

Stian Sjørbotten

Kommunale påvirkningsmuligheter og interesser ved utbygging av fornybar energi

En studie av Hemne kommune i konsesjons-
prosessene til små vannkraftverk
og landbasert vindkraft

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, våren 2013

Forord

Dette forordet representerer slutten på min masteroppgave i statsvitenskap. Arbeidet har vært både spennende og lærerikt, og en stressende kilde til søvnløse netter.

Det er flere som fortjener en stor takk for at denne oppgaven i det hele tatt har vært mulig å gjennomføre. Først og fremst må jeg takke veilederen min Espen Moe ved institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU. Han har kommet gitt med konkrete tilbakemeldinger og fått meg på rett spor når dette har vært nødvendig. Videre fortjener informantene mine som velvillig stilte til intervju i en travel arbeidshverdag en stor takk. I tillegg må jeg takke ansatte ved arkivene i Hemne kommune og NVE for at de har sendt meg etterspurte dokumenter. Uten dere hadde det ikke blitt noen masteroppgave. Kari Dalen, forskningsleder ved Sintef Energi i Oslo fortjener en stor takk for å ha snevret inn tematikken, i tillegg til å ha vært delaktig i utvelgelse av case i en tidlig fase. Jeg har også hatt mailkontakt med flere personer som har gitt meg konkrete oppklaringer på tekniske spørsmål, samt litteraturtips. Dere er det flere av, ingen nevnt, ingen glemt. Masterkull 19 i statsvitenskap ved NTNU fortjener også en stor takk for både faglig, og ikke minst stor sosial input.

Til slutt er det viktig å påpeke at selv om en rekke personer har vært delaktig i denne masteroppgaven, er eventuelle feil og mangler ene og alene mitt ansvar.

Trondheim, 30.mai 2013

Stian Sjørbotten

Begrepsavklaring

MW: Megawatt. En megawatt tilsvarer en million watt. Mye brukt måleenhet for effekt til kraftverk.

KWh: Kilowatttime. Tilsvarer et effektforbruk på en kilowatt (tusen watt) på en time.

GWh: Gigawatttime. Tilsvarer en million kilowattimer.

TWh: Terrawatttime. Tilsvarer en milliard kilowattimer.

NVE: Norges vassdrags- og energidirektorat

LNVK: Landssammenslutninga for norske vindkraftkommuner

LVK: Landssamanslutninga for norske vannkraftkomunar

SAE Vind: Statkraft Agder Energi vind DA

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Mine case.....	3
1.2 Avgrensninger.....	4
1.3 Gangen i oppgaven.....	5
2 Teori og tidligere forskning.....	6
2.1 Styringsrelasjoner mellom nasjonale myndigheter og kommunene.....	6
2.1.1 Begrunnelser for kommunenes eksistens.....	6
2.1.2 Forholdet mellom stat og kommune.....	7
2.1.3 Statlige styringsstrategier.....	10
2.1.4 Betydningen av politikkenes innhold.....	11
2.1.5 Kommunal medbestemmelse eller deltagelse?.....	13
2.1.6 Kan jeg forvente forskjeller i de to prosessene?.....	14
2.2 Hva kan forklare hvorfor Hemne stiller seg positiv til utbygging?.....	15
2.2.1 Interesseperspektivet og rasjonelle aktører.....	16
2.2.2 Verdiperspektivet.....	18
2.3 Hypoteser.....	20
3 Kvalitativ metode.....	22
3.1 Casestudie som metode, styrker og svakheter.....	22
3.2 Datagenereringsmetoder.....	24
3.2.1 Intervjuer.....	24
3.2.2 Dokumentanalyse.....	26
3.3 Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet.....	27
4 Konesjonsprosessene for små vannkraftverk og landbasert vindkraft.....	29
4.1 Den fornybare energiens historie	29
4.2 Konesjonsprosessene.....	31
4.2.1 Konesjonsprosessen for små vannkraftverk.....	31
4.2.2 Konesjonsprosessen for landbasert vindkraftverk.....	34
4.2.3 Felles lovverk og rammeplaner.....	36

4.2.4 Avbøtende tiltak.....	39
4.2.5 Økonomiske rammevilkår.....	39
4.2.6 Konsekvenser av dagens konsesjonssystem.....	41
4.2.7 Nettkapasitet.....	42
5 Bakgrunn.....	43
5.1 Hemne kommune.....	43
5.1.1 Kommuneplaner.....	43
5.2 De to casene.....	44
5.2.1 Heimsfjellet.....	44
5.2.2 Fjelna.....	45
5.3 Kraftsituasjonen i Midt-Norge.....	47
6 Heimsfjellet vindpark.....	48
6.1 Empirisk kartlegging.....	48
6.1.1 Oppstartsfase.....	48
6.1.2 Planleggingsfase.....	49
6.1.3 Endelig søknad.....	52
6.1.4 Høringsfasen.....	55
6.1.5 Endelig vedtak.....	59
6.1.6 Hvordan oppfattet Hemne kommune seg som aktør underveis?.....	60
6.1.7 Hvorfor ønsket Hemne kommune en utbygging på Heimsfjellet?.....	61
6.2 Analyse.....	63
6.2.1 Styringsforholdet mellom nasjonale myndigheter og kommune.....	63
6.2.2 Kommunal deltagelse eller medbestemmelse?.....	66
6.2.3 Lå interesseperspektivet eller verdiperspektivet til grunn?.....	69
7 Fjelna kraftverk.....	73
7.1 Empirisk kartlegging.....	73
7.1.1 Planleggingsfase.....	73
7.1.2 Etter søknads-fase.....	75
7.1.3 Endelig vedtak.....	77

7.1.4 Klage.....	78
7.1.5 Endelig godkjenning fra Hemne kommune.....	78
7.1.6 Hvordan oppfattet Hemne kommune seg som aktør underveis?.....	81
7.1.7 Hvorfor ønsket Hemne kommune å bygge ut Fjelna kraftverk?.....	81
7.2. Analyse.....	83
7.2.1 Styringsforholdet mellom nasjonale myndigheter og kommune.....	83
7.2.2 Kommunal deltagelse eller medbestemmelse?.....	85
7.2.3 Lå interesseperspektivet eller verdiperspektivet til grunn?.....	87
8 Sammenfattende drøfting.....	90
8.1 Rammer for flernivådemokrati.....	90
8.2 Var det forskjell i Hemnes deltagelse og gjennomslag i de to prosessene?.....	94
8.2.1 Skapte økt deltagelse økt legitimitet og forpliktelse?.....	97
8.3 Egeninteresse var avgjørende	98
9 Avslutning.....	100
9.1 Studiens formål og funn.....	100
9.2 Lærdom og anbefalinger til en framtidig energipolitikk.....	101
9.3 Begrensninger og forslag til videre forskning.....	102
Litteratur	104
Vedlegg 1: Oversikt over intervjuer og informanter.....	I
Vedlegg 2: Intervjuguider.....	II
Vedlegg 3: Dokumenter tilsendt fra Hemne kommune.....	IX
Vedlegg 4: Dokumenter tilsendt fra NVE omhandlet Heimsfjellet.....	X
Vedlegg 5: Dokumenter tilsendt fra NVE omhandlet Fjelna.....	XIV
Vedlegg 6: Kart over endringer av plassering av vindturbiner, Heimsfjellet.....	XVII
Figurer	
Figur 5.1: Kart over plassering av Heimsfjellet.....	45
Figur 5.2: Kart over tiltaksområde av Fjelna kraftverk.....	46

1 Innledning

I et flernivådemokrati vil det alltid være et spenningsnivå mellom lokal autonomi og statlig styring. Dette spenningsforholdet har over tid gått i favør statlig styring (Reitan, Saglie & Smith 2012a; Kjellberg 1991). Overgangen til 1980-tallet var preget av endring i offentlig sektor og nye statlige styringsvirkemidler ble tatt i bruk. Detaljstyringen fra nasjonale myndigheter ble erstattet av overordnede virkemidler for å gjøre styringen mer effektiv (Majone 1997). Konsekvensene av de nye styringsrelasjonene har fått når det gjelder forholdet mellom stat og kommune har fått økt oppmerksomhet de siste årene (se for eksempel Reitan et al. 2012a og Bukve 2012). Det er imidlertid nødvendig å fokusere på ulike politikkområder for å få et fullstendig bilde av styringsrelasjonene (Stokstad 2012). Utbygging av fornybar energi er et godt egnet politikkområde på flere måter. Norge har forpliktet seg til å øke produksjonen av fornybar energi gjennom EUs fornybardirektiv.¹ Videre ble klimameldingen som vedtatt sommeren 2012, der det blant annet ble fastsatt målsetninger om å kutte utslippene av CO₂-gasser med 30 prosent innen 2020 i forhold til 1990-nivå (Det kongelige miljøverndepartement 2011-2012: 9).

En annen faktor til at området er interessant er at de nasjonale målsetningene om fornybar energiproduksjon påvirker eksterne aktører. I likhet med andre former for arealplanlegging legger nasjonale målsetninger om utbygging av fornybar energi beslag på lokale områder som lokale aktører kan ha ulike interesser i, noe som kan føre til konflikt (Reitan et al. 2012a; Weale 1992). Kahn (2003: 565) nevner tre konfliktdimensjoner. Den første går mellom offentlige og private interesser, og beskriver en konfliktdimensjon mellom myndighetene på den ene siden og private aktører og lokalbefolkningen på den andre. Den andre dimensjonen Kahn tar opp er konflikten mellom nasjonale og lokale interesser og målsetninger når det kommer til arealbruk. Kahns tredje dimensjon går mellom økonomisk vekst og beskyttelse av naturverdier. Et eksempel er konflikten mellom aktører som ønsker beskyttelse av biologisk mangfold og uberørt natur på den ene siden, og aktører som argumenterer for utbygging med tanke på næringsutvikling og reduksjon av klimagasser på den andre (Bjørck & Vistad 2009).

Jeg er interessert i den andre konfliktdimensjonen. Det er nasjonale myndigheter² som vedtar og implementerer nasjonale og internasjonale målsetninger om å øke produksjonen av fornybar energi. Samtidig er det i kommunene kraftverkene skal bygges ut. Norge er i dag et

¹ Se kapittel 4.

² Jeg velger å bruke begrepet nasjonale myndigheter, framfor begrepet statlig, siden kommunene er en del av det statlige styringssystemet.

flernivådemokrati med tre forvaltningsnivåer, stat, fylkeskommune og kommune. Kommunene er i dag ikke bare en aktør for å implementere og iverksette nasjonale politiske målsetninger, de skal også ivareta lokalsamfunnets interesser. Kommunene kan derfor havne i en dobbeltrolle. Nasjonale myndigheter er avhengig av kommunene for at kraftverkene skal bygges ut, mens lokalbefolkningen kan være motstandere av utbygging. I tillegg kan kommunene ønske å bruke områdene til andre formål (Kahn 2003; Hovik 2001; Weale 1992). Når det gjelder arealplanlegging generelt viser tidligere forskningsfunn at styringsforholdet går i favør statlig styring, der kommunene er sterkt underlagt nasjonale styringshensyn (Reitan & Holm 2012; Reitan, Saglie & Smith 2012b; Stokstad 2012; Hovik, Sandstrøm & Zachrisson 2010).

Videre ønsker jeg å se på hvilke interesser som er avgjørende for at kommunene stiller seg positive til utbygging. I konsesjonsprosessene veies en rekke interesser, målsetninger og hensyn opp mot hverandre for å forhindre at utbygging av et kraftverk skal skade allmenne interesser i samfunnet (Knudsen & Ruud 2011). Ulike interesser og hensyn blir imidlertid fremmet av ulike sektormyndigheter, og det eksisterer i dag ingen overordnede føringer for hvilke målsetninger som skal veie tyngst. Snarere tvert i mot, flere målsetninger står i direkte konflikt med målsetningene i fornybardirektivet og klimaforliket. Mye tyder på framtidige forventninger om økonomiske inntekter er med på å avgjøre hvordan aktørene stiller seg til utbygging av utbygging av fornybar energi (Egeland & Jacobsen 2011), og at kommunene først og fremst ønsker å implementere nasjonale miljømålsetninger som kan løse lokale problemer (Hovik 2001: 146). Målsetningen er derfor å finne ut hvordan avveiningene mellom de ulike målsetningene, hensynene og interessene gjøres. På bakgrunn av dette vil problemstillingen være:

Hvor stor påvirkning har Hemne kommune i konsesjonsprosessene for utbygging av fornybar energi? Hvilke interesser lå til grunn for at Hemne stilte seg positiv til utbygging?

Problemstillingen er todelt. Den første delen av problemstillingen går på kommunen som aktør i selve prosessen, og deres mulighet til gjennomslag. Denne delen knyttes opp mot litteratur omhandlet styringsforholdet mellom stat og kommune siden det er nasjonale myndigheter som til enhver tid legger føringer for kommunenes autonomi og oppgaver. Først plasseres kommunene i det norske flernivådemokratiet, både begrunnelsene for kommunenes eksistens og hvordan styringsforholdet fungerer i dag. Styringsrelasjonen mellom stat og kommune er avhengig av hvilke styringsvirkemidler nasjonale myndigheter tar i bruk, som

videre henger sammen med forventningene om politikkenes innhold (Hansen 2005; Howlett 2005; Lowi 1964). Dette er verktøy som forklarer ulike former for nasjonalpolitiske styringsstrategier og styringsrelasjoner. Videre tar jeg i bruk litteratur som tar for seg ulike deltagelsesformer for og enklere kunne forklare hva slags rammer summen av styringsstrategiene legger for kommunenes deltagelse. Den siste delen av problemstillingen går på hvilke avveininger som er avgjørende for ønsket om å bygge ut. Her vil jeg ta utgangspunkt i en perspektivinnstilling som er mye brukt for å forklare miljøpolitisk mobilisering, interessebaserte forklaringer og verdibaserte forklaringer (Hovik 2001: 24). Jeg ønsker med andre ord å undersøke om det er egeninteresse som ligger til grunn for implementeringen av fornybar energi, eller om det ligger normative argumenter bak.

1.1 Mine case

Jeg har avgrenset studien til to utbyggingsprosjekter, Fjelna kraftverk og Heimsfjellet vindkraftverk i Hemne kommune, Sør-Trøndelag. Disse to casene er valgt ut i fra flere kriterier. For det første er Hemne kommune en liten distriktskommune, noe som er vanlig for utbygging av små vannkraftverk og landbaserte vindkraftverk (Førde, Holmelin, Klavenes & Riise 2010; Bjørck & Vistad 2009). Videre er casene valgt ut siden de områdene kraftverkene er plassert i representerer ulike miljøinteresser og miljømålsetninger. Heimsfjellet er et område med der naturen har fått verdi som inngrepsfrie områder³ fra fjord til fjell, naturverdier det har blitt en statlig ambisjon om å beskytte mot større og tyngre inngrep. Fjelna kraftverk i Fjelna elv innehar en lakse- og sjøørret bestand som blir betegnet som hensynskrevende, samtidig som det befinner seg utrydningstruede arter i området. I tillegg innehar området lokalt viktig oreskog. Det er derfor interessant å se hvordan kommunen gjør avveininger mellom disse miljøhensynene i konsesjonsprosessene. Et lite vannkraftverk⁴ og et landbasert vindkraftverk er valgt ut siden dette er de vanligste formene for utbygging av fornybar energi i dag, og forventes å være det i årene framover (Angell & Brekke 2011; Hamnaberg, Nybakke & Skau 2010). I tillegg er Hemne kommune en kommune som ønsker å bygge ut fornybar energi, noe som gjør kommunen godt egnet i forhold til problemstillingens siste del.

Analysen i denne studien viser, i tråd med de teoretiske forventningene, at konsesjonsprosessene er hierarkisk styrt noe som legger klare begrensninger på kommunene som både

³ INON-områder, se kapittel 4.

⁴ Små vannkraftverk er kraftverk med en installert effekt på mellom 1-10 MW.

plan- og vedtaksmyndighet. Likevel er ikke kommunene helt ut påvirkningsmuligheter, hverken når det gjelder utbyggingsplanene eller det endelige konsesjonsvedtaket. Forskjeller i kraftselskapenes rutiner fører imidlertid til at deltagelsen underveis i planleggingsfasen er ulik. Videre er det mye som tyder på at økonomiske hensyn og tiltakenes positive virkninger for lokalsamfunnet var utslagsgivende for at fornybar energi ble prioritert framfor bevaring av biodiversitet.

1.2 Avgrensninger

Innenfor flernivådemokratiet eksisterer det flere typer styringskanaler. Reitan et al. (2012a: 13) beskriver tre typer, den politisk institusjonelle, den partiorganisatoriske og den uformelle og tverrgående styringskanalen. Jeg vil i denne studien ta utgangspunkt i den politisk institusjonelle styringskanalen. Det er her det institusjonelle rammeverket mellom stat- og kommune befinner seg i form av styringsvirkemidler og deltagerrettigheter. Dette betyr ikke at Hemne ikke har samarbeidet med interesseorganisasjoner for å få gjennomslag for sine interesser, eller at det har vært aktivitet i de politiske partiene både på lokalt, regionalt og statlig nivå, men dette ligger utenfor studiens prioritet. Hovedprioriteten er hvordan det nasjonale styringsrammeverket påvirker Hemne kommune ved utbygging av fornybar energi. Jeg vil også derfor i liten grad fokusere på avtaler mellom kraftselskapene og Hemne kommune, men fokusere på hvordan det institusjonelle rammeverket gjør seg utslag i kontakt underveis.

Når det gjelder problemstillingens siste del som går på hvorfor Hemne kommune ønsker å bygge ut de to kraftverkene, legger jeg kun egeninteresse og verdisyn til grunn som teoretiske perspektiver. Jeg ser ikke på institusjonelle forklaringer på hvorfor Hemne kommune ønsker å bygge ut. Innenfor statsvitenskapen er det kjent at utformingen av kommunenes organisering påvirker kommunenes utforming av politikk, det samme gjør politikernes valg og intensjoner, samt etablerte tradisjoner, kulturer og verdier innad i kommunen (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik 2009: 24). Kommuneadministrasjonens vilje og evne til å ta innover seg de nasjonalpolitiske målsetningene vil også spille inn på hvilke målsetninger kommunen ønsker å implementere (Winter & Nielsen 2008: 103ff). Dette er alle interessante spørsmål det er verdt å analysere, men som ikke lar seg gjennomføre innenfor rammene av en masteroppgave.

1.3 Gangen i oppgaven

I kapittel to tar jeg for meg de teoretiske perspektivene jeg ønsker å analysere studien innenfor. Dette vil være krydret med tidligere forskningsresultater på nærliggende politikkområder der dette måtte foreligge. Her vil også studiens hypoteser bli presentert. I kapittel tre presenterer jeg det metodiske grunnlaget for oppgaven, som beskriver hvordan studien gjennomføres. Kapittel fire tar først for seg en kort beskrivelse av den fornybare energiens historie i Norge, før jeg beskriver konsesjonsprosessene til de to utbyggingsformene jeg ser på med tilhørende lov- og rammeverk. I kapittel fem blir trekk ved Hemne kommune, utbyggingsområdene og kraftsituasjonen i Midt-Norge presentert. Kapittel seks tar for seg Heimsfjellet som case. Her legger jeg først fram en empirisk kartlegging i de ulike fasene i konsesjonsprosessen, før jeg analyserer dette opp mot teorien og hypotesene. Det er nødvendig å gjøre en systematisk gjennomgang og kartlegging av empirien før jeg går i gang med analysen. I kapittel sju vil det samme gjøres for Fjelna. De to casene er skilt ut i to ulike kapitler siden dette gjør dette på best mulig måte får fram trekk ved de ulike casene. I kapittel åtte vil jeg imidlertid trekke sammen likheter og ulikheter i de to casene og diskuterer de teoretiske funnene. Studien avsluttes i kapittel ni der. Der trekkes trådene sammen, og jeg peker på forslag til veien videre både når det gjelder videre forskning, og tiltak som kan bidra til å redusere styringsutfordringene innenfor energisektoren og som kan øke forutsigbarheten for kommunene som deltar.

2 Teori og tidligere forskning

For å forstå kommunene som aktør i konsesjonsprosessene må jeg plassere kommunene i det norske flernivådemokratiet. Jeg vil først beskrive grunnlaget for det kommunale selvstyret, og styringsforholdet mellom stat og kommune slik det ser ut i dag. Nasjonale myndigheter tar i bruk ulike styringsvirkemidler og styringsstrategier for å få igjennom sine politiske målsetninger, noe som er avhengig av politikkenes innhold. Ulike styringsstrategier og policy-kategorier vil beskrives før jeg går over på å se på ulike former for deltagelse, som kan si noe om hvordan summen av styringsstrategier legger føringer for hvordan Hemne kommune blir som aktør underveis. Videre vil jeg gjøre rede for perspektiver som forklarer miljøpolitisk mobilisering. Til slutt beskriver jeg studiens hypoteser.

2.1 Styringsrelasjonene mellom nasjonale myndigheter og kommunene

Norge er i dag en enhetsstat med flernivådemokrati. Det eksisterer demokratisk valgte institusjoner, forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndigheter på ulike geografiske nivåer, staten, fylkesnivået og kommunenivået. Til sammen har Norge til sammen 429 kommuner (Bukve 2012: 252). Et flernivådemokrati vil inneha spenningsforhold mellom ulike målsetninger og verdier, noe som gjør seg spesielt gjeldende når det gjelder hensynet til lokalt selvstyre og demokrati på den ene siden og effektiv oppfølging av oppfølging av nasjonal politikk på den andre (Reitan et al. 2012a: 11). Det er ikke enighet om hvor balansepunktet mellom de ulike spenningene skal være. Hvordan ulike hensyn står i forhold til hverandre er avhengig av styringsstrategier som legger føringer for forholdet mellom stat og kommune.

2.1.1 Begrunnelser for kommunenes eksistens

Det eksisterer i dag tre verdier som begrunnelser for kommuneinstitusjonens eksistens. Dette er nasjonale og lokale, så vel som normative verdier (Rose 2005: 56). Selv om disse verdiene forsøker å forklare hensikten med det kommunale selvstyret, har vektleggingen og styrkeforholdet mellom dem variert. Det er styrkeforholdet mellom dem som danner grunnlaget for spenningene og debatten om styringsforholdene mellom stat og kommune.

Frihetsverdien, eller verdien om lokal autonomi, bygger på prinsippene om muligheten til å ta egne valg basert på lokale prioriteringer, interesser og hensyn (Rose 2005: 57). Opprinnelig var kommunens autonomi bygget på et *negativt frihetsideal* der frihet *fra* sentrale myndigheter og statlig styring sto i fokus. Med framveksten av velferdsstaten etter andre verdenskrig fikk frihetsverdien en ny retning, et *positivt frihetsideal*, med frihet *til* å fatte egne

beslutninger. Dette idealet har imidlertid hatt begrenset betydning. Hensynet til utjevning og likhet i tjenestetilbudet har i realiteten innskrenket kommunens handlefrihet til å fatte egne beslutninger basert på egne vurderinger og behov (ibid.).

Demokrati verdien har også vært en viktig begrunnelse for det lokale folkestyret (Hagen & Sørensen 2006: 23; Rose 2005: 57). Demokratiet forutsetter at borgerne deltar i det politiske liv, og lokalt folkestyre har vært sett på som et av demokratiets fundament. En sentral dimensjon ved det lokale folkestyret er nærhet, både mellom de styrende og de som blir styrt, og nærhet til politiske problemstillinger. Gjennom lokaldemokratiet kan lokalbefolkningen selv være med på å fatte beslutninger som angår dem direkte, samtidig som de i større grad kan stemme fram politikere de selv kjenner og vet hva står for samtidig som avstanden mellom innbyggerne og politikerne er liten. Dette vil føre til at avgjørelsene som blir tatt i større grad vil stemme overens med lokalsamfunnets interesser enn beslutninger tatt av sentrale myndigheter. I tillegg er representativiteten er større sammenlignet med regionale og nasjonale politiske enheter (Bukve 2012: 190). Lokaldemokratiet er også blitt sett på som en skole i demokrati, der innbyggerne kan lære seg demokratiets spilleregler, og få en utvidet forståelse av andres interesser og behov (Rose 2005: 58).

Effektivitets verdien er den tredje begrunnelsen for lokalt folkestyre (Rose 2005: 58). Denne verdien er ofte begrunnet med at mange oppgaver krever lokalkunnskap for å løses, noe som genereres gjennom lokalt folkestyre. Et vanlig skille går mellom *allokeringseffektivitet* og *kostnadseffektivitet*. Allokeringseffektiviteten går ut på at løsningene som fattes av det lokale folkestyre er mer i samsvar med lokalbefolkningens behov, og vil derfor være mer effektive enn standardiserte løsninger fattet av sentralmyndighetene. Kostnadseffektivitet går ut på at bestemte goder og tjenester produseres til lavest mulig enhetspris (ibid.). Lokalkunnskap og oversikt over lokale problemstillinger forventes å gjøre det enklere å koordinere innsatsen på tvers av aktivitetsområder, noe som vil gi en bedre og mer effektiv ressursutnyttelse. Motsetningen er når staten utformer en ensartet løsning for hele landet som ikke vil maksimere velferden i kommunene hvor det er avvikende ønsker fra statens prioriteringer (Hagen & Sørensen 2006: 17).

2.1.2 Forholdet mellom stat og kommune

Balansen mellom de tre verdiene har som nevnt endret seg over tid. Dette henger sammen med at det kommunale selvstyret ikke er grunnlovsfestet, men så litt lys i formannskapslovene fra 1837 (Rose 2005: 57). Det kommunale folkestyret er basert på spesiallovgivning der

Stortinget til enhver tid definerer kommunenes oppgaver og autonomi. Kommunenes oppgaver har derfor endret seg kraftig gjennom tidene. Bukve (2012: 142) hevder at dersom frihetsbegrepet henviser til skillet mellom et kommunalt og et statlig ansvarsområde, er det lite fruktbart som et ideologisk grunnlag for kommunene. Kjellberg (1991) bruker begrepet lokalt folkestyre framfor lokalt selvstyre for å beskrive kommunenes rolle i det norske demokratiet, og understreker at det er demokrati verdien og effektivitets verdien som i dag er det reelle verdigrunnlaget til kommunene. Dette støttes av Smith (2012), som forklarer at i mange saker avgjør statsforvaltningen selv hvilke rettslige rammer som skal gjelde for kommunene, og at de i mange tilfeller avgjør uenigheter mellom nasjonale og kommunale myndigheter.⁵ Utviklingen beskrives som en overgang fra en autonomimodell til en integrasjonsmodell (Reitan et al. 2012a: 16; Kjellberg 1991). I dette ligger det at forholdet mellom kommunene og sentrale myndigheter ikke er uavhengige fra hverandre, slik situasjonen var før andre verdenskrig. Før andre verdenskrig ble flere velferds- og infrastrukturordninger bygget ut på kommunalt initiativ basert på lokale prioriteringer. Etter andre verdenskrig og velferdsstatens framvekst har nasjonale målsetninger som geografisk likhet blitt sterkere vektlagt (Bukve 2012: 22-23; Hagen & Sørensen 2006: 58; Rose 2005: 57). I tillegg har forvaltning av eksternaliteter og kollektive goder vært viktige argumenter for statlig styring (Hagen & Sørensen 2006: 19). Oppgaveomfanget til kommunene har derfor vokst kraftig. I 2007 utgjorde 65 prosent av kommunens utgifter til nasjonale velferdstjenester i form av helse- og sosialtjenester og grunnskole og barnehage (Bukve 2012: 105). Kommunen har gått fra å være en stifinner til å implementere nasjonale velferdspolitiske målsetninger om utjevning og geografisk likhet.

Innenfor den teoretiske litteraturen om statlige styringsrelasjoner beskrives en overgang fra en hierarkisk og kommandobasert styringsform, *government*, til en styringsform basert på nettverk, konsensus, dialog og partnerskap mellom ulike aktører og styringsnivåer, kjent som *governance* (Bukve 2012; Peters & Pierre 2004). Styringsforholdene er blitt mer komplekse, skillet mellom offentlig - privat og stat - samfunn er blitt mer usynlige. På 1970-tallet ble nasjonalstatene sett på som dyre og ineffektive. Globalisering gjennom framveksten av EU og store transnasjonale selskaper, mer individualistiske innbyggere og ønsker om sterkere regionalt selvstyre utfordret nasjonalstatene (Bukve 2012: 29). Nye politikkområder som miljøproblemer og innvandring vokste fram, problemer nasjonalstatene ikke kunne løse uten

⁵ I følge Smith (2012: 40) bruker også Kommuneloven fra 1992 begrepet lokalt «folkestyre» framfor lokalt «selvstyre».

hjelp fra private aktører og ulike styringsnivåer. Staten ble horisontalt og vertikalt oppsplittet. Lokale og regionale styringsnivåer fikk ta mer aktiv del i både utforming og implementering (Bukve 2012: 25-26). Dette åpner ikke bare for nye samhandlingsmønstre, men også for nye former for lokalpolitikk. Ved at kommunene deltar i politiske prosesser nye problemstillinger og utfordringer kan komme til syne. Selv om kommunene er en del av det nasjonale styringssystemet, er ikke dette et hinder for at kommunene kan fremme egne interesser på en global arena, eller fremme globale interesser (Peters & Pierre 2004: 79). Dette viser seg også i norsk energipolitikk. Knudsen & Ruud (2011) finner at konsesjonsprosessene for vannkraft er hierarkisk og vertikalt oppsplittet med motstridende målsetninger, der mange aktører har mulighet til å påvirke utfallet.⁶ Som vi skal se i kapittel fire er dette også gjeldene for vindkraft. Deltagelsen i utformingen og implementeringen av de politiske målsetningene kan også føre til større legitimitet og ansvar til de beslutningene som blir tatt (Pateman 1970). Det stilles imidlertid spørsmålstegn ved utviklingen, siden det blir vanskelig å plassere ansvarsforhold (Bukve 2012).

Endringene i styringsrelasjonene betyr imidlertid ikke at nasjonale myndigheter har redusert sine styringsambisjoner, eller sin reelle innflytelse (Bukve 2012; Peters & Pierre 2004; Majone 1997).⁷ De nye styringsrelasjonene har ikke gått på bekostning av nasjonale myndigheter siden det er staten selv som har styrt endringene. Nasjonale myndigheter kontrollerer fortsatt hvilke aktører som deltar i politikoutformingen, og på hvilke premisser styringsrelasjonene foregår. Majone (1997: 147) beskriver en overgang fra en detaljstyrende nasjonalstat til en reguleringsstat der den nasjonale styringen skjer med en armlengdes avstand gjennom kontrakter, tilsyn, reguleringer og økonomiske virkemidler. Detaljstyring er erstattet med virkemidler hentet fra privat sektor, uten at styringsambisjonene er redusert.

Spenningsforholdet mellom de ulike verdiene gjør at kommunen havner i en dobbeltrolle. I tillegg til å være et statlig forvaltningsorgan for gjennomføring av nasjonale politiske målsetninger er kommunene også et organ for å ivareta lokalbefolkningens og lokal-samfunnets interesser. Spesielt synlig blir dette når nasjonale myndigheter har målsetninger om å øke produksjonen av fornybar energi, samtidig som utbygging av kraftverk vil møte motstand fra ulike deler av lokalbefolkningen (Devine-Wright 2009; Bjørck & Vistad 2009).

⁶ Angell & Brekke (2011) beskriver også en overgang fra detaljstyring til overordnede rammeplaner innenfor vannkraftsektoren.

⁷ Selv om den store majoriteten innenfor litteraturen hevder at nasjonale myndigheter i følge governance-teorien ikke har redusert sin makt (se for eksempel Bukve 2012; Reitan et al. 2012a; b; Peters & Pierre 2004; Majone 1997) hevder enkelte (Rhodes 1997) at utviklingen har gått i retning av en «uthuling av staten».

Det er kommunen som i størst grad vil merke konfliktnivået ved en utbygging og som må veie de ulike interessene opp mot hverandre (Knudsen & Ruud 2011).

2.1.3 Statlige styringsstrategier

Summen av styringsvirkemidlene som tas i bruk av nasjonale myndigheter legger føringer for kommunenes deltagelse. Et styringsvirkemiddel defineres som en metode nasjonale myndigheter bruker for å påvirke samfunnet aktører til å handle i en gitt retning for å løse et politisk problem (Howlett 2005: 31). Innenfor litteraturen er det kategorisert et lite antall virkemidler nasjonale myndigheter benytter seg av på tvers av politikkområder. Dette er juridiske, økonomiske, informative og organisatoriske virkemidler, og brukes både til å designe politikkenes innhold og den politiske prosessen (Howlett 2005).⁸ Videre er det vanlig å skille mellom harde og myke virkemidler (Hovik 2001: 28). Skillet går på hvor direkte styringen er. Ved harde styringsvirkemidler har kommunene liten mulighet til å følge egne prioriteringer, hensyn og interesser. Når myke virkemidler tas i bruk har kommunene i større mulighet til å velge om de vil implementere de nasjonale målsetningene og hvordan dette skal gjøres.

Juridiske virkemidler pålegger eller forbyr kommunene å handle i en gitt retning. Lover og reguleringer er sentrale virkemidler (Howlett 2005: 36; Hovik 2001: 28). Kommunene har her liten gjennomslag og må følge nasjonalpolitiske målsetninger. Dette er i utgangspunktet harde virkemidler, siden de som regel er tvangsbaserte. *Økonomiske virkemidler* kan være både harde og myke. Skatter og avgifter, som er et hardt virkemiddel brukes for å redusere at kommunene gjennomfører en gitt handling, mens økonomiske overføringer, som er et mykt virkemiddel, brukes for å stimulere til en gitt handling. I mange sammenhenger vil økonomiske virkemidler være avgjørende for at kommunene skal implementerer nasjonalpolitiske målsetninger (Hovik 2001: 29). *Informative virkemidler*⁹ brukes til å overbevise kommunene til å forstå viktigheten av å implementere nasjonale målsetninger, ofte gjennom informasjonskampanjer (Howlett 2005; Hovik 2001: 30). Disse er ikke bindende, den kommunale oppfølgingen er avhengig av om kommunene selv mener det er riktig å følge opp. *Organisatoriske virkemidler* på sin side definerer hvordan staten er organisert, og dermed hvem som får delta i utformingen og gjennomføring av politiske målsetninger (Wienter &

⁸ I den internasjonale litteraturen er det vanlig å klassifisere styringsvirkemidlene i et NATO-skjema, der NATO står for Nodality (informative), Authority (juridiske), Treasure (økonomiske) og Organization (organisatoriske) (Howlett 2005: 36-37).

⁹ Også kalt pedagogiske virkemidler.

Nielsen 2008; Howlett 2005). De organisatoriske virkemidlene sier med andre ord noe om organisasjonenes egen gjennomføringsevne og påvirkningsmuligheter. Winter & Nielsen (2008: 45) skiller mellom hierarki, nettverk og marked som sentrale organisatoriske virkemidler. Styringsvirkemidlene brukes sjelden separat, men kombineres og danner styringsstrategier (Howlett 2005; Hovik 2001). Harde styringsstrategier vil omfatte juridiske virkemidler ofte i kombinasjon med økonomiske, i form av kompensasjon eller sanksjoner. I tillegg er ofte staten hierarkisk organisert (Winter & Nielsen 2008: 54). Myke styringsstrategier innebærer bruk av informative virkemidler, ofte i kombinasjon med økonomiske i form av incentiver (Hovik 2001: 28).

Ulike styringsstrategier er egnet til å løse ulike målsetninger. Virkemiddelvalget er knyttet til det politiske problemet, nasjonale styringsambisjoner og målsetninger, og karaktrestikka ved politikkenes innhold (Reitan et al. 2012a: 24; Howlett 2005: 47; Hovik 2001: 30). Videre er statlig styringskapasitet og legitimitet med på å avgjøre hvilke styringsstrategier som blir tatt i bruk (ibid.: 46-47). Utbygging av fornybar energi er et komplekst politikkområde som går inn i flere sektorer, og kan føre til interessekonflikt mellom nasjonale og lokale målsetninger. Konfliktpotensialet kan også bidra til å redusere myndighetenes legitimitet. Dersom nasjonale myndigheter har høy legitimitet innenfor en sektor vil myke styringsstrategier i større grad bli tatt i bruk, enn dersom nasjonale myndigheter innehar lav legitimitet (Howlett 2005: 47). Det samme gjelder konfliktnivået, dess høyere konfliktnivå, dess hardere virkemidler vil nasjonale myndigheter ta i bruk (Reitan et al. 2012a: 24). Tilsvarende er når nasjonale myndigheter har ambisiøse målsetninger. Ved mange tilfeller vil harde virkemidler være nødvendig for at implementeringen av nasjonale målsetninger skal finne sted. Dette gjelder også trolig for utbygging av fornybar energi. Virkemidlene er derfor betinget av forventninger om politikkenes innhold. Som vi skal se¹⁰ eksisterer det få økonomiske virkemidler for utbygging av både småskala vannkraft og vindkraft. Selv om det er utarbeidet et fåtall av informative retningslinjer ligger mesteparten av virkemiddelbruken i de lovregulerte konsesjonsprosessene og tilhørende lovverk. På bakgrunn av dette er det trolig at kommunene har liten gjennomslagskraft for egne prioriteringer.

2.1.4 Betydningen av politikkenes innhold

Styringsrelasjonene mellom stat og kommune forventes å være ulik innenfor ulike politikk- og sektorfelt. Det er vanlig å bruke Theodore J. Lowis tre hovedkategorier for offentlig

¹⁰ Se kapittel 4 for beskrivelse av konsesjonsprosessene.

politikk for å forklare hvorfor (Hansen 2005: 124-125; Lowi 1964). Policykategoriene har fått stor oppmerksomhet og brukes som et analytisk virkemiddel for å forstå politiske prosesser. Klassifiseringen består av fordelingspolitikk, omfordelingspolitikk og reguleringspolitikk. I følge Lowi er det en sammenheng mellom hva politikken inneholder, derav kategoriseringen, og den politiske prosessen i form av konfliktnivå og beslutningsnivå. Noen politiske avgjørelser er ukontroversielle, mens andre skaper reaksjoner. Lowi forklarer at aktørens forventninger om politikken innhold påvirker handlingene. Beslutningsarenaene beskrives som ulik i de ulike politikkområdene både med tanke på hvilke aktører som får delta og graden av konflikt (Lowi 1964).

Fordelingspolitikken omfatter beslutninger som fattes uten at kortsiktige ressursbegrensninger trenger å tas hensyn til (Hansen 2005: 126). Den dominerende virkemiddelbruken er tildeling over offentlige budsjetter til enkeltinstitusjoner eller enkeltprosjekter, som for eksempel sosialstøtte. Fordelingspolitikken er kjennetegnet ved at mottakerne lever i mer eller mindre isolasjon fra hverandre, og at fordelingen har lavt konfliktpotensial, siden beslutningsprosessen er byråkratisk, noe som gjør at konfliktnivået er lavt (Lowi 1964). Omfordelingspolitikken på sin side kjennetegnes ved den gjelder store befolkningsgrupper og innehar et sterkt kollektivt komponent. Det er enkelt å identifisere vinnere og tapere, noe som fremmer et høyt konfliktnivå. Offentlig skattepolitikk og store velferdsreformer er eksempler på omfordelingspolitikk. Konflikt mellom politiske ideologier kan være et resultat av omfordelingspolitikken. Tildelinger gjennom offentlige budsjett er et vanlig virkemiddel innenfor disse to policykategoriene.

Den policykategorien som er mest interessant i denne sammenhengen er reguleringspolitikken. Reguleringspolitikken kjennetegnes ved at den rettes mot spesielle grupperinger, men innehar samtidig kollektive kjennetegn. Konfliktnivået beskrives ofte som høyt, fordi reguleringer ofte fører til kostnader for private, noe som gir grunnlag for politisk mobilisering. Reguleringspolitikken innehar derfor en omfordelende komponent siden den rettes mot spesielle grupperinger. Den dominerende virkemiddelbruken er i motsetning til de to foregående kategoriene lover og forskrifter (Hansen 2005: 126; Lowi 1964), siden målsetningen ikke er omfordeling av resurser (Weale 1992). Arealplanlegging, miljøvern og næringsutvikling er eksempler på politikkområder som plasseres inn under reguleringspolitikk, grunnet stort konfliktpotensial mellom nasjonale og lokale myndigheter og bruk av hierarkiske virkemidler. I likhet med annen arealpolitikk kan arealene som brukes til utbygging av fornybar energi kan også brukes til alternative formål, samtidig som den griper

inn i flere politiske sektorer (Reitan et al. 2012a: 23; Arnesen, Riseth & Skjeggedal 2003; Weale 1992). Sammenlignet med de to øvrige policykategoriene har det vært liten akademisk interesse rundt stat-kommune-forholdet innenfor reguleringspolitikk. Enkelte studier av naturvernforvaltning tyder likevel på at på tross av kommunalt mulighetsrom er den reelle innflytelsen er liten, det er hierarkiske styringsstrukturer som gjelder (Holm & Reitan 2012; Stokstad 2012; Hovik et al. 2010). Dette er funn som ikke kan overføres til eldreomsorgen (Reitan et al. 2012b).

Videre er eksternaliteter et sentralt problem innenfor miljøpolitikk og naturforvaltning (Hagen & Sørensen 2006: 104; Hovik 2001). En eksternalitet er når en aktørs handling får betydning for minst en annen aktør. Kollektive goder som naturmangfold er et eksempel på positive eksternaliteter, mens forurensning er eksempel på negative. Miljøpolitikk og utbygging av fornybar energi er et politikkområde der de positive konsekvensene er spredte, mens eventuelle negative konsekvenser er konsentrerte. Utbygging av fornybar energi har derfor positive eksternaliteter, reduksjonen av klimagasser vil komme flere enn kommunens egne innbyggere til gode. Jo større de positive eksterne virkningene er, desto klarere er argumentet for sentralisering av de politiske beslutningene (Hagen & Sørensen 2006: 19). Dette fordi kommunene ofte vil handle ut ifra egeninteresse, og se bort i fra fordeler innbyggere i andre kommuner vil ha (ibid.: Hovik 2001). På bakgrunn av dette vil kommunene trolig ha liten gjennomslagskraft.

2.1.5 Kommunal medbestemmelse eller deltagelse?

Statlige styringsstrategiene legger rammer for kommunenes deltagelse i konsesjonsprosessene. Pretty (1995: 1251) beskriver at det innenfor litteraturen har utviklet seg to typer deltagelse. Den første retningen fokuserer på deltagelse som et middel for å øke effektiviteten, der deltagelse bidrar til å skape større aksept for nye utviklingstrekk og tjenester. Når lokale aktører får delta i beslutningsprosessene vil aksepten for sluttresultatet og nyutvikling øke, dersom deltagelsen ses på som legitim. Retningen nummer to fokuserer på deltagelse som en fundamental rettighet, der målsetningen er en mobilisering for felles handlinger. Målsetningen er å komme fram til felles løsninger. Kommunen vil her ha direkte påvirkning på det endelige utfallet og er en likeverdig aktør i prosessen med tanke på innflytelse.

Haggett (2011: 17-18) beskriver tre former for deltagelse ved utbygging av fornybar energi. Den første er *passiv deltagelse* der deltagelsen er på et minimumsnivå. Kommunen eller andre

aktører har ingen innflytelse i prosessen, men får informasjon som forklarer hvorfor utbygging av fornybar energi er viktig, og hvordan utbyggingen kommer til å foregå. Lokale aktører har liten mulighet til å fremme egne argumenter. De er passive mottakere av informasjon og har ingen innflytelse på det endelige resultatet. Den andre formen for deltagelse hun beskriver er *deltagelse gjennom konsultasjon*. Deltagelsen skjer gjennom dialog mellom lokale aktører, utbyggere og sentrale myndigheter. Lokale aktører blir rådspurt og har mulighet til å fremme egne argumenter, uten at sentrale myndigheter trenger å ta hensyn til disse. Kommunen får ikke være med på å definere problemstillingene eller innsamlingen av informasjon. Avgjørelsene blir derfor tatt utenfor de lokale aktørenes innflytelse. Den tredje formen Haggett beskriver er en *deliberal deltagelsesform* der de lokale aktørene ikke bare kan si sin mening, de er med på å utvikle prosjektene. Her foregår deltagelsen i et partnerskap der de lokale synspunktene reflekteres i de endelige avgjørelsene.

Hensikten med å ta kommunene inn i konsesjonsprosessene er flere. Kommunene kan bidra med lokalkunnskap og informasjon om lokale forhold (Haggett 2011: 16). Kommunene innehar ofte kunnskap om lokale forhold som nasjonale myndigheter og kraftselskapene ikke har. Deltagelse kan også føre til forpliktelse politiske beslutningene (Pateman 1970), og forpliktelse til nasjonale målsetninger dersom deltagelsen ses på som legitim (Arnesen et al. 2003). Det er lettere å føle seg forpliktet til å følge opp avgjørelser de selv har vært med på å utforme. Deltagelse og medvirkning kan også føre til større tillit til beslutningsaktørene og legitimitet til et politisk utfall. Dette er imidlertid avhengig av hvordan aktørene opplever sin egen rolle. Deltagelse i seg selv fører ikke til økt tillit, effektivitet eller legitimitet, det kan likefult føre til mistro og konflikt dersom deltagelsen kun er et svar på en rettferdig forvaltning (ibid.). For at deltagelsen skal skape tillit og utfallet av prosessen ses på som legitim må deltagelsen oppfattes som reell. Pretty (1995: 1252) skiller mellom deltagelse som en målsetning i seg selv, eller et middel for å oppnå en på forhold fastsatt målsetning. I Haggetts første form for deltagelse er deltagelsen kun et middel, mens i de to siste formene for deltagelse er målsetningen at aktørene skal ha mulighet til å fremme egne argumenter, og dermed påvirke det endelige utfallet.

2.1.6 Kan jeg forvente forskjeller i de to prosessene?

Plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser som skaper forskjeller i kommunenes mulighet til medvirkning underveis i de to prosessene. Bygging av vindkraftverk faller inn under kravet om melding og konsekvensutredninger, noe som ikke er tilfellet for små

vannkraftverk. Dette gjør at den formelle kommunale deltagelsen er størst ved utbygging vindkraft. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) sine rutiner for dialog med kommunene er også større for vindkraftverk i form av flere møter underveis.

Hverken Energiloven eller Vassressursloven innehar bestemmelser om dialog og kontakt mellom kraftselskapene og vertskommune underveis i planleggingen av utbyggingsplanene. Dette har ført til at det er forskjeller på dialogen mellom utbyggere og vertskommuner, samt den kommunale gjennomslagskraften i ulike vindkraftverkprosjekter (Førde et al. 2010). Rutinene til kraftselskapene og vertskommunenes krav underveis kan sørge for forskjeller på grad av dialog og samarbeid underveis. En vindmøllepark legger beslag på større områder, og innehar et større konfliktpotensial enn små vannkraft. Selv om de negative sumvirkningene ved utbygging av flere små kraftverk i samme vassdrag kan være store, har utbygging av små kraftverk hittil generert et lavere konfliktnivå enn utbygging av større utbyggingsprosjekter (Bakken, Sundt & Ruud 2012). Når Fjelna kraftverk ble konsesjonssøkt var det planlagt flere vassdrag i det samme vassdraget. Disse var planlagt av ulike kraftselskaper, noe som gjør at det trolig har mindre kontakt enn dersom samme kraftselskap hadde vært ansvarlig for flere av utbyggingsprosjektene. I tillegg er utbygging av vannkraft mindre kontroversielt i lokalsamfunnet sammenlignet med vindkraft (Buan, Fridzen, Eikeland & Inderberg 2010: 50-51). På bakgrunn av dette forventer jeg at Hemne hadde mest kontakt og dialog underveis med SAE Vind som var utbygger av Heimsfjellet.

2.2 Hva kan forklare hvordan kommunen stiller seg til utbygging?

Her vil jeg se på hva som avgjør om Hemne ønsker å bygge ut vind- og vannkraftverk. Jeg vil skille mellom to hoveddimensjoner, et interesseperspektiv og verdiperspektiv. Dette er en perspektivinnndeling som er mye brukt for å forklare miljøpolitisk mobilisering (Hovik 2001: 24). I følge det interessebaserte perspektivet vil kommunen argumentere for en utbygging av fornybar energi kun dersom nytten av en utbygging overgår kostnadene for lokalsamfunnet. Verdiargumentene søker å forklare valg som skjer uavhengig av økonomisk egeninteresse, beslutningstakerne ses på som aktører som søker å realisere verdier et større fellesskap er tjent med (ibid.). Mer spesifikt vil jeg her ta utgangspunkt i ulike former for natursyn. Både bevaring av naturen og etablering av fornybar energi kan ses på som verdier som går utover kommunenes egne interesser, og som kan tjene ett større fellesskap (Kalland & Rønnow 2001). Trolig vil begge perspektivene tas i bruk.

Det eksisterer i dag flere interesser, målsetninger og hensyn i områdene som bygges ut til vind- og vannkraft. Ofte er det vanlig å skille mellom økonomiske, miljømessige og sosiale interesser, hensyn og målsetninger (Egeland & Jacobsen 2011; Knudsen & Ruud 2011). Disse konkurrerer og har ofte indre spenninger. Spenningen er en utfordring for kommunene, siden det er de som skal forvalte interesser og hensyn på vegne av lokalsamfunnet (Knudsen & Ruud 2011; Førde et al. 2010).

Vertskommunen kan ha flere økonomiske interesser i et vassdrag eller i et vindkraftområde. Selv om de kommunale kraftselskapene i stor grad er forsvunnet (Angell & Brekke 2011: 100), kan kommunene ha eierandeler i kraftselskapene (Knudsen & Ruud 2011: 29). Inntekter i form av eiendomsskatt og indirekte inntekter i form av arbeidsplasser, forbedret infrastruktur og økt etterspørsel etter lokal næringsliv er andre økonomiske interesser. Ved mindre vannkraftverk er ofte næringsgrunlaget grunneiere et vanlig argument for utbygging (Bjørck & Vistad 2009). Kommunene kan også ha økonomiske interesser i form av turisme i områdene.

Miljøhensynene er flere og konkurrerende (Egeland & Jacobsen 2011: 27; Knudsen & Ruud 2011: 19; Christensen & Lund 1998). Opprettholdelse av naturmangfold og biodiversitet, samt tilgjengelighet på uberørt natur på den ene siden kolliderer med målsetningene om utbygging av vann- og vindkraft på den andre. Det er i avveiningene mellom de ulike miljø-målsetningene jeg forventer at verdiperspektivet vil komme til uttrykk. Disse målsetningene er i utgangspunktet solidariske og framtidsrettede. Dette betyr imidlertid ikke at egeninteresse vil ha betydning for hvilke miljømål som vektlegges, mye tyder på at miljømål går sammen med økonomiske interesser og danner *miljøinteresser* (Egeland & Jacobsen 2011).

Sosiale forhold og interesser spiller også inn. De er knyttet til stedsidenitet, historisk kontekst og hvordan ulike befolkningsgrupper bruker og oppfatter områdene (Egeland & Jacobsen 2011: 22; Devine-Wright 2009). Dersom områdene historisk sett er brukt som rekreasjonsområder, vil motstanden til utbygging øke.

2.2.1 Interesseperspektivet og rasjonelle aktører.

Rasjonelle aktører handler med bakgrunn i hva som gir det beste resultatet sett fra ens eget perspektiv. Grunnmodellen av rasjonelle valg forutsetter fullstendig oversikt over tilgjengelige alternativer og klare definerte målsetninger, der rasjonaliteten måles etter hvorvidt det handlingsvalget som er tatt fører til målet på en effektiv måte. Preferansene og

målsetningene er gitt på forhånd, samtidig som de er velordnede og konsise. Aktørene er nyttemaksimerende og vil velge det alternativet som gir dem størst nytte, på bakgrunn av en nytte – kostnad vurdering (Parsons 2005: 10-11). Konsekvensene for hvert enkelt handlingsalternativ blir vurdert. Valgene og konsekvensene er kjent på forhånd. Det er kun forholdet mellom mål og middel som er viktig, ikke hvor «fornuftige» resultatene eller målsetningene er (Weale 1992: 39).

Det er imidlertid lite realistisk å tilegne seg fullstendig informasjon om alle reelle valgalternativer og saksutfall. Aktørene må på bakgrunn av dette tilegne seg nok og optimal informasjon til å fatte rasjonelle beslutninger (Parsons 2005: 13-14). I dette ligger det at aktørene må tilegne seg ny informasjon om ulike alternativer helt til det ikke er mulig å innhente ny informasjon. Dersom en aktør har innhentet informasjon fra flere valgmuligheter og finner at de ulike valgmulighetene ikke utgjør noen store forskjeller når det gjelder konsekvenser, kan aktøren på bakgrunn av dette fastslå at en har nok informasjon til å fatte en endelig beslutning. Det gjelder derfor å finne det punktet hvor man har optimalt med informasjon til fatte en avgjørelse. Dette er gjort gjennom en nytte – kostnad vurdering, ingen vil bruke mer tid på informasjonsinnhenting enn nytten man vil få igjen (ibid.: 14).

I tråd med teorien om rasjonelle valg antas det at kommunen handler på bakgrunn av egeninteresse. Hovik (2001: 24) forklarer begrepet kommunal egeninteresse når kommunen ønsker å gjennomføre tiltak der kostnadene for lokalsamfunnet ikke overgår nytten. Teorien forklarer kun en lokalistisk politikk der kommunens egne interesser er i fokus, argumenter og hensyn som ligger utenfor kommunens egeninteresse kan ikke forklares ut ifra interessebasert teori. Forholdet mellom nytten lokalsamfunnet vil ha av en utbygging og de kostnadene en utbygging vil ha for lokalsamfunnet er i følge dette perspektivet avgjørende for om kommunene ønsker å bygge ut. Mange moderne miljøproblemer er grense-overskridende. Effekten av utbygging av fornybar energi ikke bare vil være positivt for verts-kommunen, men også for samfunnet ellers i form av en økning i ren fornybar energi. Nytten av utbygging vil derfor, i likhet med mange andre miljøpolitiske tiltak, være overlokal og kollektiv (ibid.: 25), mens kommunen må bære eventuelle kostnader ved en utbygging. Argumentene innenfor et interessebasert perspektiv trenger ikke bare dreie seg om økonomiske interesser i form av skatteinntekter og arbeidsplasser. Interesseargumentene kan videre dreie seg om trivsel og velvære (ibid.: 35). Nytteargumentene kan også være ulik i de ulike casene. Dersom områdene blir mye brukt til næringsvirksomhet eller til rekreasjon er det ut ifra dette perspektivet en økt sjanse for at kommunen vil stille seg i mot en utbygging i disse områdene.

Hemnes egeninteresse forventes derfor å være påvirket av de miljømessige og sosiale interessene i området. Som Egeland & Jacobsen (2011) finner er forventningene om framtidig avkastning utover de direkte inntektene fra kraftverket med på å avgjøre hvordan kommunene stiller seg til utbygging.

Konsesjonsprosessene i Hemne kommune ble behandlet politisk, det vil si avgjort etter behandling i kommunestyret. Politikerne fokuserer ikke nødvendigvis bare på lokalsamfunnets beste, men også på sin egen posisjon. Weale (1992: 42) skriver at politikernes hovedmålsetning er å vinne neste valg. Det vil på bakgrunn av dette være grunn til å forvente at kommunestyret og lokalbefolkningen vil spille på lag, spesielt dersom utbyggingsprosjektene genererer stor oppmerksomhet i lokalsamfunnet.

Det er videre å forvente at dersom kommunen har interesse av utbygging av fornybar energi synes dette i kommunens planarbeid. De nasjonale retningslinjene for planlegging av små vann- og vindkraftverk¹¹ ber kommunene tilrettelegge utbygging i sine kommuneplaner. Dette er ikke bindende og jeg forventer at disse nasjonale retningslinjene gjenspeiles i kommunens planer dersom kommunen selv har interesse av dette, enten på bakgrunn av planleggingsbehov eller et ønske om å legge til rette for utbygging (Hovik 2001: 32).

2.2.2 Verdiperspektivet

Ulike typer av natursyn kan klassifiseres som verdiargumenter (Kalland & Rønnow 2001: 12). Verdiargumenter i form av natursyn kan være med på å forklare hvordan kommunen stiller seg til utbygging. Ut i fra et verdiperspektiv vil Hemne søke å realisere visse verdier som er knyttet til overløke og framtidige hensyn som ligger utenfor kommunens egne interesser (Hovik 2001: 25). Både argumenter i form av bevaring av naturtyper og biologisk mangfold og reduksjon av klimagasser kan klassifiseres som verdiargumenter, siden dette er målsetninger som er overløke og framtidsrettede. Fordelene vil komme flere enn bare kommunens egne innbyggere til gode. Dette perspektivet forklarer derfor mobiliseringen som ligger bak nytten til de politiske målsetningene (ibid.).

Kommunene må forholde seg til nasjonale og internasjonale målsetninger som angår lokale arealer (Kalland & Rønnow 2011: 17). Lokale naturområder er blitt en del av nasjonale og internasjonale målsetninger når det gjelder klimapolitikk, miljøvern og naturvern,

¹¹ Se Det kongelige Olje- og energidepartement 2007 og Det kongelige miljøverndepartementet & Det kongelige olje- og energidepartementet 2007.

målsetninger som ofte er motstridende. Bevaring av biologisk mangfold og utbygging av fornybar energi er to målsetninger med konfliktpotensial, siden utbygging av fornybar energi vil gå på bekostning av naturtyper, naturområder og biologisk mangfold (Thaulow, Barkved & Selvig 2011; Christensen & Lund 1998). Kommunene er viktig for at disse målsetningene skal oppfylles, og hvilke målsetninger kommunen vil prioritere forventes å være basert på natursyn. Synet på naturen forventes å ha betydning for hvordan kommunen argumenter i konsesjonsprosessene, og kan forklare hvilke naturmål kommunen fokuserer på. Verdiperspektivet vil med andre ord ha forklaringskraft dersom ønsket om å realisere overlokale og solidariske målsetninger, for eksempel i form av reduksjon av klimagasser var utslagsgivende for at Hemne gikk inn for utbygging.

Natursyn som verdiargument har flere dimensjoner. Wøien (2002: 81) skiller mellom to typer naturverdier. På den ene siden beskriver han naturens *kvalitative* verdi som er knyttet til det estetiske aspektet ved naturen som for eksempel opplevelser og rekreasjon, eller naturen estetikk som en verdi i seg selv. På den andre siden beskriver han naturens *kvantitative* verdi som er knyttet til produksjon og utnyttelse av de verdiene naturen innehar. De ulike verdiene får betydning for bruken av naturområder. Ytterpunktene går her på å bruke naturen eller verne den som den er (Kalland & Rønnow 2001: 8). Dette er sterke ytterpunkter og sjelden kan noen plasseres i disse ytterkategoriene. En mer nyansert inndeling er mellom «konservasjonistene», som aksepterer at arter og naturområder kan utnyttes så lenge dette skjer på en bærekraftig måte, og «proteksjonistene» på den andre som ønsker å ekskludere deler av naturen fra menneskelig utnyttelse (ibid.: 8-9). De sistnevnte mener naturen har en egenverdi i seg selv. Dette betyr at konfliktene om vern mot bruk av naturen ligger i hvordan man ser på naturens verdi, om naturen ses på et mål i seg selv eller som et middel (Wøien 2002). I forlengelse av denne inndelingen er det mulig å skille mellom naturverdier med et økosentrisk utgangspunkt, og med et antroposentrisk utgangspunkt (Kalland & Rønnow 2001: 23). I det førstnevnte utgangspunktet blir naturen satt i førersetet, naturen er overordnet menneskenes behov. I det sistnevnte tilfellet må naturen føye seg etter menneskenes behov og interesser, samfunnet vil ikke være skadelidende om deler av det biologiske mangfoldet forsvinner. Klassisk naturvern kan plasseres i den første kategorien, mens industrialisering av naturen kan plasseres i den siste. I det antroposentriske natursynet blir naturen et middel for menneskelig aktivitet, i det økosentriske utgangspunktet er naturen et mål i seg selv. I følge dette teoretiske utgangspunktet vil kommunen kun støtte utbygging av fornybar energi dersom

de har et antroposentrisk syn på naturens verdi. Har kommunen et økosentrisk utgangspunkt vil de prioriterer naturmålsetninger som bevaring av naturtyper og biologisk mangfold.

Hvilke verdiperspektiv i form av natursyn som vinner fram kan være påvirket av flere faktorer. Egeland & Jacobsen (2011) finner at dersom det er en lang historie for utbygging i en kommune, skaper dette en stivhengighet som bidrar til at klimaargumentet går foran andre miljømålsetninger. Sosiale interesser er også ofte knyttet til økonomiske interesser (ibid.; Knudsen & Ruud 2011). Devine-Wright (2009) vektlegger at stedsidentitet og tilknytning til områdene har betydning for etablering av fornybar energi. Tilknytningen til et område vil påvirke hvordan man ser på naturverdiene, og hva områdene skal brukes til. Kalland & Rønnow (2001: 13) forklarer videre at ved sterk stedstilknytning vil ikke økonomisk kompensasjon eller økonomiske gevinster redusere motstanden mot en endring av bruken av naturområder. Aktivt bruk av områdene, enten det er i form av natur- og friluftsområder, eller i form av lokal ressursutnyttelse vil forsterke identiteten av områdene. En endring i bruken av områdene vil derfor utfordre hvordan lokalsamfunnet identifiserer seg med området. Dess mer man identifiserer seg med områdene, dess mer imot vil man være av en industrialisering av naturområdene. Egeland & Jacobsen (2011) finner videre at økonomiske interesser avgjør hvilke miljøargumenter og miljøhensyn som prioriteres i konsesjonsprosessen, ut ifra økonomiske interesser blir enkelte miljøhensyn *miljøinteresser*. Dette er i tråd med Hovik (2001) sine funn, flesteparten av kommunene hun har tatt for seg implementerer ikke nasjonalpolitiske miljømålsetninger dersom det ikke er i kommunenes egeninteresse, interesseperspektiver var utslagsgivende. Det er videre grunn til å tro at Hemne vil kombinere interesse- og verdiargumenter, siden interesseargumenter alene kan bli oppfattet som mindre edelt enn verdiargumenter (Kalland & Rønnow 2004: 14).

På bakgrunn av dette forventet jeg at Hemne vil kombinere interesseperspektivet og verdiperspektivet, men at interesseperspektivet var utslagsgivende for at Hemne kommune gikk inn for utbygging.

2.3 Hypoteser

Jeg vil her presenterer noen hypoteser basert på problemstillingen og teorien som jeg skal ta utgangspunkt i når jeg går i gang med analysen.

Utbygging av fornybar energi er en prioritert målsetning fra nasjonale myndigheters side, og er en målsetning som kan komme i konflikt med lokalpolitiske interesser og hensyn. Samtidig

vil utbygging av fornybar energi i likhet med annen infrastruktur ha positive eksternaliteter, noe som tilsier sentralisering av politiske beslutninger. På bakgrunn av dette forventer jeg at konsesjonsprosessene er hierarkisk styrt, noe som gir kommunene lite spillerom for egne interesser og hensyn. Studiens første hypotese lyder derfor følgende:

H1: Konsesjonsprosessene er hierarkisk styrt gjennom harde og direkte styringsstrategier, noe som gir Hemne kommune liten innflytelse på det endelige resultatet og til å vinne fram med lokalpolitiske prioriteringer og hensyn.

Jeg forventer videre at Hemne kommune har mulighet til å fremme sine interesser til kraftselskapene, men har liten mulighet til å påvirke utfallet av de endelige utbyggingsplanene. Dialogen og kontakten underveis forventes å være større for Heimsfjellet enn for Fjelna. Studiens andre hypotese går slik:

H2: Hemne kommunes deltagelse i konsesjonsprosessene kan beskrives som et middel for å øke legitimiteten, framfor en fundamental rettighet der de har direkte påvirkning.

Videre forventer jeg at egeninteresse var utslagsgivende for at Hemne fokuserte på klimaargumentet og valgte å bygge ut.

H3: Hemne kommune vil følge de miljømålene og naturverdiene som samsvarer med kommunens egeninteresser.

3 Kvalitativ metode

Samfunnsvitenskapelig forskning deles inn i to hovedretninger, kvantitativ og kvalitativ metode. Kvantitativ forskning er først og fremst basert på tall og statistiske metoder for å belyse spesifikke aspekter som størrelse og utbredelse av et interessant fenomen (King, Koehane & Verba 1994: 3). Kvalitative metoder på sin side brukes til å forstå bestemte prosesser, organisasjoner eller situasjoner. I motsetning til kvantitativ forskning eksisterer det en rekke metoder for datagenerering. Et fellestrekk for kvalitative forskningsmetoder er at de genererer store mengder datamateriale om et fåtall analyseenheter, noe som gjør casestudier vanlig (ibid.: 4).

Retningene er ofte blitt sett på som sterke motsetninger. Selv om arbeidsmetodene er ulike, hevder King et al. (1994) at det kun er ulike arbeidsmetoder som skiller kvalitativ og kvantitativ forskning fra hverandre, logikken og målsetningene er de samme. Begge de metodiske tilnærmingene har en målsetning om å trekke slutninger basert på empirien som er benyttet. I tillegg er et forskningsprosjekt avhengig av å følge vitenskapelige prosedyrer og retningslinjer, som alltid skal redegjøres for. En tredje faktor som trekkes fram er at forskningsresultater innenfor begge retningene innehar usikkerhet, det vil være umulig å trekke sikre slutninger fra en enkelt studie (ibid.: 9).

3.1 Casestudie som metode, styrker og svakheter

Robert Yin (2003: 13) definerer en casestudie som en empirisk undersøkelse av et samtidig fenomen i sine naturlige omgivelser, der skillet mellom fenomenet og omgivelsene ikke er klart definert, og der forskeren benytter seg av flere datakilder. Casestudier tar videre for seg få enheter som er empirisk avgrenset, enten i form av ei gruppe, personer, organisasjoner, eller for min del en enkelt kommune. Målsetningen til en casestudie er å tilegne seg rik informasjon om de(n) casen(e) som er plukket ut (ibid.: 24). Analyseobjektene er plukket ut på bakgrunn av teori eller på bakgrunn av det forskeren ønsker å analysere. For mitt vedkommende har jeg valgt å se på Hemne kommune som aktør i konsesjonsprosessene for utbygging av småskala vannkraft og landbasert vindkraft. Dette er gjort på bakgrunn av flere kriterier. For det første er utbygging av småskala vannkraft og landbasert vindkraft de eneste reelle utbyggingsalternativene for fornybar energi i Norge i dag og i årene framover (Angell & Brekke 2011; Hamnaberg et al. 2010). For det andre er Hemne kommune er plukket ut på bakgrunn av at de har gått igjennom konsesjonsprosesser både for utbygging av småskala vannkraft og landbasert vindkraft. Heimsfjellet er det eneste vindkraftprosjektet som er

konsesjonssøkt i Hemne. Kommunen har vært igjennom flere konsesjonsprosesser for små vannkraftverk, og jeg valgte Fjelna på bakgrunn av at en utbygging av kraftverket vil ha negative konsekvenser for andre typer naturmålsetninger enn for Heimsfjellet. En utbygging av Heimsfjellet vindkraftverk ville ha ført til en stor reduksjon av INON-områder, mens en utbygging av Fjelna har negative konsekvenser for ulike former for det biologiske mangfoldet. Dette gjelder spesielt elvas bestand av laks og sjøørett som blir sett på som hensynskrevende. I tillegg ville tiltaket ha negative konsekvenser for rødlistede arter, og en lokalt viktig oreskog. Dette er interessant med tanke på problemstillingens andre del, hvordan Hemne gjør avveininger mellom disse miljømålene, og prioriteringen for utbygging av fornybar energi. Videre er Hemne kommune en liten distriktskommune, noe som er vanlig for vertskommuner for både små vannkraftverk og vindmølleparker. Kraftselskapene til de to prosjektene denne studien tar for seg er store nasjonale selskaper, noe som er vanligst for de typene kraftverk jeg ser på (Angell & Brekke 2011: 100).

Casestudier har ulike ambisjoner med tanke på generalisering. A-teoretiske og beskrivende casestudier har kun ambisjoner om å si noe den enkelte casen, de har ingen teoretisk verdi eller ambisjoner om videre generalisering (Moses & Knutsen 2007: 132). Videre kan casestudie brukes til å forklare ulike teories betydning på en gitt problemstilling. Slike casestudier ønsker å genere funnene utover den enkelte studien, målsetningen er å benytte empirien til å demonstrere forklaringskraften til teoriene som er brukt (ibid.: 133). Dette vil være mitt utgangspunkt. For å demonstrere forklaringskraften til teoriene har jeg utviklet hypoteser. Hypoteser er i motsetning til generelle teorier spesifikke, noe som bidrar til å øke presisjonsnivået i studien (King et al. 1994: 100). Ikke bare bidrar hypotesene til å spesifisere hva jeg ønsker å se på, de bidrar også til å øke mulighetene til å evaluere hvorvidt empirien stemmer overens med teorien.

I likhet med andre forskningsdesign innehar casestudier både styrker og svakheter. En kritikk mot casestudier har ofte vært dens manglende mulighet til å generalisere. Gjennom en casestudie har jeg ikke mulighet til å kontrollere for eventuelle tredjevariabler. Jeg har derfor liten mulighet til å teste hypoteser og teorier på en kontrollert måte (King et al. 1994: 211). En annen utfordring ved casestudier er overdeterminering, potensielle forklaringsfaktorer er mange og casene få. Selv om en analyse av flere kommuner og kraftverk hadde vært fornuftig lar ikke dette seg gjøre innenfor rammene av en masteroppgave.

Likevel er casestudier vanlig innenfor statsvitenskapen, siden de kan gi kunnskap om opplevelser, prosesser og samhandlingsmønstre. For å forstå hvordan mekanismer i komplekse prosesser fungerer er det nødvendig å gå dypt inn i noen teoretisk utvalgte case. Når jeg i tillegg ønsker å forstå hvordan kommunen blir som aktør, hvordan de prosessene oppfatter prosessene, samt hva som er avgjørende for at de ønsker å bygge ut kraftverk er casestudie det mest optimale. Casestudie som metode gir meg med andre ord mulighet til å forstå hvordan konsesjonsprosessene som mekanisme fungerer, og hvordan kommunen opplever dem (Yin 2003: 2). Ved å ta i bruk flere ulike kilder, i form av intervjuer av flere aktører og dokumentanalyse, er det enklere å finne de kausale sammenhengene noe som gjør casestudier godt egnet til å forstå komplekse årsakssammenhenger (Tjora 2012: 35; Yin 2003: 36). Yin (2003: 10) har kritisert den manglende respekten for casestudier, siden også eksperimenter og statiske forskningsfunn må verifiseres av andre forskningsrapporter i likhet med casestudier.

Denne studien vil først og fremst være to casestudier. Likevel har studien på mange måter et komparativt design. For det første tar jeg for meg to ulike former for fornybar energiproduksjon. For det andre tar studien for seg en case med et positivt utfall, Fjelna, og et med negativt utfall, Heimsfjellet. Dette er en tilnærming som ligner på John Stuart Mills forskjellsmetode (Moses & Knutsen 2007: 97-98). Likevel vil overdeterminering gjøre at studien metodologisk sett ikke er noe annet enn to casestudier. De teoretiske funnene vil imidlertid bli koblet sammen og sammenlignet i kapittel åtte. På denne måten vil studien trekke nyttige tentative konklusjoner når det gjelder styringsforholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene, samt hva som ligger til grunn for kommune ønsker å bygge ut fornybar energi.

3.2 Datagenereringsmetoder

3.2.1 Intervjuer

Intervjuundersøkelser er en av de mest brukte datagenereringsmetodene i kvalitativ forskning, og er godt egnet til å tilegne seg informasjon om hvordan informantene opplever egne og andres handlinger, meninger og opplevelser (Tjora 2012: 104). Informantene sitter inne med førstehåndskunnskap om et spesifikt tema, noe som gjør at de kan uttale seg med autoritet innenfor et gitt felt. Gjennom intervjuene får jeg direkte kjennskap om hvordan ulike aktører oppfatter kommunen som aktør i konsesjonsprosessene.

For å styrke muligheten til å se kausale sammenhenger har jeg intervjuet ulike aktører med ulik bakgrunn. For det første har jeg intervjuet en representant fra rådmannens stab i Hemne kommune som har kjennskap til konsesjonsprosessene. Informanten har vært viktig siden vedkommende kunne fortelle meg om hvordan kommunen opplevde ulike de konsesjonsprosessene, deres kontakt med viktige aktører, samt hvilke avveininger og prioriteringer kommunen gjorde underveis, og før prosessene kom i gang. Jeg har også intervjuet representanter fra konsesjonsavdelingen i NVE som fatter de endelige konsesjonsvedtakene. Her har jeg vært i intervjuet en representant fra energiseksjonen (vindkraft) og en fra småkraftseksjonen for vann. Videre har jeg intervjuet utbyggerne til de to utbyggingsprosjektene, Statkraft Agder Energi vind DA¹² tiltakshaver for Heimsfjellet vindpark og Fjellkraft AS som var tiltakshaver for Fjelna kraftverk. I tillegg har representanter fra landssamanslutninga for norske vannkraftkomunar (LVK) og landssammenslutninga for norske vindkraftkommuner (LNVK) blitt intervjuet. De er interesseorganisasjonene til norske vann- og vindkraftkommuner, og bidrar med å si noe om kommunenes interesser og påvirkningsmuligheter i konsesjonsprosessene. Jeg har også vært i kontakt med Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag som var motstander av flere av utbyggingsprosjektene, ikke bare i Hemne, men i hele regionen. Årsaken til at Naturvern forbundet i Sør Trøndelag ble plukket ut var at det var en av de få som var aktive i begge utbyggingsprosjektene, i tillegg til at de påklagde NVEs konsesjonsvedtak for Fjelna. Jeg mener derfor jeg har dekket de mest sentrale aktørene i prosessene som kan gi meg mest relevant informasjon rundt problemstillingen. Gjennomføring av intervjuer er et tidkrevende prosjekt, det er derfor nødvendig å ta pragmatiske hensyn ved å intervju de viktigste aktørene i forhold til problemstillingen (King et al. 1994: 25). Det er nasjonale kraftselskaper som ofte tar initiativ til utbyggingsprosjekter for i små vannkraftverk¹³ og landbasert vindkraft, noe som er bakgrunnen for at grunneiere er utelatt som intervjuinformanter. Likevel har de i likhet med regionale myndigheter, sektormyndigheter og interesseaktører uttalt seg i høringsprosessene. Olje- og energidepartementet er også utelatt siden de har overlatt den daglige konsesjonsbehandlingen til NVE. På tross av at departementet har det overordnede ansvaret for konsesjonsprosessene og er endelig klageinstans, er det ikke forventet at de ville gi meg direkte og nyttig informasjon om studiens problemstilling.

¹² Heretter kun referert til som SAE Vind.

¹³ I motsetning til mikro og minikraftverk der det er mer vanlig at lokale grunneiere og selskap tar initiativ til utbygging.

Gjennom intervjuet med kommunen er jeg interessert i hvordan kommunen opplever prosessene, samt hvilke faktorer som avgjør om de stiller seg for utbygging. I intervjuene med de andre aktørene har jeg vært interessert i hvilken rolle kommunene har i prosessene og hvilke faktorer som fører til utbygging.

Før intervjuene ble gjennomført utarbeidet jeg intervjuguider med *åpne spørsmål*, noe som gir informantene mulighet til å gå i dybden i de svarene de gir (Tjora 2012: 105). Selv om disse ikke er noen fasit på hvordan intervjuene skal foregå, avgjør de i stor grad hvilke temaer som blir tatt opp. Det er viktigste er at informantenes kunnskap om emnet kommer fram. Informantene ble først kontaktet på mail, der jeg kort forklarte tematikken for masteroppgaven, hva intervjuene skulle brukes til og hvilke andre aktører som ville bli intervjuet, før tid og sted ble planlagt. Intervjuene ble gjennomført i månedsskifte januar/februar 2013, med unntak av intervjuet med SAE Vind ble gjennomført i midten av april. Intervjuet med LVK foregikk på mail grunnet tidspress fra deres side.

3.2.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en svært vanlig metode i samfunnsvitenskap, og brukes ofte i kombinasjon med andre undersøkelsesteknikker som intervjuer eller statistiske metoder (Lynggaard 2012: 153). Jeg tar i bruk alle dokumentene fra konsesjonsprosessene til de to utbyggingsprosjektene. Dette omhandler alt i fra søknader fra utbyggerne, høringsuttalelser fra berørte parter, og begrunnelser for vedtak fra NVE som konsesjonsmyndighet. Noen av disse dokumentene er tilgjengelige på internett, men for å få tilgang til alle dokumentene har jeg kontaktet NVE. I tillegg tar jeg i bruk dokumenter fra Hemne kommune. Dette er kommuneplaner, saksdokumenter fra i kommunestyret, høringsuttalelser, samt brev til NVE. Kommuneplanene som er tatt i bruk er arealplanen, samfunnsdelplanen samt kommunens klima- og energiplan. Kommuneplanene ligger ute på kommunens hjemmesider, mens jeg kontaktet arkivet i Hemne kommune for å forsikre meg om at jeg fikk tilsendt de øvrige dokumentene. Dette har gjort at jeg har fått tilgang til all korrespondanse mellom kommunen, utbyggere og NVE, høringsuttalelsene fra de berørte partene i konsesjonsprosessene, samt kommunens prioriteringer og beslutninger. Når det gjelder selve analysen av dokumentene har jeg gått etter noen indikatorer, basert på teorien jeg har brukt. Jeg har spesielt hvert ute etter hvordan konsesjonsprosessene legger føringer for kommunenes mulighetsrom underveis, samtidig som jeg er ute etter hva som er avgjørende for at kommunen skal stille seg positive til utbygging.

3.3 Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet

Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet brukes ofte som kriterier for kvaliteten på forskning (Yin 2003; King et al. 1994). Jeg skal her kort dvele litt problematikken rundt dette når det gjelder kvalitativ forskning.

Validitet går på om studien undersøker det den er ment å undersøke (Yin 2003: 36; King et al. 1994: 25). Jeg mener at gjennom intervjuer med representanter fra ulike aktører, samt bruk av dokumentanalyse har jeg større mulighet til å se kausale årsakssammenhenger. Gjennom nær, detaljert og grundig undersøkelse av kommunen som aktør i konsesjonsprosessene ved hjelp av flere datakilder kan jeg få fram årsakssammenhenger som vil bidra til å sikre studiens validitet (George & Bennett 2004: 19).

Generaliserbarhet handler om muligheten til å overføre funnene i studien (Yin 2003: 37). I min sammenheng handler dette om mine funn fra Hemne kommune kan overføres til andre kommuner i Norge. I kvantitative forskningsmetoder benytter statistiske former for generalisering hvor trekk fra utvalget sammenlignes med trekk fra populasjonen, noe som ikke er mulig innenfor kvalitative studier. Det er vanskelig å trekke universelle slutninger, funnene i denne studien kan være spesifikke for kun Hemne kommune. Likevel kan oppgaven generaliseres til andre klart definerte case som lignende kommuner og andre lignende politikkområder innenfor stat-kommune-forholdet (George & Bennett 2005: 110; Yin 2003: 37). I det minste vil studien kunne si noe om styringsforholdet mellom stat og kommune ved utbygging av de to typene kraftverk som denne studien fokuserer på. Som tidligere nevnt er både Hemne kommune og de to kraftverkene representativ for problemstillingen.

Et tredje kriterium som kan si noe om kvaliteten på et forskningsprosjekt er reliabiliteten, og går på studiens pålitelighet (Yin 2003: 37; King et al. 1994: 25-26). Poenget her er at dersom en annen gjør en tilsvarende studie, skal vedkommende konkludere med de samme funnene som jeg har gjort. En studie med god reliabilitet har derfor klart å minimalisere eventuelle målefeil og skjevheter. Jeg mener dette er gjort i best mulig grad. Dokumentene som er tatt i bruk er alle primærkilder, det vil si originale dokumenter (Moses & Knutsen 2007: 120). Jeg har videre fått tilgang til alle dokumentene, ingen er utelatt. De utvalgte utbyggingsprosjektene og forholdene ved Hemne kommune er videre godt beskrevet, det samme er teoriene som er brukt. Videre har jeg som nevnt intervjuet ulike aktører, noe som betyr at jeg har fått ulike synspunkter og perspektiver. I tillegg er informantenes bakgrunn oppgitt og intervjuguidene som intervjuene er basert på, samt tilsendte dokumenter vedlagt. Det er

imidlertid viktig å ha i mente at fullstendig nøytralitet og en fullstendig objektiv forsker er et ideal, ikke en realitet. Likevel kan en studie ha god reliabilitet selv om forskeren har nær kjennskap til både case og tema, det viktigste er som nevnt å beskrive godt framgangsmåten i studien, samt å redusere eventuelle målefeil.

Yin (2003: 137) beskriver fire prinsipper som bør ligge til grunn for behandling av data for å få en god analyse, og som ligger til grunn for min analyse. For det første bør alle tilgjengelige data brukes på en uttømmende måte. Det er viktig og ikke etterlate seg ubrukte data som kan åpne for alternative forklaringer. For det andre bør alle mulige konkurrerende forklaringsalternativ behandles. Det tredje kriteriet er viktigheten av og hele tiden fokusere på hva som er viktig for problemstillingen når man behandler og analyserer dataene. Det siste punktet Yin tar opp er at forskeren utnytter sin egen innsikt og kjennskap til casen. Ved å følge disse punktene vil jeg på best mulig måte bidra til studiens kvalitet både når det gjelder etterprøvbarehet og pålitelighet. King et al. (1994: 23) argumenter også for at det er viktig å klargjøre hvordan datamaterialet er hentet inn og hvordan det skal brukes, noe som er gjort gjennom dette kapitlet.

4 Konesjonsprosessene for små vannkraftverk og landbaserte vindparker

Jeg vil her kort beskrive utviklingen av den fornybare energien i Norge, og forsøke å plassere kommunene som aktør i utviklingen. Deretter vil jeg beskrive konsesjonsprosessene for små vannkraft og landbasert vindkraft.

4.1 Den fornybar energiens historie i Norge

Vannkraftutbygging har lange tradisjoner i Norge, og har blitt sett på som en viktig del av nasjonsbyggingen. I perioden mellom 1906-1917 ble det vedtatt en rekke lover og bestemmelser som la grunnlag for dagens konsesjonslovsystem (Angell & Brekke 2011: 12; Thue 2003: 55). Konsesjonsregimet fra 1917 ga store overføringer av verdier til stat og kommune gjennom erstatninger og andeler i verdiskapningen i vassdraget (Thue 2003: 85). Et viktig prinsipp var at lokalsamfunnet skulle få noe igjen av verdiskapningen. Kommunene sto for hoveddelen av kraftutbyggingen før første verdenskrig (Angell & Brekke 2011; Thue 2003). I denne perioden var utbygging av små vannkraftverk vanligst.

Etter andre verdenskrig gikk kraftutbyggingen inn i en ny fase. Landet skulle moderniseres, gjenreises og industrialiseres, og staten fikk en mer sentral rolle i kraftutbyggingen noe som utfordret kommunene (Thue 2003). Staten fikk en større eierandel i kraftproduksjonen. Større kraftverk med en størrelse på over 10 MW ble vanlig. Som et resultat av økt fokus på de negative sidene av vannkraftutbygging ble 1960-tallet ble Plan- og bygningsloven etablert, noe som ga ulike sektormyndigheter reell høringsrett og svekket makten til NVE (Angell & Brekke 2011: 36). Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972. På samme tid startet et omfattende vernearbeid av norske vassdrag. I 1977 ble Landssamanslutninga av norske Vasskraftkomunar (LVK) opprettet for å ivareta kommunenes interesser i et stadig mer kompleks system (Thue 2003: 128). På tross av økt motstand ble det på 1980-tallet fortsatt bygget ut betydelig med vannkraft (ibid.: 135).

I 1991 ble Energiloven iverksatt og bidro til store omstruktureringer i kraftsektoren (Angell & Brekke 2011: 63-64). Som en del av Energiloven ble Statskraftverkene splittet i to. Statnett SF fikk ansvaret for hovednettet, mens Statkraft SF ble etablert som produksjonsenhet. Produksjonen ble markedsbasert, Statkraft SF opererte nå på det frie markedet på lik linje med private aktører. Norge fikk en av de mest liberale energilovverkene i verden. Kraftverkernes rolle ble endret. De lokale kraftverkene ble stort sett fusjonert og dannet større selskaper. I mange tilfeller solgte kommunene seg helt ut av selskapene. Kraftverkernes hovedoppgave var

ikke lenger å sikre at lokalsamfunnet fikk billig og sikker strøm, men skulle fungere som markedsaktører i et internasjonalt marked. Prinsippet om at kommunene og lokalsamfunnet skulle ha noe igjen for kraftproduksjonen ble satt under press, staten trengte ikke lenger kommunene som redskap for energiproduksjon (Angell & Brekke 2011: 74).

På 1990-tallet ble det i liten grad investert i nye vannkraftprosjekter. Omleggingen av kraftsektoren og stort konfliktpotensial i potensielle vassdrag førte til at kraftutbyggingen sank (NOU 2012: 9: 23; Angell & Brekke 2011: 75). I 2001 vedtok Stortinget at epoken for de store vannkraftverkene var over, nye former for fornybar energi skulle erstatte produksjonen vannkraft (Innst. S. nr. 263 (2000-2001)). Det er imidlertid fortsatt mulig å utnytte vannressursene i årene framover. Konesjoner til mindre kraftverk, oppgradering og utvidelse av eksisterende kraftverk, endring av manøvreringsreglement og vilkårsrevisjoner er alle eksempler på dette (Ruud, Egeland, Jacobsen, Knudsen & Lafferty 2011).

Vindkraftens historie i Norge er beskjeden i forhold til potensialet, noe som forklares fra flere perspektiver. Sørensen (2007: 16) forklarer at olje- og gassindustrien med sin lange tradisjoner i Norge ikke bare er lønnsom, men er også en stor mottaker av arbeidskapasitet og andre ressurser som kunnskaps- og næringsutvikling. I tillegg har markedsaktører vist liten interesse til å investere i vindkraftprosjekter, siden det har vært et rådende prinsipp at investeringer i energiprosjekter skal gi mest mulig miljøeffekt til lavest mulig pris (ibid.). Dette har vært utfordrende for vindkraftsektoren siden den i langt større grad enn vannkraftsektoren er avhengig av økonomiske støtteordninger. Dette har inntil det siste ikke har vært tilfredsstillende, noe som har er en viktig årsak til den en begrenset utbygging av vindkraftprosjekter (Buan et al. 2010: 40).

De nyeste målsetningene for fornybar energi befinner seg i klimameldingen som ble lagt fram i Stortinget 2012 (Det kongelige miljøverndepartementet 2011-2012).¹⁴ Klimaforliket i 2008 står fast, noe som blant annet betyr at Norge fram mot 2020 skal påta seg en forpliktelse om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990, i tillegg til at Norge skal være karbonnøytralt innen 2050 (ibid.). To tredjedeler av utslippskuttene skal skje i Norge. En økning i produksjonen av fornybar energi er viktig for at målsetningene skal nås. I tillegg har Norge implementert EUs fornybardirektiv gjennom EØS-avtalen. I henhold til direktivet skal andelen fornybar produksjon i EU øke med 22,5 prosent fra 2005 fram til 2020. For Norge betyr dette en økning av produksjon av fornybar energi på

¹⁴ Vedtatt i Stortinget juni 2012 (Innst. S. nr. 390 (2011-2012)).

ca. 9,5 prosent innen 2020 til 67,5 prosent (Det kongelige olje- og energidepartement 2011a). Små vannkraftverk og landbasert vindkraft er forventet å være hovedkildene til fornybar energiproduksjon fram mot 2020 (Hamnaberg et al. 2010).

Ved utgangen av 2012 eksisterer det 23 vindkraftverk i Norge (Weir 2013). Det er blitt bygget ut hele 322 små vannkraftverk i perioden 2001 til 2010, mens det i samme periode kun er bygget ut ni store kraftverk (Angell & Brekke 2011: 90-91). På tross av økningen i små kraftverk har ikke dette styrket kommunene som aktør, det vanlige er at private grunneiere inngår avtaler med større energiselskaper (ibid.: 91).

4.2 Konesjonsprosessene

Jeg vil her beskrive konsesjonsprosessene med lover og rammeverk for små vannkraftverk og landbaserte vindmølleparker. Konesjonsprosessene er i dag det viktigste redskapet nasjonale myndigheter har til å sette ulike hensyn og målsetninger opp mot hverandre. Hensyn for og imot konsesjon skal i hver enkelt sak vurderes på en helhetlig måte basert på samfunnsmessige vurderinger, miljøpåvirkninger og vurderinger av byggmessig og teknisk art (Buan et al. 2010: 28). Et viktig prinsipp i Norge er at konsesjonsprosessene skal være kunnskapsbaserte. Avveininger mellom ulike hensyn og interesser skal gjennomføres i hver enkelt sak (Egeland & Jacobsen 2012; Knudsen & Ruud 2011: 17; Buan et al. 2010: 28). Samtidig må NVE som konsesjonsmyndighet inkludere overordnede mål og hensyn som er fastsatt i lovverket (Knudsen & Ruud 2011). Konesjonsprosessene skal ikke bare ta hensyn til utbygging, de skal også sørge for forvaltning av naturressurser (Angell & Brekke 2011: 97).

Først vil jeg gå igjennom konsesjonsprosessene for små vannkraftverk og landbaserte vindparker med tilhørende lover og planer hver for seg, før jeg går over på felles lover og planer. Til slutt ser jeg på det økonomiske rammeverket.

4.2.1 Konesjonsprosessen for små vannkraft

Konesjonsprosessene for vannkraftverk er ulik ut ifra kraftverkernes størrelse. Jeg vil her kun ta for meg konsesjonsprosessen med tilhørende lov- og rammeverk for små vannkraftverk med en størrelse på 1-10 MW, som Fjelna kraftverk er.¹⁵

¹⁵ Mikrokraftverk har en installert effekt på under 0,1 MW. Minikraftverk har en effekt på mellom 0,1-1 MW. Små vannkraftverk har en effekt på 1-10 MW. Større kraftverk har en installert effekt på over 10 MW.

Små vannkraftverk gis konsesjon etter *Vannressursloven*¹⁶, og faller ikke inn under kravet om konsekvensutredninger. Utbyggerne er likevel pålagt å legge ved vedlegg i søknaden som beskriver de hydrologiske forholdene i vassdraget, og dokumentasjon av det biologiske mangfoldet (NVE 2009d). Andre temaer kan også bli pålagt utredet. Før søknaden utarbeides må utbygger komme til enighet med grunneier om fallrettighetene i form av kjøp eller leie. Når dette er på plass sender tiltakshaveren søknaden inn til NVE, som sender søknaden videre på høring til berørte parter. Etter at høringsuttalelsene er sendt inn settes søknaden opp mot de aktuelle planene og lovene som har betydning for utbygging av vassdrag før en eventuell konsesjon etter vannressursloven gis.¹⁷ NVE gjennomfører også befarings på det aktuelle utbyggingsområdet. I følge Vannressursloven kan en konsesjon gis dersom fordelene ved tiltaket overstiger ulempene for allmenne og private interesser. Konsesjonsvedtaket kan påklages. Ved en klage vil NVE se om det kommer fram nye elementer som kan endre vedtaket, dersom dette ikke er tilfelle sendes klagen til olje- og energidepartementet for endelig behandling. Her er det ingen høringsprosess. Som følge av revideringen av Plan- og bygningsloven i 2009 fikk kommunene sammen med regionale myndigheter, sametinget og statlige fagetater mulighet til å fremme innsigelse¹⁸ til søknader om konsesjon (Det kongelige miljøverndepartement 2009). NVE har her et meklingsmøte med den aktøren som har sendt inn innsigelse. Dersom ikke innsigelsen kan imøtekommes oversendes den til olje- og energidepartementet for endelig avgjørelse (ibid.). Etter at konsesjon er gitt skal utbygger utarbeide detaljplaner over tiltaket som skal inneholde tekniske løsninger, arealplaner for alle deler av tiltaket inkludert veier og annen infrastruktur, samt kostnader (NVE 2009a). Detaljplanene sendes på høring til kommunene og må godkjennes av NVE. Det er ingen krav til kontakt mellom utbyggere og kommunene i Vannressursloven.

21.mars 2012 ble det lagt fram nye retningslinjer for konsesjonsbehandlingen av små vannkraftverk på grunn av den store økningen i konsesjonssøknader (NVE 2012c). I følge de nye rutine skal NVE behandle konsesjonssøknader innenfor et geografisk område i pakker, noe som åpner for mulighet til å se prosjektene innenfor et område i en større helhet. Søknader som strider med lovverket som er beskrevet nedenfor, eller med allmenne interesser kan avslås uten at det gjennomføres høring gjennomføres. Ulike geografiske områder kan

¹⁶ Vassdragsreguleringsloven gjelder ikke for små vannkraftverk, men for kraftverk på over 10 MW. Den største forskjellen er at større kraftverk faller inn under kravet om konsekvensutredninger.

¹⁷ Vannressursloven gir bare konsesjon til selve vannkraftverket. Utbygger må søke konsesjon etter Energiloven til nødvendige høyspentanlegg og tilhørende infrastruktur, samt Forurensingsloven for gjennomføring av tiltaket.

¹⁸ En innsigelse fremmes dersom en av aktørene mener at utbyggingen av formelle grunner ikke kan finne sted.

prioriteres framfor andre basert på blant annet nettkapasitet og framdrift fra utbyggers side underveis i prosessen. Fjelna kraftverk ble ikke behandlet etter de nye rutinene.

I tillegg til Vannressursloven har flere lover og rammeplaner betydning for utbygging av vannkraft. Jeg vil her kort gå igjennom disse.

Vannforskriften er et miljø- og ressursdirektiv som gjennom EØS-avtalen legger føringer for den Norske vannforvaltningen (Knudsen & Ruud 2011: 43; Thaulow et al. 2011: 22). Hovedmålsetningen i EU-direktivet er bærekraftig bruk av vassdrag, grunnvann og kystvann, samt å ivareta eller oppnå god vannkvalitet målt ut ifra økologiske og kjemiske forhold. Denne oppfølgingen skal foregå lokalt gjennom inndeling av vannregioner der det skal utarbeides sektorovergrepene forvaltningsplaner og tiltaksprogram for å bedre og ivareta vannkvaliteten (Thaulow et al. 2011: 22). Dette arbeidet er ikke ferdigstilt. Ønsket om et bedret vannmiljø og økt fornybar energiproduksjon er to målsetninger som kan havne i konflikt med hverandre (ibid.: 25.).

Samlet Plan for Vassdrag ble etablert på midten av 1980-tallet for å få til en samlet forvaltning i norske vassdrag. I 2005 vedtok Stortinget at vannkraftprosjekter opp til 10 MW eller med en årlig produksjon opp til 50 GWh er fritatt behandling etter Samlet Plan (ibid.: 14). Samlet Plan er ikke oppdatert siden 1993.

Nasjonal plan for laksevassdrag og laksefjorder har som målsetning om å gi et utvalg laksefjorder og laksevassdrag et sterkere vern (ibid.: 33). I dag eksisterer det i 52 nasjonale laksevassdrag og 29 nasjonale laksefjorder som utgjør et lite utsnitt av Norges over 600 laksevassdrag. Vernet er knyttet til skadelige inngrep og aktiviteter som ikke omfattes av villaksmyndighetene. Uavhengig om en utbygging vil ramme en nasjonal laksefjord eller laksevassdrag, eksisterer det retningslinjer som skal beskytte laksens interesser (ibid.).

Verneplan for vassdrag er en nasjonal verneplan der de vernede vassdragene skal utgjøre et utsnitt av vassdragene som eksisterer i Norge. Mellom 1973 og 1993 ble det vedtatt fire verneplaner. En endelig suppleringsplan kom i 2009 når Vefsna i Nordland ble vernet (Angell & Brekke 2011: 87). Til sammen er 388 vassdragsobjekter vernet (Thaulow et al. 2011: 31). Vernet er først og fremst rettet mot kraftutbygging.

Fylkesdelsplaner for småskala vannkraft. I 2007 ble fylkesmennene oppfordret til å utarbeide fylkesvise planer for småkraftutbygging (Det kongelige olje- og energidepartement 2007). Målsetningen er å gjøre konsesjonsbehandlingen til NVE enklere og styrke kunnskapen om

sumverdiene ved utbygging. Retningslinjene skal også gjøre det enklere for kommunene å sette av områder som kan være aktuelle for utbygging. Det vektlegges viktigheten av å se hensynet til verdier framfor enkeltprosjekter. Viktige verdier det skal tas er hensyn til er landskap, biologisk mangfold, inngrepsfrie områder (INON), fisk og fiske, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, reiseliv og reindrift. Målsetningen er å se de samlede konsekvensene utbygging av småkraftverk har for ulike naturtyper. Fylkeskommunene er ikke pålagt å utarbeide slike planer.

På midten av 2000-tallet ble det satt i gang et prosjekt under ledelse av fylkesmannen i Sør-Trøndelag for å kartlegge potensialet for småkraft utbygging, kalt MIKRAST (miljøvennlige kraftverk i Sør-Trøndelag) i et ledd i utviklingen av en fylkesdelplan. Målsetningen var å finne gode prosjekter med lavt konfliktnivå. På tross av at prosjektet ble ferdigstilt i 2007 er det ikke utarbeidet noen fylkesdelplan.

4.2.2 Konesjonsprosessen for landbaserte vindkraftverk

Vindkraftverk med en installert effekt på over 10 MW gis konsesjon etter Energiloven § 3-1 (NVE 2009b). Første trinn i konsesjonsprosessen er at en utbygger utarbeider en melding som oversendes til NVE (NVE 2009e). Dette er en tidlig fase av et planlagt prosjekt og skal bidra til at berørte parter får informasjon om prosjektet, samtidig som de får uttale seg om de foreliggende planene. I meldingen legges det fram forslag til konsekvensutredninger. Konsekvensutredninger skal undersøke konsekvensene vindkraftverket vil ha på lokalsamfunnet og -miljøet. I denne fasen arrangerer NVE offentlige folkemøter og møter med lokale og regionale myndigheter. Meldingen med forslag til konsekvensutredning sendes på høring til berørte parter. På bakgrunn av høringsuttalelsene og egne vurderinger fastsetter et utredningsprogram som er grunnlaget for konsekvensutredninger. Vanlige utredningstemaer er konsekvenser for landskap, biologisk mangfold, friluftsliv, støy, kulturminner og kulturmiljø, samt visuelle virkninger. NVE kan også beslutte at utbygger skal utrede andre temaer (Det kongelige miljøverndepartement 2012). Etter at utredningene er gjennomført sendes søknaden med konsekvensutredningene til NVE. Dersom konsekvensutredningene oppfyller kravene som er fastsatt i utredningsprogrammet, sendes dette på høring til berørte parter. Også i denne fasen arrangerer NVE offentlige folkemøter og møter med kommunen og regionale myndigheter. På bakgrunn av konsekvensutredningene, søknaden og de innkommende merknadene fra høringsinstansene blir det fattet et endelig vedtak. For å fatte endelig vedtak har NVE en liste med prioriteringskriterier de følger når de

skal avgjøre hvilke søknader som skal prioriteres, vindressurser, forsyningssikkerhet/ regional kraftbalanse, nærhet til nett med ledig kapasitet, miljøvirkninger, fylkesdelsplaner og virkninger for andre næringer. NVE vil også se på lokalsamfunnets syn på prosjektet (NVE 2009c). Utarbeidelse av detaljplaner er ikke pålagt for vindkraftutbygging, men kreves dersom utbyggingsplanene er vesentlig forskjellig fra innholdet i søknaden. Det endelige vedtaket kan påklages og følger samme prosedyre som for små vannkraftverk.

Tematiske konfliktvurderinger. For å lette koordineringen mellom ulike sektormyndigheter blir det for vindkraftsaker utarbeidet tematiske konfliktvurderinger. Vurderingen foretas av Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren, Reindriftsforvaltningen og Forsvarsbygg (Direktoratet for naturforvaltning 2012b). Reindriftsforvaltningen foretar konfliktvurderingen for reindriften, Forsvarsbygg for forvarets interesser, mens Riksantikvaren og Direktoratet for naturforvaltning foretar konfliktvurderinger for kulturminner, kulturmiljø og miljø. Målsetningen er å finne vindkraftprosjekter som i størst mulig grad forenes med ulike sektorinteresser. De ulike konfliktvurderingene kategoriseres fra A, som betyr ingen konflikt til E, som betyr svært stor konflikt. Dersom et prosjekt får kategori E vil ikke avbøtende tiltak redusere de negative virkningene ved utbygging. Den tematiske konfliktvurderingen er en del av beslutningsgrunnlaget til NVE når de fatter endelig vedtak.

Fylkesvise planer for vindkraft. Det eksisterer i dag ingen nasjonal plan for vindkraft. Fylkeskommunene er imidlertid oppfordret til å utarbeide fylkesvise planer, og olje- og energidepartementet har sammen med miljøverndepartementet utarbeidet retningslinjer for hva fylkesdelsplanene skal inneholde (Det kongelige olje- og energidepartement & Det kongelige miljøverndepartement 2007). I likhet med fylkesplanene for småkraft er målsetningen å tilrettelegge for helhetlige og langsiktige vurderinger av konsekvenser når det gjelder temaer som biologisk mangfold, INON-områder, rein, friluftsliv, reiseliv og samiske interesser. I tillegg skal vindressursene kartlegges. Planene skal også legge til rette for kommunal arealplanlegging.

I 2008 vedtok Sør-Trøndelag fylkeskommune en fylkesdelplan for vindkraft (2008c; d). Planen inneholder en beskrivelse av kunnskapen og konfliktpotensial for de overnevnte temaene, noe som har lagt grunnlaget for plasseringen av potensielle vindkraftprosjekter. Det er ikke gjennomført noen nye utredninger i forbindelse planene. Planen er utviklet gjennom to høringer, den første i begynnelsen av januar 2007, den andre ble gjennomført sommeren 2007 (Sør-Trøndelag fylkeskommune 2008d). Heimsfjellet kom inn i planene etter andre

høringsrunden. Planen inneholder en målsetning om en produksjon fra vindkraft mellom 2-3 TWh innen 2020 (ibid.: 14). Fylkesplanen ble godkjent av miljøverndepartementet i april 2010 (Det kongelige miljøverndepartement 2010).

4.2.3 Felles lovverk og rammeplaner

Energiloven. Vindkraftverk gis konsesjon etter energiloven, men loven har også betydning for vannkraftutbygging. Bygging, eierskap og drift av elektriske anlegg, samt overføring av elektrisitet trenger konsesjon fra energiloven. NVE er konsesjonsmyndighet. Prosesskravene i energiloven er begrenset, det er ikke noen krav til hvordan prosessen mellom utbygger, kommunen og andre lokale aktører skal foregå (Førde et al. 2010). Som følge av revideringen av Plan- og bygningsloven i 2009 fikk kommunene sammen med regionale myndigheter, sametinget og statlige fagetater mulighet til å fremme innsigelse til søknader om konsesjon. Innsigelseslovgivningen er den samme som for vannressursloven (Det kongelige miljøverndepartement 2009).

Plan- og bygningsloven er en sentral plan for arealplanlegging der kommunene er en viktig aktør. Loven har derfor blitt sett på som «kommunenes lov» (Skjeggedal, Arnesen, Markusen, Saglie & Thingstad 2001: 218). Lovens målsetning er å legge opp til en helhetlig planlegging av statlig, regional og kommunal virksomhet. I følge § 11-5 er kommunene pålagt å utarbeide kommunale arealplaner.¹⁹ Arealplanen avgjør det fysiske utbyggingsmønstret og bruken av ulike områder i kommunen, og skal vise sammenhengen mellom arealbruk og samfunnsutvikling. Arealplanene kan dreie seg om områder eller bestemte temaer, som kulturminner, bebyggelse eller landbruks-, natur-, og friluftsområder (LNF-områder). LNF-områdene deles inn i to soner. LNF-områder kategorisert som sone 1 betyr at det er forbudt med spredt bolig-, ervervs-, og fritidsbebyggelse. I LNF-områder som klassifiseres som sone 2 kan det tillates spredt fritidsbebyggelse. 80 prosent av områdene i arealplanene er definert som LNF-områder (Buan et al. 2010: 47). Nasjonale og regionale myndigheter kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel. Dersom kommunene ikke vil ta innsigelsene inn over seg skal Fylkesmannen mekle. Dersom partene ikke kommer til enighet, avgjør miljøverndepartementet om innsigelsen skal tas til følge og planen endres (Plan- og bygningsloven § 5-4 til 5-6). I tillegg kan miljøverndepartementet oppheve kommunale reguleringsplaner og

¹⁹ I tillegg er kommunene pålagt å utarbeide en samfunnsdelplan og en handlingsplan. Kommunene står fritt til å utarbeide planer for andre politikkområder.

arealplaner dersom disse «strider mot nasjonale interesser», et vedtak som ikke kan påklages (ibid.: § 11-16).

Plan- og bygningsloven ble revidert i 2009, noe som fikk betydning for energiutbygging. Målsetningen med revideringen var å gjøre planprosessene enklere, slik at det ikke lenger foregår to parallelle utredninger, en gjennom konsekvensutredningene, og en etter Plan- og bygningsloven. Kommunene har ikke lenger krav om å utarbeide reguleringsplaner ved utbygging av fornybar energi (Det kongelige miljøverndepartement 2009). En reguleringsplan er et detaljert plankart som beskriver planområdet og planbestemmelsene, og legges ut på høring til berørte parter. Kommunene kan fortsatt utarbeide reguleringsplaner, men må stå for utgiftene selv. Dette har ført til mindre arbeid for kommunen, men flere kommuner er kritiske til at de ikke får ta del i utredningsarbeidet og arealplanleggingen (Førde et al. 2010: 70). Videre ble installasjoner for overføring og omforming av elektrisitet som gis konsesjon etter Energiloven utelatt fra behandling av Plan- og bygningsloven. Nettilinjer og transformatorstasjoner trenger derfor ikke dispensasjon fra kommunens arealplan. I følge § 4-3 er vann- og vindkraftanlegg fritatt for byggesaksbehandling, og kommunene har ingen adgang til å gjennomføre dette. Det kan utarbeides kommuneavtaler mellom utbygger og vertskommunen. Kommunen avgjør selv i kommunestyret om det skal inngås kommuneavtaler (Plan- og bygningsloven § 17-2).

Dersom kommunene har avsatt et omsøkt område til noe annet enn energiutbygging i sine arealplaner, og det ikke utarbeides reguleringsplan, må utbyggeren i følge § 19-2 tredje ledd søke kommunen om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Fordelene må være større enn ulempene for at dispensasjon skal gis. Når fordelene og ulempene skal veies opp mot hverandre skal konsekvensene for helse, miljø og sikkerhet vektlegges. Hvis kommunen ikke vil gi dispensasjon kan olje- og energidepartementet bestemme at konsesjonsavgjørelsen fra NVE skal gjelde som statlig arealplanplan, en avgjørelse som ikke kan påklages (Plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd). I 2009 ble kommunene og fylkeskommunene pålagt i enten kommuneplanen eller i egen delplan å utarbeide tiltak for miljøvennlig og effektiv energibruk. Den kommunale klima- og energiplanen *bør* inneholde tilgang på miljøvennlige energiressurser. Det er imidlertid ikke vanlig at kommunene har kartlagt tilgangen på fornybare energiressurser (Thaulow et al. 2011: 21). I de nasjonale retningslinjene blir også kommunene oppfordret til å avklare områder som kan være aktuelle for vindmøller i kommuneplanens arealdel (Det kongelige miljøverndepartement & Det kongelige olje- og energidepartement (2007: 19).

Kulturminneloven innehar bestemmelser som kan ha betydning for utbygging av fornybar energi. Loven håndheves av Riksantikvaren og inneholder målsetninger om å ivareta og beskytte norske kulturmål og kulturminner. Utbyggerne er pliktig til å undersøke om en utbygging vil ha konsekvenser for automatisk fredete kulturminner (Kulturminneloven § 9). NVE kan sette vilkår om at kulturminner skal ivaretas når konsesjon gis. Kulturminner fra før 1537 er automatisk fredete, nyere kulturminner kan vernes ut ifra enkeltvedtak.

Naturmangfoldloven trådte i kraft 1.juni 2009, og omfatter alle naturtyper og instanser som forvalter naturområder og naturtyper (Thaulow et al. 2011: 27). Loven har en målsetning om en bærekraftig beskyttelse av biologisk mangfold, landskap, og økosystemer. Loven gjelder for alle beslutninger som påvirker disse temaene. Naturmangfoldloven har en intensjon om å supplere Plan- og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanene for å styrke det biologiske mangfoldet i kommunene (ibid.: 28). Loven forvaltes av miljøverndepartementet, mens Direktoratet for naturforvaltning er utøvende direktorat.

Forurensningsloven administreres av miljøverndepartementet og håndheves av Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF), og er en generell lov om forurensning (Klima- og forurensningsdirektoratet: udatert). Loven har betydning for utbygging av vind- og vannkraftverk ved at den blant annet legger føringer for naturinngrep og konsekvenser for vassdrag, naturområder og naturtyper. Utbyggere må søke forurensningsloven om gjennomføring av selve kraftverket. Fylkesmannen har det regionale ansvaret for oppfølging av loven, mens kommunene har det lokale ansvaret.

Oreignloven fra 1959 gjelder ekspropriasjon av fast eiendom mot vederlag. En søker kan søke om ekspropriasjon dersom det ikke eksisterer avtaler med grunneiere (Oreignloven §1-1).

INON (inngrepsfrie områder i Norge) er områder som ligger mer enn en kilometer i luftlinje fra tyngre inngrep, definert som kraftlinjer, kraftverk, veier, og andre tyngre former for naturinngrep (Direktoratet for naturforvaltning 2012a). I dag er det klassifisert tre ulike INON-soner. Inngrepsfrie-sone 1 klassifiserer et område som ligger 3-5 kilometer i luftlinje fra tyngre inngrep. INON-sone 2 er områder 1-3 kilometer fra tyngre inngrep. Områder mer enn fem kilometer fra tyngre inngrep kategoriseres som villmarksområder. I INON-områder som går fra fjord til fjell bør bygging av vindkraftverk unngås (Det kongelige miljøverndepartement & Det kongelige olje- og energidepartement 2007). Områdene er ikke vernet, og har ingen juridisk status (Thaulow et al. 2011: 35). Gjennom 1900-tallet har INON-områdene blitt sterkt redusert, kun 11,7 prosent av Norges areal var i 2007 INON-områder (Direktoratet

for naturforvaltning 2012a).²⁰ De senere årene har det kommet føringer fra politisk hold for å bevare INON-områder (Det kongelige miljøverndepartement 2006-2007).

4.2.4 Avbøtende tiltak

Avbøtende tiltak er ment for å redusere negative skadevirkninger ved utbygging, og vil i mange tilfeller være avgjørende for om en konsesjon blir innvilget. NVE avgjør om det er nødvendig med avbøtende tiltak når de avgjør konsesjonssøknaden.

Vanlige avbøtende tiltak for små vannkraft kan være justeringer eller flytting av selve prosjektet, opprettelse av buffer- og sikkerhetssone for registrerte og vernede kulturminner, samt tilpasninger av bygninger i henhold til landskapets utseende, miljø og bruk. Videre kan avbøtende tiltak være tiltak for å bedre levevilkårene eller det biologiske mangfoldet i og rundt vassdraget, opprettelse av vannspeil gjennom terskler, jordkabel framfor luftlinje, innstallering av omløpsventil, samt krav om at det ikke skal være start/stopp kjøring av kraftverket (Det kongelige olje- og energidepartement 2007). NVE kan også sette krav om andre avbøtende tiltak basert på lokal forhold.

For vindkraft er hensynet til biodiversitet og naturområdene sentrale når NVE fastsetter eventuelle krav om avbøtende tiltak. Dette gjelder også på støy, skyggekast og visuelle virkninger. De viktigste avbøtende tiltakene ved vindkraftutbygging er flytting eller fjerning av vindturbiner, bearbeidelse av riggplasser, samt justering av veier eller annen infrastruktur (NVE 2012d).

4.2.5 Økonomiske rammevilkår

1.januar 2012 ble loven om et felles el-sertifikatmarked med Sverige innført som et ledd i å øke produksjonen av fornybar energi. Alle typer fornybare energikilder med byggestart etter 7.september 2009, vannkraftverk med en installert effekt på inntil 1 MW med byggestart etter 1.januar 2004, eller kraftverk som vil øke sin produksjon med byggestart etter 7.september 2009 omfattes av loven. Antall driftsår fram til oppstartstidspunktet for sertifikatordningen trekkes fra antall år anleggene kan få sertifikater. Dersom anlegg har mottatt investeringsstøtte må dette tilbakebetales (Det kongelige olje- og energidepartement 2011b).

Ordningen fungerer ved at produsenter av fornybar energi får et el-sertifikat fra staten for hver MWh produsert i en tildelingsperiode på 15 år (Det kongelige olje- og energidepartement

²⁰ Gjelder fastlands-Norge.

2011b). Sertifikatene selges til forbrukerne gjennom strømgjengen, og gir kraftselskapene en ekstraintekt i tillegg til inntektene fra kraftsalget. Etterspørselen etter sertifikatene skapes ved at visse kraftforbrukere²¹ er pliktige til å kjøpe sertifikatene til en viss andel av kraftforsyningen eller kraftforbruket. Når markedet fungerer skal dette generere store nok inntekter til å gjøre produksjon av fornybar energi lønnsom. El-sertifikatene sørger for at de mest kostnadseffektive løsningene bygges ut først. Dette er den eneste støtteordningen som eksisterer for utbyggere av vannkraft og landbaserte vindmølleparker i Norge i dag.

I tillegg eksisterer det ulike skatteordninger som har betydning for utbyggere og kommunene. Skatteregimet for vannkraft har utviklet seg over lang tid, og det eksisterer flere skatteordninger for vannkraft enn for vindkraft (Buan et al. 2010; Førde et al. 2010). Selv om de fleste skatte- og kompensasjonsordningene er vanligst for større kraftverk, kan de også utbetales til kraftverk som er gitt konsesjon etter Vannressursloven. Jeg har fokus på de sistnevnte.²²

Naturressursskatt er begrunnet med bakgrunn av at kommunene skal gis kompensasjon for utnyttelse av en naturressurs som krever store naturinngrep. Skatten utgjør 1,1 øre per KWh til kommunene og 0,7 øre per KWh til fylkeskommunene, og beregnes for kraftverk på over 5,5 MW (Førde et al. 2010: 82).

Konsesjonsavgift kan ilegges enkelte typer anlegg. Avgiften er en andel av kraftproduksjonen som utbyggere er pålagt å betale kommunene som en generell erstatning for skader og ulemper som ikke blir kompensert på annen måte (NVE 2004). Selv om denne avgiften er mest vanlig for større kraftverk, kan den også utbetales til kraftverk som er konsesjonsgitt etter vannressursloven (Buan et al. 2010: 32).

Grunnrenteskatt er en skatt som betales for kraftforetak med en installert ytelse på over 5,5 MW (Buan et al. 2010: 47; Førde et al. 2010: 83). Skatten som utgjør 30 prosent av beregnet grunninntekt betales til staten, og har ingen betydning for kommunene. Skatten har ført til at utbyggingsprosjekter ofte har en øvre grense på 5,5 MW for å slippe å betale grunnrenteskatten (Buan et al. 2010: 47).

For vindkraftverk eksisterer det i dag ingen rettighetsbaserte ordninger for konsesjonskraft, konsesjonsavgift, naturressursskatt eller næringsfond (Buan et al. 2010: 33; Førde et al. 2010:

²¹ Kraftkrevende industri, skinnegående transport, veksthus og forbrukere i Finnmark og Nord-Troms omfattes ikke av loven om el-sertifikater (Det kongelige olje- og energidepartement 2011b: 2).

²² Ved større vannkraftverk kan en utbygger bli pålagt å betale konsesjonsskatt og næringsfond.

83). Det eksisterer imidlertid flere eksempler på at det har utviklet seg frivillige ordninger for kompensasjon, næringsfond og lignende mellom utbyggere, kommunen og grunneiere eller forbedring av eksisterende infrastruktur både innenfor vind- og vannkraft (Buan et al. 2010: 33). Kommunal eiendomsskatt, er den eneste lovbaserte inntektene kommunene har krav på fra vindkraftverk. Skatten gjelder også for vannkraftutbygging.

Kommunal eiendomsskatt er en frivillig skatt som innføres av kommunene (Bukve 2012: 168), og er i hovedsak kommunenes hovedinntektskilde fra kraftverk (NOU 2012: 9: 86). Dette gjelder også mitt tilfelle, Fjelna kraftverk faller ikke inn under ordningen beskrevet ovenfor. Kommunen kan velge om de vil innføre en generell eiendomsskatt, eller eiendomsskatt på verker og bruk som er skatt på næringseiendom. Skattesatsen fastsettes av kommunen, og kan variere fra 0,2 til 0,7 prosent av verdien på eiendommen. Kommunene benytter seg i realiteten av den høyeste skattesatsen (Bukve 2012: 168). Skatten betales direkte til kommunene. Dersom kraftverket har en installert effekt på under 10 MW beregnes skatten ut ifra skattemessig kapital, mens for kraftverk med en effekt på over 10 MW er det markedsverdien av kraftverket som avgjør (Førde et al.: 2010: 82).

I tillegg er det vanlig med frivillige ordninger der kommunen eller lokale aktører framforhandler avtaler med utbygger om mindre kompensasjonsordninger, eller mindre tiltak som for eksempel tilrettelegging av utbyggingsområdene for allmennheten (Buan et al. 2010: 33).

4.2.6 Konsekvenser av dagens konsesjonssystem

Gjennomgangen viser at konsesjonssystemene fragmenterte. En rekke sektormyndigheter har ansvaret for å forvalte ulike miljøinteresser og miljøhensyn, og det eksisterer i dag ikke noe helhetlig energipolitisk rammeverk (Knudsen & Ruud 2011). En rekke lovverk, rammeplaner og politiske målsetninger står i mot hverandre. Dette er en tendens som har forsterket seg de siste årene med for eksempel økt fokus på bevaring av uberørt natur og implementeringen av vannforskriften.

Fragmenteringen får også konsekvenser for kunnskapsgrunnlaget. Det er i dag ingen eksakte krav eller standarder for hva utredningene skal inneholde (Egeland & Jacobsen 2012). Samtidig som Samlet Plan for vannkraft er utdatert (Knudsen & Ruud 2011) og fraværet av en overordnet plan for vindkraft, eksisterer det liten kunnskap om hvilke sumvirkninger utbygging av små vannkraft og vindkraft vil ha for biodiversiteten i områdene (Bakken et al. 2012; Bjørck & Vistad 2009). Når det ikke er noen krav til hva utredningene skal inneholde,

bidrar dette til at utredningene kan inneha ulike prioriteringer, der forfatterne av utredningene kan være med på å avgjøre hva som skal vektlegges (Bakken et al. 2012). Samtidig kan fragmenteringen bidra til å øke konfliktnivået ved at ulike målsetninger står imot hverandre og ved det blir stilt spørsmål ved kunnskapsgrunnlaget og legitimiteten til utredningene (Egeland & Jacobsen 2012).

4.2.7 Nettkapasitet

Selv om nettsystemet ikke behandles som en del av konsesjonsprosessen for utbygging av energi påvirker nettsystemet likevel hvilke prosjekter som blir bygget ut. Begrenset nettkapasitet både lokalt og regionalt kan føre til at enkeltprosjekter som har fått konsesjon ikke blir bygget ut (Buan et al. 2010: 41). Et problem har vært koordineringen av nett- og energiproduksjon, det bygges ikke ut ny energiproduksjon siden nettkapasiteten mangler, samtidig som nettkapasiteten ikke bygges ut fordi man avventer utbygging av produksjonsanlegg. Et vanlig problem er derfor at konsesjonssaker hoper seg opp siden energianleggene mangler nettkapasitet (ibid.: 43).

5 Bakgrunn

I dette kapitlet vil jeg kort beskrive Hemne kommune, kommuneplaner, områdene de to utbyggingsprosjektene ligger i, og hva slags verdier som eksisterer i disse områdene.

5.1 Hemne kommune

Hemne kommune har ca. 4200 innbyggere hvorav ca. 2700 bor i administrasjonssentret Kyrksæterøra (Hemne kommune.no). Kommunen ligger i det sørvestlige hjørnet av Sør-Trøndelag med et areal på 660 km². Det eksisterer et varierende næringsliv i kommunen med smelteverket Wacker Holla Metall som spydspiss. Smelteverket har 140 ansatte. Andre sentrale næringer er landbruk, fiskeoppdrett, samt smolt- og rognproduksjon. Hemne kommune innførte eiendomsskatt i sentrum og på verker og bruk i 1997. Skattesatsen er på 0,7 prosent (intervju Hemne kommune).

Mulighetene for jakt og friluftsliv blir sett på som viktig av lokalbefolkningen (intervju Hemne kommune). Den uberørte naturen utgjør kommunens viktigste turistgrunnlag. Kommunen har tre lakseførende vassdrag (Ask Rådgivning 2010b). Selv om kommunens beliggenhet og uberørte natur tiltrekker seg både norske og utenlandske turister, innehar ikke Hemne kommune noen regionale viktige turistbedrifter (Sør-Trøndelag fylkeskommune 2008c).

5.1.1 Kommuneplaner

Jeg vil her gjennomgå relevante kommuneplaner. Kommuneplanens arealdel, sier noe om hva utbyggingsområdene er avsatt som og hva de brukes til, mens klima- og energiplanen beskriver Hemnes målsetninger innenfor energiforbruk og utbygging av fornybar energi.

Kommunale arealplaner

Den kommunale arealplanen for Vinjerøra, der Fjelna elv inngår er områdene rundt elva avsatt som LNF-område sone 1 (Hemne kommune 2003). Dette betyr at det er et område med forbud for utbygging av bolig-, ervervs- og fritidsbebyggelse. For arealdelplanen for områder utenfor tettstedene er Heimsfjellet kategorisert som LNF-område sone 1 med viktige natur- og friluftsinnteresser (Hemne kommune 2005a; b). I områder som er kategorisert viktige natur- og friluftsinnteresser er det utarbeidet en streng retningslinje det blant annet vektlegges at det skal utøves «en meget streng holdning til å gi dispensasjon til annen virksomhet enn tradisjonell landbruk/ stedeget næring» (Hemne kommune 2005b). Retningslinjen er ikke bindende, men

skulle hindre inngrep i viktige naturområder. Dette gjenspeiles også i kommuneplanens samfunnsdel (Hemne kommune 2007b).

Klima- og energiplan

Hemne kommune utarbeidet i 2008 en klima- og energiplan for perioden 2008-2011 og var aktuell i tidsrommet for mine to caser. Planens overordnede målsetning var å redusere energiforbruket til industrien, øke produksjonen av fornybar energi, samt å legge om energiforbruket fra bruk av olje til fornybare energikilder i form av fjernvarme, bioenergi, vann- og vindkraftverk, samt å utnytte spillvarmen fra smelteverket (Hemne kommune 2008d). Den beregnede potensielle energimengden fra nye småkraftverk i kommunen estimert til 65 GWh i året. På bakgrunn av dette ble det satt en målsetning om å øke produksjonen av små vannkraft med 50 GWh innen 2012 i forhold til produksjonsnivået i 2007. Et viktig tiltak for å nå denne målsetningen var å legge til rette for utbyggere av småskala vannkraftproduksjon (ibid.: 55). På det tidspunktet klima- og energiplanen ble vedtatt var tre småskala vannkraftverk i drift i kommunen. I tillegg til Fjelna kraftverk har NVE behandlet eller behandler til sammen fire andre prosjekter for småskala vannkraftverk i Hemne kommune (NVE 2013).

Før planen ble vedtatt hadde kommunen et samarbeid med Hemne kraftlag og ulike interessenter ved å tilrettelegge for forstudier både når det gjelder potensial og lønnsomhet i flere av kommunens vassdrag (intervju Hemne kommune). I tråd med dette ble det i klima- og energiplanen utarbeidet en oversikt over 18 aktuelle utbyggingsprosjekter (Hemne kommune 2008d: 30-31).

5.2 De to casene

5.2.1 Heimsfjellet

SAE Vind søkte om å etablere et vindkraftverk på Heimsfjellet i 2010, og begrunnet søknaden med at tiltaket ville bidra til at Norge oppfylte sine forpliktelser til fornybar energi, samtidig som prosjektet ville bedre den negative kraftbalansen i regionen (SAE Vind 2010). Søknaden fikk avslag i 2012 (NVE 2012a).

Heimsfjellet ligger ca. 10 km nord for kommunesentret Kyrksæterøra og ca. 300-500 meter over havet. Områdets viktigste verdi er den uberørte naturen og er av lokalbefolkningen mye brukt til turgåing, bærplukking og jakt av storvilt og rype. Som jaktområde blir Heimsfjellet

brukt av befolkningen fra hele kommunen, mens området bare er et naturlig friluftsområde for innbyggerne på Heim-siden (intervju Hemne kommune). Området er ikke tilrettelagt for turisme og reiseliv. Som et uberørt område innehar Heimsfjellet 20,5 km² med INON-områder sone 1, deriblant INON-områder fra fjord til fjell (Ask Rådgivning 2010a). Områdene på Heimsfjellet har ikke eksisterende verneområder eller vernede vassdrag og det forventes at det ikke eksisterer automatisk fredede kulturminner i området. Bygda Heim har representerer viktige kulturminner i influensområdet (Norsk institutt for kulturminneforskning 2010). Det eksisterer flere rødlistede arter i influensområdet (Ask Rådgivning 2010a).²³ Heimsfjellets nordligste areal er mest brukt som jakt- og rekreasjonsområder for lokalbefolkningen.

Figur 5.1 Kart over plassering av Heimsfjellet



Kilde: Hemne kommune 2008c. Bygda Heim synes øverst i kartet (Heimsjøen), mens administrasjonssentret Kyrksæterøra synes i gult nederst mot venstre.

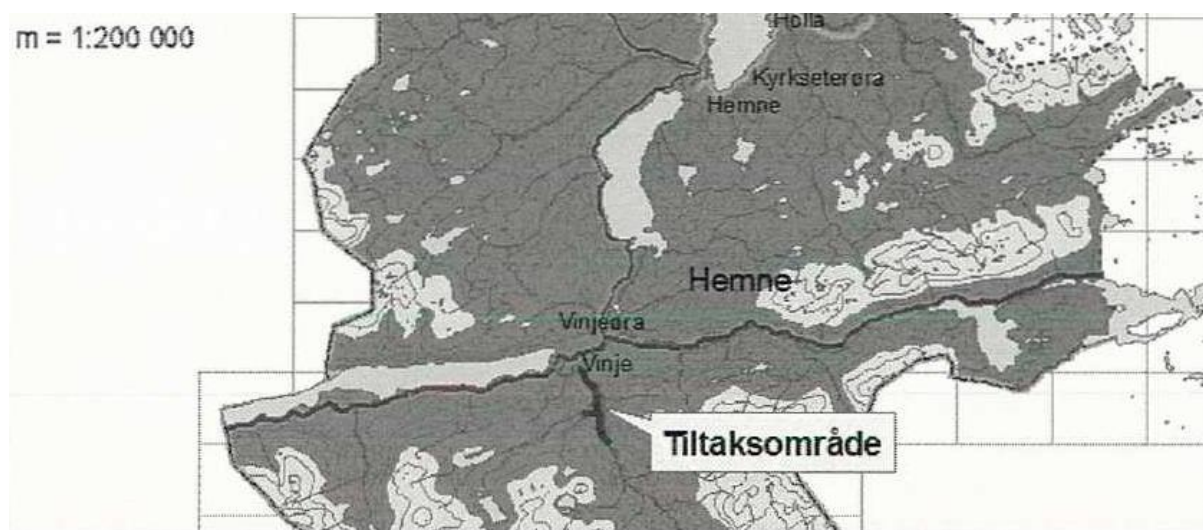
5.2.2 Fjelna

Fjellkraft AS, som er et av de største nasjonale kraftselskapene for små vannkraftverk i Norge søkte om å bygge ut Fjelna kraftverk i Fjelna elv med ønske om å produsere fornybar energi i en region med negativ kraftbalanse (Fjellkraft AS 2007). NVE ga Fjellkraft AS konsesjon til utbygging 29.september 2010 (NVE 2010a). Avgjørelsen ble påklaget av Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag, men ble avslått av olje- og energidepartementet.

²³ Rødlistearter er en betegnelse på de mest truede artene i Norge i dag.

Den nedre delen av Fjelna elv, som Fjelna kraftverk er en del av, er utredet i MIKRAST-prosjektet. Området ble sett på som økonomisk lønnsomt, men utbygging i dette området inneholdt potensielle konflikter med friluftsliv, fritidsinteresser og landskap. Fjelna elv utgjør en viktig del av landskapet og er mye brukt som tur- og friluftsområde. Elva innehar bestand av både laks og sjørret, som begge blir beskrevet som moderat/ lite påvirket og spesielt hensynskrevende (Rådgivende biologer 2007: 15). Dette er fiskearter som generelt sett har dårlige kår i flere vassdrag og fjorder i Norge, og som på bakgrunn av dette har hatt et høyt fokus. Utsetting av lakserogn og -yngel har vært vanlig i elva. Vassdraget er ikke et vernet- eller nasjonalt laksevassdrag. Området har lokalt viktig gråorskog. Influensområdet er hekkeområde for hønsehauk, en art som er rødlistet (ibid.: 14). Det er ingen automatisk fredete eller verneverdige kulturminner i området (Sør-Trøndelag fylkeskommune 2008a).

Figur 5.2 Kart over plassering av tiltaksområde for Fjelna kraftverk



Kilde: Sør-Trøndelag fylkeskommune 2008a

Når Fjellkraft AS søkte om konsesjon til Fjelna kraftverk var Fjelnavassdraget allerede regulert. På dette tidspunktet var to små kraftverk i tillegg til Fjelna gjennom konsesjonsbehandling, mens vassdraget hadde allerede et eksisterende kraftverk. I tillegg fikk Haukvik Smolt AS som driver et genbankanlegg konsesjon til å overføre vann fra Middagslivatnet til Oppsalvatnet, noe som reduserer vannføringen i Fjelna (NVE 2010a).

Casene representerer ikke bare to ulike former for fornybar energiproduksjon, de representerer også ulike miljømålsetninger. Heimsfjellet representerer INON-områder i tillegg til at det er et rekreasjonsområde for deler av befolkningen, mens Fjelna innehar ulike former

for biodiversitet. Dette gjør det mulig å se hvordan Hemne vektlegger ulike miljømålsetninger og miljøhensyn opp mot hverandre, inkludert fornybar energiproduksjon, noe som er interessant med tanke på problemstillingens siste del.

5.3 Kraftsituasjonen i Midt-Norge

Midt-Norge²⁴ er en region med negativ kraftbalanse. Rundt årtusenskiftet var det forventet at elektrisitetsforbruket i regionen ville øke betraktelig på grunn av planlagte utvidelser i flere av regionens store industribedrifter (NOU 2012: 9: 19). I samme tidsperiode ble det planlagt bygging av gasskraftverk i Skogn i Nord-Trøndelag og på Tjeldbergodden i Sør-Trøndelag. Gasskraftverkene skulle gi regionen et stort kraftoverskudd som skulle overføres til Østlandet. Utover på 2000-tallet framsto imidlertid lønnsomheten til gasskraftverkene som usikker, samtidig som det gradvis vokste det fram et kraftunderskudd i regionen. For å hindre en regional kraftkrise er det etablert et reservekraftverk på Nyhamna i Møre og Romsdal, samt på Tjeldbergodden. Samtidig har Statnett fått konsesjon til å bygge en ny linje mellom Ørskog og Fardal, noe som vil sørge for at forsyningssikkerheten i regionen blir tilsvarende som resten av landet når den står ferdig i 2015 (ibid.). Utbygging av vannkraft er den vanligste utbyggingsformen i regionen. Regionen har god tilgang til naturgitte ressurser både gjennom nærhet til vann, vind, samt gassreserver. Innen 2020 forventes det å bli realisert 1,2 TWh vannkraft fra små vannkraft i Midt-Norge (Econ Poyry 2008: 11). Når det gjelder realiseringen av vindkraftverk konkluderer fylkesdelplanen for vindkraft med at det er plass til 3 TWh vindkraft i fylket i 2020, en realisering utover dette er ikke ønskelig grunnet konsekvensene for biologisk mangfold og landskap (Sør-Trøndelag fylkeskommune 2008d). Regionens samlede energiproduksjonspotensial fra vann- og vindkraft er beregnet til å være i underkant av 6 TWh i 2020 (Econ Poyry 2008: 32).²⁵

²⁴ Trøndelagsfylkene og Møre og Romsdal.

²⁵ Når det gjelder beregningene av vindkraftpotensialet er tilgjengelig nettkapasitet i regionen til grunn, samt planlagte vindkraftprosjekter i regionen i 2008. Kostnadene ved realiseringen av kraftverkene er ikke tatt høyde for. Midt-Norge er den regionen i Norge med størst kapasitet for energiproduksjon i Norge i dag, men denne kapasiteten vil ikke bli fullt utnyttet (Econ Poyry 2008).

6 Heimsfjellet vindpark²⁶

Før jeg kan gå i gang med analysen, er det nødvendig å etablere et solid empirisk utgangspunkt. Jeg tar utgangspunkt i de ulike fasene i prosessen og fokuserer på samspillet mellom Hemne kommune og de ulike aktørene, før jeg til slutt ser på hvorfor kommunen ønsket å bygge ut.

6.1. Empirisk kartlegging

6.1.1. Oppstartsfase

Høsten 2006 tok Agder Energi²⁷ kontakt med Hemne kommune for å forhøre seg med politisk og administrativ ledelse om etablering av et vindkraftanlegg på Heimsfjellet. Agder Energi hadde hatt Heimsfjellet som et skrivebordprosjekt siden 2005. Målsetningen var å få et positivt svar fra Hemne kommune, samtidig som de ønsket en ryddig og åpen dialog. Dersom kommunen hadde sagt at de var imot, ville ikke Agder Energi gått videre med prosjektet:

«Det som i sin tid het Agder Energi hadde en policy på at de ikke ville gå videre med et prosjekt dersom over halvparten av grunneierne stilte seg i mot et prosjekt, og dersom kommunene satte bastant foten ned. Målsetningen med møte var derfor å få klarhet i om Hemne var interessert. (...) Vi regnet med at kommunen ville si nei, siden Heimsfjellet lå i et LNF-område med retningslinje. Men kommunen satte døra på gløtt og indikerte at de var positive, da tok vi prosjektet videre» (intervju SAE Vind).

Hemne informerte Agder Energi om de var positive til utbyggingsplanene, selv om dette var i en tidlig fase. Kommunen forholdt seg i ro og blandet seg ikke inn i den videre oppstartsfasen. Agder Energi opprettet en grunneierforening med grunneiere som var positive til utbygging, en forening kommunen ikke forholdt seg til. I denne tidlige fasen var det politiske ønsker som lå bak det positive signalet til Agder Energi:

«(...) vi hadde en ordfører fra SP som var veldig for utbygging av fornybar energi, (...) hadde det vært en ordfører fra et annet parti, som for eksempel dagens ordfører [fra AP] som er sterk motstander, hadde trolig saken vært annerledes» (intervju Hemne kommune).

²⁶ Det er verdt å huske på at SAE Vind fikk avslag på sin konsesjonssøknad.

²⁷ I august 2008 inngikk Statkraft og Agder Energi en avtale om felles satsning på vindkraft i Norge. Det ble opprettet et eget selskap, Statkraft Agder Energi Vind DA. I desember 2009 ble vindkraftprosjektene i de to selskapene overført til det nye selskapet.

6.1.2 Planleggingsfase

Med Hemne kommune på gløtt og et flertall av grunneierne med på laget, utarbeidet Agder Energi meldingen som ble sendt inn til NVE 31.oktober 2007. Meldingen inneholdt ingen informasjon om utbyggingsplanene, foruten forslag til nettrase og konsekvensutredninger. Agder energi begrunnet tiltaket med produksjon av ny, ren energi i en region med kraftunderskudd (Agder Energi 2007).

Den 6.november 2007 behandlet planutvalget i Hemne kommune en søknad fra Agder Energi om dispensasjonsrett fra kommuneplanens arealdel til å sette opp to vindmålere på Heimsfjellet, for å måle om vindparken ville være økonomisk lønnsom. På dette tidspunktet hadde Agder Energi skrevet avtaler med en del av grunneierne, men langt fra alle. I innstillingen til planutvalget heter det at dersom kommunen gir dispensasjon til at Agder Energi kan sette opp to vindmålere, betyr det i praksis at kommunen stiller seg positive til utbygging (Hemne kommune 2007a). Kommunens planutvalg gikk inn for å gi Agder Energi dispensasjon fra kommuneplanens arealdel til å sette opp to vindmålere med 6 mot 1 stemme. Ordføreren var den eneste som stemte imot, og argumenterte for at det var nødvendig å utrede hvilke konsekvenser målemastene ville ha for miljøet i området (ibid.).²⁸

NVE sendte meldingen om Heimsfjellet og de andre vindkraftprosjektene i området til felles høring til berørte parter 28.mars 2008 (NVE 2008a).²⁹ I tråd med NVEs retningslinjer ble det arrangert et offentlig folkemøte på Hemne hotell den 21.april, og et møte mellom NVE, Agder Energi og Hemne kommune samme uke i regi av NVE. Under disse møtene presenterte NVE saksbehandlingsprosedyrene for meldingen og Agder Energi presenterte det planlagte prosjektet. Årsaken til disse møtene var at:

«Energiloven ikke innehar noen bestemmelser om kontakt mellom utbygger og vertskommunene underveis, og møtene arrangeres med tanke på åpenhet til lokalsamfunnet. Dette er som regel første gang vi [NVE] har møte med kommunen. Det er veldig sjelden vi har møter med kommunen før meldingen er sendt ut på høring» (intervju NVE).

²⁸ Hemne kommune fikk ved lokalvalget 2007 ny ordfører som var motstander av utbygging på Heimsfjellet. (intervju Hemne kommune).

²⁹ Konsesjonsprosessen for Heimsfjellet ble av NVE behandlet samtidig med flere andre vindkraftprosjekter og en ny kraftlinje i området, se SAE Vind 2010 tabell 2-2 side 15 for oversikt.

På tross av at det ikke er noen bestemmelser om kontakt mellom utbygger og vertskommune underveis, har vi allerede sett at Agder Energi var i kontakt med Hemne kommune for å forhøre seg om deres holdning til en utbygging. Hemne kommune hadde ingen innvendinger til innholdet i meldingen.

Heimsfjellet inn i fylkesdelplanen for vindkraft

Sommeren 2008 startet den andre høringsfasen for fylkesdelplanen for vindkraft i Sør-Trøndelag (Sør-Trøndelag fylkeskommune 2008d).³⁰ Hemne kommune ønsket her å innlemme Heimsfjellet i fylkesdelplanen (Hemne kommune 2008a). Dette på tross av at utbyggingsplanene og konsekvensene av en mulig utbygging ikke var utredet. For kommunen var det viktig å signalisere at de var positive til utbygging, og de mente det ville bli vanskelig med utbygging dersom Heimsfjellet ikke var en del av planen:

«Dette var et politisk ønske. Gjennom å arbeide for at dette [Heimsfjellet] ble tatt inn i fylkesdelplanen ble det nok forventet at vi enklere ville bli sett på som en viktig aktør i prosessen både av utbygger og av NVE, i tillegg til at det trolig ville øke mulighetene for realisering» (intervju Hemne kommune).

Kommunen påpekte at det var utbyggingsplanene som førte til at de gikk inn for at Heimsfjellet skulle være en del av fylkesdelplanen, men at avgjørelsen var uavhengig av SAE Vinds ønsker (intervju Hemne kommune). Dette bekreftet SAE vind, de påvirket ikke Hemne underveis (intervju SAE Vind).

Opprettelse av samarbeidsforum

Fram til nå hadde Agder Energi arbeidet med utbyggingsplanene uten mye deltagelse fra Hemne. Den kontakten som hadde vært hadde i stor grad dreid seg om praktiske gjøremål og tilrettelegging i planleggingsarbeidet, uten at de hadde stor mulighet til å si noe om utbyggingsplanene. I 2009 bestemte Agder Energi seg for å opprette et samrådsforum slik at også lokalsamfunnet skulle få si sin mening om utbyggingsplanene. Dette hadde flere hensikter:

³⁰ En av årsakene til Heimsfjellet ikke kom inn tidligere, var at en folkevalgt politiker fra Hemne kommune informerte fylkestinget om at det ikke var politisk flertall for utbygging i Hemne. Agder Energi fikk kjennskap til dette og informerte fylket om at dette var feilinformasjon (intervju SAE Vind). Dette er ikke bekreftet fra Hemne kommune.

«Målsetningen med forumet var todelt. For det første var målsetningen at vi som utbygger skulle få mer lokalkunnskap. Vi har jo ikke kjennskap til de lokale forholdene. For det andre kan vi som utbygger gitt riktig informasjon til både motstandere og de som er for utbygging. Målsetningen med forumet var å samle innspill og tilbakemeldinger på prosjektet. (...) Disse ble tatt med videre når vi utviklet de endelige utbyggingsplanene i søknaden. (...) Vi ville ha deltagere fra hele spekteret. Politikere fra kommunen, personer fra kommunens administrasjon, grunneiere som både var for og imot, samt lokale interesseorganisasjoner» (intervju SAE Vind).

Målsetningen var å få lokale innspill, samtidig som de kunne gi ut informasjon. Hemne kommune foreslo deltagere til forumet. Forumet fikk til sammen 20 medlemmer, deriblant formannskapet i kommunen, rådmann, kommunalsjef og kommuneplanlegger. I tillegg var forumet representert fra ulike interesseaktører i kommunen.³¹ Agder Energi hadde ingen negative innspill på kommunens forslag til deltagere.

Forumet møttes 27. og 28. april 2009. Under møtene presenterte Agder Energi de foreløpige utbyggingsplanene, kalt basisløsning. Representanter fra Ask Rådgivning som gjennomførte konsekvensutredningene på vegne av Agder Energi redegjorde for innholdet i de foreløpige utredningene. Dette var første gangen kommunen fikk kjennskap til de konkrete planene som forelå. Møtene foregikk på den måten at representantene i samrådsforumet ble satt i en hestesko, og i tur og orden fikk mulighet til å uttale seg om de foreløpige utbyggingsplanene og utredningene:

«Møtene var først og fremst informasjonsmøter, det ble ikke forhandlet fram noen avtaler. Målsetningen var at vi presenterte de foreløpige planene, mens deltagerne i forumet fikk muligheten til å komme med sine meninger. Men målsetningen var jo også å lytte til deltagerens innspill, ikke bare presentere informasjon» (intervju SAE Vind).

³¹ En representant fra Hemne næringsforum, to fra kommunens avdeling for teknisk landbruk og miljø, en fra Hemne Jeger- & Fiskeforening, en fra Norsk Ornitologisk Forening, en fra bondelagene i Hemne, en fra Storoddan grendelag, en fra Stamnesdalen grendelag, samt en representant fra grunneierne i planområdet (Søvesten 2009).

Hemne kommune bekreftet dette:

«Den informasjonen som var ble lagt fram, og vi fikk komme med innspill. (...) Men vi var jo ikke med og bestemte, vi sa jo bare vår mening. Det ble ikke bestemt noe som helst, hverken når det gjelder temaer vi mente det var viktig å utrede, eller når det gjaldt plassering av turbiner» (intervju Hemne kommune).

Agder Energi tok med seg innspillene fra samrådsforumet og arbeidet videre med utbyggingsplanene. Innspillende ble tatt med når utbyggingsplanene ble formet, men var ikke alene utslagsgivende for utformingen av utbyggingsplanene. SAE Vind vektla imidlertid at dersom Hemne kommune hadde satt seg på bakbeina, eller krevd at det ikke skulle plasseres vindmøller på viktige områder, ville de ha stoppet prosjektet.

«Dersom kommunene signaliserer at de ikke ønsker vindparken som helhet, eller at de ikke ønsker turbiner i områder som er helt avgjørende for at tiltaket skal være økonomisk bærekraftig, skal det veldig mye til at vi går videre med prosjektet. For det første har dette med lokaldemokratiet å gjøre, for det andre gir ikke NVE konsesjon dersom kommunene sier nei» (intervju SAE Vind).

En siste fase i samrådsprosessen var et folkemøte i regi av SAE Vind og Hemne kommune den 26.november 2009 der de siste planene ble lagt fram. Målsetningen var å presentere planene for lokalbefolkningen.

6.1.3 Endelig søknad

Den 11.05.2010 søkte SAE Vind om konsesjon for bygging av Heimsfjellet vindkraftverk. Den endelige søknaden ble sendt inn sammen med sju konsekvensutredninger.³² Søknaden inneholdt utbygging av til sammen 45 vindturbiner, med en installert effekt på inntil 90 MW. I tillegg omfattet søknaden tilhørende transformatorstasjoner, servicebygg med tilhørende uteareal, interne veier, hovedadkomstvei og nødvendig kaianlegg for ilandføring av turbiner og utstyr. Avtaler i forbindelse med betaling av infrastruktur ble ikke avtalt. Det totale planområdet for søknaden var på 13,5 km², og ble betegnet som et middels stort anlegg både med tanke på areal og turbiner. Søknaden var fleksibel i den forstand at størrelse, antall og plasseringen av turbinene ikke var bestemt. Flesteparten av turbinene skulle plasseres på nordsiden av Heimsfjellet. Det ble videre søkt om eksproprieringstillatelse på de områdene utbygger ikke hadde kommet til enighet med grunneiere. Søknaden omfattet en periode på 25

³² Se vedlegg 4.

år fra anlegget ble satt i drift (SAE Vind 2010). SAE Vind begrunnet tiltaket med nødvendigheten av å øke forsyningssikkerheten i et område med stort kraftunderskudd, samtidig som de argumenterte for at tiltaket ville bidra til å oppfylle de norske forpliktelsene i EUs fornybardirektiv (ibid.: 10). Søknaden tok videre utgangspunkt i konsekvensutredningene og mente de direkte og indirekte positive virkningene fra vindkraftverket ville være større enn de negative. Det ble spesielt lagt vekt på tiltakets positive effekt på lokalsamfunnet. Konsekvensutredningen for lokale samfunnsvirkninger vurderte de økonomiske konsekvensene for kommunal økonomi i form av inntekter for kommunal eiendomsskatt til middels positiv og anslo inntektene til å være på omlag fem millioner kroner de første ti årene (Ask Rådgivning 2010c). I tillegg ble det lagt vekt på lokale og regionale arbeidsplasser i anleggsfasen, samt positive økonomiske og samfunnsmessige virkninger i form av økt konsumentetterspørsel.

De endelige utbyggingsplanene var redusert i forhold til basisløsningen.³³ Kommunen viste imidlertid ikke hvilke endringer som forelå, siden de ikke hadde medvirket i utarbeidelsen av søknaden: *«Vi var jo litt spent på hva søknaden inneholdt. Vi viste jo ikke noe om hvor store endringer som var gjort underveis. (...) Planene ble utformet uten vår deltagelse»* (intervju Hemne kommune). De nordligste turbinene hadde blitt flyttet, noe som reduserte de negative visuelle konsekvensene fra Heim. Fremskutte turbiner var også flyttet for å redusere visuelle konsekvenser. Der er i følge SAE Vind vanlig at utbyggingsplanene blir endret underveis i planleggingsfasen både som et resultat av utredningene og innspillende fra lokale aktører (intervju SAE Vind).

Mye tyder på at Hemne kommune ikke var den mest aktive aktøren når det gjaldt revideringen av utbyggingsplanene. De var forkjemper for utbygging, motstanden kom først og fremst fra de lokale interesseaktørene i samrådsforumet. Dette bekreftet også utbygger som opplevde mye støy fra deler av lokalbefolkningen som tidvis motarbeidet utbyggingsplanene med å spre falsk informasjon:

«Det var mye motstand, spesielt fra bygda Heim. Her var man redd for visuelle virkninger og støy. I tillegg er Heimsfjellet et viktig naturområde for de som bor i dette området. Kommunen var i det store og hele positive» (intervju SAE Vind).

³³ Se vedlegg 6.

Søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel

I tråd med Plan- og bygningslovens § 19-2 i Plan og bygningsloven søkte SAE Vind om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel den 28.mai 2010. SAE Vind tok utgangspunkt i konsesjonssøknaden og vektla at de vurderingene som var foretatt i konsekvensutredningene viste at fordelene ved å gi dispensasjon fra kommunens arealplan ville være større enn ulempene (gjengitt i Hemne kommune 2010a).

Selv om Hemne så de positive sidene ved å utarbeide en reguleringsplan, var ikke dette aktuelt siden de måtte stå for utgiftene selv. I følge SAE Vind er det ikke vanlig at kommunene utarbeider reguleringsplaner. En annen faktor var at konsesjonsprosessen som helhet hadde krevd mye tid og ressurser. Kommunen oppfattet fraværet av reguleringsplikten som positiv i form av enklere saksbehandling, og negativ i form av innskrenkning av lokaldemokratiet:

«Det [ny plandel i Plan- og bygningsloven] viser at de [myndighetene] ønsker å styre de store prosjektene, (...) noe jeg skjønner godt. Ved store infrastruktur-områdene må vi akseptere at det er noen som bestemmer. Lovendringen har ført til at vi ikke kan utrede på egne premisser, eller fastsette arealplaner, og at lokale aktører ikke kan uttale seg på samme måte som før» (intervju Hemne kommune).

Siden det ikke lenger er krav på reguleringsplikt, har ikke kommunene lenger noen sikker inntekt fra saksbehandlingen, slik de hadde ved utarbeidelse av reguleringsplaner. SAE Vind bruker derfor å betale kommunene kompensasjon for saksbehandlingen. De ville ikke si hvor mye denne kompensasjonen var på, foruten at det dreide seg «om noen tusenlapper.» Årsaken til utbetalingene er at behandlingene av et vindkraftprosjekt er tidkrevende, og at vindkraftkommuner ofte var små med knappe ressurser:

«Hemne er jo en typisk vindkraftkommune, i den forstand at det er en liten distriktskommune med liten administrasjon og små ressurser. Vindkraftverk er store prosjekter som går over mange år» (intervju SAE Vind).

Det ble ikke forhandlet om noen kompensasjon mellom Hemne kommune og SAE Vind utover dette. I følge Førde et al. (2010) er det forskjeller mellom hvert enkelt prosjekt hvor utbyggere betaler i form av kompensasjon og investering i lokal infrastruktur. Kommunenes egne krav er som regel avgjørende. Hemne hadde ingen krav om dette.

SAE Vind fortalte i intervjuet at etter revideringen i 2009 er det ikke lenger vanlig at de søker kommunene om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, siden en konsesjon fra NVE kan ses på som en statlig plan som går over kommunenes arealbestemmelser. Grunnen til at det ble søkt om dispensasjon fra Heimsfjellet og noen andre prosjekter i 2010 var at kommunene ikke hadde tatt innover seg det nye regelverket. Dersom et prosjekt er gjennomførbart har i realiteten kommunene ikke noe de skulle sagt når det gjelder arealbestemmelsene (intervju SAE Vind). NVE påpekte at det opp til hvert enkelt selskap om det søkes om dispensasjon, men at de ikke kjenner til tilfeller der en dispensasjonssøknad er avslått fra kommunens side. Videre påpekte de, i likhet med SAE Vind, at en konsesjon i realiteten går over kommunenes bestemmelser, og at dersom en kommune sier nei ville det trolig bli omgjort av olje- og energidepartementet dersom tiltaket er gjennomførbart. Kommunene må derfor vektlegge andre argumenter enn at de ikke vil endre kommuneplanene for å stanse et utbyggingsprosjekt. Dette viser at nasjonale myndigheter og NVE har mulighet til å omgjøre kommunens arealbestemmelser og åpne for utbygging, selv om ikke dette skjer i dag. Denne oppfattelsen deler LNVK deler:

«I lovverket er det lite vern dersom kommunene ikke ønsker utbygging. Statlige myndigheter fastsetter målsetningene, gir konsesjon og er klageinstans. Likevel er det en veletablert praksis at det ikke gis konsesjon dersom kommunene ikke ønsker dette, og det er ingenting som skal tilsi at denne praksisen endres med det første» (intervju LNVK).

6.1.4 Høringsfasen

Konsesjonssøknaden ble sendt på høring til berørte parter 20.mai 2010 med høringsfrist til 1.september 2010. NVE arrangerte i forbindelse med høringen et informasjonsmøte med Hemne kommune den 17.juni, 2010, og et folkemøte på Hemne hotell den 16.juni. NVE presenterte saksbehandlingsprosedyrene, mens SAE Vind la fram utbyggingsplanene:

«Disse møtene [møtene i regi av NVE i meldings- og søknadsfase] har vært informative. Det har jo vært en del møter underveis der vi har kommet med innspill, men vi vet jo aldri helt hva utbygger kommer med. Det er jo utenfor vår innflytelse. Møtene var derfor gode for å få innsyn til planene. Mange, også fra kommunen, var nok spente foran disse møtene med tanke på hva de planene inneholdt» (intervju Hemne kommune).

I likhet med meldingsfasen er det offentlige folkemøtet og møtet mellom NVE, utbygger og vertskommunen standardoppsettet til NVE. Målsetningen er at lokalsamfunnet, inkludert kommunene skal få kjennskap til utbyggingsplanene og konsesjonsprosessen (intervju NVE). Kontakt med NVE utover dette må skje etter kommunenes eller utbyggerens eget initiativ, noe som ikke var tilfellet for Heimsfjellet (intervju Hemne kommune). Som beskrevet ovenfor var det mer kontakt mellom utbygger og Hemne kommune underveis i prosessen, de har også arrangert et folkemøte sammen, utenfor NVEs regi.

Den 26. august 2010 behandlet kommunestyret i Hemne konsesjonssøknaden med tilhørende konsekvensutredninger, samt søknaden om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Rådmannen i Hemne kommune ønsket at søknadene skulle behandles politisk, og rådmannen la fram en negativ og en positiv tilrådning.

Søknaden om dispensasjon fra kommunens arealplan ble behandlet først. Selv om rådmannen ikke ønsket å ha noen mening om kommunestyret ønsket en utbygging, mente han at kommunen ikke hadde noe valg enn å gi SAE Vind dispensasjon fra kommuneplanens arealdel: «Kommunen som dispensasjonsmyndighet vil om man går i mot ha lite å stille opp med ved en klage fra SAE Vind i en sak som er så grundig behandlet i alle instanser, og der samfunnsnytte er tillagt størst vekt» (Hemne kommune 2010a). Søknaden ble innvilget i kommunestyret med 22 mot 1 stemme.

Kommunens høringsuttalelse til NVE ble fastsatt i det samme kommunestyremøtet. Her ble det blant annet vedtatt at «søknaden imøtekommer de krav som utredningsprogrammet stiller når det gjelder begrunnelse, beskrivelse av utbyggingsplaner og forholdet til andre planer» (Hemne kommune 2010b). Likevel savnet de en helhetlig vurdering av sumvirkningene av de ulike utbyggingsprosjektene i området. Unntaket var konsekvensutredningene for biologisk mangfold, der de mente at det burde gjennomføres grundigere registreringer i felten for å kartlegge hvordan utbyggingsplanene ville påvirke fugl, annen vilt, vegetasjon og naturtyper i området (ibid.). Kommunen ønsket også at anleggsarbeidet burde foregå på en tid på året som skaden naturen i minst mulig grad skulle forekomme. Kommunestyret gikk inn for utbygging med 15 mot 8 stemmer. I intervjuet ble den manglende kunnskapen om det biologiske mangfoldet utdypet:

«Det ble gjort en del tilleggsutredninger i neste runde [etter basisløsningen], men vi pekte på en ting som spesielt miljøsidens vår mente var for dårlige. Dette var jo også noe vi frontet på møter, viktigheten av kunnskapen om det biologiske

mangfoldet og naturtyper. Det var jo liten kunnskap på forhånd, og det er jo viktige interesser, spesielt med tanke på jakt av vilt i lokalsamfunnet» (intervju Hemne kommune).

Kommunen kunne ha stoppet utbyggingsplanene ved å levere en negativ høringsuttalelse, men valgte på tross av at de ikke var fornøyd med utredningene å gi dispensasjon fra kommuneplanens arealdel med sterk retningslinje og en positiv høringsuttalelse. De opplevde at situasjonen kunne vært annerledes dersom de fortsatt de kunne behandlet utbyggingsplanene på egenhånd, men at revideringen bidro til å svekke deres innflytelse:

«Vi ville jo ha utbygging, men miljøsidene i kommunen mente utredningene ikke var gode nok på det biologiske mangfoldet. Her hadde vi ikke store muligheter til å påvirke utbygger[til å forbedre utredningene], det måtte i så fall NVE gjøre. Hvis NVE hadde gått inn for dette, så tror jeg vi hadde blitt overkjørt. Det er jeg ganske overbevist om. Det ser vi på andre store infrastrukturuområder, myndighetene vi styre de store prosjektene» (intervju Hemne kommune).

NVE sa imidlertid at det er sjelden de gir konsesjon dersom kommunen stiller seg mot: *«du kan si det slik, det er sjelden NVE gir konsesjon hvis kommunen sier nei. I dag er det slik at det søkes konsesjon for flere kraftverk enn det som er mulig å bygge, derfor stopper vi i de tilfellene kommunene ikke ønsker en utbygging» (intervju NVE).* Dette bekreftet både SAE Vind og LNVK i sine intervjuer. Dette illustrerer at det er ulike oppfatninger, men det er liten tvil om at revideringen har ført til mer hierarkiske prosesser.

LNVK påpekte i intervjuet at revideringen av Plan- og bygningsloven har ført til at utredningene nå styres av kraftselskapenes prinsipper, og at kommunene i liten grad har mulighet til å kreve tilleggsutredninger. Selv om de har muligheten til å kreve tilleggsutredninger på lik linje med andre aktører i sine høringsuttalelser, har de liten mulighet til å nå fram, noe som forsterkes ved at muligheten til å klage ikke tar opp denne problematikken. For at en klage skal tas seriøst av NVE må den inneholde vesentlige nye opplysninger, noe som vil være vanskelig å finne uten utredninger. En annen utfordring som LNVK ser er at temaveilederen om energitiltak og Plan- og bygningsloven er at departementet vektlegger at det skal foretas regionale vurderinger for lokalisering for vindkraftverk.³⁴ Selv om Sør-Trøndelag har en slik plan, er det ikke alle fylker som har utarbeidet slike planer. Planene er

³⁴ Se Det kongelige miljøverndepartement 2009.

ofte generelle og basert på manglende og utdatert kunnskap, noe som betyr at kraftselskapene må utrede områdene på samme måte som før. Utredningene vil derfor i realiteten foregå på kraftselskaperens premisser. NVE påpekte også at på tross av at enkelte fylker har utarbeidet fylkesplaner for vind, er kartleggingen av det biologiske mangfoldet ofte utdatert og veldig generelle, og planene sier lite om hvor lønnsomme prosjektene er:

«Vi må gjøre KU for å finne ut hvor godt egnete de ulike prosjektene er. Fylkesplanene er litt forskjellige. I noen fylkesplaner er det satt av områder til vindkraftverk etter en ikke så veldig fyldig utredning, andre steder fungerer de mer som målsetninger hvor i fylket man ønsker å utrede og slike ting. (...) Jeg vet ikke om noen kommuner som har utredet egne kommuneplaner for vindkraft» (intervju NVE).

Dette var i tråd med Hemne kommunes oppfatning. Selv om de stilte seg positivt til fylkesdelplanen for vindkraft i Sør-Trøndelag, bidro ikke dette at de fikk bedre kunnskap om områdene. Selv om Hemne ønsket å utrede, ble ikke dette gjort:

«Vi har et dilemma med tanke på kartlegging selv. Kunnskapen om biologisk mangfold er mangelfull. Vi vil jo vite alt. Derfor setter vi pris på at det ble gjort utredninger, men vi har jo ikke helt kontroll. På en måte har vi mistet en stemme» (intervju Hemne kommune).

Utredningene og arealplanleggingen foregikk derfor utenfor Hemne kommunes premisser. Kombinasjonen av mekanismer i konsesjonsprosessen som kunne gi Hemne kommune gjennomslag for sine ønsker bortsett fra høringsuttalelsen, og Plan- og bygningslovens bestemmelser om departementet kunne gjøre et eventuelt konsesjonsvedtak fra NVE som statlig plan, førte til at Hemne valgte å vedta dispensasjonssøknaden. Dette viser at dagens system gir kommunene liten myndighet i utredningene og planleggingsfasen. Selv om Hemne hadde mulighet til å ta i bruk retten til innsigelse som ble innført i Energiloven i 2009, var ikke dette et alternativ siden de ønsket å bygge ut.

I tillegg til deler av lokalbefolkningen var flere lokale og regionale interesseorganisasjoner i mot en utbygging. Det var et gjengående argument at sumvirkningene av de ulike

vindparkene burde utredes.³⁵ Fylkesmannen i Sør-Trøndelag fremmet også innsigelse og mente ivaretagelse av biologisk mangfold måtte prioriteres framfor etablering av fornybar energi (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2010). Selv om Hemne fikk kopier av disse høringsuttalelsene, var ikke disse avgjørende for kommunens avgjørelser.

6.1.5 Endelig vedtak

Den 15. og 16. mai 2012 arrangerte NVE en sluttbefaring av vind- og kraftledningsprosjektene i Snillfjordområdet. Representanter fra NVE gjennomgikk planområdene og kraftledningstraseene. Underveis på befaringen fikk grunneiere, rettighetshavere og andre interesseaktører mulighet til å møte NVE for å komme med sine synspunkt om tiltakene. Det ble også arrangert informasjonsmøter med lokale og regionale myndigheter, der utbyggere presenterte informasjon om tiltakene, og NVE om beslutningsprosessene og hvilke kriterier som ligger til grunn for et konsesjonsvedtak. Hemne kommune ble også invitert til å bli med på sluttbefaringen, men deltok ikke.

NVE fattet konsesjonsvedtak for Heimsfjellet 28.juni 2012 (NVE 2012a). Bakgrunnen for vedtaket var søknaden med tilhørende konsekvensutredninger, den tematiske konfliktvurderingen, innkomne høringsuttalelser, informasjon fra sluttbefaringen, samt egen kunnskap om vindkraft til grunn (ibid.: 4). NVE vektla at tiltaket ville ha positive virkninger i form av ny fornybar kraftproduksjon, noe som bidrar til at Norge oppfyller forpliktelsene i EUs fornybardirektiv. I tillegg ville tiltaket generere økonomiske inntekter i form av eiendomsskatt til kommunen, samt lokale arbeidsplasser hovedsakelig i anleggsfasen. Tiltaket ville videre ha negative visuelle virkninger, spesielt fra bygda Heim og redusere minst 15,8 km² INON-områder, deriblant INON-områder fra fjord til fjell. I tillegg ville tiltaket redusere områdets verdi som uberørt. En utbygging ville videre føre til kollisjonsrisiko for havørn som er norsk ansvarsart. Det som var avgjørende for NVEs avslag at Heimsfjellet var dårligere samfunnsøkonomisk i forhold til de andre de andre prosjektene i området, spesielt når de negative miljø- og samfunnsmessige virkningene ble tatt med i betraktningen. El-sertifikatet ble også lagt til grunn, og det ble forventet at Heimsfjellet ville være mindre konkurransedyktig enn de øvrige prosjektene i området (ibid.: 45-46).

³⁵ Se Aksjonskomiteen mot rasering av Heimsfjellet (2010); Direktoratet for Naturforvaltning (2010); Forum for Natur & Friluftsliv – Sør-Trøndelag (2010); Fosen Naturvernforening (2010); Norges Naturvernforbund (2010); Starnesdalen grendelag (2010).

Hemne kommune var overasket over at tiltaket ble avslått, siden det helt fram til det siste ble gitt et inntrykk av at tiltaket var gjennomførbart på tross av at tiltaket ville innehar negative konsekvenser for ulike former for naturtyper. De hadde imidlertid ingenting å si på NVEs avslag, selv om NVE la andre miljøhensyn til grunn enn det de gjorde: «*Jeg opplever at NVE som aktør ikke alltid vektlegger de [natur]interessene så sterkt som det er gjort her, det betyr jo at det er viktige interesser. I tillegg var økonomi avgjørende*» (intervju Hemne kommune). Kommunen tok NVEs avslag til etterretning (Hemne kommune 2012b).

Selv om SAE Vind mente at tiltaket var realiserbart var de ikke overasket over at tiltaket fikk avslag grunnet de økonomiske forholdene, når de andre vindprosjektene ble lagt til grunn.

6.1.6 Hvordan oppfattet Hemne kommune seg som aktør underveis i prosessen?

Hemne kommune hadde en del arbeid med tilrettelegging av møter og etablering av samrådsforumet. De følte imidlertid at avgjørelsene ble tatt utenfor deres premisser. Dette gjaldt både for høringsuttalelsene, og deltagelsen i samrådsforumet. Revideringen av Plan- og bygningsloven førte også til at Hemne opplevde prosessen mer sentralisert, der den endelige makten lå utenfor deres premisser.

«Vi hadde mulighet til å uttale oss, men det var det. De endelige beslutningene ble tatt utenfor vår deltagelse. Som jeg har nevnt tidligere er jeg overbevist om at det ville blitt bygget vindmøller på Heimsfjellet uansett hva vi hadde sagt. (...) Utbygging av fornybar energi er nasjonale målsetninger, vi er kun en liten brikke. Lovendringen [revideringen av Plan- og bygningsloven] viser dette» (intervju Hemne kommune).

Denne oppfatningen står delvis i kontrast til SAE Vind og NVE. SAE Vind sier at selv om de lydhøre overfor kommunene når det gjelder deres holdning for eller imot utbygging, og har en målsetning om at lokalaktørenes interesser skal gjenspeiles i utbyggingsplanene, har ikke kommunen noen reell innflytelse over utformingen av utbyggingsplanene eller utredningene:

«Hemne hadde ikke noen direkte innflytelse over utformingen av utbyggingsplanene, utover at vi er avhengig av at kommunene stiller seg positive. Det er NVEs retningslinjer og praksis som ligger til grunn. Vi er opptatt av at kommunene skal komme til syne, men de kan jo ikke diktere utbyggingsplanene, eller hva som skal ligge til grunn for utredningene, selv om det ofte er sterke meninger» (intervju SAE Vind).

NVE på sin side vektlegger at poenget med høringsuttalelsene er at utbyggingsprosjektene skal gjenspeiles de allmenne interessene, interesser som blir fremmet gjennom høringsuttalelsene. I tillegg påpeker de at vertskommunene er den viktigste aktørene når endelig vedtak skal fattes (intervju NVE). Konesjonsprosessen opplevdes dersom som mer hierarkisk enn den i realiteten var.

6.1.7 Hvorfor ønsket Hemne kommune en utbygging av Heimsfjellet?

I følge konsesjonslovgivningen gir ikke NVE konsesjon dersom ulempene ved tiltaket overskrider fordelene for allmenne interesser. På tross av at en utbygging ville ha negative konsekvenser for INON-områder og redusere områdets verdi som et uberørt jakt- og friluftslivsområde, mente Hemne kommune at tiltaket ville ha større positive enn negative konsekvenser. Dette ble forklart ut ifra samfunnsnytte, et begrep som inneholdt flere aspekter. Et aspekt var produksjon av ren, fornybar energi. Dette hadde flere årsaker. En viktig faktor, som allerede ble vektlagt når Hemne kommune behandlet fylkesdelplanen for vindkraft, var at smelteverket på Holla var storforbruker av strøm. Det ville derfor være «på sin plass at vi bidrar med å utnytte det potensialet vi har ved å legge til rette for lokal strømproduksjon» (Hemne kommune 2008a). Dette ble sett på som spesielt viktig siden regionen hadde et kraftunderskudd. Denne tankegangen finnes også i kommunens klima- og energiplan fra 2008 (Hemne kommune 2008d: 10).

Dette ble fulgt opp i høringsuttalelsen til den endelige søknaden. Her utarbeidet rådmannen to ulike alternativer som kommunestyret skulle stemme over. Det første alternativet ble INON-områder, kulturminner og friluftsinnteresser vektlagt framfor utbygging, mens det andre vektlagte reduksjon av klimagasser, viktigheten av å nå nasjonale målsetninger for etableringen av fornybar energi og tiltakets positive konsekvenser for kommunal økonomi, regionens kraftbalanse, næringsgrunnlaget for grunneierne og de positive effektene for næringsliv og sysselsetning i kommunen vektlagt (Hemne kommune 2010b). Som nevnt gikk kommunestyret inn for utbygging. Biodiversitetsargumentet som mange av motstanderne tok utgangspunkt i ble derfor ikke vektlagt.

En årsak til fokuset på fornybar energi var historisk stivhengighet. Hemne kommune har gjennom mange år hatt fokus på fornybar energi, og hadde så tidlig som 1980-tallet en kommunal energiplan. I tillegg var det et politisk ønske:

«Det ligger i historikken vår at vi har jobbet en del med fornybar energi. (...) det har vært veldig mye snakk om å utnytte energi fra [smelteverket på] Holla, og vi har jo også vært ganske kraftig involvert med etableringen av Tjeldbergodden. Vi har også et fjernvarmeanlegg. Over tid har det vært ganske høyt oppe å tenke gjenbruk og fornybar energi, dette er ikke noe som har kommet de siste par årene. (...) I perioden når vi fikk kjennskap til Heimsfjellet hadde vi en ordfører fra Senterpartiet som var veldig opptatt av fornybar energi. Derfor har det nok også litt med føringene som kom fra politisk hold. Disse føringene finner vi også igjen i kommuneplanene. Det er nok en blanding av politikk og historikk som ligger bak ønsket om produksjon av fornybar energi» (intervju Hemne kommune).

Selv om det ble påpekt at inntektene fra et eventuelt vindkraftverk ville være usikre (Hemne kommune 2010b), hadde samfunnsnyttene også en økonomisk side. En årsak til dette var at det ikke var noen form for næringsvirksomhet eller annen inntektsgivende virksomhet i planområdet, og det eksisterte ikke planer om dette som kommunen kjente til. Ved å etablere et vindkraftverk på Heimsfjellet, ville kommunen og grunneiere, og til dels lokalt næringsliv få inntekter som ville komme lokalsamfunnet til gode. På tross av tidvis stor motstand fra lokalbefolkningen, kom dette først og fremst fra innbyggerne på Heim-siden og ikke fra kommunens innbyggere som helhet. Selv om motstanderne mente at inntektene fra vindmølleparken ikke ville kompensere for verdiene av tapte naturverdier, mente altså kommunen at en utbygging ville ha større fordeler enn ulemper. Summen av dette bidro til at Hemne kommune så de positive sidene ved tiltaket som større enn de negative.

«Vi har eiendomsskatt på verker og bruk. (...) Med inntektene fra eiendomsskatten ble fordelene for lokalsamfunnet vurdert å være større enn ulempene (...) Rådmannen ønsket at det skulle avgjøres politisk, politikerne skulle avgjøre. På denne måten ble også de positive og negative sidene ved utbyggingen vurdert. (...) De [politikere] skal jo ta avslutninger som er det beste for hele kommunen, ikke bare for de som er mest aktive. Ikke alle kan bli like godt hørt, slik er lokaldemokratiet» (intervju Hemne kommune).

Dette betyr ikke at tap av INON-områder og biodiversitet var uproblematisk. I sin høringsuttalelse til den endelige søknaden fra SAE Vind vektla kommunen at NVE måtte kreve ytterligere utredninger for det biologiske mangfoldet (Hemne kommune 2010b). Under intervjuet påpekte kommunen at det er næringsinteressenes interesser som vinner fram. «Det

blir hele tiden en avveining [mellom naturinngrep og ønsket om utbygging]. I kamp med næringsinteressene taper naturinteressene. Det gjelder både INON-områder, naturtyper, det gjelder alt» (intervju Hemne kommune). Dette viser at konsesjonsprosessen både skaper mulighetsrom for kommunene som kan vektlegge ulike lovverk og målsetninger, samtidig skaper manglende føringer usikkerhet ved at motstridende målsetninger står mot hverandre.

Kommuneplanene til Hemne kommune er motstridende. I sin arealdel utenfor tettstedene ligger Heimsfjellet i et område med sterk retningslinje mot at det skulle bygges ut i området (Hemne kommune 2005b). I kommuneplanens samfunnsdel og i kommunens klima- og energi plan står det at Hemne kommune skal legge til rette for etablering av vindkraftverk der dette er formålstjenlig (Hemne kommune 2007b; 2008d). Dette var vel vitende om at Heimsfjellet er eneste reelle alternativ som område for etablering av et vindkraftanlegg (intervju Hemne kommune). En årsak til dette var at arealplanene ble utarbeidet i 2005, før kommunen fikk kjennskap til SAE Vinds utbyggingsplaner, mens kommuneplanens samfunnsdel og klima- og energiplanen ble utarbeidet senere.

6.2 Analyse

I denne delen vil jeg koble det teoretiske rammeverket fra kapittel to opp mot empirien. Jeg vil ta utgangspunkt i hver enkelt hypotese og se på disse hver for seg.

6.2.1 Styringsforholdet mellom nasjonale myndigheter og kommune

Studiens første hypotese som ble presentert i kapittel to var følgende:

H1: Konsesjonsprosessene er hierarkisk styrt gjennom harde og direkte styringsstrategier, noe som gir Hemne kommune liten innflytelse på det endelige resultatet og til å vinne fram med lokalpolitiske prioriteringer og hensyn.

Denne hypotesen er basert på den teoretiske inndelingen til Theodore Lowi (Lowi 1964) som er brukt for å beskrive ulike policy-prosesser der klassifiseringen *reguleringspolitikk* er brukt for å beskrive styringsforholdet i ulike former for arealpolitikk (Reitan et al. 2012a; Weale 1992). Hypotesen er videre basert på tidligere forskningsfunn i andre former for arealpolitikk der det er klare begrensninger på de kommunale og mulighet til å delta (Reitan et al. 2012b; Reitan & Holm 2012; Stokstad 2012; Hovik et al. 2010; Arnesen et al. 2003; Hovik 2001). Understøtter funnene i delkapitlet hypotesen?

Funnene i dette delkapitlet viser at konsesjonsprosessen er hierarkisk styrt, en konsesjon fra NVE gjelder som statlig plan og går over kommuneplanens bestemmelser. Revideringen av Plan- og bygningsloven forsterket den hierarkiske styringen. Plan- og bygningsloven har blitt sett på som «kommunenes lov». I motsetning til de andre lovverkene som er omhandlet konsesjonsprosessen er dette den eneste loven der kommunene selv er plan- og beslutningsmyndighet (Skjeggedal et al. 2001: 218). Forholdet mellom Plan- og bygningsloven og de øvrige lovene som omfatter arealplanlegging har vært et stridsspørsmål innenfor arealplanlegging generelt, og forhold knyttet mellom de ulike lovverkene er blitt betegnet som regimenenes slagmark (ibid.). Revideringen av loven når det gjelder energisaker ble gjort for å effektivisere konsesjonsprosessene (Det kongelige miljøverndepartement 2009). Dette har gått på bekostning av det lokale selvstyret, både i form av at kommunene er redusert som planmyndighet og som vedtaksmyndighet. Selv om loven åpner for at kommunene kan utarbeide en reguleringsplan, ble ikke dette gjort grunnet små økonomiske og administrative ressurser fra Hemne kommunes side. Dette er i tråd med tidligere funn (Førde et al 2010). Når energitiltak som reguleres av Energiloven også er fritatt byggesaksbehandling etter Plan- og bygningsloven, betyr dette at utredningene og planleggingen foregår etter Energiloven på kraftselskapenes premisser. Revideringen med bortfall av reguleringsplikten har også ført til at Plan- og bygningsloven som en konkurrerende lov til Energiloven er redusert. Dette fikk konsekvenser for Hemne kommune på flere måter. For det første fikk de ikke mulighetene til å utrede områdene etter egne ønsker, og de mistet muligheten til å drive arealplanlegging. Dette forsterkes ved at det kun utarbeides detaljplaner dersom det er klare avvik mellom gitt konsesjon og utbyggingsplaner. I tillegg ble nasjonale myndigheter endelig vedtaksmyndighet. Plan- og bygningsloven § 6-4 og manglende muligheter for å gjennomføre egne utredninger førte til at Hemne kommune valgte å gå inn for utbyggingsplanene, selv om de hadde ønsket å vente til ytterligere utredninger både eksistensen og konsekvensene for det biologiske mangfoldet. Dette illustrerer at revideringen reduserte Plan- og bygningsloven som et alternativt lovverk, og dermed kommunenes mulighetsrom, deltagelsesmuligheter og vedtaksmulighet.

Et av kjennetegnene Theodore Lowi satte på reguleringspolitikken var at politikkområdene var hierarkisk styrt gjennom lover og forskrifter, i motsetning til fordelings- og omfordelingspolitikken som styres hovedsakelig gjennom økonomiske styringsvirkemidler (Lowi 1964). Denne casestudien viser at det er klare begrensninger på det kommunale selvstyret, og at konsesjonsprosessen overfor kommunene nesten utelukkende består av juridiske og harde

organisatoriske virkemidler. Nasjonale myndigheter fastsetter både målene, har kontroll på kommunenes deltagerrettigheter, samtidig som de er vedtaksmyndighet og endelig klageinstans. Dette kjennetegner nærliggende politikkområder (Stokstad 2012). Likevel er ikke kommunene helt uten innflytelse. De hierarkiske virkemidlene førte til at prosessen ble oppfattet som mer hierarkisk enn den i realiteten var. I motsetning til for eksempel naturvernpolitikk der rommet for lokalt skjønn er svært begrenset (Reitan & Holm 2012), legger NVEs praksis opp til at kommunene har mulighet til å stoppe utbyggingsplanene dersom de er motstandere av at områdene skal benyttes til kraftutbygging, grunnet NVEs praksis. Dette må imidlertid skje på et tidlig tidspunkt. Når det gjelder selve innholdet i utbyggingsplanene lå dette utenfor Hemnes innflytelse. På bakgrunn av beskrivelsen over er det ikke vanskelig å plassere utbygging av fornybar energi innenfor reguleringspolitikken siden prosessene er hierarkiske styrte, noe som gir lite spillerom alternative kommunale målsetninger. De organisatoriske styringsstrategiene som er tatt i bruk er hierarkiske gjennom lover og regler (jfr. Winter & Nielsen 2008: 45), nasjonale myndigheter legger sterke føringer for kommunenes deltagelse. Selv om Hemne kommune hadde muligheten til å gå imot en utbygging ved å levere en negativ høringsuttalelse, er det ingen bestemmelser i lovverket om dette. Dette viser at forholdet mellom politikken innhold, nasjonalpolitiske målsetninger og styringsstrategiene som er tatt i bruk stemmer med det som ble forventet i kapittel to. Fornybar energi er et politikkområde som går innover flere sektorer, samtidig som de nasjonale politiske målsetninger er styrket, noe som tilsier hardere styringsstrategier (Reitan et al. 2012a; Howlett 2005).

Pierre & Peters (2004) og Majone (1997) argumenterer for at på tross av nye styringsrelasjoner har styringsambisjonene til nasjonale myndigheter økt. Selv om Norge med Energiloven fikk et av de mest liberale energilovverkene i Europa, viser funnene i denne casestudien at styringsambisjonene til nasjonale myndigheter ikke er redusert, men styrket på bekostning av det kommunale selvstyret. Likevel har de nye styringsrelasjonene gitt kommuner som ikke ønsker å bygge ut fornybar energi en mulighet til å vinne gjennomslag og legitimitet for sitt standpunkt ved at de kan legge andre nasjonale miljømålsetninger til grunn. Dette kan imidlertid også andre aktører. Innsigelsen fra fylkesmannen og lokalbefolkningen tok i likhet med de fleste andre motstanderne av en utbygging utgangspunkt i ivaretagelse av biologisk mangfold. Dette viser at manglende overordnede politiske føringer fører til økt konfliktnivå, ikke minst i lokalsamfunnet. Konesjonsprosessen skaper derfor både muligheter og begrensninger.

I dette delkapitlet ser vi derfor at de nasjonale styringsambisjonene er sterke noe som gjenspeiler seg i de hierarkiske styringsstrategiene, styringsstrategier som kjennetegner det Lowi (1964) beskriver som reguleringspolitikk. Dette er i tråd med forskningsfunn på andre nærliggende politikkområder som betegnes som reguleringspolitikk (Reitan & Holm 2012; Stokstad 2012; Hovik et al. 2010), og den generelle teoretiske litteraturen om kommunenes plass i det norske flernivådemokratiet (Bukve 2012; Reitan et al. 2012b; Hagen & Sørensen 2006; Kjellberg 1991). Kommunene har mulighetsrom, men deltagelsen og påvirkningen er hierarkisk begrenset. Studiens første hypotese styrkes.

6.2.2 Kommunal deltagelse eller medbestemmelse?

Jeg vil her prøve å si noe om hvordan Hemne ble som aktør underveis i prosessen og hva som er målsetningen med den kommunale deltagelsen underveis både fra myndighetenes side og SAE Vind sin side. På bakgrunn av forventningene fra forrige delkapittel og teorier om deltagelse ble denne hypotesen utviklet i kapittel to:

H2: Hemne kommunes deltagelse i konsesjonsprosessene kan beskrives som et middel for å øke legitimiteten, framfor en fundamental rettighet der de har direkte påvirkning.

Pretty (1995: 1251) sin kategorisering av to former for deltagelse har dannet utgangspunktet for denne hypotesen. Hun skilte mellom deltagelse som et middel for å øke effektiviteten, ved at deltagelsen bidrar til å skape økt legitimitet og aksept for nye problemstillinger, og deltagelse som en fundamental rettighet der deltagelsen er et middel for felles handlinger der deltagerne gis reell innflytelse. Haggett (2011: 17-18) har tilpasset de til utbygging av fornybar energi. Dette er utgangspunktet når jeg skal forsøke å si noe om hvordan Hemne kommune ble som aktør underveis i konsesjonsprosessen.

På tross av at det ikke er lovbestemt at utbygger skal presentere utbyggingsplanene for kommune før meldingen med tilhørende forslag til konsekvensutredninger blir sendt på høring, er det vanlig med kontakt underveis (Førde et al. 2010). For Heimsfjellet hadde Hemne kommune mulighet til å stanse utbyggingsplanene i en tidlig fase. Hemne kommune fikk kjennskap utbyggingsplanene og informasjon om hvordan utbyggingsprosess ville foregå, samt mulige negative og positive konsekvenser. Når Agder Energi på sin side samtidig fikk kjennskap til hvordan Hemne kommune stilte seg til utbygging, noe som var viktig for om selskapet ville gå videre, kan denne fasen sammenlignes med det Haggett (2011: 18)

beskriver som en *deliberal deltagelsesform*. Begge aktører på dette området var likeverdige aktører som var avhengige av hverandres standpunkter, de ble i fellesskap enige om å gå videre med utbyggingsplanene. I denne fasen kan også Hemne kommunes deltagelse beskrives som en fundamental rettighet (jfr. Pretty 1995: 1251). Selv om det ikke står noe sted i lovverket, har NVE en praksis om at de ikke gir konsesjon til tiltak der kommunene går imot utbygging. Dette viser at vertskommunene har en fundamental rettighet til å si ifra dersom de ikke ønsker en utbygging. På dette området var Hemne kommune en likeverdig aktør. Siden utbygging av vindkraftverk er tidkrevende, er det trolig vanlig at kraftselskapene inngår i dialog med kommunene for å få deres mening om en utbygging i en tidlig fase (Førde et al. 2010).

Når det gjelder arbeidet med selve utbyggingsplanene hadde Hemne kommune mulighet til å fremme sine argumenter både til NVE og til SAE Vind, uten at disse var avgjørende for innholdet i planene eller for NVEs endelige vedtak. Dette gjaldt både i den lovregulerte deltagelsen i form av høringene, og gjennom samrådsforumet. Felles for kommunens deltagelse i utformingen av utbyggingsplanene var at den lå utenfor deres premisser. Både i samrådsforumet og i møtene med SAE Vind fikk Hemne kommune mulighet til å fremme sitt syn. Kommunen hadde imidlertid ingen mulighet til å utforme utbyggingsplanene eller påvirke hvilke temaer og områder som skulle utredes, ingenting ble avgjort på møtene. Den empiriske kartleggingen viser også at Hemne kommune på enkelte områder ikke var fornøyd med den jobben utbygger hadde gjort med tanke på utredninger. Dette illustrerer at Hemne kommune hadde liten påvirkningskraft, de endelige avgjørelsene ble fattet utenfor kommunens innflytelse. En fellesnevner når det gjelder Hemne kommune som aktør i planleggingsfasen er derfor at deltagelsen kan beskrives som det Haggert (2011: 17) beskriver som *deltagelse gjennom konsultasjon*. Sentralt i denne formen for deltagelsen i konsesjonsprosessene er at premissene ligger utenfor de lokale aktørenes innflytelse. De har svært begrenset mulighet til å fremme egne problemstillinger, og har i langt mindre grad mulighet til å få gjennomslag for dem. Samtidig blir de endelige avgjørelsene fattet uten at de lokale aktører får delta direkte. Avgjørelsene blir ikke fattet i et gjensidig partnerskap, men der de lokale aktørene blir satt på sidelinjen. Dette er en god beskrivelse av Hemne kommunes deltagelse underveis. Både når det gjelder deltagelsen ovenfor SAE Vind både med tanke på utbyggingsplanene og utredningene, men også i høringsprosessen. Selv om Hemne kunne stanse utbyggingsplanene både ovenfor SAE Vind og i høringsprosessen, viser studien at kommunene i svært liten grad har muligheten til å sette standard for hvilke temaer som blir

tatt opp, og hvordan den kommunale deltagelsen skal foregå. Søknadene og utredningene ligger til grunn for høringene. Hemne kommune hadde også små muligheter til å sette standarden for hvilke spørsmål som ble reist ovenfor kraftselskapene. Målsetningen med å ta kommunene inn som en aktør i konsesjonsprosessen kan derfor argumenteres for å være et middel for å øke effektiviteten, framfor å gi kommunen direkte mulighet for medvirkning (jfr. Pretty 1995: 1251). I denne formen for deltagelse er målsetningen å skape økt legitimitet framfor å gi deltagerne direkte gjennomslag. Som Førde et al. (2010) finner, vil imidlertid forskjeller i kraftselskapenes rutiner føre til ulikheter i hvordan kommunene blir som aktør overfor kraftselskapene. Likevel er ikke Hemnes deltagelse og kontakt ulikt øvrige vindkraftprosjekter (Førde et al. 2010). Kontakten med NVE fulgte standardprosedyrene, og Hemnes kontakt med NVE kan derfor ses på som representativ.

I empirikartleggingen fant jeg forskjeller i aktørenes syn på Hemne kommunes innflytelse og deltagelse underveis. Hemne kommune oppfattet at de ikke hadde noen reell innflytelse i det hele tatt, de så på seg selv som en hørings- og saksbehandleraktør. De mente videre at både NVE og SAE Vind ville gått inn for en utbygging uavhengig av hva Hemne mente underveis. NVE og SAE Vind mener på sin side at dette ikke er tilfelle. Dersom Hemne kommune hadde signalisert dette hadde ikke SAE Vind gått videre med utbyggingsplanene, og NVE ville avslått konsesjonssøknaden dersom Hemne hadde levert en negativ høringsuttalelse. SAE Vind påpekte også at de underveis var åpne for kommunens innspill, mens Hemne oppfattet at SAE Vind utarbeidet planene utenfor kommunens medbestemmelse. Prettys (1995: 1251) skille mellom deltagelse som et middel for å øke effektiviteten og deltagelse som en fundamental rettighet forklarer aktørenes ulike syn på deltagelse og medvirkning. Hemne kommune følte de ikke hadde reell innflytelse, men dette er fordi de legger direkte påvirkning på utbyggingsplanene og det endelige utfallet av konsesjonsprosessen til grunn. SAE Vind og NVE på sin side vektla at kommunenes deltagelse underveis først og fremst er knyttet til at de kan fremme sine interesser og hensyn for å øke prosessenes legitimitet og bidra med lokalkunnskap, noe som kan bidra til de endelige utbyggingsplanene og utformingen av avbøtende tiltak. Både NVE og SAE Vind oppfatter kommunenes deltagelsesmuligheter som reelle. Dette betyr at Hemne kommune legger det Pretty kaller for en fundamental rettighet til grunn, mens NVE og SAE Vind forstår kommunenes deltagelse som et middel for å øke effektiviteten og legitimiteten til prosessen. Dette er trolig et generelt funn. Det er kommunene som har forvaltet utbyggingsområdene, og når den endelige vedtaksmyndigheten blir overtatt av andre kan dette føles som at de mister deltagelsesrettighetene selv om de har

mulighet til å uttale seg. Dette illustrerer viktigheten av ryddige og legitime prosesser for at kommunene skal føle at interessene blir ivarettatt og holde konfliktnivået nede (jfr. Arnesen et al. 2003).

Hemne kommune så på seg selv om en hørings- og saksbehandleraktør underveis i konsesjonsprosessen. Dette var også langt på vei tilfelle. Kontakten og utformingen av utbyggingsplanene lå utenfor deres premisser, det gjorde også deltagelsen. Hemne kommunes deltagelse kan derfor beskrives som et middel for å øke legitimiteten og aksepten for utbygging av fornybar energi, framfor å gi kommunen reell innflytelse. Det eneste unntaket hadde vært dersom Hemne kommune ikke ønsket en utbygging. Om Prettys to deltagelsesformer kan ses på som to ytterpunkter med glidende overganger, ligger Hemne kommunes deltagelse nærmest et Pretty kaller for deltagelse for å øke effektiviteten, og det Haggett (2011: 17) beskriver for deltagelse gjennom konsultasjon. Hypotesen kan styrkes.

6.2.3 Lå interesseperspektivet eller verdiperspektivet til grunn?

Som tidligere nevnt er det flere interesser, mål og hensyn i potensielle utbyggingsområder (Egeland & Jacobsen 2011; Knudsen & Ruud 2011). I tillegg er det sjelden av kommunene implementerer miljøpolitiske målsetninger som ikke er i deres egeninteresse (Hovik 2001). På bakgrunn av dette ble denne hypotesen utarbeidet:

H3: Hemne kommune vil følge de miljømålene og naturverdiene som samsvarer med kommunens egeninteresser.

I teorikapitlet skilte jeg mellom et interesseperspektiv og et verdiperspektiv i form av ulike typer natursyn for å forklare hvorfor Hemne kommune ønsker å etablere en vindmøllepark på Heimsfjellet.

Hemne kommune var opptatt av at byggingen av Heimsfjellet vindpark ville være positivt med tanke på samfunnsnytte. Begrepet samfunnsnytte omfatter både interesseperspektivet og verdiperspektivet. For det første viser de økonomiske argumentene at Hemne ønsket å etablere kraftverket som et ledd i å bedre den kommunale økonomien og legge til rette for lokal næringsutvikling ved at lokale og regionale aktører fikk ta del i utbyggingen, noe som også ville generere indirekte positive virkninger. I tillegg var det mulighet for noen nye lokale arbeidsplasser i driftsfasen. I følge Hovik (2001: 35) trenger ikke egeninteressen være basert på økonomiske hensyn, de kan likegodt være basert på trivsel, velvære eller andre faktorer. Det som er viktig for at perspektivet skal ha forklaringskraft er at nytten ved et tiltak overgår

kostnadene, dersom kostnadene ved et tiltak overgår nytten kan ikke dette sies å være en handling basert på egeninteresse (Parsons 2005; Hovik 2001: 24). I perioden vindkraftanlegget på Heimsfjellet ble planlagt var planområdet uberørt i den forstand at det ikke var noen former for næringsvirksomhet der. Det var heller ingen planer om dette som kommunen kjente til. Hemne kommune hadde derfor lite å tape på å etablere et vindkraftanlegg på Heimsfjellet, sett fra et økonomisk perspektiv. Området var imidlertid brukt som tur-, rekreasjons- og jaktområde for deler av befolkningen, men ikke hele. Dette var også en medvirkende faktor for at kommunen mente de positive effektene ville være større enn de negative for kommunens befolkning sett under ett, de positive økonomiske virkningene ville komme hele kommunens befolkning til gode. Dette stemmer også med det jeg forventet basert på Weale (1992: 42), at kommunestyret ikke ville gå inn for utbygging dersom det var stor motstand fra et bredt lag av lokalsamfunnet. Hemne kommunes beslutning var derfor basert på en vurdering av at en utbygging av Heimsfjellet ikke ville medføre større ulemper enn fordeler for lokalsamfunnet, noe som er i tråd med rasjonell teori (Parsons 2005; Hovik 2001). Dette illustrerer også at Hemne kommune innehadde et kvantitativt verdigrunnlag og antroposentrisk syn på naturen (jfr. Wøien 2002: 81; Kalland & Rønnow 2001: 23). Ikke bare ble naturen et middel for økonomisk vekst og produksjon, tap av biologisk mangfold og naturtyper ble forsvart. Likevel hadde ikke Hemne kommune noe enten – eller – syn når det gjaldt syn på naturen, siden de ønsket å bedre kunnskap om det omfanget og konsekvensene for det biologiske mangfoldet på Heimsfjellet før de ønsket å ta et standpunkt. Som Kalland & Rønnow (2001: 8) argumenterer for er det sjelden at noen plasserer seg i ytterpunktene, men plasserer seg langs et kontinuum mellom bruk og vern. Jeg vil derfor si at Hemne kommune plasserer seg innenfor det Kalland & Rønnow (2001: 8-9) beskriver som konservasjonistene, som godtar at naturområder og arter utnyttes så lenge dette skjer på en bærekraftig måte.

Argumentet om samfunnsnytte var imidlertid bredere enn bare kommunens egne interesser, og faller inn under det Hovik (2001: 25) beskriver som verdiargumenter. Kommunen ønsket å tilrettelegge for fornybar energiproduksjon som ville ha positive effekter utover kommunens egne grenser. Argumentet om at en etablering av et vindkraftverk på Heimsfjellet både vil redusere regionens negative kraftbalanse, bidra til at de nasjonale målsetningene om økt fornybar energiproduksjon ble oppfylt, og øke andelen av fornybar energibruk i kommunen er alle solidariske og overløkalistiske argumenter som er basert på framtidige fordeler som går utover Hemne kommune. Argumentet om at Heimsfjellet er et «lokalt prosjekt» som gir kortreist energi til smelteverket på Holla er også et solidarisk argument, siden smelteverket er

storforbruker av energi og en viktig årsak til at Hemne kommune har et større energiforbruk enn nabokommunene. Klimaargumentet var også sentral bak denne tankegangen (Hemne kommune 2008d). Målsetningene om å utnytte spillvarmen fra smelteverket viser at målsetningene om å legge til rette for fornybar energiproduksjon er solidariske, og går utover Heimsfjellet som enkeltprosjekt. Hemne kommune ønsker her å realisere visse verdier som er knyttet til overlokale og framtidige miljøhensyn. Samtidig kan dette ses på som en legitimering av eksistensen av smelteverket. Dette bekrefter det Kalland & Rønnow (2001: 14) sier om at verdiargumenter og økonomiske argumenter ofte brukes sammen, og at det er vanskelig å skille interesser og verdier fra hverandre.

Hva som var avgjørende og utslagsgivende for at Hemne ønsket å tilrettelegge og gå inn for utbygging av Heimsfjellet, interesseperspektivet eller verdiperspektivet er et vanskelig empirisk spørsmål. Det er også vanskelig å si hvem av disse som hadde størst betydning, jeg kan bare konstatere at begge argumentene var til stede. Hovik (2001) viser i sin studie at flesteparten av kommunene handler på bakgrunn av egeninteresse når de skal implementere nasjonale miljømålsetninger. Mye tyder på at dette også er tilfelle for Heimsfjellet. Hemne kommune opplevde at de ikke hadde noe å tape på etableringen av et vindkraftanlegg på Heimsfjellet, nytte av tiltaket ble sett på som større enn ulempene. Selv om det er mulig å tenke seg at Hemne kommune ønsker å legitimere sine økonomiske interesser i form av økte inntekter med solidariske verdiargumenter, er det verdt å merke seg at i kommunens klima- og energiplan er det beskrevet en rekke tiltak og målsetninger for å tilrettelegge og øke produksjonen av fornybar energi i kommunen utover kraftverket på Heimsfjellet (Hemne kommune 2008d). Klimaargumentet og ønsket om å legge til rette for fornybar energiproduksjon ble trolig ikke bare sett på som en tilleggsverdi, men var en sentral årsak for ønsket å etablere et vindkraftanlegg på Heimsfjellet. Trolig var en kombinasjon av både verdiperspektivet, egeninteresse og sosiale interesser avgjørende for at Hemne kommune ønsket å bygge et vindkraftanlegg på Heimsfjellet. Historisk stivhengighet kan være en medvirkende faktor for hvilke miljømål kommunene velger å prioritere (Egeland & Jacobsen 2011). Hemne kommune har over en lengre periode vektlagt fornybare energikilder, og innehar et ønske om å framstå som en klimakommune. Dette kan ha bidratt til å forklare at Hemne var positive når utbyggingsplanene på Heimsfjellet ble lansert.

En faktor som bidrar til å forklare at interesseperspektivet var avgjørende er at Hemne kommune fulgte de naturmålene som var i tråd med de økonomiske interessene. I følge Egeland & Jacobsen (2011) vil kommunene følge sosiale og miljøinteresser som er i

overensstemmelse med de økonomiske interessene, noe som også var utgangspunktet for hypotesen. Hemne kommune hadde ikke noen økonomiske interesser knyttet til Heimsfjellet som område. På tross av at det var enkelte turistbedrifter i influensområdet, ble det i konsekvensutredningene ikke funnet at disse ikke ville bli negativt berørt i vesentlig grad ved en eventuell utbygging, en konklusjon Hemne kommune la til grunn (Ask Rådgivning 2010b; Hemne kommune 2010b). En utbygging ville imidlertid generere inntekter til kommunen og delvis lokalt næringsliv. Dette betyr at Hemne kommune hadde større økonomiske interesser av å gå inn for utbygging, framfor å bevare det biologiske mangfoldet som ikke ville ha generert inntekter til kommunen og lokalsamfunnet. I tillegg ville uberørt natur som nevnt komme bare komme deler av lokalbefolkningen til gode. Det økonomiske perspektivet kommer fram i høringsuttalelsen til søknaden til SAE Vind. Dette perspektivet var ikke synlig i klima- og energiplanen, eller i høringsuttalelsen til fylkesplanen for vindkraft, som kun fokuserer på verdiargumenter. Mye tyder på at Hemne kommune ønsker å tilrettelegge for fornybar energiproduksjon, men at interesseperspektivet var utslagsgivende. Det er derfor mye som tyder på at miljømålsetninger går sammen med økonomiske interesser og danner *miljøinteresser*. I intervjuet kom det indirekte fram at kommunen fulgte de naturmålene som var i tråd med kommunens egeninteresser, når de påpekte at naturinteressene tapte for næringsinteressene. På bakgrunn av dette er hypotesen styrket.

7 Fjelna kraftverk

I likhet med kapittel seks som tok for seg Heimsfjellet vil jeg dele dette kapitlet i to. Først går jeg igjennom en empirisk kartlegging som danner grunnlaget for analysen. Jeg vil i likhet med Heimsfjellet dele inn den empiriske kartleggingen i de ulike fasene i prosessen.

7.1 Empirisk kartlegging

7.1.1 Planleggingsfase

Fjellkraft AS, som er tiltakshaver for Fjelna kraftverk utarbeidet konsesjonssøknaden uten noen form for samarbeid eller dialog med Hemne kommune. Kraftselskapet har en egen avdeling for forretningsutvikling og kartstudier, og det er resultatet av disse studiene som legger utgangspunktet for hvilke prosjekter som selskapet velger å gå videre med. Etter at Fjellkraft AS har vurdert om et område er egnet for kraftproduksjon, kontakter de grunneier for avtale om fallrettigheter. Etter at dette var gjort for Fjelna startet de arbeidet med å utarbeide konsesjonssøknaden, uten at de var i kontakt med Hemne kommune.

«Det er slik prosessen er. Vi tar kontakt med grunneier og kommer til enighet om leie. Så lager vi en konsesjonssøknad. (...) Vi har kun kontakt med kommunene der vi har flere utbyggingsprosjekter, eller i tilfeller der vi ser at kommunen aktivt motarbeider oss, eller der vi ser at kommunen sitter inne med feil informasjon (...) Det viktigste i denne fasen er å komme til enighet med grunneiere. Når dette er på plass starter vi arbeidet med selve konsesjonssøknaden. Her er vi på befaring i området for å bestemme hvordan tiltaket skal se ut. Grunneiere er med oss hele tiden, men ikke kommunen» (intervju Fjellkraft AS).

Dette betyr imidlertid ikke at vannkraftprosjektet kom overaskende på kommunen. Som nevnt gjennomførte Hemne kommune i 2005 i regi av næringskonsulenten i samarbeid med Hemne kraftlag og lokale grunneiere forstudier av potensialet for produksjon og lønnsomhet i flere av kommunens vassdrag, samt hvilke grunneiere som hadde interesse av å bygge ut. Høsten samme år, ble det i forbindelse med MIKRAST-prosjektet lagt fram en liste med aktuelle vannkraftprosjekter i Hemne kommune. Den nedre delen av Fjelna elv, som Fjelna kraftverk er en del av ble vurdert som økonomisk lønnsomt, men det ble påpekt at utbygginger i dette området vil medføre konflikter knyttet til friluftsliv, landskapsvirkninger, fiskeinteresser, og

en videre planlegging av utbygginger i området ble sett på som krevende (Sør-Trøndelag fylkeskommune 2008b).³⁶ Summen av kommunens egen kartlegging og MIKRAST bidro derfor til at kommunen hadde god oversikt over hvilke områder som var aktuelle for utbygging, deriblant den nedre delen av Fjelna elv. I tillegg hadde de oversikt over grunneiere som var interesserte i å bygge ut:

«Det var det ingen overraskelse at det kom flere konsesjonssøknader der utbyggere hadde kommet i kontakt med grunneiere. Vi hadde jo også til en viss grad oversikt over hvilke grunneiere som var positive. Dette var jo en villet utvikling. (...) Kartleggingen la i stor grad utgangspunktet for målsetningene som ble vedtatt i klima- og energiplanen fra 2008. (...) [Gjennom MIKRAST ble] en del anlegg som ble gjennomgått og kartlagt (...) og brukt som grunnlag for flere konsesjonssøknader» (intervju Hemne kommune).

Den 12.12.2007 søkte Fjellkraft AS NVE etter Vannressursloven om bygging av Fjelna kraftverk i Fjelna elv, samt Energiloven for etablering av nødvendige høyspentanlegg. Fjellkraft AS argumenterte for at tiltaket ville gi det norske kraftsystemet ny miljøvennlig energi i en region med negativ kraftbalanse, skatteinntekter til kommunen og økt aktivitet i området (Fjellkraft AS 2007).

Søknaden omhandlet et kraftverk med en årlig produksjon på 22,1 GWh og en generatoreffekt på 6,9 MW. Det omsøkte tiltaket var plassert i nedre del av Fjelna elv med etablering av et inntak i sideelvene Spjøta og Storlibekken. Ca. 3,2 km av Fjelna elv, 500 meter av Spjøta og 300 meter av Storlibekken skulle tørrlegges gjennom en tunnel. Nedenfor kraftstasjonen ville vannføringen være uendret. I forbindelse med kraftstasjonen det skulle legges 100-150 meter med vei mellom det eksisterende veinettet og kraftstasjonen. Kraftverket skulle tilknyttes den eksisterende 22kV-linjen som passerte i området, med ca. 50 meter 22 kV-ledning fra kraftstasjonen til tilknytningspunktet. I den tilhørende konsekvensutredningen for biologisk mangfold ble verdien til influensområdet vurdert som «middels til stor» grunnet at vassdraget har gytebestand av laks og sjøørret, bestand av lokal viktig oreskog, samt at hønsehauk som er rødlistet som sårbar hekker i området. I anleggsfasen ble konsekvensene og virkningene vurdert som middels til stor negativ, mens i driftsfasen ble dette vurdert til små (Rådgivende

³⁶ Siden MIKRAST-prosjektet ikke ligger offentlig ute er, er disse opplysningene hentet fra Sør-Trøndelag fylkeskommunes høringsuttalelse i høringsprosessen til Fjelna kraftverk.

Biologer 2007). Dette arbeidet ble gjennomført uten deltagelse eller kontakt med Hemne kommune.

7.1.2 Etter søknads-fase

NVE sendte søknaden fra Fjellkraft AS ut på høring til berørte parter. I likhet med perioden før søknaden ble utarbeidet var det ikke kontakt mellom Hemne og Fjellkraft AS underveis i høringsprosessen.

«Vi forholder oss til at kommunen gjør sin saksbehandling ut ifra den søknaden som er sendt. Vi har ikke kontakt med kommunen dersom vi ikke vet at kommunen er i ferd med å utarbeide en høringsuttalelse som er basert på feil fakta» (intervju Fjellkraft AS).

Dette ble bekreftet at kommunen: *«Kontakten mellom oss og utbygger kom vel ikke før senere. Vi fikk søknaden og håndterte den uten kontakt med utbygger» (intervju Hemne kommune).*

1.mars 2008 behandlet Hemne kommune sin høringsuttalelse angående søknaden om bygging av Fjelna kraftverk. I rådmannens innstilling til formannskapet het det at kommunen så på utbygging av tiltaket som positivt, men at det burde stilles avbøtende tiltak for å ta hensyn til den hekkende hønsehauken i området, bevaring av kantvegetasjon og at det burde vurderes vannspeil på den strekningen som ble langt i rør. I tilrådingen het det videre at kommunens anså de positive virkningene av tiltaket som større enn de negative og at kommuneplanens samfunnsdel³⁷ hadde fastsatt som satsningsområdet å legge til rette for produksjon av småkraft (Hemne kommune 2008b). Rådmannens tilråding ble enstemmig vedtatt.

Flere høringsinstanser var lagt mer kritiske til tiltaket enn Hemne kommune. Hemne Jeger- og Fiskeforening argumenterte i sin høringsuttalelse at utbyggingen av Fjelna kraftverk ville påføre den eksisterende laksebestanden som blir betegnet som spesielt hensynskrevende, både med tanke på oppvekstkår og leveområder. I tillegg argumenterte de for at elva som oppvekstplass for lakseyngel ville påvirkes negativt. Det blir også påpekt at hekkende hønsehauk som er rødlisteartet befinner seg i området (Hemne Jeger- og Fiskeforening 2008). De fikk støtte av fylkesmannen i Sør-Trøndelag som mente at en delvis rørlegging av vannstrekning av Fjelna elv ville være lite forenelig med vassdragets potensielle verdi som laksevassdrag. De argumenterte også for at Fjelna er et av de få vassdragene av størrelse i regionen som er relativt lite berørt av reguleringsinngrep (Fylkesmannen Sør-Trøndelag

³⁷ Klima- og energiplanen var på dette tidspunktet ikke vedtatt.

2008). Sør-Trøndelag fylkeskommune på sin side mente NVE bør vente med å gi konsesjon til de ulike konsesjonssøknadene var satt i sammenheng (Sør-Trøndelag fylkeskommune 2008b). Etter at søknaden var sendt ut hadde ikke Hemne kommune noe kontakt med andre aktører, hverken motstandere eller pådrivere for utbygging.

Befaring og endring av konsesjonssøknad

Den 3.juni 2008 inviterte NVE Hemne kommune, grunneiere, rettighetshavere og andre berørte parter til å delta på befaring i området (NVE 2008b). Dette var etter at Hemne kommune hadde levert sin høringsuttalelse. Utbygger deltok på befaringen. Målsetningen med befaringen var flersidig. NVE fikk muligheten til å se området med egne øyne, samtidig som de ulike aktørene, fra utbygger, kommune, NVE, samt grunn- og rettighetseiere får lagt fram sine synspunkter.

På bakgrunn av befaringen ble utbyggingsplanene redusert. Den 17.06.2008 mottok NVE et brev fra CM Consulting som var Fjellkraft AS sin konsulent. Dette var med andre ord etter at høringsprosessen var over. Endringene som ble gjort var av utbygger begrunnet ut i fra tekniske og miljømessige hensyn. I de nye utbyggingsplanene ble inntaket fra sideelvene Spjøta og Storlibekken utelatt, rørtraseen ble endret og lagt nærmere Fjelna elv. I tillegg ble slukeevnen redusert. Plasseringen på kraftstasjonen ble ikke endret. Som en konsekvens av dette ble generatoreffekten redusert fra 6,9 til 4,9 MW, og den årlige produksjonen ble redusert fra 22,1 GWh til 18,4 GWh. Konsekvensene ble miljøkonsekvensene i anleggsfasen redusert fra «middels til stor negativ» til «liten negativ» på grunn av de reduserte konsekvensene for vil. I tillegg ble de største områdene med gråorskog av lokal verdi utelatt av planområdet (CM Consulting 2008).

Endringene kom ikke etter påtrykk fra kommunen: *«Dette var ikke så viktig for oss, kommunen stilte seg jo positive til utbygging i høringsuttalelsen. Der satt vi noen krav til avbøtende tiltak, men vi krevde ikke at tiltaket skulle reduseres»* (intervju Hemne kommune). Dette ble bekreftet av utbygger: *«Det var ikke først og fremst kommunens ønsker som var i fokus. Vi ønsker at prosjektene våre er best mulig lønnsomme og tekniske realiserbare. Det er klart at vi så på de høringsuttalelsene som kom inn, men befaringen og innspillene fra NVE var avgjørende»* (intervju Fjellkraft AS).

Hemne kommune hadde ingen påvirkningsmuligheter på endringene siden endringene skjedde etter at høringsrunden var gjennomført.

7.1.3 Endelig vedtak

Den 20. september 2010 fattet NVE endelig vedtak om konsesjon. I vedtaket mente NVE at med avbøtende tiltak vil fordelene ved tiltaket overgå ulempene for allmenne og private interesser, slik at kravet i Vannressursloven ble oppfylt (NVE 2010a: 2). NVE mente at tiltaket ville gi positive ringvirkninger lokalt i form av kommunal eiendomsskatt og inntekter til grunneier, samt en viss årlig i ny årlig fornybar energiproduksjon. De største ulempene ble vurdert til å være de negative konsekvensene tiltaket ville ha for lakse- og sjøørretbestanden, samt at strekningen som ble brukt til produksjon og utsetting av lakseyngel ville tørrlegges. Det nærliggende landskapet ble også vurdert til å bli negativt påvirket (ibid.: 23). Et viktig avbøtende tiltak var å flytte plasseringen av selve kraftstasjonen, noe som ville redusere tiltakets negative påvirkning for fisken i vassdraget, siden produksjonen av bunndyr og insekter som er en viktig næringskilde for fisken på strekningen, ville opprettholdes. Videre mente NVE det ville være nødvendig å installere en omløpsventil for å hindre raske vannstandsendringer, tilstrekkelig minstevannføring skulle forekomme hele året for å redusere de negative virkningene for fisk og biologisk mangfold og start/stopp-kjøring av vassdraget skal ikke forekomme. Til slutt ble det satt krav om at anleggsarbeidet skulle skje utenfor hekketiden for hønsehauk. NVE mente elva uansett ville miste noe av sin betydning for landskapet, og at tiltaket ville ha negativ påvirkning for elva som oppvekstområde for lakseyngel (ibid.: 25-26).

De avbøtende tiltakene stemte overens med Hemne kommunes ønsker. Hemne kommunes høringsuttalelse hadde imidlertid ikke noe mer betydning for NVEs beslutning enn de øvrige aktørene:

«Vi tar utgangspunkt i alle de innkomne høringsuttalelsene som vi får inn når vi avgjør om konsesjon skal gis. Dersom Hemne kommune hadde sagt nei i sin høringsuttalelse, hadde vi trolig ikke gitt konsesjon. Det har noe med lokaldemokrati å gjøre. Men når det gjelder de endelige utbyggingsplanene og fastsettelse av avbøtende tiltak har ikke kommunen noe mer innflytelse enn andre. Vi må forholde oss ulike former for retningslinjer og lovverk for ivaretagelse av biologisk mangfold og andre miljømessige hensyn. Det er dette som er grunnleggende viktig, ikke de ulike aktørenes interesser» (intervju NVE).

7.1.4 Klage

Den 11.10.2010 klaget Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag på NVEs konsesjon om bygging av Fjelna kraftverk. Klagen tok utgangspunkt i høringsuttalelsene fra Sør-Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag som argumenterte for at NVE burde se sumvirkningene i vassdraget før det skulle gis konsesjon, og at det burde tas hensyn til Fjelna som et potensielt laksevassdrag. I tillegg argumenterte Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag for at NVE burde vente med å gi konsesjon til det var utarbeidet en fylkesdelplan for små vannkraft som kunne si noe om sumvirkningene av de planlagte kraftprosjektene i vassdraget (Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag 2010).

NVE mente klagen ikke presenterte nye opplysninger, og valgte å opprettholde konsesjonsvedtaket (NVE 2010b). Klagen ble derfor oversendt til olje- og energidepartementet. Etter en helhetsvurdering vurderte departementet at fordelene og nytten ved tiltaket ville være større enn ulempene for allmenne og private interesser (Det kongelige olje- og energidepartement 2012a: 7).

Hemne kommune fikk ingen beskjed om at Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag valgte å klage på vedtaket fra NVE. «*Når det gjelder klagen på Fjelna, så skrev jeg den uten kontakt med kommunen, men med utgangspunkt i egen kunnskap og med det som Fylkesmannen og fylkeskommunen hadde skrevet [i sine høringsuttalelser]*» (intervju Naturvernforbundet Sør-Trøndelag). Mangelen på kontakt ble bekreftet av Hemne kommune.

Hemne hadde heller ingen kontakt med hverken NVE eller departementet underveis i klagebehandlingen. Siden klagebehandlingen foregår utenfor kommunenes deltagelse. Det er ikke høring hverken på klagen eller på den endelige avgjørelsen av klagen. «*I denne prosessen har vi vel ingenting vi skulle ha sagt. Det samme gjelder for vindkraft. Den eneste kontakten vi hadde var at vi fikk kjennskap til avgjørelsen om klagen og utfallet via brev*» (intervju Hemne kommune).

7.1.5 Endelig godkjenning fra Hemne kommune

Den 29.08.2012 sendte Fjellkraft AS søknad til Hemne kommune om dispensasjon fra krav om utarbeidelse av reguleringsplan. Den 14.09.2012 leverte Fjellkraft AS inn en landskaps- og miljøplan til NVE, der detaljplanene for tiltaket ble presentert (Fjellkraft AS 2012a; b). Denne ble sendt på høring til Hemne kommune.

Detaljplanen og søknaden om dispensasjon til kommuneplanens arealdel ble behandlet i et møte i formannskapet 17.10.2012. Hemne kommune påpekte at dersom de ikke ga godkjenning til utbyggingsplanene i forhold til kommuneplanens arealdel, hadde olje- og energidepartementet mulighet til å gjøre konsesjonsvedtaket om til en statlig plan, jfr. § 6-4 i Plan- og bygningsloven (Hemne kommune 2012a). Det samme vektla NVE når de sendte landskaps- og miljøplanen på høring til Hemne kommune (NVE 2012b). Selv om Hemne hadde stilt seg positiv til utbygging gjennom hele perioden, følte de at de på bakgrunn av § 6-4 i Plan- og bygningsloven at de ikke hadde noe valg når søknaden om dispensasjon fra kommuneplanen forelå, på et tidspunkt der NVE har gitt konsesjon. Fjellkraft AS påpekte i likhet med SAE Vind at en dispensasjonssøknad kan betraktes som en statlig arealplan, og at kommunene må ta i bruk andre argumenter enn at de ikke vil endre arealplanene dersom de ikke ønsker en utbygging.

For Hemne kommune var det ikke noe alternativ med utarbeidelse av reguleringsplan. Årsaken til dette var, i likhet med Heimsfjellet begrensede ressurser. Siden utbygging av fornybar energi også er fritatt fra byggesaksbehandling etter Plan- og bygningsloven, følte Hemne at hele prosessen foregikk utenfor deres innflytelse og deltagelse. Denne opplevelsen ble forsterket gjennom klagen fra Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag. For det første var denne utarbeidet uten at Hemne kommune fikk kjennskap til dette, for det andre påpekte de at det var nasjonale myndigheter både fastsetter målsetninger, samtidig som de er konsesjonsmyndighet og klagemyndighet:

«De [myndighetene] sier at vi har innflytelse. Men dersom utbygger har et bra prosjekt som de går videre med til NVE, tror jeg ikke det er mye vi skulle ha sagt. NVE mente Fjelna kraftverk var et prosjekt der fordelene var større enn ulempene. Da tror jeg ikke vi hadde mye vi skulle ha sagt. Hadde vi sagt nei hadde det blitt klaget på av utbygger. Vi måtte nok ha stoppet dette på et tidligere tidspunkt. Dette gjelder de andre utbyggingsprosjektene i kommunen» (intervju Hemne kommune).

En annen faktor som Hemne kommune påpekte var at utbyggingsplanene ble endret uten at de hadde reelle muligheter til å uttale seg om dette. Hemne kommune hadde mulighet til å uttale seg om endringene ved utbyggingsplanene når de behandlet søknaden om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, men dette skjedde etter at NVE hadde gitt konsesjon. NVE sa i sitt intervju at selv om konsesjon er gitt, kan ikke byggingen av kraftverket starte før detaljplanen

er godkjent både av NVE og av vertskommunen. Dette betyr at selv om Hemne kommune følte at de ikke hadde reell innflytelse hevder NVE noe annet, nemlig at Fjelna kraftverk ikke ville ha blitt bygget ut uten godkjenning fra Hemne kommune. Hemne kommune påpekte videre at de var de avbøtende tiltakene NVE hadde satt for tiltaket når konsesjonen ble gitt i 2010 var tilfredsstillende, men mente miljø- og landskapsplanen ikke tok hensyn til hekkende hønsehauk (Hemne kommune 2012a).

LVK sa i sitt intervju at kommunene spiller en mindre viktig rolle når det gjelder kommunal saksbehandling av utbygging av vannkraftverk enn flere andre utbyggingsområder, siden saker som er underlagt konsesjonsbehandling er fritatt for kommunal byggesaksbehandling etter Plan- og bygningsloven. I tillegg førte revideringen av Plan- og bygningsloven i 2009 til at departementet kan avgjøre at NVEs konsesjon kan gjelde som statlig plan, uten at kommunene har mulighet til å påklage denne avgjørelsen. Revideringen er derfor *«uheldig for den generelle arealplanleggingen og svekker kommunenes posisjon i energisaker»* (intervju LVK). Selv om kommunene har muligheten til og eventuelt stanse et utbyggingsprosjekt ved å ikke gi dispensasjonsrett, har de ikke det endelig myndighet over utfallet, samtidig som mulighetene for utredning og egen saksbehandling er svekket. Temaveilederen fra departementet (Det kongelige miljøverndepartement 2009) sier at en regional planlegging skal kartlegge hvilke områder som er egnet for utbygging. MIKRAST-prosjektet er et eksempel på dette, selv om den ikke ente opp som en fylkesdelplan for små vannkraftverk. Fjellkraft AS påpeker at selv om det eksisterer regionale kartlegginger, må de foreta egne kartlegginger siden de regionale kartleggingene i liten grad har fokusert på det biologiske mangfoldet: *«Det eksisterer som regel generelle kartlegginger, og fylkesvise planer er veldig sjeldne den dag i dag, selv om retningslinjene ble iverksatt i 2007. (...) Vi må uansett gjøre konkrete vurderinger i hvert enkelt prosjekt»* (intervju Fjellkraft AS). Selv om Hemne kommune samarbeidet med regionale myndigheter om MIKRAST-prosjektet, dreide denne kartleggingen seg i mindre grad om naturtyper og biologisk mangfold. Utredningsarbeidet som ble gjennomført til det konkrete kraftverket, skjedde helt utenfor Hemne kommunes deltagelse. Revideringen av Plan- og bygningsloven fører derfor til at utredningsarbeidet til de konkrete utbyggingsprosjektene ligger uten kommunenes innflytelse, de uttaler seg bare om utredninger foretatt av andre.

7.1.6 Hvordan opplevde Hemne kommune seg selv som aktør underveis?

Gjennom hele prosessen følte Hemne kommune seg som en hørings- og saksbehandlerrolle, framfor en aktør med reell innflytelse og medvirkning. Denne rolle føltes sterkere for Fjelna enn for Heimsfjellet, grunnet lite kontakt med utbygger underveis i utformingen av utbyggingsplanene.

«Jeg vil si at vi i vår rolle i vannkraftsaker har vært en saksbehandler- og høringsinstans. Vi har utarbeidet høringsuttalelser og lagt til rette for befaringer osv. Den reelle makten ligger utenfor vår innflytelse. Utbyggingsplanene skjedde helt uten vår medvirkning, og det er jo NVE som fatter endelig vedtak. Lovendringen [i 2009] har også styrket myndighetenes makt, (...) det meste er sentralstyrt» (intervju Hemne kommune).

Dette er imidlertid en påstand som både NVE og Fjellkraft AS er uenige i. I likhet med Heimsfjellet påpekte de at hensikten med høringene er å sikre at ulike interesser kommer fram, interesser som kan være med på å forme de endelige utbyggingsplanene gjennom avbøtende tiltak og eventuelle endringer av utbyggingsplanene, slik tilfellet var for Fjelna. I tillegg påpekte begge at det skal mye til for at NVE gir konsesjon dersom vertskommunene er imot (intervju NVE & SAE Vind).

På tross av at Hemne opplevde de to prosessene i denne studien som relativt like, genererte prosessen for Fjelna langt mindre motstand fra lokalbefolkningen sammenlignet med Heimsfjellet. Denne opplevelsen er tilsvarende for de øvrige vannkraftprosjektene i kommunen, noe som gjorde det enklere å tilrettelegge for utbygging. I tillegg var konsesjonsprosessen for Fjelna langt mindre krevende i form av mindre saksbehandling og usikkerhet. Sammenlignet med øvrige kraftselskaper kommunen hadde vært i kontakt med i forbindelse med øvrige konsesjonsprosesser for små vannkraftverk, ble Fjellkraft AS sett på som en seriøs aktør. Årsaken til dette var at de holdt seg til de formelle spillereglene i langt større grad enn andre kraftselskaper som ønsket å bygge ut små vannkraftverk.

7.1.7 Hvorfor ønsket Hemne kommune å bygge ut Fjelna kraftverk?

I følge Vannressursloven kan NVE gi konsesjon dersom de positive konsekvensene for allmenne eller private interesser ved tiltaket overgår de negative. Hemne kommune var ikke i tvil om at en utbygging av Fjelna kraftverk ville ha større positive enn negative effekter, på tross av at tiltaket ville føre til negative konsekvenser for det biologiske mangfoldet. I likhet

med Heimsfjellet var samfunnsnytte et sentralt begrep. Dette begrepet var todelt (Hemne kommune 2008b). For det første ønsket de å legge til rette for produksjon av ren, fornybar energi. En grunn til dette var at Hemne kommune hadde stort potensiale for produksjon av vannkraft. I en region med kraftunderskudd, og med nasjonale målsetninger om fornybar energiproduksjon, mente Hemne kommune at de med et stort potensial måtte ta disse målsetningene innover seg. I tillegg lå det et politisk ønske bak. Dette politiske ønsket ga seg utslag at kommunen gjennomførte en egen kartlegging av potensielle områder som kunne bygges ut for små vannkraftverk.

«De nasjonale målsetningene om fornybar energiproduksjon ligger der, vi må prøve å ta de innover oss. (...) Vi hadde jo kartleggingen på midten av 2000-tallet, som ble gjennomført før vi fikk kjennskap til Fjelna. Det går på at det var et sterkt politisk ønske om å legge til rette for fornybar energiproduksjon» (intervju Hemne kommune).

Denne tankegangen gjenspeiles i klima- og energiplanen fra 2008. Der heter det at energi fra små vannkraftverk kan dekke behovet for elektrisk energi i kommunen, med unntak av Holla Metall (Hemne kommune 2008d: 29). Selv om ikke alt dette kom til å bli realisert, var det en målsetning å øke produksjonen av fornybar energi fra små vannkraftverk (ibid.: 56). En årsak til dette var kommunens relativt høye energiforbruk i forhold til nabokommunene. Når kommunen hadde et relativt stort potensial for utbygging, førte denne kombinasjonen til en slags forpliktelse til å legge til rette for utbygging.

For det andre hadde begrepet samfunnsnytte en økonomisk dimensjon. Tiltaket ville gi kommunal eiendomsskatt, og gi en viktig tilleggsnæring for grunneiere. I likhet med Heimsfjellet var det ikke tilrettelagt for næringsvirksomhet i området, foruten at det var bostedsområde for grunneierne. Kommunen påpekte at selv om elva er en viktig del av landskapet og innehar viktige naturinteresser, var det viktig å legge til rette for næringsutvikling. Fokuset på næringsvirksomhet hadde imidlertid litt annet innhold, siden det her først og fremst ble fokusert på grunneierne, mens det for Heimsfjellet ble fokusert på de positive indirekte og direkte effektene utbyggingen ville ha for det lokale næringslivet:

«Det har vært et viktig argument at områdene skal utnyttes. Et annet vannkraftprosjekt i kommunen, Fjellbekken, ligger i et område med viktige INON-områder. Her gikk også kommunen inn for utbygging blant annet for å utnytte områdene. Der er det ikke mye annet å leve av, og det er derfor viktig å utnytte de

mulighetene som finnes. Det samme gjelder også for Fjelna. Gjennom utbygging av vannkraft kan grunneier få ekstrainntekter. Dette er ikke bare viktig for grunneiere, men det er viktig for oss også, det å vise at vi legger til rette for lokal næringsutvikling» (intervju Hemne kommune).

Hemne kommune påpekte, som for Heimsfjellet, at de så verdiene av naturen og at en utbygging ville ha negative konsekvenser. Men: *«Igen er dette en avveining. Målsetningene står der mot hverandre. Kommunen må velge det vi mener passer oss best. Da taper naturinteressene» (intervju Hemne kommune).*

Selv om Hemne kommune ønsket å legge til rette for utbygging av små vannkraft, ble ikke dette gjenspeilet i kommuneplanens arealdel for Vinjerøra der Fjelna elv renner ut (Hemne kommune 2003). Området som Fjelna elv er en del av definert som LNF-sone 1 område, noe som strider mot målsetningene i kommuneplanens samfunnsdel og kommunens klima- og energiplan (Hemne kommune 2007b; 2008d). Årsaken til dette var at kommunen ikke hadde kjennskap til hvor mulige konsesjonssøknader ville komme.

«Det er vanskelig for en overordnet plan å vite hvor ting vil komme. (...) Da blir det heller LNF-områder, så får vil gi heller gi dispensasjon. Dette kan jo endre seg dersom vi får kunnskap om framtidige utbyggingsprosjekter eller mer kunnskap om naturområdene, men dette forelå ikke når kommuneplanene ble utredet» (intervju Hemne kommune).

7.2 Analyse

I likhet med forrige kapittel for Heimsfjellet vil jeg i denne delen koble de teoretiske perspektivene i kapittel to sammen med empirien for å besvare studiens hypoteser.

7.2.1 Styringsforholdet mellom nasjonale myndigheter og kommune

Den første hypotesen, er som for Heimsfjellet utformet på bakgrunn av Theodore Lewis (1964) klassifisering av policykategorier, og tidligere forskning på nærliggende politikk-områder (Reitan et al. 2012b; Reitan & Holm 2012; Stokstad 2012; Hovik et al. 2010; Arnesen et al. 2003; Hovik 2001). Studiens første hypotese er følgende:

H1: Konsesjonsprosessene er hierarkisk styrt gjennom harde og direkte styringsstrategier, noe som gir Hemne kommune liten innflytelse på det endelige resultatet og til å vinne fram med lokalpolitiske prioriteringer og hensyn.

Både Hemne kommunes oppfatning av prosessen og deres muligheter for gjennomslag var begrensede og samsvarer sterkt med det Lowi (1964) karakteriserer som reguleringspolitikk. I likhet med funnene i det forrige kapitlet var konsesjonsprosessen for Fjelna hierarkisk styrt, der de endelige beslutningene lå utenfor Hemne kommunes innflytelse. Juridiske og harde organisatoriske virkemidler la klare begrensninger på Hemne kommunes spillerom underveis. Revideringen av Plan- og bygningsloven i 2009 styrket dette, siden kommunene fikk reduserte deltagerrettigheter og mulighet til å være endelig vedtaksmyndighet på egne planbestemmelser. Kompetansefordeling ble styrket i favør nasjonale myndigheter i 2009. I likhet med tiltak som gis konsesjon etter Energiloven er ikke kommunene pålagt å utarbeide reguleringsplaner, i tillegg til at prosjektene er fritatt byggesaksbehandling. Endringene av utbyggingsplanene etter høringene uten at Hemne kommune hadde reelle muligheter til å uttale seg om dette før NVE ga konsesjon illustrerer også Hemne kommunes manglende innflytelse og deltagerrettigheter. Kombinasjonen av at staten er endelig vedtaksmyndighet (jfr. § 6-4), endelig klageorgan og meklingsinstans ved innsigelse viser at Plan- og bygningsloven ikke kan ses på som et reelt konkurrerende lovverk til de øvrige lovverkene (jfr. Skjeggedal et al. 2003). I likhet med andre former for arealpolitikk ligger den endelige myndigheten utenfor kommunenes innflytelse (Stokstad 2012). Kommunene har, som ved vindkraftverk, mulighet til å stanse utbyggingsplanene på tross av den hierarkiske styringen. Den kommunale autonomien er derfor tilstedeværende, selv om dette kun er et resultat av NVEs praksis og ikke en bestemmelse i lovverket. Dette viser som Smith (2012) argumenterer for at kommunene ikke har noe vern mot nasjonale myndigheters innskrenkninger. Funnene er også i tråd med det Pierre & Peters (2004) og Majone (1997) at de nasjonale styringsambisjonene ikke er redusert på tross av nye styringsrelasjoner.

Revideringen fikk mindre negative konsekvenser for Fjelna enn for Heimsfjellet. En viktig årsak til dette var at Hemne kommune hadde gjennomført en egen kartlegging av områdene, i tillegg til at regionale myndigheter hadde gjennomført en kartlegging som gikk bredere enn kun det økonomiske. En annen årsak var at Hemne mente utredningene som var gjennomført var tilfredsstillende, og at de på bakgrunn av dette ikke ønsket tilleggsutredninger. Likevel fikk ikke Hemne mulighet til å behandle hvilke konsekvenser utbyggingen av kraftverket ville ha, utredningene ble kun gjennomført av utbygger. De fikk heller ikke muligheten til å uttale seg om endringene i utbyggingsplanene. Studien viser derfor at selv om nasjonale myndigheter som en del av Plan- og bygningsloven oppfordrer kommunene til å sette av områdene til fornybar energiproduksjon, nor Hemne kommune delvis gjorde gjennom

kartleggingen på midten av 2000-tallet, gjør summen av innholdet i konsesjonsprosessene at kommunene har liten innflytelse på enkeltprosjekter. Her er de verken vedtaks- eller planmyndighet.

I likhet med funnene for Heimsfjellet viser denne studien at de nasjonale styringsstrategiene er sterke og hierarkiske, nesten utelukkende styrt av juridiske virkemidler, styringsvirkemidler som kjennetegner det Lowi (1964) klassifiserer som reguleringspolitikk. Selv om konflikt-nivået mellom de nasjonalpolitiske målsetningene om utbygging, utbyggingsplanene til Fjellkraft AS og Hemne kommunes prioriteringer er lave, legger det institusjonelle rammeverkene og føringene klare begrensninger på hvor mye Hemne kommune kan påvirke underveis. Studiens første hypotese er styrket.

7.2.2 Kommunal deltagelse eller medbestemmelse?

Hvordan kan Hemne kommunes deltagelse i underveis i prosessen for Fjelna kraftverk beskrives? I kapittel to ble studiens andre hypotese presentert på følgende måte:

H2: Hemne kommunes deltagelse i konsesjonsprosessene kan beskrives som et middel for å øke legitimiteten, framfor en fundamental rettighet der de har direkte påvirkning.

Hemne kommunes deltagelse i konsesjonsprosessen for Fjelna tegner et klarere bilde av forskjellene mellom det Pretty (1995: 1251) beskriver som deltagelse som et middel for å øke effektiviteten og deltagelse som en fundamental rettighet, enn det Heimsfjellet gjør. Selv om små kraftverk gis konsesjon etter Vannressursloven i motsetning til landbasert vindkraft som gis konsesjon etter Energiloven, er det som nevnt ikke forskjeller på de to lovenes bestemmelser når det gjelder dialog med vertskommunene underveis. Siden Hemne ikke hadde noe kontakt med utbygger underveis, viser Fjelna-casen hvordan systemet fungerer uten kontakt utover det som er fastsatt gjennom høringsprosessen og NVEs rutiner.

I likhet med for Heimsfjellet hadde Hemne kommune en oppfatning av at de var en saksbehandler- og høringspart, framfor en aktør med reell innflytelse. Denne påstanden finner større støtte i caset for Fjelna enn for Heimsfjellet, selv om premissene for deltagelse også der lå utenfor Hemne kommunes innflytelse. Det Claire Haggett (2011: 17) beskriver som *deltagelse gjennom konsultasjon* kommer klarere til uttrykk. Deltagelsen foregår ikke bare utenfor kommunens premisser, de har også veldig små muligheter til å uttale seg, og til å påvirke utbyggingsplanene. Gjennom høringsprosessen er det fastsatt hvilke spørsmål Hemne

kommune kunne uttale seg om (søknaden), og hvordan dette skulle foregå (gjennom å avlevere høring eller eventuelt innsigelse). Selv om det var mindre viktig for Hemne å delta underveis enn for Heimsfjellet, viser denne casen klart at kommunenes deltagerrettigheter er basert på å øke effektiviteten i form av å gjøre konsesjonsprosessen mer legitim, snarere enn å gi kommunene innflytelse på det endelige utfallet. Denne casen illustrerer dette godt, siden det ikke er noe mer kontakt enn det som er pålagt i lovverket. Det at de endelige utbyggingsplanene ble endret etter høringsrunden illustrerer også Hemne kommunes manglende deltagelse og innflytelse. Den eneste muligheten de hadde til å uttale seg om disse endringene var gjennom høringen av detaljplanene som ble gjennomført etter at NVE hadde gitt konsesjon. Selv om Fjellkraft AS ikke kunne starte byggingen av kraftverket før Hemne kommune hadde godkjent detaljplanen og forholdet til arealplanen var klarert, viser dette at Hemne kommune hadde liten innflytelse underveis i prosessen. Når Fjellkraft AS i tillegg ser på en konsesjon fra NVE som en statlig plan, og at kommunene må ta i bruk andre argumenter enn å endre kommuneplanens arealdel dersom de ikke ønsker utbygging, viser dette at Hemne hadde små muligheter til å endre utfallet dersom de ikke hadde ønsket en utbygging som et resultat av planendringen. Dette viser også Hemne kommunes høringsuttalelse om detaljplanene, der de nok en gang påpekte at Fjellkraft AS ikke har hatt høyde for de negative konsekvensene for den hekkende hønsehauken som lever i området. Når det gjelder klagefasen var Hemne kommune en passiv mottaker av informasjon. De hadde ingen mulighet til å uttale seg, eller til å påvirke behandlingen.

Sett under et kan hypotesen styrkes. Hemne kommunes deltagelse kan ses på som et middel for å gjøre prosessen mer legitim, framfor en fundamental rettighet der kommunene er en likeverdig aktør. De endelige utbyggingsplanene og konsesjonsvedtaket ble fattet utenfor Hemne kommunes deltagelse.

I likhet med Heimsfjellet hadde Hemne kommune, NVE og Fjellkraft AS ulike oppfatninger om hvilken rolle kommunen spilte underveis, og muligheten for påvirkning. Hemne kommune opplever at de har liten og ingen reell innflytelse underveis, mens NVE og Fjellkraft AS vektlegger at høringsprosessen eksisterer nettopp for å gi kommunen innflytelse over utbyggingsplanene. Dette tyder på at aktørene har ulike oppfatninger om hva deltagelse innebærer, og hva som ligger til grunn for deltagelsen. Hemne kommune deltar med et ønske om å gjøre utbyggingsplanene til det beste for lokalsamfunnets interesser, mens for NVE og Fjellkraft AS er det andre kriterier som ligger til grunn. Begge påpekte at høringsprosessene og befaringen ikke først og fremst er knyttet til at deltagerens innspill skal tas høyde for i

utbyggingsplanene eller i det endelige vedtaket, men at de skal ha rett til å uttale seg om forhold som påvirker lokalsamfunnet, samt forhold som kan skape en søknad der kravene i en konsesjonslovgivning oppfylles på best mulig måte. Vi kan derfor si at Hemne kommunes legger det Pretty (1995: 1251) beskriver som en fundamental rettighet, mens NVE og Fjellkraft AS legger vekt på at kommunenes deltagelse skal skape legitime prosesser.

7.2.3 Lå interesseperspektivet eller verdiperspektivet til grunn?

Understøtter det empiriske datamaterialet påstanden om at Hemne kommune følger de naturmålene som stemmer overens med kommunens egeninteresse som var studiens tredje hypotese?

Som beskrevet ovenfor hadde Hemne kommune arbeidet aktivt med for å tilrettelegge for utbygging av små vannkraftverk før Fjellkraft AS startet arbeidet med Fjelna kraftverk. I likhet med for Heimsfjellet var samfunnsnytte et sentralt begrep, et begrep som inneholdt både argumenter i form av egeninteresse og verdiargumenter.

Et viktig argument var ønsket om å legge til rette for næringsutvikling i kommunen, spesielt med tanke på de lokale grunneierne. I tillegg har vi sett at inntekter i form av eiendomsskatt ble vektlagt. I følge den rasjonelle teorien om egeninteresse er det forholdet mellom nytte og kostnad ved hvert enkelt tiltak som avgjør om kommunen velger å implementere en statlig målsetning (Parsons 2005; Hovik 2001: 25). Områdene som Fjelna elv ligger i ble ikke aktivt brukt til noen former for nærings- eller turistvirksomhet, og det var heller ingen planer om dette som Hemne kommune hadde kjennskap til. Hemne kommune hadde derfor veldig lite å tape ved å gå inn for en utbygging. Nyttene ved en utbygging ble sett på større enn kostnadene, noe som gjorde det uproblematisk å gå inn for utbygging. Informasjonen jeg fikk gjennom intervjuet, viser også at valget om utbygging var basert på en form for nytte – kostnad tanke, siden de vektla hva som ville være det beste for lokalsamfunnet sett under ett. Det er derfor tydelig at kommunen handler på bakgrunn av egeninteresse (jfr. Hovik 2001). Dette illustrerer også at kommunen tillegger naturen en kvalitativ verdi siden de ønsker å legge til rette for at naturen blir en middel for å øke produktiviteten (Wøien 2002: 81). Samtidig innehar de et antroposentrisk syn siden de indirekte valgte å vende fokuset bort fra ivaretagelse av det biologiske mangfoldet og over på klimaargumentet og viktigheten av fornybar energi-produksjon (jfr. Kalland & Rønnow 2001). Likevel innehadde ikke Hemne kommune et enten – eller – syn, siden de ønsket at NVE og Fjellkraft AS blant annet skulle ta hensyn til den hekkende hønselhauken i området. Hemne kommunes natursyn kan derfor beskrives som det

Kalland & Rønnow (2001: 8-9) beskriver som «konservasjonistisk» siden de aksepterer at inngrep i naturen dersom dette skjer på en bærekraftig måte. Diskusjonene for og imot utbygging av Fjelna kraftverk plasserer seg inn i en vanlig dimensjon når det gjelder interesseueneigheter ved utbygging av små kraftverk (Bjørck & Vistad 2009). Hemne kommune vektlegger de positive virkningene i form av ren, fornybar energi, samt et forbedret næringsgrunnlag noe som er vanlige argumenter for forkjemperne for utbygging av små vannkraftverk, mens motstanderne av utbygging stilte spørsmålsteget ved om inntektene fra kraftutbyggingen er tilsvarende de negative konsekvensene for naturen og det biologiske mangfoldet.

I tillegg inneholdt begrepet samfunnsnytte verdiargumenter i form av tilrettelegging for produksjon av ren fornybar energi i region med kraftunderskudd. Klimaargumentet sto med andre ord sentralt. Dette er et verdibasert argument siden de positive samfunnsmessige konsekvensene går utover Hemne kommune, de er overlokale og kollektive. (Hovik 2001: 24). For meg er det vanskelig å fastslå hva som sto sterkest, interesseperspektivet eller verdiperspektivet som hovedårsak til at Hemne kommune valgte å bygge ut Fjelna kraftverk. Det som er sikkert er at Hemne kommune har et stort ønske om å legge til rette for fornybar energiproduksjon og utnytte de fornybare energikildene som ligger i kommunens områder. I motsetning til vindkraftutbygging var det klare målsetninger om å legge til rette for realiseringen av vannkraftproduksjon, noe som var begrunnet med et stort vannkraftpotensial og en region med kraftunderskudd. Innholdet i kommunens klima- og energiplan viser dette ved at den inneholder konkrete målsetninger om økt energiproduksjonen på 50 GWh årlig fra små vannkraftverk innen 2012 i forhold til 2007-nivå, utvikling av et fjernvarmemarked basert på bioenergi, utnytte spillvarme fra smelteverket på Holla og etablere elektrisitets- og varmeproduksjon basert på biogass/ gjødsel fra landbruket (Hemne kommune 2008d: 55). Klima- og energiplanen fokuserer først og fremst på nødvendigheten av å utnytte de fornybare energiresursene kommunen har på en best mulig måte, og ikke på økonomiske fordeler. Viktige årsaker til dette var som nevnt at kommunen har et større energiforbruk enn nabokommunene, samt at kommunens store vannkraftpotensial ville dekke store deler av elektrisitetsforbruket til husholdningene i kommunen. Dette betyr at innholdet i planen først og fremst er solidarisk. Arbeidet med kartleggingen av lønnsomheten av potensielle vannkraftprosjekter på midten av 2000-tallet, viser også at Hemne ønsket å tilrettelegge for vannkraftproduksjon før de fikk kjennskap til de konkrete utbyggingsplanene til Fjelna. Historisk stivhengighet var trolig også en medvirkende årsak til ønsket om utbygging, siden

fornybar energi har vært et fokusområde over mange år. Siden Hemne har hatt en lengre historie med å tenke tilrettelegging av fornybar energi på mange ulike måter, bidrar dette til å styrke forklaringen om at ønsket om tilrettelegging av fornybar energi stikker dypere enn ønsket om økonomisk gevinst. Historien med å tilrettelegge for fornybar energiproduksjon og de konkrete målsetningene i klima- og energiplanen bidro derfor trolig til at det ble enklere å gå inn for bygging av Fjelna kraftverk når de konkrete planene forelå.

Samtidig inneholder kommunens høringsuttalelse til søknaden klare økonomiske argumenter. Dette tyder på at selv om Hemne kommune har et stort ønske om å tilrettelegge for fornybar energiproduksjon, var det trolig egeninteresse som var utløsende for at de gikk inn for utbygging av Fjelna kraftverk. En faktor som var med på å forsterke dette bildet er at klimaargumentet, i motsetning til de andre nasjonale miljømålsetninger, var de som best samsvarte med kommunens forventninger om framtidige inntekter til kommunen og lokalsamfunnet som helhet. Selv om Hemne var klart solidarisk ved at de fremmet viktigheten av fornybar energi, var interesseperspektivet utslagsgivende. Dette betyr at Hemne kommune i likhet med for Heimsfjellet, fulgte de miljømålsetningene og sosiale interessene som samsvarte med de økonomiske interessene. Miljømålene går i likhet med Heimsfjellet sammen med økonomiske interesser og danner *miljøinteresser*. Hypotesen er dermed styrket. Funnene er i tråd med forventningene og tidligere funn at kommunene ønsker å implementere nasjonale miljøpolitiske målsetninger som er best egnet i forhold til lokale forhold (jfr. Egeland & Jacobsen 2011; Hovik 2001: 146).

Dette illustrerer også det som er beskrevet i kapittel to. Olje- og energidepartementet har i sin veileder til fylkesdelplaner for små vannkraftverk oppfordret kommunene om å tilrettelegge for utbygging (Det kongelige olje- og energidepartement 2007). Hovik (2001: 32) argumenterer for at i tilfeller der nasjonale myndigheter ber kommunene legge til rette for nasjonale myndigheter, men der de ikke er pålagt å gjennomføre de nasjonale målsetningene, er det kommunens egne interesser som avgjør om kommunene tilrettelegger for dette.

8 Sammenfattende drøfting

I dette kapitlet vil jeg sammenkoble funnene i de to casestudiene opp mot teorien, for å forsøke å finne sammenhenger og forskjeller i de to casene.

8.1 Rammer for flernivådemokrati

Som beskrevet i kapittel to havner kommunene ofte i en dobbeltrolle mellom å være et statlig implementeringsorgan og et organ for lokalsamfunnets interesser. Dette gjør at de ofte kan havne i en interessekonflikt, noe som er potensielt tilfelle ved utbygging av fornybar energi (Kahn 2003). Jeg forventet derfor at konsesjonsprosessene ville være styrt gjennom harde virkemidler (jfr. Reitan 2012a; Howlett 2005), og plasseres i det Lowi (1964) beskriver som reguleringspolitikk.

Funnene i de to foregående kapitlene viser i tråd med forventningene at konsesjonsprosessene er styrt gjennom harde og direkte styringsstrategier, noe som legger begrensninger på kommunenes mulighet til påvirkning underveis. Revideringen av Plan- og bygningsloven i 2009 svekket kommunenes rolle som en selvstendig aktør både med tanke på egen planlegging og som vedtaksmyndighet. Bestemmelsen om at olje- og energidepartementet kan gjøre NVEs konsesjonsvedtak som statlig plan, viser at revideringen av Plan- og bygningsloven i 2009 kan ses på som et middel for å styrke kommunene som et statlig iverksettelsesorgan for fornybar energiproduksjon, framfor et organ som skal ivareta lokalsamfunnets interesser. Kompetansefordelingen mellom stat og kommune er styrket i favør nasjonale myndigheter. Ikke bare fastsetter de målsetningene, men de er både endelig vedtaksmyndighet og klageinstans. Revideringen av Plan- og bygningsloven førte også til at kommunene i realiteten mistet muligheten til å være planmyndighet. Denne studien viser at selv om kommunene har muligheten, utarbeidet ikke Hemne reguleringsplaner noe som er i tråd med tidligere funn (Førde et al. 2010). På denne måten ligner styringsrelasjonene mellom stat og kommune ved utbygging av fornybar energi andre former for arealpolitikk (Reitan & Holm 2012; Stokstad 2012; Hovik et al. 2010). Kommunene har lite å si når det gjelder utforming og utredning av utbyggingsområdene. Dette kom spesielt til uttrykk ved Heimsfjellet der de gikk inn for en konsesjonssøknad og dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, selv om de ikke var tilfredse med de utredningene som var gjennomført. Revideringen har mindre betydning for byggingen av små vannkraft siden disse legger beslag på mindre områder og dermed mindre behov for utredninger. Hemne kjente også til potensielle lønnsomme prosjekter og utbyggere som var interessert i å bygge ut. Likevel er

ikke kommunene uten innflytelse for de to formene for utbygging denne studien tar for seg. Selv om en konsesjon fra NVE i realiteten er en statlig plan som går over kommunenes arealbestemmelser i kommuneplanen, har kommunene mulighet til å stanse utbyggingsplanene dersom de ikke ønsket en utbygging. På tross av dette oppfattet Hemne kommune konsesjonsprosessene som hierarkiske, der de hadde liten innflytelse. Dette er imidlertid kun en praksis som NVE har i dag, ikke en fastsatt rettighet kommunene har. Det er mye som tyder på at revideringen oppfattes som mer hierarkiske enn det dagens praksis tilsier, siden Hemne mente prosjektene ville bygges ut uavhengig av deres standpunkt. De nasjonalpolitiske styringsstrategiene er like sterke for begge konsesjonsprosessene, selv om utbygging av små vannkraftverk både legger beslag på mindre arealer, og innehar et mindre konfliktpotensial i lokalsamfunnet.

Studien viser i tråd med det Pierre & Peters (2004) og Majone (1997) argumenterer for at styringsambisjonene til nasjonale myndigheter er minst like store som før på tross av nye styringsstrategier. Styringsambisjonene har økt siden de kombinasjonen av de juridiske og organisatoriske styringsvirkemidlene er blitt hardere. Nasjonale myndigheter har fortsatt myndighet over kommunene og de andre interesseaktørene i konsesjonsprosessen både når det gjelder deltagelsesrettigheter og deltagelsesmuligheter. Som jeg har indikert på tidligere er dette i tråd med den generelle teoretiske og empiriske litteraturen som beskriver kommunens plass i det norske flernivådemokratiet (Bukve 2012; Reitan et al. 2012b; Hagen & Sørensen 2006; Rose 2005; Kjellberg 1991). Studien støtter opp under kommunen som en integrert del av nasjonalpolitiske målsetninger, noe som har gått på bekostning av den kommunale autonomien (jfr. Rose 2005). Styrkingen av de nasjonalpolitiske styringsstrategiene er også i tråd med teorien om nasjonale styringsstrategier. I følge teorien beskrevet i kapittel to vil de nasjonale styringsstrategiene bli hardere ved økte styringsambisjoner og økt konfliktnivå (Reitan et al. 2012a; Howlett 2005). Utbygging av fornybar energi er blitt en sentral målsetning, noe som øker styringsambisjonene, som i seg selv kan øke konfliktnivået mellom nasjonale og lokale interesser når det gjelder arealbruk. Som beskrevet i kapittel fire står nasjonale om internasjonale målsetninger i direkte konflikt med utbygging av fornybar energi, noe som i følge teorien tilsier mer hierarkiske styringsstrategier.

På tross av at konsesjonsprosessene er styrt gjennom harde og hierarkiske virkemidler, og kommunene på denne måten framstår som underordnet nasjonale myndigheter, er de på langt nær noen innlemmet del av statsforvaltningen uten mulighet for påvirkning. Hemne kommune hadde mulighet til å stanse utbyggingsplanene dersom de hadde levert negative

høringsuttalelser. En annen faktor er at fragmenteringen av de ulike målsetningene fører til at kommunene kan få legitimitet til å gå imot utbygging ved å legge konkurrerende miljømålsetninger til grunn. Dagens konsesjonssystem er både horisontalt og vertikalt oppsplittet der en rekke sektormyndigheter og internasjonale direktiver har betydning (Knudsen & Ruud 2011). Dette viser, i tråd med det Peters & Pierre (2004: 79) argumenterer for, at selv om lokale myndigheter er innebygd i et nett av nasjonale regler har de mulighet til å fremme egne interesser og politiske målsetninger ved å knytte seg til ulike sektormyndigheter, eller myndigheter på tvers av styringsnivåene for å vinne fram med sine interesser. Kommunene har derfor direkte påvirkning til å bestemme om konkrete kraftverk blir bygget ut. Frihetsverdien er derfor ikke helt uten betydning som kommunenes verdigrunnlag, siden de kan avgjøre om et kraftverk bygges ut eller ikke. Likevel er denne frihetsverdien resultat av NVEs retningslinjer og politiske føringer fra departementet. Friheten ligger utenfor kommunenes innflytelse.

Når ulike sektormyndigheter forvalter ulike miljømål i en konsesjonsprosess, kan dette skape utfordringer på kommunenivået når det gjelder avveininger mellom disse. Disse kryssende problemstillingene gjorde seg størst utslag for Heimsfjellet fordi tiltaket la beslag på større områder, samtidig som konfliktnivået fra lokalsamfunnet var større. En annen faktor som kan skape problemer for etableringen av fornybar energi og kommunenes gjennomslag er at de andre aktørene i konsesjonsprosessene har mulighet til å ta i bruk det fragmenterte rammeverket på lik linje som kommunene. For Fjelna fikk dette konsekvenser i form av klagen fra Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag. Med tanke på et relativt høyt konfliktnivå ved Heimsfjellet, er det sannsynlig at et positivt vedtak der også hadde blitt påklaget. Denne muligheten gjør at konsesjonsprosessen drar ut i tid. Vannforskriften kan bidra til å skape en større helhetlig rammeverk når det gjelder norsk vannforvaltning, men krever en helhetlig planlegging der målsetningene om fornybar energiproduksjon inngår dersom forskriften skal redusere konfliktnivået (Thaulow et al. 2011: 27) Tilsvarende problemer eksisterer for vindkraft, manglende overordnede føringer fører til økt konfliktnivå. Casestudien av Heimsfjellet illustrerer dette ved at SAE Vind og Hemne kommune langt på vei var de eneste som la klimaforliket og EUs klimadirektiv til grunn, de øvrige aktørene la konkurrerende miljømål til grunn. Begge mine informanter fra NVE sier at konsesjonsvedtak som ikke er basert på økonomi ofte blir påklaget. Dette er en velkjent grunn til den lange tidsbruken fra

krafttiltakene blir konsesjonssøkt til de blir etablert (Buan et al. 2010).³⁸ Denne studien viser også at den manglende kunnskapen som foreligger fører til uenighet og usikkerhet. For det første skapte dette uenighet om områdenes faktiske verdier, for det andre skapte dette usikkerhet i form av at Hemne kommune ønsket tilleggsutredninger når det gjaldt det biologiske mangfoldet. Manglende kunnskap om tilstedeværelsen av biologisk mangfold og konsekvensene for det biologiske mangfoldet ved utbygging, samt manglende overordnede føringer fører til usikkerhet for kommunene som skal vurdere ulike avveininger og interesser mot hverandre. Studien viser at dette fikk en forsterket effekt av at sumvirkningene av de ulike utbyggingsprosjektene ikke ble kartlagt i utredningene. Denne problematikken var større for Heimsfjellet enn Fjelna siden Fjelna ble oppfattet som mindre kontroversielt. Selv om de fylkesplanene er ment som et verktøy for å skape bedre helhetlige vurderinger, hjelper ikke dette når planene legger utdatert informasjon til grunn som for Heimsfjellet, eller at planene som helhet mangler noe som er tilfellet for fylkesvise planer for små vannkraftverk. Et manglende overordnet energipolitisk rammeverk fører til uenighet ved de spesifikke utbyggingsprosjektene, noe som øker konfliktpotensialet og gjør at prosjektene trekker ut i tid. En utfordring ved slike overordnede rammeplaner som fylkesplanene er at de i liten grad evner å kartlegge konsekvensene for hvert enkelt prosjekt, noe som var hensikten med Samlet Plan (Thaulow et al. 2011). Fylkesplanen for vindkraft illustrerer dette, siden den ikke beskriver størrelse på de ulike vindkraftprosjektene. Studien for Fjelna viser også at selv om nasjonale myndigheter oppfordrer kommunene til å kartlegge potensielle energi-forekomster og muligheten for realiseringen av fornybar energi, noe Hemne gjorde i klima- og energiplanen, og gjennom kartleggingen på 2000-tallet, bidro ikke dette større innflytelse eller påvirkningsmuligheter i selve konsesjonsprosessen.

Konsesjonsprosessen og rammeverket for små vannkraftutbygging er bedre utarbeidet enn tilfellet er for vindkraft. Gjennomgangen i kapittel fire viser dette. Samtidig viser denne studien at det planverket som foreligger delvis er utdatert siden det ikke greier å ta innover seg dagens energipolitiske målsetninger og utfordringer. Ønsket om å se de ulike utbyggingsprosjektene i sammenheng var hovedinnholdet i klagen til Naturvernforbundet. De fylkesvise planene er ment å være et styringsverktøy både for kraftselskapene, kommunene og NVE, og skal bedre kunnskapsgrunnlaget både når det gjelder tilstedeværelsen av biologisk mangfold som på kommunenivå er mangelfull og kartlegging av økonomisk gunstige

³⁸ Tidsbruken til mine to caser er innenfor normale tidsrammer (Buan et al. 2010: 106, tabell 7-2 første kolonne).

områder. Selv om det ble gjennomført en kartlegging i Sør-Trøndelag for små vannkraft, ble ikke dette fulgt opp av en faktisk plan med bestemmelser for hvilke overordnede retningslinjer og føringer som skal ligge til grunn. Når i tillegg Hemnes egen kartlegging kun fokuserer på potensielle lønnsomme prosjekter og ikke på biologisk mangfold bidrar ikke den til å styrke det samlede kunnskapsnivået og beslutningsgrunnlaget.

Dagens konsesjonssystemer med manglende overordnet styring er derfor både mulighets-skapende og konfliktfremmede for kommunene. Det skaper muligheter for lokalt spillerom, samtidig som manglende overordnede politiske føringer er konfliktfremmede. I likhet med tidligere funn, viser denne studien at konfliktnivået er lavere for små vannkraftverk enn for større utbyggingsprosjekter (Bakken et al. 2012; Buan et al. 2010), noe som i seg selv skaper større mulighetsrom for utbygging av små vannkraftverk.

8.2 Var det forskjell i kommunens deltagelse og gjennomslag i de to prosessene?

Studien viser at det ikke var store forskjeller i den hierarkiske styringen i de to prosessene, den hierarkiske styringen var like sterk. Deltagelsen i de formelle høringene kan sies å være den samme, Hemne hadde mulighet til å uttale seg om de planene som forelå, uten at de hadde reell innflytelse på det endelige resultatet på innholdet i søknadene eller på utfallet av konsesjonsprosessene. Studien viser imidlertid at den hierarkiske styringen hadde større negative konsekvenser for Heimsfjellet enn for Fjelna. For det første hadde Hemne kommune gjennomført en egen kartlegging av potensielle områder for utbygging av små vannkraft. For det andre gikk Hemne inn for utbyggingsplanene av Heimsfjellet på tross av at de ikke var tilfredse med de utredningene som var gjennomført. På bakgrunn av dette ble den nasjonale styringen kom sterkere til uttrykk for Heimsfjellet enn for Fjelna, på tross av at kommunen hadde mer kontakt med utbygger underveis.

Jeg forventet at det kunne være forskjeller i Hemne kommunes deltagelse på grunn av kraftselskapenes rutiner. For det første legger NVEs retningslinjer opp til mer kontakt mellom NVE, kommunene, regionale myndigheter, utbygger og lokale aktører for i konsesjonsprosessene for vind, enn det tilfellet er for små vannkraftverk. Dette kommer til uttrykk gjennom de offentlige folkemøtene, og møtene med kommunen som ble arrangert både i forbindelse med høringsprosessene til meldingen og søknaden. Noe tilsvarende praktiseres ikke for små vannkraft.³⁹ I tillegg var det forskjeller på kraftselskapenes rutiner. Det var

³⁹ NVE sa i intervjuet at når praksisen med pakkekonsesjoner starter, vil det trolig være flere møter med kommunene. Når denne praksisen kommer i gang vil variere fra område til område (se kapittel 4.2.1).

gjennom hele perioden løpende kontakt mellom SAE Vind og Hemne kommune fra tidlig planleggingsfase til søknaden var avslått. For Fjelna kraftverk var det ingen kontakt utenfor de formelle arenaene, det vi så gjennom høringene på søknad, detaljplan og dispensasjons-søknaden fra kommuneplanens arealdel, samt befaringen arrangert av NVE. Som tidligere nevnt viser konsesjonsprosessen for Fjelna hvordan kontakten mellom utbygger og vertskommunen fungerer når det kun tas utgangspunkt i det eksisterende lovverket. Selv om kraftselskapene søkte om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel på ulike tidspunkt, Fjellkraft AS etter at konsesjon var gitt, og SAE Vind før hadde ikke dette noen reell betydning, fordi Hemne kommune måtte ta i bruk andre argumenter enn at de ikke ville endret arealplanene dersom de ikke ønsket en utbygging. Siden Hemne ikke hadde noen vesentlige negative merknader til utbyggingsplanene for Fjelna, hadde ikke den manglende kontakten med Hemne og Fjellkraft AS noen store negative konsekvenser. I følge kraftselskapene var dialogen og samarbeidet underveis med Hemne kommune i tråd med selskapenes vanlige praksis. Når små vannkraftverk legger beslag på mindre områder og genererer mindre motstand fra lokalbefolkningen, er det trolig et generelt funn med mindre kontakt underveis mellom utbyggere og kommunene for små vannkraftverk.

Både kraftselskapene og NVE så på Hemne kommune som en aktør som hadde mulighet til å fremme sine interesser, men uten direkte innflytelse når de endelige avgjørelsene skulle tas. Dette er også langt på vei riktig i begge prosessene. Selv om Hemne kommunes deltagelse var større for Heimsfjellet enn for Fjelna, er prosessene like ved at deltagelsen ligger utenfor kommunenes premisser. Det er kraftselskapenes rutiner, det formelle lovverket, samt NVEs retningslinjer og rutiner som legger grunnlaget for deltagelsen, både i form av hyppighet og hvilke type spørsmål som blir stilt. På bakgrunn av dette har jeg kategorisert Hemne kommunes deltagelse i begge konsesjonsprosessene som det Claire Haggert (2011: 17) beskriver som *deltagelse gjennom konsultasjon*. Hemne kommune hadde mulighet til å uttale seg om utbyggingsprosjektene, men var ikke med på å utforme betingelsene deltagelsen skulle foregå på, eller på innholdet av utbyggingsplanene. Dette betyr at summen av de hierarkisk styrte konsesjonsprosessene og kraftselskapenes rutiner gjør at Hemne kommunes deltagelse kan ses på som det Pretty (1995: 1251) kaller en metode for å øke legitimiteten, framfor å gi Hemne kommune reell innflytelse. Målsetningen med deltagelsen i konsesjonsprosessene er med andre ord å gjøre prosessene legetime. Unntaket er dersom Hemne hadde signalisert at de var imot utbygging, da hadde prosjektene blitt stoppet ved NVEs konsesjonsbehandling.

Hemne på sin side oppfattet begge prosessene som mer hierarkiske enn de egentlig var. For dem ble ikke konsesjonsprosessene og møtene først og fremst oppfattet som en mulighet for å fremme egne interesser, men som prosesser for å komme med innspill til konkrete utbyggingsplaner styrt av andre. De opplevde at myndighetsutøvelsen over kommunens egne arealer var flyttet over på NVE og kraftselskapene. Mens NVE og kraftselskapene så på kommunens deltagelse som et mål i seg selv, hadde Hemne kommune direkte innflytelse som utgangspunkt for sin forståelse, en mulighet de ikke så på som reell siden andre aktører styrte premissene for deltagelse.

Uavhengig av Hemnes oppfatning ligger det større påvirkningsmuligheter for etablering av små vannkraftverk enn vindkraftverk. Selv om flere av høringspartene ønsket å se de ulike utbyggingsprosjektene i sammenheng skapte utbyggingsplanene til Fjelna kraftverk langt mindre motstand fra lokalsamfunnet. Når denne studien i tillegg viser at Hemne opplevde konsesjonsprosessen for Heimsfjellet som mer krevende enn for Fjelna både i form av tid og ressurser, er dette en indikator på at det er enklere for kommunene å legge til rette for etablering av småskala vannkraft enn landbasert vindkraft. Dette er en faktor som trolig ikke bare gjelder for kommunene, men også for NVE. Dagens konsesjonsregimer er basert på en sak-til-sak tilnærming der konsekvensene for og imot veies i hvert enkelt utbyggingsprosjekt. Dette har ført til at legitimiteten til utredningene tidvis er lav, og at utredningene varierer i kvalitet (Egeland & Jacobsen 2012; Knudsen et al. 2012). Troverdigheten til utredningene var varierende for Heimsfjellet, spesielt med tanke på biologisk mangfold og sumvirkninger. Dette økte konfliktnivået. Når kravene til utredninger er lavere for små vannkraft kan dette i seg selv bidra til å redusere konfliktnivået, noe som åpner muligheten for etablering av små vannkraftverk. Lavere dokumentasjonskrav bidrar også til å begunstige små vannkraftverk framfor andre utbyggingsformer i form av mindre byråkrati (Buan et al. 2010: 105).

Økonomi og lønnsomhet er også en faktor. Den avgjørende faktoren for at Heimsfjellet ble gitt avslag var at tiltaket var dårligere samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenlignet med de øvrige utbyggingsprosjektene i området. På tross av at el-sertifikatet har som målsetning å øke produksjonen av fornybar energi, vil dette systemet fortsatt begunstige en videre utbygging av vannkraft i større grad enn vindkraft, siden vannkraft i stor grad er lønnsomt uten økonomisk støtte (ibid.: 113). I sum ligger det trolig flere institusjonelle faktorer til rette for etablering av små vannkraftverk sammenlignet vindkraftverk, noe som også vil ha noe å si for kommunenes ønske og mulighet når det gjelder tilrettelegging for fornybar energi siden dette skaper bedre forutsigbarhet. Når i tillegg små vannkraftverk skaper mindre motstand i lokalsamfunnet og

legger mindre beslag på kommunale ressurser, vil det trolig være enklere for kommunene å legge til rette for utbygging av små vannkraft framfor vindkraft. En eventuell usikkerhet rundt et vindkraftverk sitt økonomiske potensial kan bidra til å forsterke den kommunale tilretteleggingen av små vannkraftverk framfor vindkraftverk, siden økonomiske forhold synes å være avgjørende for kommunenes ønske om utbygging.

8.2.1 Skapte økt deltagelse økt legitimitet og større forpliktelse?

I følge teorien vil økt deltagelse gjennom konsesjonsprosessene føre til større legitimitet og forpliktelse til utbyggingsplanene og de nasjonale målsetningene om utbygging (Haggett 2011; Pateman 1970). Deltagelsen kan imidlertid også føre til misnøye dersom deltagelsesmulighetene ikke blir sett på som reelle for de som deltar (Arnesen et al. 2003). Hemne kommunes dialog med utbygger var ulik underveis i de to prosessene, i tillegg til at de oppfattet at de hadde liten mulighet for reell påvirkning. Hadde klare hierarkiske prosesser, den manglende opplevelsen av påvirkningsmuligheter, og den ulike deltagelse underveis noe å si for legitimiteten til prosessene og forpliktelsen til å bygge ut fornybar energi?

Selv om Hemne kommune fikk større kjennskap til utbyggingsplanene på Heimsfjellet av SAE Vind og NVE underveis førte ikke dette til at Hemne oppfattet konsesjonsprosessen for Fjelna som mindre legitim. En viktig årsak til dette var at Fjellkraft AS forholdt seg til de formelle prosessene og spilte med åpne kort, noe som gjorde at kraftselskapene ble sett på som seriøse aktører. Flere småkraftverk var i ulike faser i konsesjonsprosessen når Fjelna ble konsesjonssøkt, der Hemne opplevde store forskjeller i kraftselskapenes profesjonalitet. Grunnen til dette var lobbyvirksomhet og politisk press overfor politikerne. Selv om deltagelsen til Hemne kommune var større for Heimsfjellet, var ikke legitimiteten for konsesjonsprosessen for Fjelna lavere.

Det er imidlertid vanskelig å slå fast at deltagelsen i konsesjonsprosessene førte til større forpliktelse til utbyggingsplanene, og til nasjonale målsetninger om utbygging av fornybar energi. Når det gjelder utbygging av små vannkraft hadde Hemne kommune målsetninger om utbygging før Fjelna kraftverk ble konsesjonssøkt. For Heimsfjellet var situasjonen noe annerledes, siden målsetningen om å legge til rette for etablering av vindkraftverk kom etter at SAE Vind startet planleggingen. Ønsket og målsetningene om å legge til rette for fornybar energiproduksjon var tilstede før begge prosjektene ble planlagt og konsesjonssøkt. Som jeg har pekt på tidligere var en av årsakene til dette at Hemne kommune ønsket å redusere kraftunderskuddet i regionen og oppfylle de nasjonale forpliktelsene om fornybar

energiproduksjon, i tillegg til den historiske konteksten. Likevel følte Hemne seg forpliktet til å si ja til utbygging når utredningene til de to prosjektene indikerte på at utbyggingsplanene kunne realiseres. Nettopp dette, at Hemne allerede før de to utbyggingsplanene studien ser på ønsket å legge til rette for fornybar energiproduksjon kan være med på å forklare hvorfor prosessene ble sett på som legitime, selv om påvirkningsmulighetene oppfattes som små. Dette viser deltagelse i konsesjonsprosessene alene ikke fører til forpliktelse til utbygging. Det er flere faktorer som ligger bak, både aktørenes profesjonalitet og kommunens ønske om utbygging. Samtidig viser studien viktigheten av at prosessene og deltagelsen blir sett på som legitim av de lokale aktørene. Konsesjonsprosessene er sentralstyrt, der eksterne aktører styrer arealplanleggingen innenfor kommunenes egne grenser, noe som kan være en kilde til konflikt dersom prosessene og aktørene ikke oppfattes som ryddige. Det er derfor viktig å tydeliggjøre kommunenes rolle i konsesjonsprosessene og skape åpne prosesser for å redusere konfliktpotensialet.

8.3 Egeninteresse var avgjørende

I problemstillingens siste del ville jeg forsøke å finne svar på hvorfor Hemne kommune valgte å bygge ut fornybar energi, og hvilke avveininger som ble gjort i det fragmenterte plan-systemet. Jeg forventet at både egeninteresse og solidariske og overlokale verdiargumenter i form av natursyn ville ligge til grunn, og at Hemne fulgte de de miljømålene som var i tråd med kommunens økonomiske interesser.

Tidligere forskning viser på at det innenfor fornybar energiproduksjon og miljøpolitikk generelt er kommunenes egeninteresse, ofte i form av økonomiske interesser utslagsgivende for kommunal oppfølging (Egeland & Jacobsen 2011; Hovik 2001). I likhet med forventningene lå både verdiperspektivet i form av et klimaargument og interesseperspektivet til grunn for ønsket om utbygging for Heimsfjellet og Fjelna. Ønsket om å redusere klimagasser og en økning produksjonen av fornybar energi er verdiargumenter, siden de er overlokale og framtidrettede (Hovik 2001: 25). Rønnow & Kalland (2001) argumenterer for at det er mer legitimt å ta i bruk verdiargumenter framfor argumenter basert på egeninteresse for å fremme sitt synspunkt. Det er imidlertid liten tvil om at verdiperspektivet og klimaargumentet stikker dypere enn å skjule de økonomiske fordelene utbyggingene ville gi lokal-samfunnet. Innholdet i kommunens klima- og energiplan indikerer på dette, der målsetningene om klimavennlighet går utover tilretteleggingen av vann- og vindkraftverk. Det samme gjelder innholdet i kommunens høringsuttalelse til fylkesdelplanen for vindkraft, der

kommunen påpeker at de på bakgrunn av potensialet nærmest er pliktig til å legge til rette for fornybar energiproduksjon, grunnet stort potensial og større energiforbruk enn nabokommunene, samtidig som de befinner seg i en region med kraftunderskudd (Hemne kommune 2008a). Dette er nært tilknyttet til kommunens historie, siden Hemne gjennom flere år har arbeidet med å legge til rette for fornybar energiproduksjon. Selv om det er vanskelig å slå fast hvilke av de to perspektivene, interesseperspektivet eller verdiperspektivet som sto sterkest, er det trolig at interesseperspektivet var utslagsgivende for at Hemne ønsket å bygge ut. I høringsuttalelsene til de to konkrete utbyggingsprosjektene ble økonomiske hensyn i form av kommunal eiendomsskatt og bedret lokalt næringsgrunnlag i langt større grad vektlagt enn i høringsuttalelsen til fylkesplanen for vindkraft og innholdet i kommunens klima- og energiplan. I tillegg ble det gjort en avveining mellom de positive og negative konsekvensene tiltakene ville ha for lokalsamfunnet, noe som er i tråd med rasjonell teori (Parsons 2005; Hovik 2001). Videre er det noen små nyanseforskjeller i kommunens økonomiske argumenter i de to utbyggingsprosjektene. I motsetning til for Heimsfjellet der de økonomiske fordelene stort sett dreide seg om kommunal eiendomsskatt, var ønsket om tilrettelegging for det lokale næringslivet og grunneierne en viktig faktor når det gjaldt Fjelna. Dette illustrerer i tråd med forventningene at prioriteringen av nasjonale miljømålsetninger samsvarer med Hemne kommunes egeninteresse. Videre prioriterte Hemne de naturmålsetningene som forventet å gi størst mulig økonomiske interesser til lokalsamfunnet, produksjon av fornybar energi forventet å generere større økonomiske inntekter enn ivaretagelsen av ulike former for biologisk mangfold og uberørte naturområder. Som Egeland & Jacobsen (2011) skriver, miljømålsetninger sammenfaller med økonomiske interesser og danner *miljøinteresser*. Noe som ligner en nytte – kostnad vurdering for virkningene for lokalsamfunnet er derfor trolig utslagsgivende for at kommunene skal prioritere å implementere nasjonale miljøpolitiske målsetninger (jfr. Hovik 2001: 146). Dette er forståelig, siden kommunene skal fatte avgjørelser til det beste for lokalsamfunnet, men problematisk med tanke på muligheten til å oppnå nasjonale og internasjonale målsetninger og forpliktelser. Ønsket om fornybar energiproduksjon stikker likevel dypere enn de to konkrete prosjektene, og viser at det er for enkelt å fokusere bare på egeninteresse for å forstå miljøpolitisk mobilisering. Hemne har en solidarisk argumentasjon og har gjennom en lang periode vektlagt viktigheten av fornybar energiproduksjon, noe som har resultert i ambisiøse målsetninger i kommunens klima- og energiplan. Dette bidro til at fornybar energiproduksjon ble sett på som viktigere enn andre miljømålsetninger. Det er derfor for enkelt å bare fokusere på økonomiske perspektiver.

9. Avslutning

9.1 Studiens formål og funn

Formålet med studien var å finne ut mer om styringsforholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Jeg valgte å fokusere på utbygging av fornybar energi, siden dette er blitt et satsningsområde de seneste årene. Samtidig er det et politikkområde der nasjonale og internasjonale målsetninger griper inn kommunale arealer, noe som kan skape uenigheter mellom nasjonale og lokale målsetninger. I tillegg ønsket jeg å fokusere på hva som ligger til grunn for ønsket å implementere målsetningene om fornybar energiproduksjon.

Hvilke innsikter har denne studien bidratt med? I kapittel to utviklet jeg utviklet tre hypoteser. For det første forventet jeg at konsesjonsprosessene var styrt med klare hierarkiske styringsstrategier, noe som ville gi Hemne lite spillerom underveis. Som en forlengelse av dette forventet jeg at konsesjonsprosessene ville fungere som et middel for å øke legitimiteten til prosessene, framfor å gi kommunene direkte innflytelse. For det tredje forventet jeg at økonomiske interesser ville være avgjørende for ønsket om utbygging.

Alle studiens hypoteser ble bekreftet. For det første viser analysene at begge konsesjonsprosessene er hierarkisk styrt, rammene for deltagelse og de endelige vedtakene ligger utenfor kommunenes premisser. Kommunene har imidlertid mulighet til å stanse konkrete utbyggingsplaner. Dette spillerommet ligger ikke utenfor nasjonale myndigheters kontroll, siden det er nasjonale myndigheter som fastsetter de politiske målsetningene og er endelig vedtaksmyndighet. Summen av styringsstrategiene og kraftselskapenes rutiner gjør at den kommunale deltagelsen i konsesjonsprosessene kan beskrives som et middel for å øke legitimiteten til prosessene og utbyggingsplanene, framfor et middel for å gi kommunene direkte påvirkningsmuligheter. De hierarkiske styringsstrategiene førte imidlertid til at Hemne oppfattet seg selv som en aktør uten innflytelse. I tillegg finner studien at selv om Hemne kommune har en lengre historie for å vektlegge klimaargumentet ved fornybar energiproduksjon ut i fra et solidarisk perspektiv, var egeninteresse i form av økonomiske forventninger avgjørende for at de ønsket å bygge ut de konkrete kraftprosjektene denne studien tar for seg. Et interessant funn er derfor at på tross av sterkere statlig styring har kommunene fortsatt muligheter til å fatte avgjørelser til det beste for lokalsamfunnet, og at det til syvende og sist veier lokale hensyn tyngre enn nasjonale målsetninger og solidariske hensyn.

Studien finner videre at mangelen på overordnede målsetninger kan begrense mulighetene for å oppnå målsetningene om fornybar energiproduksjon. Når kommunene, interesseaktører og sektormyndigheter fremmer egne interesser og målsetninger i konsesjonsprosessene uten å ta innover seg målsetningene om fornybar energiproduksjon, skaper dette et økt konfliktnivå rundt de enkelte utbyggingsprosjektene og ikke til de overordnede politiske målsetningene.

Videre peker studien på at det er flere faktorer som legger til rette for etablering av små vannkraftverk enn for landbasert vindkraft. Utbygging av små vannkraftverk genererer mindre motstand i lokalsamfunnet, samtidig som de er mindre tid- og ressurskrevende for kommunene. Studien viser også at økonomiske forutsetninger fremmer etablering av vannkraft i større grad enn vindkraftverk, noe som også kan føre til at kommunene ønsker å legge til rette for etablering av små vannkraftverk framfor vindmølleparker.

9.2 Lærdom og anbefalinger til en framtidig energipolitikk

Et vindkraftverk produserer langt mer energi enn et mindre vannkraftverk. Skal målsetningene om økt fornybar energiproduksjon skal nås, er det nødvendig å ta i bruk nye virkemidler. For å etablere mer forutsigbare prosesser både med tanke på tidsbruk og konfliktnivå, bør energi- og miljøpolitiske hensyn i større grad integreres på et overordnet plan. Sterkere politiske prioriteringer fra nasjonale myndigheter kan imidlertid bidra til å svekke den lokale arealplanleggingen og kommune som vedtaksmyndighet. Historien viser også at etablering av både kraftlinjer og større vannkraftverk fører til konflikt fra lokalsamfunnet. Dette kan kompenseres på ulike måter. Når økonomi virker å være en sterk medvirkende faktor for at kommunene ønsker å tilrettelegge for vann- og vindkraft produksjon kan ulike former for økonomiske insentiver eller kompensasjonsordninger bidra til å øke den kommunale aksepten for fornybar energiproduksjon. Selv om nasjonale myndigheter har signalisert at det er ønskelig med en kommunal arealplanlegging for fornybar energi, har kommunene ingen insentiver til å følge opp disse signalene. Innføring av økonomiske virkemidler ved arealplanlegging kan bidra til å øke den kommunale aksepten for å avsette områder til fornybar energiproduksjon. Dersom kommunale arealplaner blir integrert i fylkesplanene som i Danmark (Kahn 2003: 569), kan de langt på vei få den funksjonen Samlet Plan tidligere hadde for vannkraft. For at disse planene skal fungere på en god måte må potensialet for utbygging og eksistensen av biologisk mangfold er godt kartlagt. I tillegg kan et forbedret skattesystem for vindkraft øke aksepten for utbygging. Naturressursskatt og konsesjonsavgift etter samme lest som ved større vannkraftverk kan øke den lokale aksepten

og sikre kommunene et stabilt inntektsgrunnlag. Et lovfestet saksbehandlergebyr kan også gjøre konsesjonsprosessen for vindkraft mindre tid- og ressurskrevende. Et annet tiltak som kan sikre lokaldemokratiet er å fastsette prosesskrav for kommunal deltagelse og dialog med kraftselskapene underveis (Førde et al. 2010). Dette kan være i form av endringer i Energiloven og Vannressursloven, eller ved at nasjonale myndigheter utformer veiledere med forslag til hvordan samrådsprosesser bør foregå.

Det er betenkelig at institusjonelle faktorer i større grad fremmer vannkraftutbygging enn vindkraftutbygging når epoken for storskala vannkraftutbygging er over, samtidig som målsetningene om fornybar energiproduksjon er ambisiøse. Nye former for fornybar energiproduksjon er i motsetning til vannkraftutbygging ikke økonomisk bærekraftig uten økonomiske støtteordninger. Virkemidlene bør tilpasses andre utbyggingsformer i større grad. Innføringen av el-sertifikatet er ett tiltak, men fremmer i liten grad ny teknologisk kompetanse om nye fornybare energiformer. I tillegg er dagens lovverk for vannkraft er tilpasset utbygginger i større vassdrag og ikke til mindre vannkraftutbygging. Det vil derfor være nødvendig å tilpasse virkemidlene til dagens og framtidens fornybare energikilder.

9.3 Studiens begrensninger og videre forskning

Casestudiets formål er å gjøre undersøkelser gjennom en detaljrik kontekst, noe som gjør at fokuset kun blir på et fåtall av caser (George & Bennett 2005: 31). Dette har gjort at jeg har begrenset studien til Hemne kommune, og til to konkrete utbyggingsprosjekter. Med få observasjoner har jeg begrenset mulighet til å teste teorier og hypoteser på en kontrollert måte (King et al. 1994: 211). Dette er forsøkt kompensert med intervjuinformanter fra ulike aktører, samt skriftlige kilder. Med fokus på kun en kommune er studiens funn lite egnet til å generaliseres tilbake til en bredere populasjon av norske kommuner. Norge består av 429 kommuner. Når det ikke eksisterer noen form for bestemmelser for samarbeid mellom kommunene og kraftselskapene, har trolig hvert enkelt utbyggingsprosjekt en egen dynamikk.

Det er likevel mulig at funn fra casestudier kan generaliseres til andre klart definerte case (George & Bennett 2005: 110), og opp mot en bredere teori (Yin 2003: 37). Lignende problemstillinger med samme teoretiske utgangspunkt angående styringsforholdet mellom stat og kommune er nylig blitt gjennomført, med funn som er nærliggende mine. Utbygging av fornybar energi er i likhet med andre former for arealpolitikk styrt gjennom sentraliserte virkemidler, noe som legger begrensninger på kommunenes deltagelse og mulighet til å fatte egne vedtak (Reitan & Holm 2012; Stokstad 2012; Hovik et al. 2010). Dette er funn som ikke

kan overføres til andre policykategorier (Reitan et al. 2012b; Stokstad 2012). Likevel viser denne studien at på tross av sterke hierarkiske styringsstrategier har kommunene mulighet til å stanse konkrete utbyggingsprosjekter, uten at de er endelig vedtaksmyndighet. Dette har kommunene i mindre grad mulighet til innenfor naturvern (Reitan & Holm 2012), noe som illustrerer forskjeller i kommunenes mulighetsrom innenfor samme policykategori. Funnene er uansett i tråd med den generelle litteraturen om at styringsforholdet har gått i favør nasjonale myndigheter (jfr. Bukve 2012; Reitan et al. 2012a; Rose 2005), og at styringsambisjonene til nasjonale myndigheter er minst like sterke som før (Peters & Pierre 2004; Majone 1997). Funnene er derfor en del av et større bilde og gir en bredere forståelse av forholdet mellom stat og kommune. De avveiningene mellom ulike hensyn Hemne kommune gjorde underveis er også i tråd med tidligere forskningsfunn (Egeland & Jacobsen 2011; Hovik 2001). Det er mye som tyder på at det er lokale hensyn, ofte i form av økonomiske avveininger som ligger til grunn for hvilke nasjonale miljømålsetninger kommunene ønsker å implementere. Studiens funn kan derfor si noe om hvorfor lignende kommuner ønsker å tilrettelegge for utbygging, og til å forklare styringsforholdet mellom stat og kommune innenfor fornybar energiproduksjon.

Veien til videre forskning er flere. Rammene for masteroppgaven gjorde at jeg kun tok meg en kommune og to utbyggingsprosjekter. For å styrke kunnskapen om studiens tematikk ville det vært fornuftig å gjøre komparative analyser av ulike utbyggingsprosjekter på tvers av kommuner og kraftselskaper, noe som kan gi en bedre forståelse av kommunene som aktør. Det vil også være på sin plass å ta for seg kommuner med ulik intern organisering og ulike sosiale og økonomiske interesser knyttet til energiproduksjon. Dette kan bidra til å forstå hvilke faktorer som er avgjørende for at kommunene stiller seg positive til utbygging, noe som med dagens praksis er nyttig for at målsetningene om fornybar energiproduksjon skal oppfylles. Videre hadde det vært interessant å fokusere på den kommunale gjennomslagskraften i vindkraftprosjekter etter at NVE har gitt konsesjon. I denne fasen er det ofte nødvendig med forbedringer av eksisterende infrastruktur, der kommunene og kraftselskapene må komme til enighet om rammevilkår på egenhånd. Dette kan bidra med kunnskap om hva som bør ligge til grunn for en vellykket samrådsprosess. I tillegg krever de ambisiøse målsetningene om fornybar energiproduksjon økt kompetanse når det gjelder utvikling av ny teknologi som kan realisere nye former for fornybar energiproduksjon. Videre vil forskning på styringsrelasjonene i ulike politikkområder gi et fullstendig bilde av konsekvensene summen av statlige styringsstrategier har for kommunene.

Litteratur

Agder Energi Produksjon AS (2007): *Melding. Heimsfjellet vindkraftanlegg i Hemne kommune*. Kristiansand: Agder Energi Produksjon AS.

Aksjonskomiteen mot rasing av Heimsfjellet (2010): «Høringsuttalelse – melding om vindkraftanlegg Heimsfjellet.» *Brev til NVE*. Kyrksæterøra: Aksjonskomiteen mot rasing av Heimsfjellet.

Angell, Svein Ivar & Ole Andreas Brekke (2011): «Frå kraft versus natur til miljøvenleg energi? Norsk vasskraftpolitikk i eit hundreårsperspektiv.» *Rapport nr. 3 – 2011*. Bergen: Rokkansenteret.

Arnesen, Tor, Jan Åge Riseth & Terje Skjeggedal (2003): «Rettigheter i utmark.» *Utmark nr. 1 2003*. Lillehammer: Østlandsforskning.

Ask Rådgiving (2010a): «Fagutredning biologisk mangfold.» *Konsekvensutredning Heimsfjellet vindpark*. Oslo: Ask Rådgivning.

Ask Rådgivning (2010b): «Heimsfjellet vindpark – Fagutredning friluftsliv, turisme og reiseliv.» *Konsekvensutredning Heimsfjellet vindpark*. Oslo: Ask Rådgivning

Ask Rådgivning (2010c): «Heimsfjellet vindpark – Fagutredning samfunn og annen arealbruk.» *Konsekvensutredning for Heimsfjellet vindpark*. Oslo: Ask Rådgivning.

Bakken, Tor Haakon, Håkon Sundt & Audun Ruud (2012): «Mange og små eller store og få.» *Sintef Energi, teknisk rapport nr. TR A7180*. Oslo: Sintef Energi.

Bjørck, Maria & Odd Inge Vistad (2009): «Småkraftverk – interesser, konflikter og muligheter.» *NINA Rapport 470*. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning.

Buan, Inga Fridzen, Per Ove Eikeland & Tor Håkon Inderberg (2010): «Rammebetingelser for utbygging av fornybar energi i Norge, Sverige og Skottland.» *FNI Rapport nr. 6/ 2010*. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.

Bukve, Oddbjørn (2012): *Lokal og regional styring – eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Chistensen, Per & Henrik Lund (1998): «Conflicting views of sustainability: the case of wind power and nature conservation in Denmark.» *European Environmental*, 8 (1): 1-6.

Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik (2009): *Organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.

CM Consulting (2008): «Konsekvenser ved redusert utbygging av Fjelna kraftverk – basert på vurderinger etter konsesjonsbefaring.» *Notat til NVE*. Oslo: CM Consulting.

Det kongelige miljøverndepartement (2012): *Konsekvensutredninger. Kommuneplanens arealdel*. Oslo: Det kongelige miljøverndepartement.

Det kongelige miljøverndepartement (2011-2012): *Norsk klimapolitikk*. Meld. St. 21 (2011-2012). Oslo: Det kongelige miljøverndepartementet.

Det kongelige miljøverndepartement (2010): «Godkjenning av fylkesdelplan for vindkraft i Sør-Trøndelag.» *Brev til Sør-Trøndelag fylkeskommune*. Oslo: Det kongelige miljøverndepartement.

Det kongelige miljøverndepartement (2009): «Temaveileder: Energiltak og Plan- og bygningsloven. *Temaveileder 10.12.2009*. Oslo: Det kongelige miljøverndepartement.

Det kongelige miljøverndepartement & Det kongelige olje- og energidepartement (2007): *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg*. Oslo: Det kongelige miljøverndepartement & Det kongelige olje- og energidepartement.

Det kongelige miljøverndepartement (2006-2007): *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Stortingsmelding nr. 26 (2006-2007). Oslo: Det kongelige miljøverndepartement.

Det kongelige olje- og energidepartement (2012a): «Klage på tillatelse til bygging av Fjelna kraftverk i Hemne kommune i Sør-Trøndelag.» *Bakgrunnsnotat for klagebehandling*. Oslo: Det kongelige olje- og energidepartement.

Det kongelige olje- og energidepartement (2012b): «Seks søknader om småkraftverk avgjort.» Pressemelding 30.03.2012, hentet 11.03.2013 fra *Det kongelige olje- og energidepartementet sine hjemmesider*, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressesenter/pressemeldinger/2012/seks-soknader-om-smakraftverk-avgjort.html?id=677546>. Oslo: Det kongelige olje- og energidepartement.

Det kongelige olje- og energidepartement (2011a): «Fornybardirektivet er en del av EØS-avtalen.» Pressemelding 19.12.2012, hentet 14.03.2013 fra *Det kongelige olje- og*

energidepartementet sine hjemmesider,
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressesenter/pressemeldinger/2011/fornybardirektivet-en-del-av-eos-avtalen.html?id=667482>. Oslo: Det kongelige olje- og energidepartementet.

Det kongelige olje- og energidepartement (2011b): *Grunnlagsnotat – norske sertifikatordninger*. Oslo: Det kongelige olje- og energidepartementet.

Det kongelige olje- og energidepartement (2007): *Retningslinjer for små vannkraftverk*. Oslo: Det kongelige olje- og energidepartementet.

Devine-Wright, Patrick (2009): «Rethinking NIMBYism: The Role of Place Attachment and Place Identity in Explaining Place-Protective Action.» *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 19 (4): 426-441.

Direktoratet for naturforvaltning (2012a): «Hva er INON?» Hentet 14.02.2013 fra *Direktoratet for naturforvaltning* sine hjemmesider, http://www.dirnat.no/inon/hva_er_inon/. Trondheim: Direktoratet for Naturforvaltning.

Direktoratet for naturforvaltning (2012b): «Tematiske konfliktvurderinger for vindkraftverk (TVK)». Hentet 14.02.2013 fra *Direktoratet for naturforvaltning* sine hjemmesider, <http://www.dirnat.no/content/500042293/Tematisk-konfliktvurdering-av-vindkraftverk-TKV>. Trondheim: Direktoratet for Naturforvaltning.

Direktoratet for Naturforvaltning (2010): «Uttalelse til vindkraftprosjektene Skardsøya, Heimsfjellet, Hitra II, Geitfjellet, Remmafjellet, Svarthammaren, Engvikfjellet, Innvoldsfjellet og Breivikfjellet – og kraftledningsprosjekter i Møre – og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag.» *E-post til NVE*. Trondheim: Direktoratet for Naturforvaltning.

Econ Poyry (2008): «Utredning av kostnader for økt krafttilgang i Norge.» *Rapport 2008-123*. Oslo: Econ Poyry AS.

Egeland, Helene & Gerd B. Jacobsen (2012): «Kampen om kunnskapsgrunnlaget.» *Sintef Energi rapport nr. TR A 7222*. Trondheim: Sintef Energi AS.

Egeland, Helene & Gerd B. Jacobsen (2011): «Kraften i vannet.» *Sintef Energi rapport nr. TR A 7127*. Oslo: Sintef Energi AS.

Fjellkraft AS (2012a): *Landskaps- og miljøplan. Fjelna kraftverk, Hemne – Sør-Trøndelag*. Narvik: Fjellkraft AS.

Fjellkraft AS (2012b): «Vedr: Søknad om dispensasjon fra krav om reguleringsplan – Fjelna kraftverk.» *E-post til Hemne kommune*. Narvik: Fjellkraft AS.

Fjellkraft AS (2007): *Fjelna kraftverk. Konesjonssøknad*. Narvik: Fjellkraft AS.

Forum for Natur og Friluftsliv – Sør- Trøndelag (2010): «Uttalelse om vindkraftprosjekter i Snillfjord, Hemne og på Hitra og 420 kV kraftlinje Storheia-Orkdal/Trollheimen.» *E-post til NVE*. Trondheim: Forum for Natur og Friluftsliv – Sør-Trøndelag.

Fosen Naturvernforening (2010): «Merknader til søknad om 420-kV kraftlinje Storheia – Trollheim, samordnet nettilknytning for flere vindkraftverk i Snillfjord, Hemne og Hitra kommuner og for 8 vindkraftverk som berører kommunene Hemne (Heimsfjellet), Snillfjord (Remmafjellet, Geitfjellet X2, Pålifjellet/ Svarthammeren, Engvikfjellet), Hitra (Hitra 2) og Aure (Skardsøya) i Sør-Trøndelag og i Møre og Romsdal.» *E-post til NVE*. Rissa: Fosen Naturvernforening.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2010): «Fylkesmannen fremmer innsigelse til etablering av Heimsfjellet vindkraftverk – Hemne kommune.» *E-post til NVE*. Trondheim: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2008): «Søknad om utbygging av Fjelna kraftverk – Hemne kommune.» *E-post til NVE*. Trondheim: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Førde, Elise, Erik Holmelin, Grete Klavenes & Elin H. Riise (2010): «Regionale og lokale ringvirkninger for vindkraftutbygging.» *Rapport nr. 09-165-1*. Oslo: Ask Rådgivning.

George, Alexander L. & Andrew Bennett (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. London: MIT Press.

Hagen, Terje P. & Rune J. Sørensen (2006): *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Haggett, Claire (2011): «Planning and Persuasion: Public Engagement in Renewable Energy decision-making», i Devine-Wright, Patrick (red.) (2011): *Renewable Energy and the Public*. London: Earthscan.

Hamnaberg, Håvard, Karen Nybakke & Seming Skau (2010): Tilgangen til fornybar energi i Norge. Et innspill til Klimakur 2020.» *NVE rapport nr. 2, 2010*. Oslo: Norges- vassdrags og energidirektorat.

Hansen, Tore (2005): «Policyanalyser – har kommunepolitikken noen konsekvenser?» i Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red.) (2005): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hemne Jeger- og Fiskeforening (2008): «Høringsuttalelse fra Hemne Jeger- og Fiskeforening angående bygging av Fjelna kraftverk i Fjelnavassdraget, Hemne kommune.» *E-post til NVE*. Kyrksæterøra: Hemne Jeger- og Fiskeforening.

Hemne kommune (2012a): «Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for Vinjerøra Fjelna kraftverk. Innspill til landskap og miljøplan.» *Saksframlegg til formannskapet 17.10.2012*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2012b): «Saksprotokoll: Heimsfjellet vindkraftverk – avslag på søknad om konsesjon, klagebehandling.» *Saksframlegg til formannskapet 14.08.2012*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2010a): «Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel i forbindelse med utbygging av Heimsfjellet vindpark.» *Saksframlegg til kommunestyret 26.10.2010*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2010b): «Konsesjonssøknad Heimsfjellet vindpark. Høringsuttalelse fra Hemne kommune.» *Saksframlegg til kommunestyret 26.10.2010*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2008a): «Fylkesdelplan for vindkraft i Sør-Trøndelag – Høringsuttalelse.» *Saksframlegg til formannskapet, udatert*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2008b): «Høring – Fjellkraft AS – Bygging av Fjelna kraftverk i Fjelnavassdraget.» *Saksframlegg til formannskapet 01.04.2008*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2008c): «Kart.» Hentet 20.05.2013 fra *Hemne kommunes* hjemmesider: <http://www.hemne.kommune.no/899/218/241-4772.html>.

Hemne kommune (2008d): *Klima- og energiplan for Hemne kommune. 2008-2011*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2007a): «Agder Energi Produksjon – vindmåler på Heimsfjellet.» *Saksframlegg i Planutvalget 06.11.2007*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2007b): *Kommuneplan 2007-2018. Samfunnsdelen*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2005a): *Kommuneplanens arealdel (utenfor tettstedene)*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2005b): *Kommuneplanens arealdel 2005-2014 (hovedkart). Planbestemmelser og retningslinjer*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2003): *Kommuneplanens arealdel for Vinjerøra med planbestemmelser*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune.no (udatert): «Velkommen til Hemne kommune.» Hentet 10.02.2013 fra *Hemne kommunes* hjemmesider, <http://www.hemne.kommune.no/> Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Holm, Frank Egil & Marit Reitan (2012): «Staten, kommunen og Tillermarka: lokal mobilisering forankret i nasjonale politiske konfliktlinjer» i Reitan, Marit, Jo Saglie & Eivind Smith (red.) (2012): *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag.

Hovik, Sissel, Camilla Sandstrøm & Anna Zachrisson (2010): «Management of protected areas in Norway and Sweden: Challenges Combining Central Governance and Local Participation.» *Journal of Environment Policy & Planning*, 22 (5): 687-699.

Hovik, Sissel (2001): *Statlige målsetninger og lokale interesser i miljøpolitikken. En studie av kommunal iverksetting*. Doktorgradsavhandling, institutt for statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.

Howlett, Michael (2005): «What Is a Policy Instrument?» i Eliadis, Pearl, Margaret M. Hill & Michael Howlett (red.) (2005): *Designing Government*. London: McGill-Queen's University Press.

Innst. S. nr. 390 (2011-2012): *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk*.

Innst. S. nr. 263 (2000-2001): *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om vasskrafta og kraftbalansen*.

Kahn, Jamil (2003): «Wind power planning in three Swedish municipalities.» *Journal of Environmental Planning and Management*, 46 (4): 563-581.

Kalland, Arne & Tarjei Rønnow (2001): «Innledning» i Kalland, Arne & Tarjei Rønnow (red.) (2001): *Miljøkonflikter om bruk og vern av naturressurser*. Oslo: Unipub forlag.

King, Gary, Robert O Keohane & Sidney Verba (1994): *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Kjellberg, Francesco (1991): «Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene?» *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 7(1): 45-63.

Klima- og forurensningsdirektoratet (udatert): «Forurensningsloven.» Hentet 11.03.2013 fra *Klima- og forurensningsdirektoratets* hjemmeside, http://www.klif.no/artikkel____31251.aspx.

Knudsen, Jørgen Kjetil & Audun Ruud (2011): «Changing currents in Norwegian hydropower governance?» *Sintef Energi rapport nr. TR A7111*. Oslo: Sintef Energi AS.

Lov om kulturminner (1978): «LOV 1978-06-09 nr.50: Lov om kulturminner (kulturminneloven)». Hentet 01.05.2013 fra *Lovdatas* nettsider: <http://www.lovdata.no/all/hl-19780609-050.html>

Lov om overføring av fast eiendom (Overføringslova) (1959): «Lov om overføring av fast eiendom (Overføringslova)», hentet 01.05.2013 fra *Lovdatas* hjemmesider: <http://www.lovdata.no/all/hl-20100604-021.html>

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (2008): «LOV-2008-06-27-71», hentet 04.05.2013 fra *Lovdatas* hjemmesider: <http://www.lovdata.no/all/nl-20080627-071.html>

Lowi, Theodor J. (1964): «American business, public policy, case studies and political science.» *World Politics*, 16 (4): 677-715.

Lynggaard, Kennet (2012): «Dokumentanalyse» i Brinkmann, Svend & Lene Tanggaard (red.) (2012): *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.

Majone, Giandomenico (1997): «From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance» i Bellamy, Richard & Antonino Palumbo (red.) (2010): *From Government to Governance*. Surrey: Ashgate.

Moses, Jonathon W. & Torbjørn L. Knutsen (2007): *Ways of Knowing*. New York: Palgrave Macmillan.

Naturvernforbundet Sør-Trøndelag (2010): *Klage på konsesjon til Fjelna kraftverk i Hemne kommune i Sør-Trøndelag*. Trondheim: Naturvernforbundet i Sør Trøndelag.

Norges Naturvernforbund (2010): «Høringsuttalelse for planlagt vindkraft på Heimsfjellet i Hemne kommune. Referansenr. 200709188.» *E-post til NVE*. Fannrem: Norges Naturvernforbund.

Norsk institutt for kulturminneforskning (2010): «Heimsfjellet vindpark. Fagutredning kulturminner og kulturmiljø.» *NIKU Oppdragsrapport 143/09*. Oslo: Norsk institutt for kulturminneforskning.

NOU (2012: 9): *Energiutredningen – verdiskapning, energisikkerhet og miljø*. Oslo: Det kongelige Olje- og energidepartement.

NVE (2013): «Vannkraftkonsesjoner.» Hentet 10.02.2013 fra NVEs hjemmesider, <http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Konsesjonssaker/Vannkraft/>.

NVE (2012a): «Bakgrunn for vedtak.» *Bakgrunnsnotat for konsesjonsvedtak Heimsfjellet vindpark*. Oslo: Norges Vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2012b): «Begrenset høring av detaljplan for miljø og landskap for Fjelna kraftverk, Hemne kommune, Sør-Trøndelag.» *E-post til Hemne kommune*. Trondheim: Norges vassdrags- og energidirektorat region Midt-Norge.

NVE (2012c): «Nye rutiner for behandling om søknader om konsesjon for småkraft.» Hentet 22.03.2013 fra NVEs hjemmesider, <http://www.nve.no/PageFiles/4211/Overordnede%20saksbehandlingsrutiner%20for%20behandling%20av%20sm%C3%A5kraftverk.pdf>

NVE (2012d): «Rammer for NVEs behandling av vindkraftsaker og orientering om viktige vurderingstemaer.» *KE-notat 18/2012*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2010a): «KI-notat nr.: 76/2010 – Bakgrunn for vedtak.» *Bakgrunnsnotat for konsesjonsvedtak Fjelna kraftverk*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2010b): «Oversendelse av klage på NVEs vedtak om tillatelse til bygging av Fjelna kraftverk, Hemne kommune i Sør-Trøndelag – Fjellkraft AS.» *E-post til olje- og energidepartementet*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat

NVE (2009a): «Detaljplan for landskap - og miljø.» Hentet 29.03.2013 fra NVEs hjemmesider, <http://www.nve.no/no/Sikkerhet-og-tilsyn1/NVEs-tilsynsvirksomhet/Natur--og-miljotilsyn/Detaljplaner/>. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2009b): «Lover og regler.» Hentet 14.02.2013 fra NVEs hjemmesider, <http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Vindkraft-2/Lover-og-regler/>. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2009c): *Prioriteringskriterier for konsesjonsbehandling av vindkraftprosjekter*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2009d): «Saksgang for småkraftverk.» Hentet 12.02.2013 fra NVEs hjemmesider, <http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Vannkraft/Smaakraft/Praktisk-veiledning/?Trinn=2>. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2009e): «Saksgang for vindkraftverk.» Hentet 14.02.2013 fra NVEs hjemmesider, <http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Vindkraft-2/Saksgang/>. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2008a): «Agder Energi Produksjon AS – Heimsfjellet vindkraftverk, Hemne kommune – Fastsetting av utredningsprogram.» *Fastsetting av utredningsprogram*. Oslo: Norges Vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2008b): «Invitasjon til befarings – Søknad om konsesjon for bygging av Fjelna kraftverk i Hemne kommune, Sør-Trøndelag.» *E-post til Hemne kommune*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2004): «Konsesjonsavgifter og konsesjonskraft.» *Fakta nr. 1 2004*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

Parsons, Stephen (2005): *Rational Choice and Politics*. London: Continuum.

Pateman, Carole (1970): *Participation & Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peters, Guy & Jon Pierre (2004): «Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?» i Bache, Ian & Matthew Flinders (red.) (2004): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Pretty, Jules N. (1995): «Participatory Learning For Sustainable Agriculture.» *World Development*. 23 (8): 1247-1263.

Reitan, Marit, Jo Saglie & Eivind Smith (2012a): «Det norske flernivådemokratiet – sett ovenfra og nedenfra» i Marit Reitan, Jo Saglie & Eivind Smith (red.) (2012): *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Reitan, Marit, Jo Saglie & Eivind Smith (2012b): «Nasjonal styring og lokal autonomi i flernivådemokratiet» i Marit Reitan, Jo Saglie & Eivind Smith (red.) (2012): *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Rhodes, Rod (1997): *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.

Rose, Lawrence E. (2005): «Demokratiteori – forventninger og virkelighet» i Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red.) (2005): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Ruud, Audun, Helene Egeland, Gerd B. Jacobsen, Jørgen K. Knudsen & William M. Lafferty (2011): «Channeling Norwegian hydropower towards greener currents: The challenge of conflicting environmental concerns?» Notat skrevet til *World Renewable Energy Congress 2011*. Oslo: Sintef Energi AS.

Rådgivende Biologer AS (2007): «Fjelna kraftverk, Hemne kommune. Konsekvenser for biologisk mangfold.» *Rådgivende biologer AS, rapport nr. 1007*. Bergen: Rådgivende Biologer AS.

SAE Vind (2010): *Konsesjonssøknad Heimsfjellet vindpark*. Kristiansand: SAE Vind.

Skjeggedal, Terje, Tor Arnesen, Guri Markusen, Inger-Lise Saglie & Per Gustav Thingstad (2001): «Regimenes slagmark.» *Nord-Trøndelagsforskning rapport 2001/3*. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.

Smith, Eivind (2012): «En naturlov? Om kommunens plass på bunnen av forvaltningshierarkiet» i Reitan, Marit, Jo Saglie & Eivind Smith (red.) (2012): *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Stamnesdalen grendelag (2010): «Høringsuttalelse Heimsfjellet vindkraftanlegg.» *E-post til NVE*. Stamnesdalen: Stamnesdalen grendelag.

Stokstad, Sigrid (2012): «Kommunene og statsforvaltningen – selvstyre og underordning i særlovgivningen» i Reitan, Marit, Jo Saglie & Eivind Smith (red.) (2012): *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Sør-Trøndelag fylkeskommune (2010): «Høring av kraftlednings- og kraftledningsprosjekter i Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal.» *E-post til NVE*. Trondheim: Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Sør-Trøndelag fylkeskommune (2008a): «Arkeologisk rapport.» *Arkeologisk utredning i Fjelnavassdraget*. Trondheim: Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Sør-Trøndelag fylkeskommune (2008b): «Fjellkraft AS – Søknad om bygging av Fjelna kraftverk i Fjelnavassdraget, Hemne kommune i Sør-Trøndelag – Høring.» *E-post til NVE*. Trondheim: Fylkeskommunen i Sør-Trøndelag.

Sør-Trøndelag fylkeskommune (2008c): *Fylkesdelplan vindkraft Sør-Trøndelag 2008-2020. Del I: Faktadel*. Trondheim: Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Sør-Trøndelag fylkeskommune (2008d): *Fylkesdelplan vindkraft Sør-Trøndelag 2008-2020. Del II: Retningslinjer*. Trondheim: Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Sørensen, Knut H. (2007): «Fra «hvite kull» til grønn varme? utfordringer for energi?» i Aune, Margrethe & Knut H. Sørensen (red.) (2007): *Mellom klima og komfort – utfordringer for en bærekraftig energiutvikling*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Søvesten (2009): «Utredning konsekvenser av vindmøller.» Hentet 19.03.2013 fra *Søvesten* sine hjemmesider, <http://www.sovesten.no/index.cfm?event=doLink&famId=81044>.

Thaulow, Haakon, Line Johanne Barkved & Eivind Selvig (2011): «Miljørammer for fornybar energi.» *NIVA-rapport nr. 6275-2011*. Oslo: Norsk institutt for vannforskning.

Thue, Lars (2003): *For egen kraft. Kraftkommunene og det norske kraftregimet 1887-2003*. Oslo: Abstrakt forlag.

Tjora, Aksel (2012): *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk forlag.

Weale, Albert (1992): *The new politics of pollution*. Manchester: Manchester University Press.

Weir, David E (2013): «Vindkraft – produksjon 2012.» *NVE-notat nr. 13 2003*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

Winter, Søren C. & Vibeke Lehman Nielsen (2008): *Implementering af politik*. Århus: Academica.

Wøien, Halvor (2002): «Naturvern og lokalbefolkning» i Benjaminsen, Tor A. & Hanne Svarstad (red.) (2002): *Samfunnsperspektiver på miljø og utvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.

Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Vedlegg 1: Oversikt over intervjuer og informanter

Naturvernforbundet Sør-Trøndelag	Nestleder	24.01.2013
LNVK	Sekretær	25.01.2013
Hemne kommune	Kommuneplanlegger	29.01.2013
NVE	Førstekonsulent, seksjon for energikonsesjon	05.02.2013
Fjellkraft AS	Prosjektleder småkraft	07.02.2013
NVE	Overingeniør, seksjon for småkraftverk	12.02.2013
LVK	Juridisk sekretær	01.02.2013 - 14.02.2013, via mail
SAE Vind	Prosjektleder	26.02.2013

Vedlegg 2: Intervjuguider

Intervjuguide Hemne kommune

- 1) Hva var din rolle i konsesjonsprosessene?
- 2) Hemnes overordnede prioriteringer når det gjelder utbygging av fornybar energi:
 - a. I Kommuneplanens klima- og energiplan tilrettelegger Hemne kommune for utbygging av blant annet småskala vannkraft og vindkraft. Kan du kort beskrive årsakene til dette?
 - b. I hvor stor grad ble hensyn som bortgang av INON-områder, kulturminner og fritidsområder tillagt vekt sammenlignet med de positive virkningene en utbygging ville gi for lokalsamfunnet?
 - c. Hvorfor valgte kommunen å gå gi dispensasjon i kommuneplanens arealdel der områdene var avsatt som LNF-områder?
 - d. NVE gir ikke konsesjon til tiltak som strider mot allmenne interesser. Hva anså Hemne kommune som allmenne interesser i de to utbyggingssakene?
 - e. Er kommunen blitt stimulert fra statlige og/eller regionale myndigheter til å avsette områder for fornybar energiproduksjon i sine kommuneplaner?
- 3) Hvordan opplevde kommunen selve konsesjonsprosessene?
 - a. Følte dere at deres argumenter ble tatt seriøst?
 - b. Hvordan oppfatter du kommunens reelle gjennomslagskraft?
 - c. Vi du si prosessene var legitime og rettferdige?
 - d. Hvordan vil du si at kommunen ble som aktør underveis i de to prosessene, og var det eventuelt noen forskjeller?
 - e. Hvordan vil du beskrive kommunens syn på kunnskapsgrunnlaget (konsekvensutredningene) NVE fattet vedtakene på?
- 4) Flere av aktørene i konsesjonsprosessene var imot utbygging. Hvordan fungerte dialogen med de ulike aktørene?
 - a. Utbygger
 - b. NVE
 - c. Regionale myndigheter som Fylkesmannen og Fylkeskommunen
 - d. Grunneiere og andre lokale aktører
 - e. Lokalbefolkningen
 - f. Ble kommunen i noen grad utsatt for press i noen som helst form av de overnevnte eller andre aktører?
 - g. I hvilken grad vil du si kontakten var uformell?
- 5) Når det gjelder utbygging av vindkraft har ikke kommunene krav på noen form for kompensasjon fra utbygger, mens for småskala vannkraft har også kommunen små rettigheter.
 - a. Hva tenker kommunen rundt eventuelle kompensasjonsordninger?
 - b. I hvilken grad ble det forhandlet om økonomisk kompensasjon?
 - c. I hvilken grad ble det forhandlet om avbøtende tiltak?
- 6) Kommunestyret var splittet når det gjelder utbyggingen av Heimsfjellet vindpark. Dreide dette seg om uenigheter knyttet Heimsfjellet som naturområde?

- 7) Noe annet du vil legge til?

Intervjuguide SAE Vind

- 1) På hvilket tidspunkt tok dere kontakt med Hemne kommune angående utbyggingen av Heimsfjellet vindpark?
 - a. Hadde dere kommet til enighet med grunneiere før dere tok kontakt med Hemne kommune
- 2) Hvordan vil dere beskrive kontakten med Hemne kommune underveis?
 - a. Når kom dere i dialog med Hemne kommune?
 - b. Hvor mange møter hadde dere med kommunen underveis?
 - c. Ble det inngått noen form for kommuneavtaler i forbindelse med for eksempel forbedring av infrastruktur, kompensasjon for saksbehandling av dispensasjonssøknad eller andre avbøtende tiltak?
 - i. Dersom slike avtaler fant sted, var dette deres eller kommunens initiativ?
 - ii. Hvor vanlige er slike kommuneavtaler?
 - iii. I hvor stor grad varierer de i innhold?
 - iv. Er innholdet i slike planer avhengig av hvor aktive kommunene er?
 - d. I hvilken grad vil du si at kommunens ønsker ble tatt med i betrakningen i arbeidet med konsesjonssøknaden?
 - e. Hvordan vil du beskrive kommunen som deltager underveis i prosessen?
- 3) Var Heimsfjellet en del av fylkesdelplanen for vindkraft når dere startet utbyggingsplanene?
- 4) Hvordan vil du beskrive kunnskapsgrunnlaget kommunene sitter på når det gjelder utbygging?
 - a. I hvor stor grad vil du si at kommunene har utredet arealene med tanke på naturtyper, biologisk mangfold osv.
 - b. Vi du si det er et problem at det er dere som utbyggere som i stor grad på egenhånd må stå for utredningene?
- 5) Hvordan vil du beskrive konfliktnivået i Hemne kommune under utbyggingsprosessen?
 - a. Kan du generelt si noe om konfliktnivået når det gjelder utbygging av vindkraft?
- 6) Hvordan opplevde dere kommunens avveininger mellom ulike miljømål og økonomiske hensyn?
 - a. Er dette en vanlig avveining kommunene gjør?
- 7) I hvilken grad forholder dere som utbyggere dere til kommunale og regionale planer og statlige retningslinjer for utbygging av vindkraft når dere setter i gang med et prosjekt?
- 8) På generell basis, hvordan vil du si at kommunene blir en part i en konsesjonsprosess?
- 9) Noe annet du vil legge til?

Intervjuguide Fjellkraft AS

- 1) Hvordan tok dere kontakt med Hemne kommune angående utbyggingen av Fjelna?
- 2) Hadde dere mye uformell kontakt med Hemne kommune under prosessen?
 - a. Hvor mange møter med kommunen hadde dere underveis?
- 3) Hvor aktive vil dere si at kommunen var under prosessen med tanke på å få gjennomslag for sine ønsker?
 - a. I hvilken grad vil du si at kommunens ønsker ble tatt med i betraktningen i arbeidet med konsesjonssøknaden?
 - b. I hvilken grad ble det forhandlet mellom utbygger og kommunen om kompensasjonsordninger og avbøtende tiltak?
 - c. Hvordan vil du beskrive kommunen som deltager underveis i prosessen?
- 4) Hvordan vil du beskrive konfliktnivået i Hemne kommune under utbyggingsprosessen?
 - a. Kan du også si noe om konfliktnivået når det gjelder utbygging av småskala vannkraft generelt?
- 5) Hvordan opplevde dere kommunens avveininger mellom ulike miljømål og økonomiske hensyn?
 - a. Er dette en vanlig avveining kommunene gjør?
- 6) Hvordan vil du beskrive kunnskapsgrunnlaget kommunene sitter på når det gjelder utbygging?
 - a. I hvor stor grad vil du si at kommunene har utredet arealene med tanke på naturtyper, biologisk mangfold osv.
 - b. Vi du si det er et problem at det er dere som utbyggere som i stor grad på egenhånd må stå for utredningene?
- 7) I hvilken grad forholder dere som utbyggere dere til kommunale og regionale planer, samt statlige retningslinjer for utbygging av småskala vannkraft når dere setter i gang med et prosjekt?
- 8) På generell basis, hvordan vil du si at kommunene blir en part i konsesjonsprosessen?
- 9) Noe annet du vil legge til?

Intervjuguide NVE, seksjon for energikonsesjon

- 1) Hvordan vil du beskrive dialogen mellom NVE og Hemne kommune?
 - a. Vil du si at denne formen for dialog er normalt for samarbeidet mellom NVE og en utbyggerkommune?
 - b. Hvordan vil du si samrådsmøtene med kommunene fungerer?
 - i. Hvor mange møter ble det gjennomført?
 - c. I hvilken grad tok dere hensyn til kommunens ønsker?
- 2) Hemne kommune satte økonomiske interesser og reduksjon av klimagasser foran andre naturtyper og naturmålsetninger?
 - a. Er dette en vanlig avveining kommunene gjør?

- b. Vil du si at kommunene følger de miljømålene som gir de mest økonomiske gevinster?
 - c. Dersom det er flere utbyggingsprosjekter i en kommune, i hvilken grad vil du si kommunene tar hensyn til de samlede sumvirkninger ved utbyggingsprosjektene.
 - d. Tror du dette hadde endret seg med et mer helhetlig planverk og statlige føringer?
- 3) Hvilken rolle har NVE for å ivareta kommunenes interesser?
 - 4) Hvordan vil du beskrive kommunene som aktør i konsesjonsprosessene?
 - a. Hvordan vil du beskrive kommunen som deltager underveis?
 - b. Dersom en kommune på politisk grunnlag ikke støtter utbyggingsplaner, vil dette bli tatt hensyn til av dere i det endelige vedtaket?
 - c. Hva skal eventuelt til for at dere trosser kommunenes ønsker i det endelige vedtaket?
 - 5) Hvordan vil dere beskrive kommunenes kompetanse når det gjelder utbygging av fornybar energi?
 - 6) Hvordan forholder dere til kommunale og regionale planer, både for utbygging og ivaretagelse av naturområder/ typer i deres avgjørelser?
 - 7) I hvilken grad opplever NVE at de statlige retningslinjene for hvordan dere skal fatte beslutningene fungerer?
 - 8) Noe annet du vil tilføye?

Intervjuguide NVE, seksjon for småkraftverk

- 1) Hvordan vil du beskrive dialogen mellom NVE og Hemne kommune?
 - a. Ble det arrangert noen form for samrådsmøter i kommunen?
 - b. Var det noen form for uformell kontakt?
 - c. Vil du si at denne formen for dialog er normalt for samarbeidet mellom NVE og en utbyggerkommune?
 - d. I hvilken grad tok dere hensyn til kommunens ønsker i deres endelige vedtak?
- 2) Hemne kommune satte økonomiske interesser og reduksjon av klimagasser foran andre naturtyper og naturmålsetninger.
 - a. Er dette en vanlig avveining kommunene gjør?
 - b. Vil du si at kommunene på generell basis følger de miljømålene som gir de mest økonomiske gevinster?
 - c. Dersom det er flere utbyggingsprosjekter i en kommune, i hvilken grad vil du si kommunene tar hensyn til de samlede sumvirkningene ved utbyggingsprosjektene.
 - d. Tror du dette hadde endret seg med et mer helhetlig planverk og statlige føringer?
- 3) Hvilken rolle har NVE for å ivareta kommunenes interesser?
- 4) Hvordan vil du beskrive kommunen som aktør i konsesjonsprosessene?
 - a. Hvordan vil du beskrive kommunen som deltager i konsesjonsprosessene?

- b. Dersom en kommune på politisk grunnlag stiller seg mot en utbygging, vil dette bli tatt hensyn til av dere i det endelige vedtaket?
 - c. Hva skal eventuelt til for at dere trosser kommunenes ønsker i det endelige vedtaket?
- 5) Hvordan vil dere beskrive kommunenes kompetanse når det gjelder utbygging av fornybar energi?
 - 6) Hvordan forholder dere til kommunale og regionale planer både for utbygging og ivaretagelse av naturområder/ typer når dere fatter vedtak om konsesjon?
 - 7) I hvilken grad opplever NVE at de statlige retningslinjene for hvordan dere skal fatte beslutningene fungerer, som for eksempel retningslinjer for småskala vannkraft?
 - 8) Noe annet du vil tilføye?

Intervjuguide LNVK

- 1) Kan du kort beskrive LNVKs rolle og arbeidsoppgaver?
- 2) Hvordan synes du konsesjonsprosessen for utbygging av vindkraft fungerer i dag?
- 3) Hvordan vil du på generell basis beskrive kommunene som aktører i konsesjonsprosessen?
 - a. I hvilken grad blir vertskommunenes interesser ivaretatt?
 - b. Har kommunene i dag noen reell innflytelse?
 - c. Hvordan vil du beskrive kommunene som deltager underveis?
- 4) Hvordan vil du beskrive de økonomiske støtteordningene ovenfor kommunene når det gjelder utbyggingen av vindkraft?
 - a. Er avbøtende tiltak og kompensasjoner avgjørende for kommunal aksept?
- 5) På generell basis, hvordan vil du si forholdet til vertskommunene er til ulike aktører i konsesjonsprosessen?
 - a. NVE
 - b. Utbyggere
 - c. Regionale myndigheter
 - d. Sentrale myndigheter
 - e. Lokalbefolkningen
 - f. Interesseorganisasjoner på ulike nivåer
- 6) Planverket for utbygging av fornybar energi er fragmentert der mange miljømål settes opp mot hverandre, som for eksempel uberørt natur og reduksjon av klimagasser.
 - a. På generell basis hvordan vil du beskrive kommunens avveinger mellom disse?
 - b. Kan du si noe om hva som ligger til grunn for disse avveiningene?
 - c. Innehar dagens politikk for få overordnede politiske målsetninger?
- 7) Hvordan vil du på generell basis beskrive konfliktnivået i en konsesjonsprosess?
 - a. Hvordan kan dette eventuelt reduseres?
- 8) På generell basis, har du noen forslag til endringer i konsesjonsprosessen
 - a. Som kan bidra til at kommunen blir en sterkere aktør?
 - b. Som kan bidra til at kommunene stiller seg mer positive til utbygging?

- 9) Hvordan vil du si konsesjonsprosessen fungerer med tanke på arealplanlegging?
- 10) Noe annet du vil tilføre?

Intervjuguide LVK

- 1) Kan du kort beskrive LVKs rolle og arbeidsoppgaver?
- 2) Hvordan synes du konsesjonsprosessen for utbygging av småskalavannkraft fungerer i dag?
- 3) Hvordan vil du på generell basis beskrive kommunene som aktører i konsesjonsprosessen?
 - a. I hvor stor grad vil du si at vertskommunenes interesser blir ivaretatt?
 - b. Har kommunene i dag noen reell innflytelse?
 - c. Hvordan vil du beskrive kommunene som deltager underveis?
- 4) Har de statlige juridiske og økonomiske virkemidlene ovenfor kommunen endret over tid?
- 5) Hvordan vil du beskrive de økonomiske støtteordningene ovenfor kommunene når det gjelder utbyggingen av vannkraft?
 - a. Er avbøtende tiltak og kompensasjoner avgjørende for kommunal aksept?
- 6) På generell basis, hvordan vil du si forholdet til vertskommunene er til ulike aktører i konsesjonsprosessen?
 - a. NVE
 - b. Utbyggere
 - c. Regionale myndigheter
 - d. Sentrale myndigheter
 - e. Interesseorganisasjoner på ulike nivåer
 - f. Lokalbefolkningen
- 7) Planverket for utbygging av fornybar energi er fragmentert der mange miljømål settes opp mot hverandre, for eksempel uberørt natur og reduksjon av klimagasser.
 - a. Hvordan vil du beskrive kommunens avveininger mellom disse?
 - b. Kan du si noe om hva som ligger til grunn for disse avveiningene?
 - c. Innehar dagens politikk for få overordnede miljøpolitiske målsetninger?
- 8) Hvordan vil du beskrive konfliktnivået i konsesjonsprosessen for småskala vannkraftverk?
 - a. Hvordan kan dette eventuelt endres?
- 9) Hvordan vil du si konsesjonsprosessen fungerer med tanke på arealplanlegging?
- 10) Har du noe annet du vil tilføre?

Intervjuguide Naturvernforbundet Sør-Trøndelag

- 1) Hva slags form for kontakt hadde dere med Hemne kommune i forbindelse med konsesjonsprosessene til Fjelna kraftverk og Heimsfjellet vindpark?

- a. Hvor mye kontakt var det med Hemne i forbindelse med klagen på Fjelna kraftverk?
- 2) Dere var imot utbygging i begge tilfellene. Hvordan stilte kommunen seg til deres argumenter?
- 3) Hvordan vil du si Hemne kommune gjorde avveininger mellom ulike miljømål?
 - a. Vil du si at kommunene vektlegger de miljømålene som tjener dem best økonomisk?
 - b. Er dette en vanlig avveining kommuner gjør?
- 4) Har dere noen formening om hva slags rolle kommunene skal spille i en konsesjonsprosess?
- 5) Har dere hatt kontakt med andre aktører under konsesjonsprosessene?
- 6) Hvordan vil dere på generell basis si at konsesjonsprosessene fungerer i dag?
- 7) Noe annet du ønsker å legge til?

Vedlegg 3: Dokumenter tilsendt fra Hemne kommune

Hemne kommune (2012a): «Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for Vinjerøra Fjelna kraftverk. Innspill til landskap og miljøplan.» *Saksframlegg til formannskapet 17.10.2012*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2012b): «Saksprotokoll: Heimsfjellet vindkraftverk – avslag på søknad om konsesjon, klagebehandling.» *Saksframlegg til formannskapet 14.08.2012*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2010a): «Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel i forbindelse med utbygging av Heimsfjellet vindpark.» *Saksframlegg til kommunestyret 26.10.2010*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2010b): «Konsesjonssøknad Heimsfjellet vindpark. Høringsuttalelse fra Hemne kommune.» *Saksframlegg til kommunestyret 26.10.2010*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2010c): «Melding om politisk vedtak. Heimsfjellet vindpark – Høringsuttalelse fra Hemne kommune.» *E-post til NVE*. Kyrksæterøra: Hemne kommune

Hemne kommune (2008a): «Fylkesdelplan for vindkraft i Sør-Trøndelag – Høringsuttalelse.» *Saksframlegg til formannskapet, udatert*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2008b): «Høring – Fjellkraft AS – Bygging av Fjelna kraftverk i Fjelnavassdraget.» *Saksframlegg til formannskapet 01.04.2008*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2008c): «Melding om politisk vedtak – Høring – Fjellkraft AS – Bygging av Fjelna kraftverk i Fjelnavassdraget.» *E-post til NVE*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2008d): «Melding om politisk vedtak på høring – kraftlednings- og vindkraftverktprosjekter i Midt-Norge.» *E-post til NVE*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Hemne kommune (2007a): «Agder Energi Produksjon – vindmåler på Heimsfjellet.» *Saksframlegg i planutvalget 06.11.2007*. Kyrksæterøra: Hemne kommune.

Vedlegg 4: Dokumenter tilsendt fra NVE omhandlet Heimsfjellet

Agder Energi Produksjon AS (2007): *Melding. Heimsfjellet vindkraftanlegg i Hemne kommune*. Kristiansand: Agder Energi Produksjon AS.

Aksjonskomiteen mot rasering av Heimsfjellet (2010a): «Høringsuttalelse – melding om vindkraftanlegg Heimsfjellet.» *E-post til NVE*. Kyrksæterøra: Aksjonskomiteen mot rasering av Heimsfjellet.

Aksjonskomiteen mot rasering av Heimsfjellet (2010b): «Uttalelse fra aksjonskomiteen vedr. konsesjonssøknad Heimsfjellet vindkraftanlegg, Hemne kommune.» *E-post til NVE*. Kyrksæterøra: Aksjonskomiteen mot rasering av Heimsfjellet.

Ask Rådgivning (2010a): «Fagutredning biologisk mangfold.» *Konsekvensutredning Heimsfjellet vindpark*. Oslo: Ask Rådgivning.

Ask Rådgivning (2010b): «Fagutredning landskap – Heimsfjellet vindpark.» *Konsekvensutredning Heimsfjellet vindpark*. Oslo: Ask Rådgivning.

Ask Rådgivning (2010c): «Heimsfjellet vindpark – Fagutredning friluftsliv, turisme og reiseliv.» *Konsekvensutredning Heimsfjellet vindpark*. Oslo: Ask Rådgivning.

Ask Rådgivning (2010d): «Heimsfjellet vindpark – Fagutredning samfunn og annen arealbruk.» *Konsekvensutredning for Heimsfjellet vindpark*. Oslo: Ask Rådgivning.

Ask Rådgivning (2010e): «Skyggekastrappport – Heimsfjellet vindpark.» *Konsekvensutredning Heimsfjellet vindpark*. Oslo: Ask Rådgivning.

Avinor (2010): «Kraftlednings- og vindkraftverkprosjekter i Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal fylker – høring av 10 søknader.» *E-post til NVE*. Gardermoen: Avinor.

Belsvik, Gunn M. (2010): «Høringsuttalelse Heimsfjellet vindpark i Hemne kommune Sør-Trøndelag.» *E-post til NVE*.

Direktoratet for Naturforvaltning & Riksantikvaren (2011): «Heimsfjellet, Sør-Trøndelag. Tematisk konfliktvurdering for vindkraft – tema: Miljø og kulturminner.» *Skjema til NVE*.

Direktoratet for Naturforvaltning (2010): «Uttalelse til vindkraftprosjektene Skardsøya, Heimsfjellet, Hitra II, Geitfjellet, Remmafjellet, Svarthammaren, Engvikfjellet, Innvoldsfjellet

og Breivikfjellet – og kraftledningsprosjekter i Møre – og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag.» *E-post til NVE*. Trondheim: Direktoratet for Naturforvaltning.

Forsvarsbygg (2010): «Kraftlednings- og vindkraftprosjekter i Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal fylker – Høring av 10 søknader.» *E-post til NVE*. Oslo: Forsvarsbygg.

Forum for Natur og Friluftsliv – Sør- Trøndelag (2010): «Uttalelse om vindkraftprosjekter i Snillfjord, Hemne og på Hitra og 420 kV kraftlinje Storheia-Orkdal/Trollheimen.» *E-post til NVE*. Trondheim: Forum for Natur og Friluftsliv – Sør-Trøndelag.

Fosen Naturvernforening (2010): «Merknader til søknad om 420-kV kraftlinje Storheia – Trollheim, samordnet nettilknytning for flere vindkraftverk i Snillfjord, Hemne og Hitra kommuner og for 8 vindkraftverk som berører kommunene Hemne (Heimsfjellet), Snillfjord (Remmafjellet, Geitfjellet X2, Pålifjellet/ Svarthammeren, Engvikfjellet), Hitra (Hitra 2) og Aure (Skardsøya) i Sør-Trøndelag og i Møre og Romsdal.» *E-post til NVE*. Rissa: Fosen Naturvernforening.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2010a): «Fylkesmannen fremmer innsigelse til etablering av Heimsfjellet vindkraftverk – Hemne kommune.» *E-post til NVE*. Trondheim: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2010b): «Uttalelse – konsesjonssøknad for Heimsfjellet vindkraftverk – Hemne kommune.» *E-post til NVE*. Trondheim: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2010c): «Uttalelse – konsesjonssøknad for samordnet nettilknytning av flere vindkraftverk i Snillfjord – Hitra og Hemne kommuner.» *E-post til NVE*. Trondheim: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Istad Nett AS (2010): «Kraftlednings- og vindkraftverksprosjekter i Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal fylker. Høring av 10 søknader.» *E-post til NVE*. Molde: Istad Nett.

Kilde Akustikk AS (2010): «Heimsfjellet vindpark. Støyvurdering.» *Konsekvensutredning for støy*. Bergen: Kilde Akustikk AS.

Kystverket (2010): «Høring – Søknad med konsekvensutredninger for kraftledninger, samt utbygging av vindmøllekonsesjoner – Åfjord – Rissa – Agdenes – Orkdal – Snillfjord – Hemne – Rindal og Surnadal kommuner – Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag fylker.

Lian, Jan Even (2010): «Høringsuttalelse til melding om vindkraftanlegg Heimsfjellet.» *E-post til NVE*.

Myklebust, Toril (2010): «Til NVE.» *E-post til NVE*.

Natur og Ungdom (2009): «Samlet høringsuttalelse for vindkraftverkanlegg i Snillfjord, Hemne, Hitra og Aure, samt kraftlinja Storheia – Orkdal/ Trollheim.» *E-post til NVE*. Oslo: Natur og Ungdom.

Norges Naturvernforbund (2010): «Høringsuttalelse for planlagt vindkraft på Heimsfjellet i Hemne kommune. Referansenr. 200709188.» *E-post til NVE*. Fannrem: Norges Naturvernforbund.

Norsk institutt for kulturminneforskning (2010): «Heimsfjellet vindpark. Fagutredning kulturminner og kulturmiljø.» *NIKU Oppdragsrapport 143/09*. Oslo: Norsk institutt for kulturminneforskning.

NVE (2012a): «Bakgrunn for vedtak.» *Bakgrunnsnotat for konsesjonsvedtak Heimsfjellet vindpark*. Oslo: Norges Vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2012b): «Rammer for NVEs behandling av vindkraftsaker og orientering om viktige vurderingstemaer.» *KE-notat 18/2012*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2012c): «Statkraft Agder Energi Vind AS – Avslag på søknad om konsesjon for Heimsfjellet vindkraftverk.» *Brev til SAE Vind*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2008a): «Agder Energi Produksjon AS – Heimsfjellet vindkraftverk, Hemne kommune – Fastsetting av utredningsprogram.» *Fastsetting av utredningsprogram*. Oslo: Norges Vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2008b): «Meldinger om vindkraft- og kraftledningsprosjekter sør for Trondheimsfjorden. Bakgrunn for utredningsprogram.» *Bakgrunn for utredningsprogram*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

Nygård, Per Morten (2010): «Høringsuttalelse i forbindelse med en eventuell utbygging av vindpark på Heimsfjellet i Hemne kommune.» *E-post til NVE*.

Oddebug, Inge (2010): «Adkomstvei fra Storodan til Heimsfjellet, konflikt med kommunalt grunnvannsanlegg.» *E-post til NVE*.

Riksantikvaren (2010): «Kraftledning- og vindkraftprosjekter i Sør-Trøndelag – Høringsuttalelser til konsesjonssøknader.» *E-post til NVE*. Oslo: Riksantikvaren.

SAE Vind (2010): *Konsesjonssøknad Heimfjellet vindpark*. Kristiansand: SAE Vind.

SAE Vind (2011): «Kommentarer til mottatte høringsuttalelser – Svarthammaren/ Pålifjellet vindpark, Geitfjellet og Heimsfjellet vindpark.» *E-post til NVE*. Lilleaker: SAE Vind.

Stamnesdalen grendelag (2010): «Høringsuttalelse Heimsfjellet vindkraftanlegg.» *E-post til NVE*. Stamnesdalen: Stamnesdalen grendelag.

Statnett SF (2010): «Statnetts høringsuttalelse på kraftlednings- og vindkraftprosjekter i Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal fylker.» *E-post til NVE*. Oslo: Statnett SF.

Sør-Trøndelag fylkeskommune (2010): «Høring av kraftlednings- og kraftledningsprosjekter i Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal.» *E-post til NVE*. Trondheim: Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Trondhjems Turistforening (2010): «Uttalelse om vindkraftprosjekter i Snillfjord, Hemne og på Hitra og 420 kV kraftlinje Storheia-Orkdal/Trollheimen.» *E-post til NVE*. Trondheim: Trondhjems Turistforening.

Zero (2010): «Høringsuttalelse om flere vindkraftprosjekter i Hemne og Snillfjord kommuner, Sør-Trøndelag.» *E-post til NVE*. Oslo: Zero.

Økogården Stavnes (2010): «Økogården Stavnes' uttalelser angående vindmøller på Heimsfjellet.» *E-post til NVE*.

Vedlegg 5: Dokumenter tilsendt fra NVE omhandlet Fjelna

CM Consulting (2008a): «Karakteristiske lavvannføringer i Fjelna.» *E-post til NVE*. Oslo: CM Consulting.

CM Consulting (2008b): «Konsekvenser ved redusert utbygging av Fjelna kraftverk – basert på vurderinger etter konsesjonsbefaring.» *Notat fra til NVE*. Oslo: CM Consulting.

Det kongelige olje- og energidepartement (2012a): «Klage på tillatelse til bygging av Fjelna kraftverk i Hemne kommune i Sør-Trøndelag.» *E-post til Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag*. Oslo: Det kongelige olje- og energidepartement.

Fjellkraft AS (2012a): *Landskaps- og miljøplan. Fjelna kraftverk, Hemne – Sør-Trøndelag*. Narvik: Fjellkraft AS.

Fjellkraft AS (2012b): «Vedr: Søknad om dispensasjon fra krav om reguleringsplan – Fjelna kraftverk.» *E-post til Hemne kommune*. Narvik: Fjellkraft AS.

Fjellkraft AS (2010): «Fjellkrafts kommentar til klage på konsesjonsvedtak for Fjelna kraftverk.» *Brev til NVE*. Oslo: Fjellkraft AS.

Fjellkraft AS (2008): «Tilsvar til høringsuttalelse.» *Brev til NVE*. Oslo: Fjellkraft AS.

Fjellkraft AS (2007): *Fjelna kraftverk. Konsesjonssøknad*. Narvik: Fjellkraft AS.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2008): «Søknad om utbygging av Fjelna kraftverk – Hemne kommune.» *E-post til NVE*. Trondheim: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Hemne Jeger- og Fiskeforening (2008): «Høringsuttalelse fra Hemne Jeger- og Fiskeforening angående bygging av Fjelna kraftverk i Fjelnavassdraget, Hemne kommune.» *E-post til NVE*. Kyrksæterøra: Hemne Jeger- og Fiskeforening.

Hemne kraftlag (2007): «Utbygging av anlegg for energiproduksjon.» *Brev til Fjellkraft AS og CM Consulting AS*. Kyrksæterøra: Hemne Kraftlag BA.

Naturvernforbundet Sør-Trøndelag (2010): *Klage på konsesjon til Fjelna kraftverk i Hemne kommune i Sør-Trøndelag*. Trondheim: Naturvernforbundet i Sør Trøndelag.

Nordconsult (2009): «Lavvannføringer i Fjelna, Vinjerøra.» *E-post til NVE*. Sandvika: Nordconsult.

NVE (2012b): «Begrenset høring av detaljplan for miljø og landskap for Fjelna kraftverk, Hemne kommune, Sør-Trøndelag.» *E-post til Hemne kommune*. Trondheim: Norges vassdrags- og energidirektorat region Midt-Norge.

NVE (2010a): «Fjellkraft AS – Klage på vedtak om tillatelse til å bygge Fjelna kraftverk, Hemne kommune – oversendelse av klage for kommentar.» *E-post til Fjellkraft AS*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2010b): «Fjellkraft AS – Søknad om tillatelse til å bygge Fjelna kraftverk i Fjelna, Hemne kommune, Sør-Trøndelag – oversendelse av NVEs vedtak.» *E-post til Fjellkraft AS*. Oslo: Norges Vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2010c): «KI-notat nr.: 76/2010 – Bakgrunn for vedtak.» *Bakgrunnsnotat for konsesjonsvedtak Fjelna kraftverk*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2010d): «Oversendelse av klage på NVEs vedtak om tillatelse til bygging av Fjelna kraftverk, Hemne kommune i Sør-Trøndelag – Fjellkraft AS.» *E-post til olje- og energidepartementet*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2010e): «Vassdragskonsesjon.» *Konsesjonstillatelse til bygging av Fjelna kraftverk*. Oslo: Norges Vassdrags- og energidirektorat.

NVE (2008b): «Invitasjon til befarings – Søknad om konsesjon for bygging av Fjelna kraftverk i Hemne kommune, Sør-Trøndelag.» *E-post til Hemne kommune*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat.

Rådgivende Biologer AS (2007): «Fjelna kraftverk, Hemne kommune. Konsekvenser for biologisk mangfold.» *Rådgivende biologer AS, rapport nr. 1007*. Bergen: Rådgivende Biologer AS.

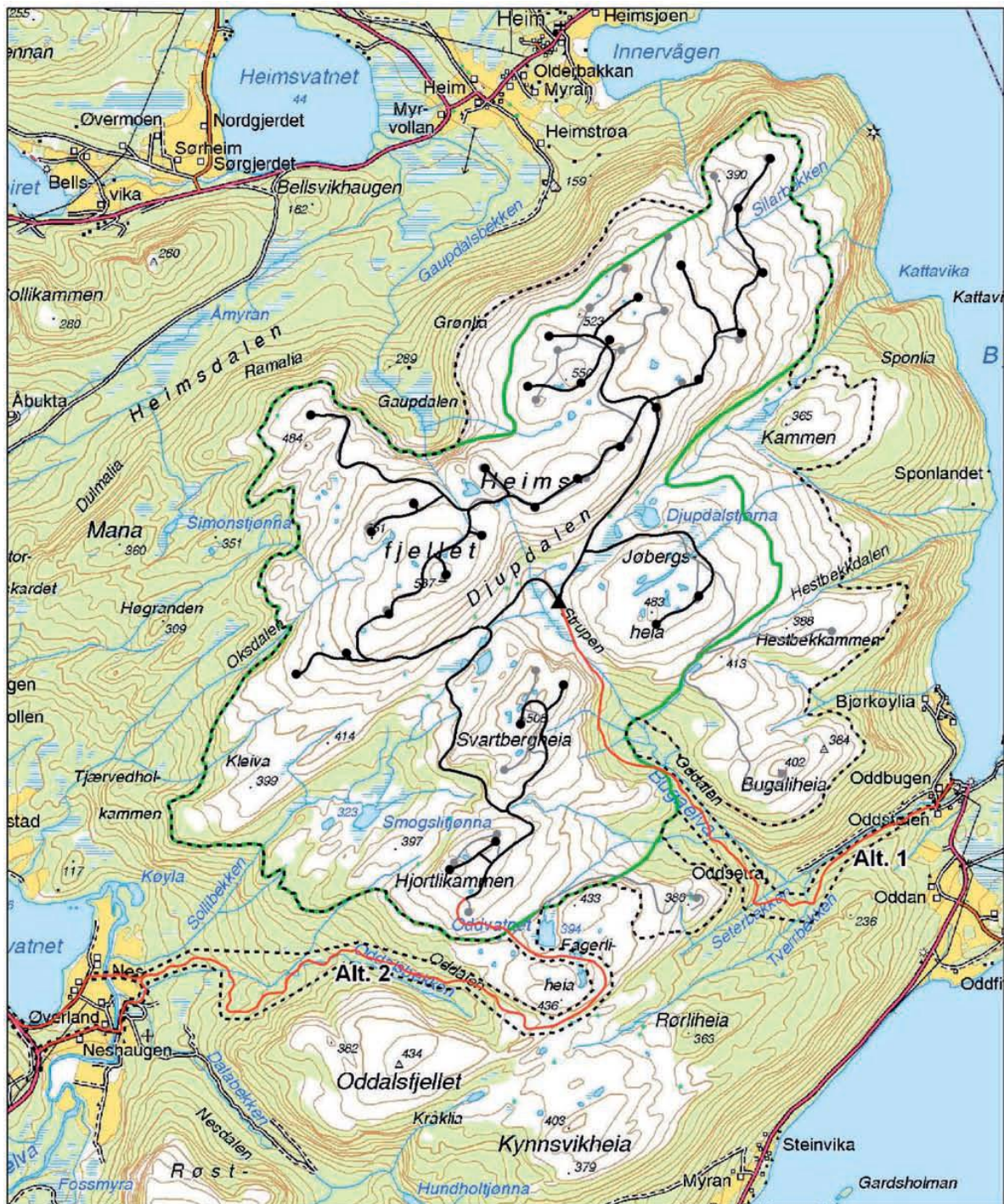
Statens vegvesen (2008): «Fjellkraft AS – Søknad om bygging av Fjelna kraftverk i Fjelnavassdraget – Hemne kommune.» *E-post til NVE*. Molde: Statens vegvesen Region Midt.

Sør-Trøndelag fylkeskommune (2008a): «Arkeologisk rapport.» *Arkeologisk utredning i Fjelnavassdraget*. Trondheim: Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Sør-Trøndelag fylkeskommune (2008b): «Fjellkraft AS – Søknad om bygging av Fjelna kraftverk i Fjelnavassdraget, Hemne kommune i Sør-Trøndelag – Høring.» *E-post til NVE*. Trondheim: Fylkeskommunen i Sør-Trøndelag.

Sør-Trøndelag fylkeskommune (2008c): «Varsel om arkeologisk befaring – Fjellkraft AS – Søknad om bygging av Fjelna kraftverk i Fjelnavassdraget, Hemne kommune i Sør-Trøndelag.» *Brev til NVE*. Trondheim: Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Vedlegg 6: Kart over endringer av plassering av vindturbiner, Heimsfjellet



Teknisk plan

Tidligere (B2) og gjeldende løsning (A2)

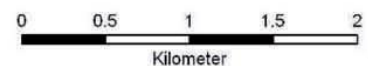
Heimsfjellet vindpark

Hemne kommune

Sør-Trøndelag

Kartdato: 20.01.2010

- ▲ Trafo
- Atkomstvei
- Vindturbin 3,0 MW (A2)
- Vindturbin 3,0 MW (B2)
- Internveg 3,0 MW (A2)
- Internveg 3,0 MW (B2)
- - - Plangrense
- Vindparkområde



Kilde: SAE Vind 2010. Svarte prikker: Endelig forslag til plassering av vindturbiner. Grå prikker: Forslag til plassering i basisløsning.