurdert for kvart tema.

### **Kapittel 3 og 4**

Her blir den kunnskapen som er omtalt i kapittel 2 presentert i detalj, og konfliktpotensial for dei ulike tema sett saman til ein samla verdi for konfliktpotensialet i kvart av dei 105 analyseområda som planområdet er delt inn i. Presentasjonen blir gitt regionvis, og gir eit greitt oversyn. Ein har tatt konsekvensen av at nokre tema er mindre relevante og/eller vanskelegare å gi meningsfylte konfliktvurderingar av, og reiseliv, sjøfart/fiskeri, støy og kommunikasjonsanlegg er ikkje tatt med i tabellane som viser graderte konfliktpotensial. Sjølv om desse tema ikkje er med vidare, er det likevel av verdi at dei blir omtalte i kapittel 2, det viser for det første at ein har vurdert også desse tema, og for det andre illustrerer det dei metodiske problema ved kartlegging av samla konfliktpotensial.

Eitt av desse problema er vekting av dei ulike tema i ei samla vurdering. I denne planen er det ikkje gjort ei slik vekting, det vil seie at alle tema veger like mye. Vi er ikkje utan vidare einige i at dette er ein akseptabel framgangsmåte, særleg med tanke på at dei ulike tema er ulikt vanskelege å konfliktvurdere. Ei løysing er å gje ei høgare vekting til tema som har eit konkretisert datagrunnlag, og ein klår og mest mogleg objektiv metodikk for konfliktvurdering. Ein annan kan vere å fjerne dei tema som i størst grad manglar dette. Dette er likevel ikkje ein vesentleg innvending mot Regional plan for vindkraft i Sogn og Fjordane, for stort sett ser det ut til at talverdiane for samla konfliktpotensial i tabellane i kapittel 3 er nokolunde representative for dei fagtema det blir tatt utgangspunkt i.

Problemet ligg i kva grenseverdier ein skal setje for stort, middels og lite konfliktpotensial i analyseområda. Dei fylkeskommunale retningslinjene i del 4.1 seier i punkt 2 at "Utbygging av vindkraftanlegg skal vurderast i område med lite og middels konfliktpotensial", noko som i praksis betyr at val av grenseverdiane vil vege tungt når det gjeld kva område som kan byggjast ut. I planen blir denne forklaringa på val av grenseverdier gitt (del 1.2.2 på side 6, og del 4 på side 63):

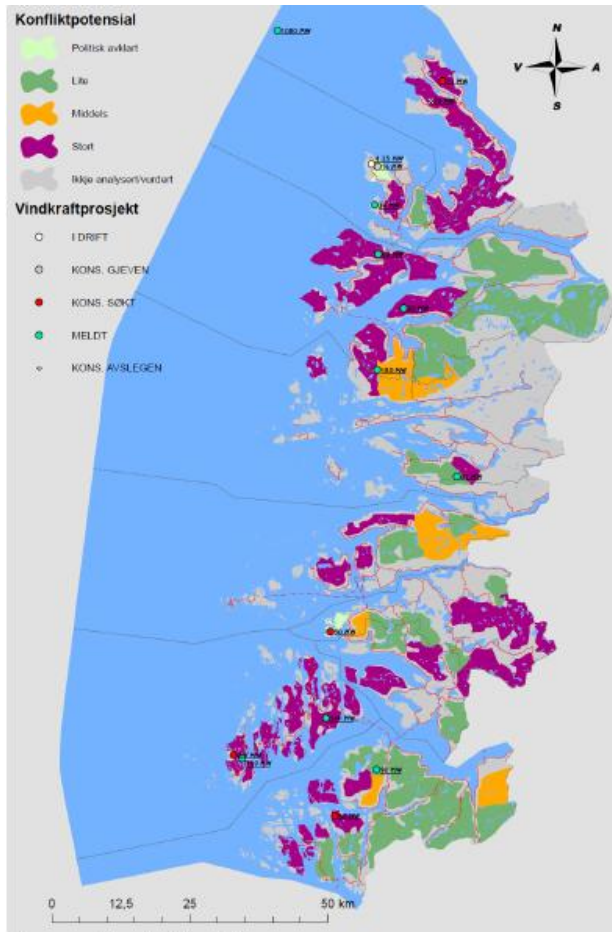
*"Kvart fagtema kan enten ha lite konfliktpotensial som svarar til 1 poeng, middels konfliktpotensial som svarar til 3 poeng og stort konfliktpotensial som svarar til 5 poeng. Det lågaste samla konfliktpotensialet eit analyseområde kan oppnå er følgjende  $6 \times 1$  poeng = 6 poeng. Den høgaste konfliktpotensialet er tilsvarende  $6 \times 5$  poeng = 30 poeng. Vi har definert 6-10 poeng som lite konfliktpotensial, 11-18 poeng som middels konfliktpotensial og 18 – 30 poeng som stort konfliktpotensial."*

Det ligg ikkje føre nokon form for fagleg grunngeving for valet av grenseverdier, og dette sparkar etter vårt syn beina under heile det faglege fundamentet planen er bygd på. Faktadelen av Regional plan for vindkraft er utarbeidd på grunnlag av innspel frå fleire ulike fagfelt som kulturminne, biologi, landbruk m.m. Dei som har bidrege her, har på fagleg grunnlag vurdert konfliktpotensialet i analyseområda innanfor sine fagfelt, men dei har ikkje fått gjennomslag for sitt syn på kvar grenseverdiane skal setjast for samla konfliktpotensial i analyseområda. Den vurderinga har fylkesutvalet gjort politisk, utan å grunnge det valet som er gjort.

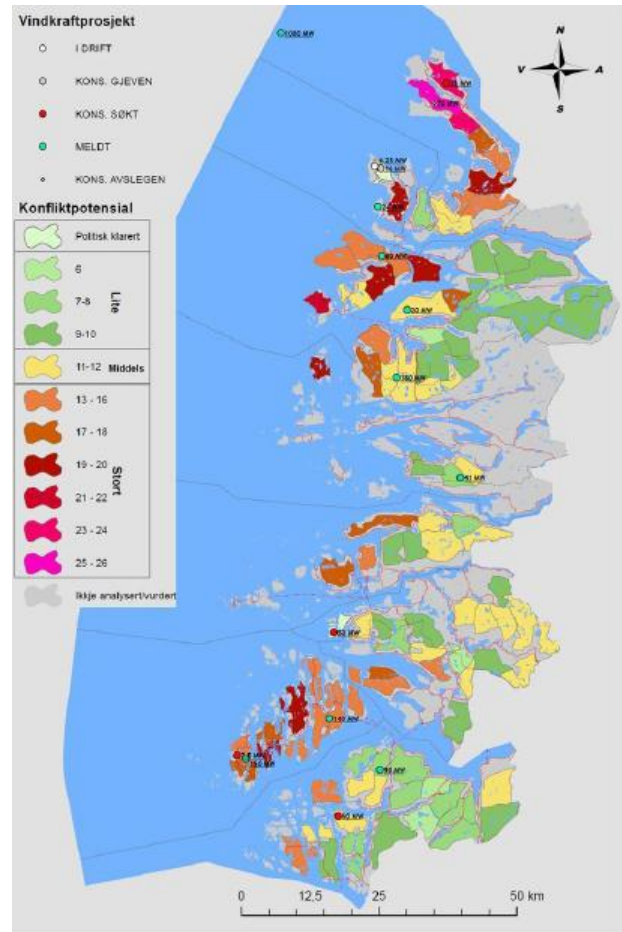
Faggruppa som arbeidde med planen, la fram sitt første framlegg for fylkesutvalet 9. mars. Framlegget inkluderte eit kart over planområdet der samla konfliktpotensial for kvart av analyseområda var representert som lite, middels eller stort, ut frå vurderingar av konfliktpotensial for kvart einskilt fagtema. Fylkesutvalet bad om å få ein meir detaljert skala for samla konfliktpotensial, og eit nytt framlegg blei utarbeidd av faggruppa utover våren (inkludert fleire orienteringar til fylkesutvalet undervegs) og lagt fram 25. mai. Samla konfliktpotensial for

kvart enkelt analyseområde blei rekna om til ein poengskala, slik at det kom fram fleire gradar av konfliktpotensial. Dei to framlegga er framstilt på karta under.

Faggruppa sitt framlegg, 9. mars 2010



Faggruppa sitt framlegg 25. mai 2010



Poengskalaen i framlegget 25. mai gjorde det nødvendig å definere grenseverdiar for kva som skulle vere lite, middels eller stort konfliktpotensial i kvart analyseområde. Faggruppa definerte at analyseområde med 10 poeng eller mindre har lite konfliktpotensial, mens område med 11-12 poeng har middels, og dei med 13 eller meir har stort konfliktpotensial. Fordelinga mellom lite, middels eller stort konfliktpotensial liknar i store trekk på fordelinga frå 9. mars, men 16 analyseområde har fått samla konfliktpotensial endra frå stort til middels eller lite.

Framlegget mangla ein utførleg argumentasjon for valet av grenseverdiar, og den nye poengskalaen opna dermed for diskusjon om kvar grensene skal gå. Fylkesutvalet bestemte på møtet 25. mai at den øvre grenseverdien for middels konfliktpotensial skulle flyttast frå 12 til 18 poeng, som vist på klippet til høgre. I høve til faggruppa sitt framlegg betyr dette at dei brune områda på kartet, 27 i talet, blei omdefinerte frå å ha stort konfliktpotensial i faggruppa sitt framlegg til å få middels konfliktpotensial i høyringsframlegget.

**Fagleg vurdering av framlegget til konfliktpotensial**

Kartet som viser konfliktpotensialet med miljø og andre interesser vil i utgangspunktet vere ein sentral reiskap i utviklinga av vindkraftbasert industri i Sogn og Fjordane, da det "avklarar kor fylkeskommunen i utgangspunktet finn det akseptabelt at vindkraftanlegg blir etablert" (sitat frå høyringsbrevet).



Dei 105 analyseområda fordeler seg slik med tanke på konfliktpotensial (verdi for konfliktpotensial øvst, og tal analyseområde med dette konfliktpotensialet under):

6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
4	-	13	-	24	-	26	-	11	-	7	-	9	-	7	-	1	-	2	-	1

Etter faggruppa si inndeling har 41 analyseområde lite konfliktpotensial, 26 har middels og 38 har stort. Fylkesutvalet meiner at tala skal vere 41, 52 og 11, eller med andre ord at 93 område er definerte til å ha så lite konflikt med andre interesser at dei etter retningslinene i del 4.1 er eigna for vindkraftanlegg, mens i 11 område skal vindkraftanlegg i utgangspunktet ikkje prioriterast.

Analyseområdet Håfjellet på Ytre Sula i Solund kommune kan brukast som døme. Området har ifølgje faggruppa som har arbeidd med Regional plan for vindkraft stort konfliktpotensial (18 poeng), mens fylkesutvalet har vedtatt at konfliktpotensialet her er middels. Ifølgje Fylkesmannen sin raudlistebase er det tre påviste og ein sannsynleg hekkeplass for havørn i analyseområdet, i tillegg til ein eldre hekkeplass for hubro (status i dag er uvis). Analyseområdet omfattar delar av aksjonsområdet for totalt åtte par kollisjonsutsette raudliste- og ansvarsartar, det vil seie at desse åtte para hekkar i eller rundt området. For seks av desse er aksjonsområdet "vesentleg påverka". Området har dessutan inngrepsfrie naturområde (INON) som omfattar delar av kyststripa på Ytre Sula, og det ligg like på innsida av det nasjonalt prioriterte kulturlandskapet på Utvær. Etter retningslinjene for planlegging av vindkraftverk frå MD og OED, er det i dette analyseområdet svært stort konfliktpotensial i høve til landskap ("landskap sjeldne i nasjonal eller internasjonal samanheng" (den devonske konglomeratkysten i Sogn og Fjordane)), biologisk mangfald ("i leveområder til arter som er sterkt truet" og "i leveområdet til arter på Bonn-konvensjonens liste 1 og Bern-konvensjonens liste 2", og INON ("INON-områder som går ubrutt fra fjord til fjell"). I tillegg ligg området mest truleg midt i hovudleia for fugletrekket langs kysten. Etter Fylkesmannen si meining er det ikkje fagleg forsvarleg at eit areal med slike kvalitetar blir klassifisert til å kome i første rekke blant område som kan opnast for vindkraftutbygging.

Analyseområdet Steinheia på Bremangerlandet har ifølgje dei nasjonale retningslinjene for planlegging av vindkraftverk svært stort konfliktpotensial i høve dei same tema som nemnt over (i tillegg har det INON sone 1), men har berre 14 poeng på skalaen for samla konfliktpotensial. Faggruppa som har arbeidd med Regional plan for vindkraft har etter vårt syn vore temmeleg forsiktige i si klassifisering, og dette gjer at store natur- og miljøverdiar eksponerast for utbygging sjølv ved relativt små endringar av grenseverdiane.

Den endringa som fylkesutvalet har gjort med grenseverdiane er utan fagleg grunngeving. Den kan etter vårt syn ikkje forsvarast ved argument om tilstrekkeleg spelerom for vindkraftindustrien. I framlegget frå faggruppa er det rekna ut at analyseområda med lite og middels konfliktpotensial har eit produksjonspotensial på 5000 MW. Ettersom det neppe er mogleg å bygge ut meir enn maksimalt 1500-1750 MW (tilsvarande ein dryg tidel av analysert areal i planen) sjølv etter ein vesentleg oppgradering av linjenettet i fylket, er det - med godt monn - ikkje behov for å opne område som faggruppa har definert til å ha stort konfliktpotensial. Dei fylkeskommunale retningslinjene i punkt 4.1 legg opp til å bygge ut 1000 MW innan år 2025.

Den unødvendig ekspansive og fagleg ugrunna arealdelen av høyringsframlegget legg etter vårt syn opp til unødige konflikhtar mellom vindkraftutbygging på den eine sida, og miljørelaterte interesser på den andre. Regional plan for vindkraft er, i den utgåva som er sendt på høyring, misvisande og til liten hjelp når det gjeld å peike på konfliktfylte utbyggingsområde.

### Kommentarar til dei fylkeskommunale retningslinene

Del 4.1 listar opp 8 punkt som skal fungere som retningslinjer for ei vindkraftutbygging i Sogn og Fjordane. Punkt 2 seier at "Utbygging av vindkraftanlegg skal vurderast i område med lite og middels konfliktpotensial", og punkt 3 at "Vindkraftanlegg som ligg i område med stort

konfliktpotensiale vert i utgangspunktet ikkje prioritert, men kan likevel verte vurdert som utbyggingsaktuelle dersom avbøtande tiltak er tilfredstillande, og dersom lokale styresmakter har positiv tilråding." Fordi høyringsframlegget avvik vesentleg frå det fagleg baserte utkastet til plan, er det etter vårt syn ikkje forsvarleg å opne for utbygging i område med middels konfliktpotensial. Ut frå den faglege tilrådinga har halvparten av desse områda stort konfliktpotensial, og punkt 2 bør derfor endrast til "Utbygging av vindkraftanlegg skal vurderast i område med lite konfliktpotensial." Punkt 3 kan slettast, ettersom det berre vil vere 11 område i fylket med stort konfliktpotensial (å erstatte stort konfliktpotensial med middels konfliktpotensial i punkt 3 er ikkje forsvarleg, så lenge halvparten av analyseområda med såkalla middels konfliktpotensial fagleg sett i realiteten har stort konfliktpotensial).

Ein regional plan for vindkraftutbygging må ta utgangspunkt i den nasjonalt vedtekne politikken. Fylkesmannen kan ikkje sjå at høyringsframlegget ivaretek dette.

### Konklusjon

Fylkesmannen meiner at framlegget til Regional plan for vindkraft har så store faglege manglar at det har liten verdi for høyringsinstansane å gå nærare inn i detaljane i planen. Det er etter vårt syn uheldig at det alt i høyringsframlegget er gjort så omfattande politiske val at det faglege grunnlaget i praksis er sett til side. Framlegget bryt vesentleg med dei faglege tilrådingane som ligg føre frå gruppa som har arbeidd med planen, og har ingen grunngeving for dei val som er gjort når det gjeld grenseverdiar mellom område med lite, middels og stort konfliktpotensial.

Fylkesmannen registrerer at det i framlegget frå faggruppa er rekna ut at analyseområda med lite og middels konfliktpotensial har eit produksjonspotensial på 5000 MW. Endringane i høve faggruppa si tilråding synest såleis å vere heilt unødvendige for å gje tilstrekkeleg spelerom for vindkraftindustrien i fylket.

I si noverande form vil planen ikkje føre til mindre konflikt mellom vindkraftutbygging og miljøverdiar, slik utgangspunktet bør vere, men vil snarare føre til ei eskalering av konfliktnivået fordi faglege vurderingar er sett til side.

Fylkesmannen rår til at det vert arbeidd vidare med det utkastet som faggruppa har gått inn for, men med klare, fagleg grunngitte argument for val av grenseverdiar mellom område med lite, middels og stort konfliktpotensial. Ein bør leggja seg på ei meir konservativ vurdering når ein definerer lite, middels og stort konfliktpotensial, slik at ein ikkje opnar areal for utbygging som er vesentleg mye større enn det som trengst for å nå målet om 1000 MW vindkraft. Kystområda i Sogn og Fjordane er for verdfulle til at dei bør opnast for utbygging utan at behovet for å nytte akkurat desse areala er til stades. Utbygging bør derfor starte i område med lite konfliktnivå, og først bevege seg inn i område med middels konfliktnivå dersom det ut frå lokale tilhøve blir behov for det. Område med stort konfliktpotensial bør ikkje byggjast ut.

Med helsing

Anne Karin Hamre  
assisterande fylkesmann

Nils Erling Yndesdal  
fylkesmiljøvernssjef

Dokument som vert sendt elektronisk er godkjent og signert elektronisk av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.