

Holth & Winge



Reindrifftsinteresser i kommunale planpro-
sesser og konsesjonsprosesser for vind-
kraftutbygging i Finnmark

Om Holth & Winge AS

Holth & Winge AS har spisskompetanse på plan- og bygningsrett og tilstøtende rettsområder. Firmaet besitter oppdatert kunnskap fra forskning og praksis, gjennom utredninger, kurs og undervisning.

www.holthogwinge.no

kontakt@howi.no

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Gávccí AS og Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL). Finansiert av Sametinget

Tittel: Reindriftsinteresser i kommunale planprosesser og konsesjonsprosesser for vindkraftetableringer i Finnmark

Utarbeidet av: Holth & Winge AS, i samarbeid med Gávccí AS og NRL v/arealenheten

Dato: 10. oktober 2025.

Forsidebilde: Gávccí AS.

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	0
1 INNLEDNING	1
1.1 Tema og bakgrunn	1
1.2 Oppbygning	3
2 KORT OM REINDRIFTENS RETTSGRUNNLAG OG FOLKERETTSLIGE KONVENSJONER SOM BESKYTTER MINORITETER OG URFOLK.....	3
3 GENERELLE PROSESSKRAV FOR PLAN- OG KONSESJONSPROSESSER	5
3.1 Formålet med saksbehandlingsregler	5
3.1.1 Om hensynene bak saksbehandlingsregler	5
3.1.2 Særlig om SP artikkel 27 og betydningen for saksbehandlingen i prosesser som berører samiske rettigheter	6
3.1.3 Om konsekvensutredningsplikten	7
3.1.4 Om konsultasjonsplikten	9
3.2 Plan- og bygningslovens prosesskrav for planlegging av vindkraftutbygging på land særlig i lys av reindriftsinteresser.....	10
3.2.1 Innledning og oversikt	10
3.2.2 Plankravet for vindkraftanlegg.....	11
3.2.3 Overordnet om lovendringen i 2023.....	14
3.2.4 Kunnskapsgrunnlaget i områdereguleringer.....	15
3.2.5 Medvirkning i områdereguleringer	16
3.2.6 Kravet til planprogram.....	17
3.2.7 Dispensasjon fra kravet om områderegulering	18
3.2.8 Myndigheten til å endre vedtatt områdeplan for vindkraftanlegg.....	19
3.3 Kort om energilovgivningens prosesskrav for konsesjonshandling av vindkraftutbygging	19
3.3.1 Innledning	19
3.3.2 En oversikt over prosessen ved konsesjonsbehandlingen av vindkraftprosjekter etter energiloven	20
3.4 Særlig om samordning av områderegulering og konsesjonsprosessen for vindkraftanlegg.....	25

4	SAKSBEHANDLINGSOPPLEGGET ETABLERT SPESIelt FOR NYE ENERGITILTAK I FINNMARK	26
5	KORT OM DE PRIVATRETTLIGE FORHOLDENE I FINNMARK	30
6	OVERSIKT OVER PROSESSENE I TRE UTVALGTE CASE-OMRÅDER I FINNMARK	31
6.1	Innledning.....	31
6.2	Reinelva vindkraftverk i Nordkapp kommune (Reinbeitedistrikt 16)	32
6.2.1	Oversikt	32
6.2.2	Kort om saksgangen.....	33
6.3	Vindkraftprosjekter i Berlevåg og Båtsfjord kommuner (Reinbeitedistrikt 7)	37
6.3.1	Oversikt	37
6.3.2	Kort om prosessen for Hamnefjell (trinn 3) vindkraftprosjekt.....	38
6.3.3	Kort om prosessen for Rubbedalshøgda	42
6.4	Vindkraftprosjekter i Lebesby og Gamvik kommuner (Reinbeitedistrikt 9)	46
6.4.1	Prosessene før og i kjølvannet av NVEs prioritering.....	47
6.4.2	NVEs prioritering og oppdaterte meldinger.....	50
6.4.3	Felles konsultasjonsmøte i februar 2025	51
6.4.4	Fastsettelse av felles plan- og utredningsprogram.....	52
7	DISKUSJON	53
7.1	Innledning.....	53
7.2	Lovgivers intensjoner	53
7.3	Kravet til reell medvirkning og konsultasjon	54
7.4	Kravet til planprogram og melding.....	54
7.5	Kravet til konsekvensutredning.....	54
7.6	Forholdet mellom områderegulering og konsesjon	55
7.7	Oppsummering av diskusjonspunktene	56
8	AVSLUTNING	56
	LITTERATURLISTE	57
	DOKUMENTER TIL CASE-OMRÅDENE.....	57

Sammendrag

Utredningen tar opp sentrale diskusjonstemaer rundt vindkraftprosesser i Finnmark, særlig hvordan samiske interesser ivaretas i prosesser etter plan- og bygningsloven og energiloven.

Et særlig fokus rettes mot lovendringene som fant sted i plan- og bygningsloven og energiloven i 2023.

En hovedintensjon med lovendringen i 2023 var å gi kommunene innflytelse og makt i vindkraftutbyggingssaker. Kommunene skulle gjennom planprosesser etter plan- og bygningsloven, etter medvirkning og utredning, treffe lokalpolitiske avgjørelser med sikte på om, hvor og hvordan vindkraftutbygging eventuelt skulle skje i den enkelte kommune.

De sakene som belyses i utredningen tyder på at tidligfasen i planprosessene i Finnmark fremstår mer som ja/nei-avklaringer til konkrete prosjekter, uten reell lokal forankring. Dette kan utfordre lovens intensjon og prinsippet om legitime og åpne prosesser. Kravet om å sikre reell medvirkning i en tidlig fase, særlig fra samiske organisasjoner, og spesielt med reindriftsinteresser for øye, er ikke tilstrekkelig fulgt opp. Planprosessene som nå gjennomføres i Finnmark bærer preg av hastverk og manglende forankring i plan- bygningslovens intensjon og forutsetninger. Manglende føringer fra overordnet nivå svekker legitimiteten, og særlig reindriftsinteressers muligheter for reell medvirkning synes dårlig ivaretatt. Det er behov for tydeligere rammer og styring for å sikre tillit og reell lokal medvirkning.

En fellesprosess for 11 prosjekter med delvis overlappende områder skaper et svært uoversiktlig faktisk og rettslig bilde. Dette skaper igjen store utfordringer for samiske interesser, herunder reindriftsnæringen, med hensyn til deltakelse og innspill i prosessene. Det fremstår også som svært uklart hvordan videre siling og oppfølging av de ulike foreslåtte vindkraftprosjektene skal skje.

Flere overlappende planprosesser for samme områder skaper ytterligere utfordringer. Områdereguleringer brukes nærmest som konsesjonsprosesser, noe som bryter med plan- og bygningslovens logikk. Manglende kommunale ressurser og korte frister fra NVE bidrar til dette.

Utredningen gir grunnlag for en rekke refleksjoner rundt intensjonen med lovendringen fra 2023, praktiseringen av bestemmelsene og ikke minst mulige virkninger av å praktisere bestemmelsene i strid med intensjoner og innhold.

1 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

Denne utredningen er utarbeidet i samarbeid med Gávccí AS og NRL. Utredningen er finansiert av Sametinget. Formålet med utredningen er å klarlegge de rettslige rammene for planlegging og etablering av vindkraftanlegg på land, samt gi et innblikk i hvordan disse reglene anvendes i praksis i pågående prosesser i Finnmark. Utredningen vil sette søkelys på hvordan hensynet til å sikre reindriftsnæringen medvirkning er ivaretatt gjennom saksbehandlingsreglene i lovgivningen, og hvordan dette er kommet til uttrykk i pågående prosesser i Finnmark.

Utredningen vil i liten grad gå inn på hvilke skranker SP art. 27 kan utgjøre for gjennomføring av vindkraftprosjekter etter en avsluttet prosess. Dette er et rettslig grunnlag som står på egne ben. Utredningen vil heller ikke ta for seg plikten til å gjennomføre konsultasjon i detalj. Dette er et regelverk som supplerer prosessreglene i plan- og bygningsloven og energiloven, og som i likhet med SP art. 27 står på egne ben.

Det er også viktig å understreke at utredningen tematisk tar for seg plan- og bygningsloven og energilovens saksbehandlingsregler for øye, dermed prosess- og partsrettigheter, og ikke eiendomsrett eller andre tinglige rettigheter. Slike rettigheter, herunder beiterettigheter o.l. vil være tema i forlangelsene av et eventuelt plan- og konsesjonsvedtak, typisk da i forbindelse med grunnnerv og ekspropriasjon.

Det er ikke rom for å dekke ovennevnte spørsmål i denne utredningen, men kompleksiteten i systemet fortjener en større utredning.

Etter at vindkraftetableringer på land ble innlemmet i plan- og bygningsloven (pbl.) i 2023, gjennom krav om områderegulering før eventuell konsesjon etter energiloven kan gis, har kommunene nå fått en svært sentral rolle når det kommer til etablering av nye vindkraftanlegg. Nå skal kommunene, som et utgangspunkt, selv beslutte om de vil legge til rette for vindkraft i sin kommune. Dette skal som hovedregel skje gjennom vedtak av en områdereguleringsplan som skal følge plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler.

I august 2023 lanserte Regjeringen det såkalte kraft- og industriløftet i Finnmark (heretter omtalt som «Kraftløftet») der målet er at den fornybare kraftproduksjonen i Finnmark innen 2030 skal øke minst like mye som forventet forbruksøkning knyttet til den planlagte utbyggingen av industrien.

Som en oppfølging av Kraftløftet, ba Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i november 2023 om å bli informert om modne prosjekter for ny kraftproduksjon i Finnmark. NVE la til grunn flere kriterier for prioritering av videre behandling av prosjekter for fornybar kraftproduksjon i Finnmark, herunder vertskommunenes vilje og interesse for å gjennomføre en områderegulering for vindkraft og dokumentasjon på medvirkning fra reindriftsinteresser. Basert på en vurdering av alle innsendte prosjekter gjorde NVE deretter en prioritering hvor det ble varslet at 11 meldinger om vindkraft skulle med i den videre konsesjonsbehandlingen.

Det ble samtidig signalisert at det ikke vil være tilstrekkelig nettkapasitet til å realisere samtlige 11 kraftprosjekter. Enkelte av de innmeldte vindkraftprosjektene omfatter også helt eller delvis samme arealer, og er dermed gjensidig utelukkende. Sagt med andre ord er det i enkelte områder flere kraftselskaper som «konkurrer» om å etablere sine prosjekter på de samme arealene.

Lovendringene i 2023 reiser en rekke spørsmål knyttet til kommunenes saksbehandling i planprosesser for vindkraft etter plan- og bygningsloven, herunder samordningen mellom planprosessen og konsesjonsprosessen etter energiloven. Dette skaper igjen særskilte problemstillinger knyttet til rammene for medvirkning og ivaretagelse av reindriftsinteresser i prosessene, herunder innholdet i konsultasjonsplikten, der samiske interesser er i spill.

Med utgangspunkt i lovendringene i 2023 og i erfaringer fra pågående prosesser om nye vindkraftetableringer i Finnmark, søker utredningen å klargjøre reindriftsinteressenes stilling i plan- og konsesjonsprosesser etter henholdsvis plan- og bygningsloven og energiloven.

For *det første* kartlegger utredningen lovgivningens prosesskrav (plan- og bygningsloven og energiloven) knyttet til vindkraftutbygging på land, særlig i lys av reindriftsinteresser. Den rettslige analysen har som formål å klarlegge gjeldende rett, og å påpeke eventuelle svakheter i lovgivningen.

Med utgangspunkt i pågående prosesser for etablering av vindkraftanlegg i Finnmark, gir utredningen for *det andre* et innblikk i hvordan reindriftsinteresser er blitt ivaretatt i planprosesser i praksis. Analysene tar utgangspunkt i pågående prosesser knyttet til utvalgte vindkraftprosjekter i tre områder/kommuner som er prioritert for videre konsesjonsbehandling, og hvor det er lagt til grunn at forholdet til reindriften er uavklart. Sakene tjener som et godt utgangspunkt for å belyse prosessen i vertskommunene etter plan- og bygningsloven i en tidlig fase.

1.2 Oppbygning

Utredningen består av 8 hovedpunkter. I punkt 1 redegjør vi for tema og bakgrunn. I punkt 2 omtaler vi kort reindriftens rettsgrunnlag og folkerettslige konvensjoner som har til formål å beskytte minoriteter og urfolk. Punkt 3 gir en oversikt over prosesskravene for plan- og konsesjonsprosesser etter henholdsvis plan- og bygningsloven og energiloven, herunder kravene til medvirkning og utredning. Her ser vi også på føringene som er gitt for samordning av plan- og konsesjonsprosesser for vindkraft.

I punkt 4 gir vi en oversikt over prosessen som er etablert for nye energiltak i Finnmark. Punkt 5 gir en kort oversikt over privatrettslige forhold i Finnmark, og hvilken betydning de privatrettslige forholdene har for de offentlig rettslige vedtakene som treffes etter plan- og bygningsloven og energiloven.

I punkt 6 ser vi nærmere på planprosessene i tre områder i Finnmark hvor det er fremmet private initiativer til områdereguleringer til vindkraftformål.

I punkt 7 diskuterer vi prosessene i lys av plan- og bygningslovens system og krav til prosess, mens vi i punkt 8 kommer med noen avsluttende refleksjoner.

2 Kort om reindriftens rettsgrunnlag og folkerettslige konvensjoner som beskytter minoriteter og urfolk

Det har lenge vært anerkjent i norsk rett at reindriften har sitt selvstendige rettsgrunnlag basert på den bruk som har vært utøvd i de områder reindrift har foregått fra gammel tid. I Høyesteretts plenumsdom i den såkalte Selbusaken, Rt. 2001 s. 769, konstaterte Høyesterett at reindrifftsretten er en selvstendig rett hvor rettsgrunnlaget er alders tids bruk. Alders tids bruk er et ulovfestet stiftelsesgrunnlag for etablering av tinglige rettigheter til fast eiendom gjennom lang tids bruk.

Det er gjennom rettspraksis videre fastslått at reindriftssamenes rettigheter nyter ekspropriasjonsrettslig vern. Dette innebærer at vedtak om avståelse av rettigheter til fordel for andre interesser, er vernet av Grunnlovens påbud om full erstatning (jf. Grl. § 105). Rettigheter til fast eiendom er også vernet gjennom Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), tilleggsprotokoll 1, artikkel 1 (TP 1-1).

Reindriftens tinglige rettsgrunnlag er i dag kodifisert gjennom reindrifftsloven § 4 første og andre ledd som slår fast at:

Den samiske befolkningen har på grunnlag av alders tids bruk rett til å utøve reindrift innenfor de delene av fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag og Hedmark hvor reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift (det samiske reinbeiteområdet) ... Ved inngrep i reindriftssamenes reindriftsrettigheter skal det ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger.

I tillegg til at retten til å drive reindrift er en ekspropriasjonsrettslig vernet *tinglig* rettighet, er samisk reindrift beskyttet gjennom folkerettslige urfolksrettigheter og minoritetsrettigheter. Den viktigste internasjonale traktaten som handler spesifikt om urfolk er ILO-konvensjon nr. 169 (ILO 169) om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. ILO 169 har flere bestemmelser som er sentrale for samenes vern mot inngrep i sin kultur og tradisjonelle næringsutøvelse, bl.a. detaljerte bestemmelser om statenes plikt til konsultasjoner.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 slår fast at «minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture». SP artikkel 27 stiller opp en terskel for hva som kan tillates av inngrep som fører til negative konsekvenser for muligheten til kulturutøvelse, i form av samisk reindrift. Etter menneskerettsloven av 1999 gjelder SP, sammen med en rekke andre konvensjoner, som norsk lov. Ved motstrid går bestemmelsene i konvensjonene foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Vernet som følger av SP artikkel 27, utgjør med dette en generell materiell skranke for all myndighetsutøvelse som berører samisk reindrift, uavhengig av hvilken norsk lov som er utgangspunktet for myndighetsutøvelsen. Det er på det rene at det ikke kan gis konsekvens til vindkraftprosjekter i Finnmark som innebærer en krenkelse av SP artikkel 27. Dette gjelder helt uavhengig av hvor politisk ønskelig et vindkraftprosjekt ellers måtte være.

I 2021 avsa Høyesterett i storkammer dom i Fosen-saken (HR-2021-1975-S).¹ Høyesterett kom enstemmig til at Norge hadde krenket landets folkerettslige forpliktelser overfor samene. Krenkelsen besto i at NVE og Olje- og energidepartementet hadde tillatt byggingen av Norges største vindkraftanlegg på beite til to reindriftssidaer på Fosen, i strid med SP artikkel 27.

Menneskerettighetskomiteen har gjennom sin praksis utviklet noen vurderingstemaer som bidrar til å klarlegge om et inngrep kan utgjøre et brudd på SP artikkel 27. I Fosen-dommen drøfter

¹ Om øvrig rettspraksis knyttet til SP artikkel 27, se blant annet, [Norges institusjon for menneskerettigheter \(NIM\) Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder](#), 2022.

Høyesterett flere av temaene, blant annet terskelvurderingen, samlet effekt og kumulative virkninger, samt om avbøtende tiltak vil kunne føre til at inngrepet likevel ikke var et brudd.

Om innholdet i selve terskelen uttaler Høyesterett at det vil foreligge en krenkelse av rettighetene etter SP artikkel 27 dersom inngrepet fører til «vesentlige negative konsekvenser» for muligheten til kulturutøvelse. At terskelen etter SP artikkel 27 er høy, men ikke fullt så høy som ordlyden i bestemmelsen isolert sett gir inntrykk av, er i tråd med tidligere rettsoppfatning.

Om betydningen av konsultasjon uttaler Høyesterett at det etter Menneskerettskomiteens avgjørelser og tidligere høyesterettsdommer ikke i seg selv er avgjørende om og i hvilken grad minoriteten har blitt konsultert, men at konsultasjon er en faktor som inngår i vurderingen av om kulturvernet er krenket. Videre understreker Høyesterett at dersom «konsekvensene av inngrepet store nok, hindrer det ikke krenkelse at konsultasjoner er gjennomført».

3 Generelle prosesskrav for plan- og konsesjonsprosesser

3.1 Formålet med saksbehandlingsregler

3.1.1 *Om hensynene bak saksbehandlingsregler*

I NOU 2019:5 Ny forvaltningslov slår utvalget fast at det (er) et mål med lovens saksbehandlingsregler at de skal bidra til tillit til forvaltningen, både generelt og i den enkelte sak ved at avgjørelsen der blir oppfattet som legitim også av dem som den går imot.²

En kan i denne sammenhengen merke seg begrepene tillit og legitimitet. På arealforvaltningens område er aktørene vist en stor grad av tillit fra lovgiver. Dette gjelder både med hensyn til de aktørene som påtar seg ulike oppdrag i prosesser etter lovgivningen, men også til de myndighetene som er satt til å styre etter ulike nasjonale mål og interesser. Legitimiteten til de avgjørelser som treffes i forvaltningen har en side mot oppfyllelse av plikten til å utrede og graden av medvirkning før avgjørelser tas. Saksbehandlingsreglene skal altså skape legitimitet rundt forvaltningens beslutninger, men bestemmer ikke utfallet av en avgjørelse. Jussens rolle er på denne måten ment å være sentral i selve prosessen, mens avgjørelsen, når saksbehandlingsreglene er fulgt, skal være styrt av faglige og politiske vurderinger.

Selv om denne utredningen først og fremst skal ta for seg prosesskravene i plan- og bygningsloven og energiloven, er det viktig å være oppmerksom på at den alminnelige forvaltningsretten

² NOU 2019:5 Ny forvaltningslov s. 138.

også gjelder ved utøvelse av myndighet etter plan- og bygningsloven og energiloven. Det er også viktig å understreke at de generelle hensynene forvaltningsretten bygger på, også gjelder ved håndhevelse av reglene i den spesielle forvaltningsretten, som plan- og bygningsloven og energiloven er en del av.

Den alminnelige utredningsplikten, som vi finner i forvaltningsloven § 17, gjelder også i saker etter plan- og bygningsloven og energiloven. Bestemmelsen slår fast at forvaltningen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I mange tilfeller er plan- og bygningslovens og energilovens krav til utredning, eksempelvis konsekvensutredningsplikten, mer omfattende enn det fvl. § 17 krever. Der disse reglene ikke kommer til anvendelse i en konkret sak gjelder likevel forvaltningslovens generelle regler.³ For tematikken i denne utredningen er dette prinsippet viktig å være oppmerksom på.

Forvaltningslovutvalget har i sin generelle omtale av verdier, forventninger og formål med forvaltningsloven trukket frem en rekke hensyn som forvaltningsretten hviler på. Dette er blant annet rettssikkerhet, effektivitet, nøktern ressursbruk, demokratisk styring og tillit.⁴

Dette er åpenbart viktig hensyn, men som en fort vil se er dette også hensyn som til en viss grad vil kunne stå mot hverandre i den enkelte sak. Det er også viktig å understreke at de ulike særlovene kan ha ulik vektig av de forskjellige hensynene. Som vi skal se har særlig kravet til utredning en sentral plass i prosesser etter plan- og bygningsloven og energiloven, noe som selvfølgelig kan gå på bekostning av mest mulig effektive prosesser og ønsket om en nøktern ressursbruk, men som på den annen side kan gi beslutningene økt legitimitet.

3.1.2 Særlig om SP artikkel 27 og betydningen for saksbehandlingen i prosesser som berører samiske rettigheter

Fra utgangspunktet om at hva avgjørelser etter plan- og bygningsloven og energiloven kan gå ut på, er styrt av faglige og politiske vurderinger, er det et viktig unntak når det kommer til reindriftsinteresser spesielt. Som vi har pekt på i punkt 2 er vernet av samisk kulturutøvelse som følger av SP artikkel 27, en generell materiell skranke for all myndighetsutøvelse som berører samisk reindrift, uavhengig av hvilken lov som er utgangspunktet for myndighetsutøvelsen.

Vårt fokus her er prosessreglene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at saksbehandlingen også skal sikre forvaltningen et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere nye

³ Sivilombudet (SOM), *Konsesjon til gruvedrift – sakens opplysning*, 2008/961.

⁴ NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov*, s. 138 flg.

vindkraftprosjekter i lys av den skranke som følger av SP artikkel 27. I dette ligger det også å sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere et inngrep i sammenheng med andre tiltak, både tidligere og planlagt. Etter Fosen-dommen er det «den samlede effekten» av tiltakene som er avgjørende for om det foreligger krenkelse.

Dette er høyst relevant i Finnmark hvor det er mange vindkraftprosjekter og kraftledninger som behandles samtidig. Vi skal også merke oss at Høyesterett i Fosen-dommen legger til grunn at konsultasjon er en faktor som inngår i vurderingen av om kulturvernet er krenket.

3.1.3 Om konsekvensutredningsplikten

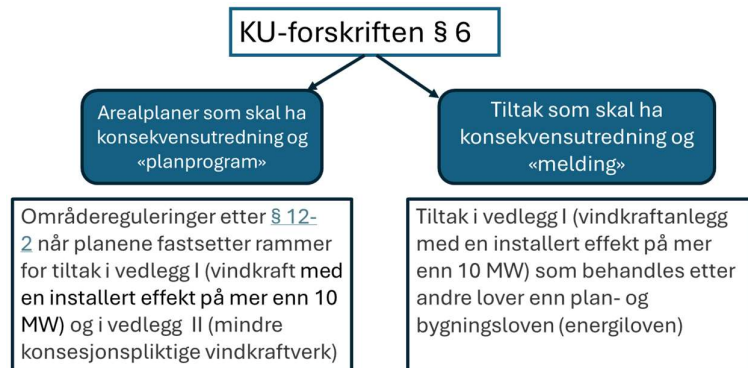
Reglene om konsekvensutredning skal sikre kunnskap om planer og tiltaks miljø- og samfunns-*virkninger* før planer vedtas, og før det gis tillatelse til tiltak. Det er plan- og bygningsloven som oppstiller kravene til konsekvensutredning. Lovens kapittel 4 gjelder planer som vedtas med hjemmel i plan- og bygningsloven, mens kapittel 14 gjelder planer og tiltak som behandles etter andre lover, som energiloven. Plan- og bygningsloven fungerer som en koblingsboks mot konsekvensutredningsforskriften (KU-forskriften), som gir nærmere regler om prosess og innhold i konsekvensutredninger som gjennomføres både i planprosesser og etter annet regelverk. Forskriften implementerer EU-direktivene om miljøkonsekvensutredninger. I forarbeidene til lovendringen i 2023 er forholdet til direktivene omtalt slik:⁵

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (også kalt EIA-direktivet) og direktiv 2001/42/EF om vurdering av miljøvirkninger av visse planer og programmer (også omtalt som SEA direktivet). Direktivene er gjennomført i Norge gjennom bestemmelser om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven med forskrift om konsekvensutredninger, og i petroleumsregelverket, havenergiregelverket og havbunnsmineralregelverket. Regelverket om konsekvensutredninger for planlegging og utbygging av vindkraftanlegg går fram av plan- og bygningsloven kapittel 4 og 14 med tilhørende forskrift om konsekvensutredninger.

Konsesjonspliktige vindkraftanlegg med installert effekt på mer enn 10 MW skal *alltid* konsekvensutredes, jf. KUF § 6 bokstav a) og c), jf. vedlegg I. I vår sammenheng her innebærer det at både områdeplanen (som overordnet plan) og konsesjonen (som selve tiltaket) skal konsekvensutredes etter de reglene konsekvensutredningsforskriften oppstiller. Etter reglene i konsekvensutredningsforskriften skal områdeplaner for vindkraftanlegg med effekt på mer enn

⁵ Prop. 111 L (2022-2023) s. 9.

10MW alltid ha «planprogram», og konsesjoner for slike tiltak etter energiloven alltid ha «melding», jf. KUF § 6.



Figur 1: Oversikt over KU-forskriften § 6.

Etter innføringen av kravet om områderegulering i pbl. § 12-1 tredje ledd, er det etter KU-forskriften § 6 altså både krav om «planprogram» og konsekvensutredning for områdereguleringen og krav om «melding» og konsekvensutredning for konsesjonsprosessen etter energiloven for større vindkraftanlegg.

Utover å fastslå *når en plan eller tiltak* alltid skal konsekvensutredes og ha melding/planprogram, jf. KU-forskriften § 6, slår forskriften også fast krav til *utredningsprosessen*, jf. KU-forskriften § 13 flg. og hvilke krav som gjelder for *innholdet* i konsekvensutredninger, jf. KU-forskriften 17 flg.

Finnmark fylkeskommunen fikk utarbeidet en regional plan for vindkraft allerede i 2013. Planen legger regionale rammer for vindkraftutbygging i Finnmark. Som vi kommer tilbake til i punkt 3 ble områder pekt ut som mulige områder for vindkraft i denne planen, lagt til grunn som ett av prioriteringskriteriene for hvilke vindkraftprosjekter NVE ville gå videre med i Finnmark. Den regionale planen ble, etter det vi kan se, ikke konsekvensutredet, jf. KUF § 6 bokstav a). I fagrapporten som er utarbeidet i forbindelse med den regionale planen sies det:⁶

Utgangspunktet for utredningsarbeidet har vært å kartlegge hvor i Finnmark man kunne finne områder som hadde gode vindressurser og som kunne ha akseptabelt konfliktnivå i forhold til regionale og nasjonale verdier og interesser. Grunnen til at man har valgt å legge seg på en slik inndeling har vært å synliggjøre ansvarslinjer i forvaltningen. Arbeidet med faktadelen av planen har basert seg på eksisterende kunnskap. Det har ikke vært rom for å hente inn ny kunnskap på

⁶ [Finnmark fylkeskommune, Regional vindkraftplan for Finnmark 2013-2025. 1 Del 1 Fagrapport, punkt 1.1.3](#)

bakgrunn av de rammer som har blitt satt for planarbeidet. Det har imidlertid i noen grad vært gjennomført intervjuer og informasjonsinnhenting for å sikre en mest mulig oppdatert kunnskapsbase. Begrenset rom for innsamling av nye og detaljerte data har medført at de vurderinger og avveininger som har blitt gjort i planen er på et overordnet nivå.

Det vises til den regionale planen for vindkraft i flere av sakene vi ser nærmere på i vår utredning her.

3.1.4 Om konsultasjonsplikten

Sameloven slår fast at kommuner, fylkeskommuner og staten har en plikt til å gjennomføre konsultasjoner med Sametinget og andre representanter for samiske interesser i saker som angår dem.

I kommunal- og distriktsdepartementets (KDD) veileder om konsultasjoner fra 2021 sies det:⁷

Formålet med konsultasjonene er å sikre at berørte samiske interesser kommer tidlig inn i prosessene, og at de har en mulighet til å påvirke beslutningene. Begge parter skal gå inn i prosessene med mål om å komme til enighet, men det er fortsatt myndighetene som skal ta den endelige avgjørelsen. Lovfestingen av konsultasjonsplikten endrer heller ikke på det kommunale selvstyret.

I sameloven § 4-1 fjerde ledd er det slått fast at reglene om konsultasjon i sameloven ikke gjelder i saker hvor Sametinget har innsigelsesadgang etter reglene i plan- og bygningsloven § 5-4.

Ettersom prosesser knyttet områdeplaner etter plan- og bygningsloven og konsesjonsprosesser etter energiloven gir Sametinget innsigelsesrett, behandler vi ikke konsultasjonsplikten overfor Sametinget etter sameloven, som en egen problemstilling i denne utredningen. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at konsultasjonsplikten overfor samiske *organisasjoner og næringer*, som ikke har innsigelsesadgang, gjelder. Dette er også omtalt i forarbeidene til lovendringen i 2023. Her sies det:⁸

Reglene om innsigelse etter plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 gjelder også ved konsesjonsbehandling etter energiloven § 2-1 sjuende ledd. Sametinget har ikke konsultasjonsrett i tillegg til innsigelsesrett fordi innsigelsesinstituttet er ment å

⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser*, 2021 s. 3.

⁸ Prop. 111 L (2022-2023) s. 43.

ivareta de samme hensynene. Avgrensingen gjelder imidlertid bare for Sametinget. Det kan derfor oppstå plikt til å konsultere etter reglene i kapittel 4 med representanter for andre berørte samiske interesser, slik som reinbeitedistrikter.

Det nærmere innholdet i konsultasjonsplikten er regulert i sameloven § 4-6 som slår fast:

Konsultasjonene skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet. Det organet som har konsultasjonsplikt, skal gi full informasjon om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken.

Konsultasjonene skal begynne så tidlig at partene har reell mulighet til å oppnå enighet om beslutningen.

Konsultasjonene skal ikke avsluttes så lenge partene antar at det er mulig å oppnå enighet om saken.

Der fremstillingen av lovgivningen eller fremstillingen av eksempelsakene aktualiserer omtale av konsultasjonsplikten vil vi komme tilbake til innholdet i konsultasjonsplikten.

3.2 Plan- og bygningslovens prosesskrav for planlegging av vindkraftutbygging på land særlig i lys av reindriftsinteresser

3.2.1 Innledning og oversikt

Etter plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav c er sikring av «naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv», fremhevet som et av flere hensyn som arealplanlegging etter loven skal ivareta. Det er imidlertid viktig å understreke at plan- og bygningslovens system ikke prioriterer mellom ulike hensyn og interesser. Oppgavefordelingen i loven er i teorien enkel. Krav til innhenting av (fag-)kunnskap og medvirkning i prosessen skal sikres ved at kommunene følger lovgivningens saksbehandlingsregler. Prioriteringen mellom de ulike hensynene og interessene, når saksbehandlingsreglene er fulgt, bestemmes av politikken, ikke jussen. Her er det imidlertid viktig å understreke at dette er plan- og bygningslovens system. En plikt til å prioritere samiske interesser kan, som vi har sett ovenfor, følge av annen norsk og internasjonal rett, eksempelvis sameloven, SP artikkel 27 og ILO-konvensjonen.

Innenfor rammene av de kravene til saksbehandling som lovgivningen setter, har altså kommunene fått vide fullmakter og en stor grad av tillitt fra Stortinget, til å forvalte arealene på en måte som skal ivareta lokale, regionale og nasjonale interesser. Lovens formålsbestemmelse, pbl. § 1-1 andre ledd, fremhever at plan- og bygningsloven kan brukes både til å sikre vern og til å sikre utbygging.

Arealplaner vedtatt etter plan- og bygningsloven styrer og setter rammer for arealbruk innenfor et bestemt planområde. Slike planer styrer ikke *hvem* som skal drive virksomhet fra arealene. Slik sett skiller arealplaner seg vesentlig fra konsesjoner etter energiloven som setter rammene for bruk og virksomhet for *en bestemt aktør*, nemlig konsesjonshaveren.

Etter lovendringen som trådte i kraft 1. juli 2023 krever utbygging av vindkraft nå at kommunene har vedtatt en områdeplan for vindkraftutbygging, før utbygging kan skje. I dette ligger det at det ikke lenger er tilstrekkelig med behandling av vindkraftutbygging etter energiloven. Dette samvirket, mellom to ganske forskjellige lovsystemer, gir grunnlag for en rekke problemstillinger. Dette kommer vi tilbake til. Under dette punktet skal vi se nærmere på plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler for områdeplaner som skal åpne opp for vindkraftutbygging.

3.2.2 Plankravet for vindkraftanlegg

Kravet om at det må vedtas en områdeplan før utbygging av vindkraft kan skje, er forankret i plan- og bygningsloven § 12-1. Bestemmelsen slår fast:

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-2, jf. 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. **Konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land etter energiloven skal likevel ha områderegulering. Fjerde punktum gjelder ikke for mindre konsesjonspliktige endringer innenfor et eksisterende vindkraftanlegg som er bygget ut i medhold av konsesjon gitt før 1. juli 2023, med mindre kommunen bestemmer at det likevel skal gjennomføres en områderegulering. Reguleringen skal fastsette de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget.** Departementet kan gi forskrift om samordningen mellom reguleringsplanprosessen for vindkraftanlegg og konsesjonsbehandlingen etter energiloven. (vår utheving)

Kravet til at det må være vedtatt en områdereguleringsplan er altså forankret i plan- og bygningslovens alminnelige krav til at «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn» krever en reguleringsplan før utbygging kan skje.

De aller fleste vindkraftanlegg vil uten videre ville være omfattet av ordlyden i det generelle plankravet i pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum, men tidligere var slike anlegg unntatt fra kravet. Det systemet loven nå opererer med, gjennom tilføyselsen i 2023, er at enhver form for konsesjonspliktig vindkraftutbygging skal skje innenfor rammene av en områdeplan for

vindkraftutbygging. For vindkraftetableringer som ikke er konsesjonspliktige etter energiloven, gjelder ikke det generelle unntaket for energiltak i § 12-1 tredje ledd tredje punktum, og her blir spørsmålet som ellers om det konsesjonsfrie anlegget er et «større bygge og anleggstiltak».

Det er også viktig å merke seg at ordlyden i 12-1 tredje ledd første punktum knytter plankravet til begrepet reguleringsplan. I reguleringsplankapittelet i plan- og bygningsloven opereres det med to forskjellige «plantyper» innenfor dette begrepet, nemlig områderegulering og detaljregulering. Tanken etter plan- og bygningslovens system er at en områdeplan helt eller delvis skal følges opp med en detaljregulering. Innenfor det regimet som er etablert for vindkraft, kan en si at det er konsesjonen etter energiloven som fungerer som «detaljreguleringen».

Kravet om områderegulering er ofte omtalt som kommunens vetorett. Dette er en sannhet med modifikasjoner i plan- og bygningslovens system. Vetoretten knytter seg kun til at energimyndigheten ikke kan gi konsesjon etter energiloven uten at det er vedtatt en områdeplan etter plan- og bygningsloven. Hovedregelen i plan- og bygningsretten er at det å vedta arealplaner er en oppgave som ligger til kommunene. Det er imidlertid ingenting i plan- og bygningslovens system eller i forarbeidene til lovendringen fra 2023, som tyder på at staten, som planmyndighet, ikke kan vedta en statlig områdeplan for vindkraft, jf. pbl. § 6-4. Dette vil nok likevel «sitte langt inne», ettersom lovgivers intensjon klart er å gi kommunene mer makt i vindkraftsaker.

Et perspektiv som ikke er viet noen særlig oppmerksomhet i forarbeidene til lovendringen i 2023 er sammenhengen mellom kommuneplanens arealdel og områdeplan for vindkraftutbygging. Plan- og bygningsloven bygger på et system som forventer lojal oppfølging av overordnede planer. I dette ligger at det forventes at regionale planer følges opp i kommunens arbeide med kommuneplanens arealdel, og at kommuneplanens arealdel følges opp i reguleringsplaner, både i områdeplaner og detaljplaner. Dette kommer blant annet til uttrykk i pbl. § 12-3 tredje ledd som slår fast:

Private forslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer.

I forarbeidene til lovendringen i 2023 ligger det som en klar tanke at områdeplaner for vindkraftanlegg kan utarbeides av private etter avtale med kommunen. Uansett om det om en områdeplan utarbeides av kommunen eller private ligger det en klar tanke i plan- og bygningsloven om at reguleringsplaner skal følge opp overordnede planer. Det ligger også innbakte «belønninger» i systemet som skal belønne slik lojalitet til overordnede planer. Dette gjelder for eksempel

begrensinger i innsigelsesadgangen i slike tilfeller. Systemet skal belønne forutsigbarhet. Dette er viktig å merke seg innledningsvis, ettersom systemet som er etablert for vindkraftanlegg i liten grad synes å være bygget opp rundt denne tanken, til tross for at reglene er plassert inn i plan- og bygningslovens system. Spørsmålet er likevel om dette gir effekter som lovgiver har vært lite oppmerksom på, og som kan skape utfordringer i praksis.

I merknaden til lovendringen til pbl. § 12-2 skriver departementet:⁹

Områderegulering kan settes i gang uavhengig av om det er avsatt områder til vindkraft i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. Områderegulering for vindkraft skal behandles som overordnet plan etter forskrift om konsekvensutredninger. KU-krav på tiltaksnivå ivaretas i konsesjonsbehandlingen.

I vårt plansystem skaper det siste særskilte utfordringer, ettersom systemet i alminnelighet forventer arealbruksavklaring i kommuneplanens arealdel, i enkelte tilfeller også avklaringer i en regional plan. Områdeplaner som behandles i strid med kommuneplanens arealdel må tilfredsstille kravene til konsekvensutredning til overordnede planer, herunder kravet til alternativvurderinger.

Når det gjelder ordlyden i tilføyelsen til pbl. § 12-1 tredje ledd fremkommer det tydelig at områdeplanen ikke skal ta for seg detaljene i vindkraftutbyggingen. I bestemmelsen slås det fast at områdeplanen skal «fastsette de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget.» I dette ligger det etter forarbeidene blant annet at kommunene ikke skal fastsette hvor turbinene skal stå, hvor internveien skal ligge, antall og dimensjoner på turbiner m.v.¹⁰ Samtidig er forarbeidene noe tvetydige når det uttales at:

Områdereguleringen skal sette ytre arealbruksgrenser med arealformålene vindkraft og adkomstveg. Kommunen kan også fastsette planbestemmelser om andre forhold som kan sies å ligge innenfor de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for kommunens beslutning om arealbruk for vindkraftanlegget. **Dette kan omfatte synlighet av turbiner fra bestemte kartfestede områder, maksimal høyde, inngrepsfrie områder og andre overordnede krav, når dette er relevant for spørsmålet om hvorvidt framtidig utbygging er akseptabelt for kommunen eller ikke.**¹¹(vår utheving).

⁹ Prop. 111 L (2022–2023) s. 50.

¹⁰ Prop. 111 L (2022–2023) s. 49.

¹¹ Prop. 111 L (2022–2023) s. 49.

Spørsmålet denne uttalelsen reiser, er i hvilken grad også eventuelle detaljer i en fremtidig utbygging, har betydning for hvorvidt kommunen finner utbygging «akseptabel», eller ikke.

Dette går vi ikke nærmere inn på her, da tematikken i denne utredningen først og fremst knytter seg til å redegjøre og analysere kravene til saksbehandling. Det er likevel viktig å understreke at dette kan få stor betydning for hvilke temaer som tas opp i prosessene etter plan- og bygningsloven, og at dette kan komplisere prosessene i det to-sporede lovsystemet lovgivningen legger opp til. Særlig utfordrende kan dette bli for de som representerer samiske interesser i plan- og utbyggingssaker, da saksbehandlingen raskt kan bli uoversiktlig og fragmentert. Med spesielt stor tyngde gjelder dette om prosessene etter plan- og bygningsloven og energiloven skjer parallelt. Det er her viktig å understreke at dette også har en side mot innholdet i konsultasjonsplikten.

3.2.3 Overordnet om lovendringen i 2023

I forarbeidene til endringene i plan- og bygningsloven i 2023 kan en lese:¹²

Forslaget til lovendringer følger opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 143 av 1. desember 2020 og nr. 722 av 10. juni 2022 der regjeringen bes om å fremme et forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven. Forslagene innebærer at det innføres krav om arealavklaring for vindkraftverk etter plan- og bygningsloven i form av områderegulering som avklarer de overordnede arealmessige forutsetninger. Det foreslås å gi kommunene rett til å kreve at utbygger utarbeider og dekker kostnader til forslag til områderegulering, og at konsesjon etter energiloven ikke kan gis før slik område regulering er vedtatt.

Tanken bak anmodningsvedtaket fra Stortinget, og innholdet i lovproposisjonen, viser klart at ønsket var å styrke kommunenes rolle og myndighet i vindkraftsaker. I høringen av lovproposisjons er Troms og Finnmark fylkeskommunes høringsuttalelse gjengitt slik:¹³

Troms og Finnmark fylkeskommune er positiv til arealavklaring etter plan- og bygningsloven, men mener at samfunnsmessige vurderinger må gjøres som del av overordnet planavklaring med kommunen som myndighet, at detaljplanlegging må legges til kommunene, og at konsesjon må avgrenses til energifaglige spørsmål.

Uttalelsen kan tyde på at Troms og Finnmark fylkeskommune ønsket mer av detaljene i en vindkraftutbygging lagt til kommunen som planmyndighet, enn det som ble resultatet ved vedtakelsen av lovendringene.

¹² Prop. 111 L (2022-2023) s. 5.

¹³ Prop. 111 L (2022-2023) s. 18.

Et annet aspekt forarbeidene til lovendringene i 2023 tar opp som knytter seg til arealbruk i Finnmark, er koblingen til finnmarksloven. I forarbeidene sies det:¹⁴

I saker om endret bruk av utmark, skal Finnmarkseiendommen vurdere hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. Sameetinget har, med hjemmel i finnmarksloven § 4, fastsatt retningslinjer for hvordan samiske hensyn skal bedømmes når forslag om endret bruk av utmark i Finnmark skal vurderes, jf. forskrift 11. juni 2007 nr. 738.

Finnmarksloven, og ikke minst forskriften gitt med hjemmel i Finnmarksloven § 4, vil sånn sett kunne supplere den vektingen av interesser som skal skje etter plan- og bygningsloven. Det er likevel viktig å understreke at det ikke er noen formell kobling mellom plan- og bygningsloven og finnmarksloven. I dette ligger det at eventuelle brudd på retningslinjene i forskriften ikke kan påberopes som brudd på saksbehandlingsreglene etter plan- og bygningsloven. For gjennomføringen av prosjekter på arealer som ligger til Finnmarkseiendommen å forvalte, er det imidlertid viktig å være klar over forskriften, og innholdet i denne.

3.2.4 Kunnskapsgrunnlaget i områdereguleringer

Plan- og bygningslovens regler om kunnskapsinnhenting og krav til utredninger gjelder fullt ut også ved behandling av plansaker for vindkraftutbygging. Det er også viktig å minne om de generelle kravene til saksbehandling etter naturmangfoldloven kap. 2, som også gjelder her. I plan- og bygningsloven er det i dag full anledning til å behandle en plansak og en byggesak parallelt. Tanken bak denne muligheten har vært effektivitetshensyn. Premisset har likevel vært at planen er vedtatt før byggetillatelsen gis. Det samme prinsippet finner vi når det kommer til sammenhengen mellom planvedtak og inngåelse av utbyggingsavtale.

I vindkraftsaker er det også gitt anledning til parallell behandling av plansaken etter plan- og bygningsloven og konsesjonssaken etter energiloven. I motsetningen til eksemplene ovenfor vil det imidlertid her være tale om to parallelle prosesser etter to ulike «lovregimer». Dette kan by på andre problemstillinger enn der en kun har parallelle prosesser innenfor ett og samme system. I forarbeidene til lovendringen i 2023 sies det om dette:¹⁵

Med forslaget vil det i stor grad være opp til kommunen om de vil kjøre en rask planprosess tidlig i løpet, eller om de ønsker å vente fram til konsesjonstidspunktet. Endringen, sammenlignet med høringsforslaget, når det gjelder seneste tidspunkt for kommunens adgang til å endre planen – fra søknadstidspunktet til konsesjonstidspunktet – kan gjøre det mindre betenkelig for

¹⁴ Prop. 111 L (2022-2023) s. 43.

¹⁵ Prop. 111 L (2022-2023) s. 39.

kommunen å gjøre en tidlig planavklaring. Hvis det kommer ny kunnskap om viktige forhold av betydning for den overordnede planen, kan kommunen selv endre planen helt fram til det gis konsesjon.

Dette er poenger som kommunene bør merke seg, og som en bør forvente at kommunene tar stilling til og informerer om i saksfremlegg, slik at innbyggere, andre myndigheter, organisasjoner, Sametinget og lokalpolitikere kan ta stilling til hva som er hensiktsmessig. En parallell prosess kan lede til at planprosessen blir en «skinnprosess». En må kunne forvente at dette er et spørsmål som kommunen tar opp i planprogrammet for områdeplanen. Det er nok i hvert fall vanskelig å se for seg realitetene i at kommunen skulle endre en nylig vedtatt områdeplan for vindkraft like før konsesjon etter energiloven gis, selv om det skulle foreligge «ny kunnskap om viktige forhold.»

3.2.5 Medvirkning i områdereguleringer

Medvirkning er regulert i plan- og bygningsloven kap. 5. Det er likevel viktig å understreke at forarbeidene til lovendringen i 2023 tar opp reindriftsinteresser særskilt. I forarbeidene uttales det:¹⁶

Stortingsmeldingen om vindkraft på land – Meld. St. 28 (2019–2020), omhandler en rekke forslag som skal styrke medvirkning fra reindriften i prosessene og forbedringer av hensynet til reindrift i konsekvensutredninger av vindkraft. Av meldingen følger det blant annet at dersom det planlegges nye vindkraftverk i samiske områder, skal de samiske interessene involveres i alle stadier i prosessen. Tiltakshaver må ta kontakt med berørte reinbeitedistrikter i en innledende fase før et prosjekt meldes, og meldingen skal sendes til berørte reinbeitedistrikter og Sametinget. Berørte reinbeitedistrikter bør også inviteres med på oppstartsmøtet med kommunen. Samiske interesser skal konsulteres før fastsetting av utredningsprogram, og reindriften sin erfaringsbaserte og tradisjonelle kunnskap skal vektlegges som kunnskapsgrunnlag i utredningene. Utreder må ha kunnskap om reindrift, og må kunne tilegne seg kunnskap om hvilken effekt tidligere tiltak i det aktuelle området har hatt på reindrift. Tiltakshaver har ansvar for å legge aktivt til rette for at tilstrekkelig medvirkning fra reindriften kan finne sted på et tidlig stadium. Dette kan innebære at tiltakshaver må sørge for at reindriften får bistand med den rådgivning konsesjonsmyndighetene finner nødvendig.

Uttalelsene i forarbeidene synes å ha konsesjonsprosessen etter energiloven for øye. Det er imidlertid ingen grunn til å anta at en fra lovgiverhold har ment at noe annet skulle gjelde for planprosesser etter plan- og bygningsloven. Etter vårt syn ligger det i denne uttalelsen ikke noe

¹⁶ Prop. 111 L (2022-2023) s. 44.

annet enn det som følger av innholdet i konsultasjonsplikten etter sameloven § 4-1 tredje ledd, jf. § 4-2, 4-3, 4-4 og 4-6, men understrekningen er viktig for *prosessene* etter både plan- og bygningsloven og energiloven. Om innholdet i konsultasjonsplikten etter sameloven § 4-6 skriver Jon Gauslaa:

Bestemmelsen slår fast at konsultasjonene skal begynne tidlig nok til at konsultasjonspartene har en «reell mulighet» til å oppnå enighet. Dette innebærer at konsultasjonene må starte så tidlig i prosessen at de er effektive og har betydning, og tidlig nok til at den samiske konsultasjonsparten har en reell mulighet til å påvirke saksgangen og sakens utfall. Det vil variere fra sak til sak når dette tidspunktet inntreffer. I en del saker vil det ikke være praktisk gjennomførbart å starte konsultasjonene før det ansvarlige organet har startet saksforberedelsen og eventuelt utarbeidet et utkast eller en skisse til lovgivning eller et forslag til et tiltak. I andre saker kan det være aktuelt å konsultere tidligere, for eksempel om innholdet i et høringsbrev eller om innholdet i et mandat for et utvalg som skal utrede spørsmål knyttet til samiske rettsforhold.¹⁷

Ettersom områdeplan for vindkraftanlegg kan initieres av andre enn kommunen, vil slike initiativ for alle praktiske tilfeller starte opp som en anmodning/krav om et oppstartsmøte med kommunen fra utbygger. Dette er også lagt til grunn i forarbeidene til lovendringen i 2023.

3.2.6 *Kravet til planprogram*

Det generelle kravet til utarbeidelse og vedtakelse av planprogram gjelder også for planprosesser om områdeplan for vindkraftanlegg. Plan- og bygningsloven § 4-1 i første ledd slår fast at:

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner.

Unntak fra krav om planprogram kan følge av forskrift om konsekvensutredninger (KUF). Forskriften gjør kun unntak fra kravet om planprogram for vindkraftanlegg, som ikke krever konsekvens. Plan- og bygningsloven § 4-1 andre ledd slår fast hva planprogrammet skal inneholde:

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes

¹⁷ Jon Gauslaa, Karnov lovkommentarer til sameloven § 4-6.

på høring og legges ut til offentlig ettersyn normalt samtidig med varslingsplanoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.

Som det fremgår, er planprogrammet ment å være en «plan for planprosessen». I områder hvor samiske interesser vurderes å kunne bli berørt ligger det klart innenfor intensjonen med denne bestemmelsen at planprogrammet særskilt gjør rede for hvordan opplegget for medvirkning fra samiske organisasjoner, herunder reinbeitedistrikter, og hvordan utredning av samiske interesser skal skje. I forarbeidene til denne bestemmelsen ser en også koblingen som ligger mellom planprogrammet og den prosessen som faktisk gjennomføres i etterkant. Her sies det:¹⁸

For planer som omfattes av kravet om konsekvensutredninger, jf. § 4-2 andre ledd, skal planprogrammet også gjøre rede for behovet og opplegget for utredning av planens virkninger for miljø og samfunn og hvordan dette arbeidet skal gjennomføres. **Dette stiller krav til den måten planprogrammet blir til på og utformingen av programmet. Planprogrammet må utformes på en måte som innebærer at det i etterkant kan tas stilling til om gjennomført planarbeid, herunder utredninger, er utført i samsvar med planprogrammet.** (vår utheving)

En kan med dette som utgangspunkt si at en funksjon når det kommer til planprogrammet er å gi *forutsigbarhet* med hensyn til prosessen for medvirkning og utredning. En annen funksjon er *kontroll* med om prosessen faktisk har forgått på den måten som planprogrammet har fastsatt. Ettersom planprogrammet fastsettes av kommunestyret, har dette også en side mot en *lokal-demokratisk kontroll* med prosessen når saken eventuelt kommer til kommunestyret for sluttbehandling/vedtakelse.

3.2.7 Dispensasjon fra kravet om områderegulering

I forarbeidene til endringene i plan- og bygningsloven i 2023 kan en lese:¹⁹

Forslagene innebærer at dispensasjonsadgangen som gjelder for vindkraft prosjekter i dag innskrenkes betydelig, men at det unntaksvis kan dispenseres fra kravet om områderegulering der overordnede arealmessige forutsetninger er fastsatt på samme detaljeringsnivå som i områderegulering, for eksempel i kommune(del)plan.

¹⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 187.

¹⁹ Prop. 111 L (2022-2023) s. 5.

Dispensasjon fra kravet om områdeplan er ikke tatt opp i saker vi har sett på i denne utredningen. En slik dispensasjon vil reise en rekke ulike rettslige spørsmål. Det ligger utenfor rammene av denne utredningen å behandle disse spørsmålene her.

3.2.8 Myndigheten til å endre vedtatt områdeplan for vindkraftanlegg

Med lovendringen i 2023 ble det også innført begrensninger i kommunenes adgang til å endre arealplaner. For områdeplaner for vindkraft ble det innført en begrensning i kommunenes endringsadgang. Etter pbl. § 12-18 kan ikke kommunen endre slike planer med virkning for gitte konsesjoner. Gitte konsesjoner er «beskyttet» mot slik endring frem til byggefristen i henhold til konsesjonen utløper. Lovendringen åpner likevel opp for at departementet kan samtykke til en planendring. I spesialmerknaden til endringen i pbl. § 12-18 skriver departementet:²⁰

Krav om samtykke til endring gjelder ikke for konsesjonsmyndighetenes adgang til gjennom konsesjonsbehandlingen å innskrenke planområdet eller sette andre begrensninger for utnyttelsen.

Denne uttalelsen mangler rettslig forankring, om det er ment at konsesjonsmyndigheten kan endre arealplanområdet slik det er vedtatt av kommunen. At konsesjonsmyndigheten gir konsesjon til utnyttelse av et mindre område enn det arealplanen åpner for, er selvsagt et annet spørsmål. Begrensningen i kommunens endringsadgang er noe kommunene, og andre aktører, skal være særlig oppmerksomme der det legges opp til parallelle plan- og konsesjonsprosesser.

3.3 Kort om energilovgivningens prosesskrav for konsesjonshandling av vindkraftutbygging

3.3.1 Innledning

I dette punktet gir vi en kort beskrivelse av energilovens system og prosesskrav for konsesjonsbehandling av vindkraftprosjekter. Energiloven (enl.) § 1 slår fast at lovens formål er å sikre en samfunnsmessig rasjonell energiforvaltning i alle ledd. Herunder slår loven fast at det skal tas hensyn til «allmenne og private interesser».

Energiltak skal planlegges, bygges og driftes på en måte som sikrer at formålet operasjonaliseres. Begrepet «samfunnsmessig rasjonell» er imidlertid vagt og gir i seg selv lite føring på hvilke hensyn og interesser som skal ivaretas. Dette gir energimyndighetene nokså vidt handlingsrom til å avgjøre hvilke løsninger som er i tråd med lovens formål. I lovens forarbeider er det uttalt at «samfunnsmessig rasjonell» må forstås som «samfunnsøkonomisk lønnsomt». Dette viser at

²⁰ Prop. 111 L (2022-2023) s. 50.

energimyndighetene må foreta en helhetlig vurdering og avveining av hvilke løsninger som bidrar til størst samfunnsnytte.

Energiloven etablerer en konsesjonsordning som det viktigste virkemiddelet for å sikre offentlig kontroll med utbygging av elektriske anlegg. Energiloven fastsetter i § 3-1 første ledd konsesjonsplikt for elektriske anlegg for blant annet produksjon, omforming og overføring av elektrisk energi (anleggskonsesjon). Vindkraftanlegg som består av inntil fem vindturbiner og har samlet installert effekt under 1 MW er imidlertid fritatt fra konsesjonsplikten etter energilovforskriften § 3-1 andre ledd.²¹ For konsesjonspliktige vindkraftanlegg er det i praksis lagt til grunn at lovens formål om «samfunnsmessig rasjonell» energiproduksjon som tar hensyn til «private» og «allmenne» interesser, er utgangspunktet for konsesjonsvurderingen.

Som det fremgår av energiloven § 2-4 tredje ledd gis konsesjoner etter energiloven til en «bestemt person, selskap, lag, kommune eller fylkeskommune.» Konsesjonssystemet skiller seg sånn sett klart fra arealplaner som vedtas etter plan- og bygningsloven. Arealplaner fastsetter kun lovlig arealbruk, men kan ikke bestemme *hvem* som kan bygge ut arealene i tråd med arealformål og bestemmelser i planen. Mens konsesjonssystemet er et søknadsbasert system, hvor energimyndigheten skal ta stilling til om den som har søkt skal gis konsesjon, eller ikke, er arealplaner kommunens verktøy for å styre lovlig arealbruk innenfor et avgrenset område. Alle arealplaner er kommunens planer, ikke en bestemt «tiltakshavers plan». Det gjelder også når en arealplan som kommunen vedtar er initiert av en privat utbygger.

3.3.2 En oversikt over prosessen ved konsesjonsbehandlingen av vindkraftprosjekter etter energiloven

For større vindkraftanlegg vil den formelle konsesjonsbehandlingen som oftest starte med 1) meldings- og konsekvensutredningsfasen som reguleres av plan- og bygningsloven kap. 14 og KU-forskriften. Deretter følger henholdsvis 2) søknadsfasen og 3) vedtaksfasen som i første rekke reguleres av energiloven. I praksis fastsettes det konsesjonsvilkår om godkjenning av en detaljplan for bygging og drift av anlegget før bygging kan påbegynnes. Ved en lovendring i 2025 ble det innført nye regler om godkjenning av detaljplan i energiloven. Detaljplanen skal vise og redegjøre for den endelige utbyggingsløsningen, alle planlagte arealinngrep, hvordan miljø og landskap skal ivaretas i anleggs- og driftsfasen, og ellers utfylle konsesjonen så langt det er nødvendig. Godkjenning av detaljplanen skjer etter at konsesjonen er meddelt, og er dermed fase 4).

²¹ FOR-1990-12-07-959.

Som for arealplaner som legger til rette for utbygging, starter altså også tiltak som konsesjonsbehandles etter energiloven i KU-forskriften som er gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven. Dette har vi redegjort for ovenfor i punkt 2.1.2 hvor vi har sett at områdeplaner som legger til rette for visse større vindkraftanlegg skal ha «planprogram» etter KU-forskriften § 6, mens tiltak som behandles etter energiloven skal ha «melding». Etablering av nye vindkraft som krever anleggs-konsesjon etter energiloven § 3-1 er alltid *konsekvensutredningspliktig*. Krav om melding og utredningsprogram gjelder derimot kun for vindkraftanlegg der installert effekt vil overstige 10 MW.

Vi har også sett at plan- og bygningsloven § 4-1 stiller krav til hva et «planprogram» skal inneholde. Disse kravene tilsvarer i stor grad kravene til planprogram og krav til meldinger med utredningsprogram i KU-forskriften § 14.

Energiloven inneholdt inntil nylig ingen regler om meldingsfasen etter KU-forskriften. Ved en lovendring som trådte i kraft i juni 2025, er det nå innført en ny bestemmelse i § 2-1 om energitiltak som er meldingspliktig etter KU-forskriften. Energiloven § 2-1 første ledd slår fast at dersom et tiltak omfattes av kravet til melding med forslag til utredningsprogram etter plan- og bygningsloven kapittel 14, «skal konsesjonsmyndigheten ha mottatt slik melding og fastsatt utredningsprogrammet før det kan søkes om konsesjon etter loven her.»

For energitiltak som omfattes av meldeplikten, skal nettselskapet utarbeide forslag til utredningsprogram. I KU-forskriften § 14 heter det at meldingen blant annet skal beskrive relevante og realistiske alternativer, og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen. Meldingen med utredningsprogram sendes deretter på offentlig høring (se KU-forskriften § 15). Formålet med denne prosessen er å bidra til å gi de som kan bli påvirket av tiltaket informasjon om planene, samtidig som disse får anledning til å komme med uttalelser og innspill til hva som bør utredes videre.

På bakgrunn av forslaget til utredningsprogram, høringsuttalelser og egne vurderinger fastsetter NVE deretter et utredningsprogram. Utredningsprogrammet legger grunnlaget for konsekvensutredningen som skal vedlegges en senere konsesjonssøknad.

Kort om søknadsprosessen og vedtaksfasen etter energilovens bestemmelser

De viktigste saksbehandlingsreglene for konsesjonssøknader følger av energiloven § 2-2. For søknader som omfattes av plan- og bygningsloven kapittel 14, følger det av energiloven § 2-2

andre ledd at konsekvensutredninger skal vedlegges søknaden. Konsekvensutredningen skal følge opp utredningsprogrammet og ellers være i tråd med kravene i KU-forskriften kapittel 5. I tillegg til de særskilte utredningskravene som følger av KU- forskriften, er energimyndighetene forpliktet til å påse at saken er tilstrekkelig utredet etter forvaltningsloven § 17 og etter reglene i naturmangfoldloven kapittel 2. For å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst er det ikke uvanlig i praksis at NVE krever tilleggsutredninger i løpet av saksbehandlingen.

Energiloven § 2-2 femte til sjuende ledd har regler om kunngjøring og høring av søknader. Offentlige organer og andre som tiltaket direkte gjelder, skal få søknaden tilsendt til uttalelse med en frist for å avgi uttalelse til konsesjonsmyndigheten.

Energiloven § 2-2 sjette ledd slår videre fast at plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelsesadgang til kommunale arealplaner også gjelder for søknader om anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1 «så langt de passer». Bestemmelsen gir kommuner, fylkeskommuner, Sametinget og statlige myndigheter innsigelsesadgang i konsesjonssaker. Bestemmelsen ble innført i forbindelse med vedtakelsen av plan- og bygningsloven i 2008 for å sikre statlige og regionale organers samt Sametinget innflytelse og medvirkning i saker om energitiltak.²² I forarbeidene uttales det:

Hensikten med innsigelse knyttet til behandlingen av søknader om konsesjon er at nevnte myndigheter skal kunne bringe fram mulige konflikter mellom søknaden og statlige og regionale interesser innen de respektive myndigheters ansvarsområde²³

I de spesielle merknadene til energiloven § 2-2 sjette ledd er det gitt føringer for behandlingen av innsigelser til konsesjonssaker etter energiloven. For å tilpasse innsigelsesordningen til konsesjonsprosessen legger forarbeidene opp til at innsigelse bør varsles allerede gjennom høringsuttalelse til konsesjonssøknaden.²⁴ Et slikt varsel vil gi konsesjonsmyndigheten anledning til å gå i dialog med innsigelsesmyndigheten og tiltakshaver for å undersøke mulighetene for å komme innsigelsen i møte, f.eks. gjennom justeringer av et prosjekt, ulike avbøtende tiltak mv.

Plan- og bygningslovens system med mekling med annet organ (statsforvalteren) som meklingsinstans (jf. plan- og bygningsloven § 5-6 første ledd), gjelder ikke i konsesjonssaker etter energiloven. Konsesjonsmyndighetene skal i stedet i sin behandling av søknader foreta en helhetlig

²² Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 41.

²³ Se Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 247.

²⁴ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 247 flg.

avveining av alle relevante hensyn av lokal, regional og nasjonal karakter. Virkningene av at en innsigelse ikke imøtekommes eller trekkes tilbake, er at konsesjonsvedtaket ikke blir endelig, tilsvarende et vedtak som er påklaget.

Som vi har sett i punkt 2.1.3, har ikke Sametinget konsultasjonsrett etter sameloven § 4-1 i saker hvor Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4. Om koblingen mot innsigelsesreglene i energiloven uttalelse det følgende i forarbeidene til sameloven:

Reglene for innsigelse etter plan- og bygningsloven gjelder så langt de passer ved behandling av saker etter energi- og vassdragslovgivningen. I de nevnte sakene vil den folkerettslige plikten til konsultasjoner være oppfylt gjennom behandlingen av innsigelsene, med de presiseringene som fremgår under punkt 6.4.5. Avgrensningen gjelder bare Sametinget. Det kan derfor oppstå plikt til å konsultere etter reglene i kapittel 4 med representanter for andre berørte samiske interesser.²⁵

Andre berørte samiske interesser som det vises til i forarbeidene vil typisk være reinbeitedistriktene og sidaer.

Myndigheten til å gi konsesjon til vindkraftprosjekter ligger til NVE. Etter lovendringen i 2023, slår energiloven § 2-4 første ledd siste punktum i dag fast at konsesjon til vindkraftanlegg på land etter § 3-1 ikke kan gis før tiltaket er «planavklart etter plan- og bygningsloven.» I forarbeidene til bestemmelsen uttales det:

I § 2-2 første ledd innføres et nytt tredje punktum der det slås fast at vindkraftanlegg ikke kan gis konsesjon før det har skjedd en reell arealavklaring etter plan- og bygningsloven. Hovedregelen er at dette gjøres gjennom vedtak av en områderegulering, som skal være på et overordnet nivå... Planavklaring kan også skje ved dispensasjon fra kravet om områderegulering dersom de overordnede arealmessige forutsetningene er tilstrekkelig utredet i annet planvedtak, for eksempel i en kommune(del)plan, i samme omfang og fastsatt med samme detaljeringsnivå som kravene til en områderegulering. Dette er en unntaksbestemmelse som skal kunne benyttes for å hindre unødvendige dublerende prosesser i kommunen, særlig der kommune(del)planen nylig er vedtatt.²⁶

Som det fremgår er hovedregelen at planavklaringen skal skje gjennom at det før det gis konsesjon er vedtatt en områderegulering. Forarbeidene åpner imidlertid for at tilstrekkelig

²⁵ Prop.86 L (2020-2021) s. 108.

²⁶ Prop.111 L (2022-2023) s. 48.

«planavklaring» kan skje gjennom nyere kommune(del)planen. I at tiltaket må være planavklart før det gis konsesjon, legger vi at planvedtaket må treffes senest dagen før konsesjonsvedtaket treffes.

Kort om godkjenning av detaljplan

I konsesjoner for bygging av vindkraftanlegg er det etablert en fast forvaltningspraksis med å stille vilkår i konsesjonen om at det skal utarbeides en detaljplan (tidligere detaljplan og MTA-plan) som må være godkjent før bygging av anleggene kan starte.

Detaljplanen angir den endelige utformingen av anlegget, innenfor konsesjonens rammer. Detaljplanen skal også beskrive alle arealinngrepene, og hvordan miljø og landskap skal ivaretas i anleggs- og driftsfasen. I konsesjonen fastsettes det også ofte anleggsspesifikke vilkår for hvilke temaer som må omtales nærmere i detaljplanen. Detaljplanen anses som et enkeltvedtak som skal sendes på offentlig høring før godkjenning. Det innebærer at reindriftsinteresser kan uttale seg om innholdet i detaljplanen før den godkjennes.

Forholdet mellom anleggskonsesjonen og MTA-/detaljplan-godkjennelsen har tidligere vært en kime til konflikt i enkelte vindkraftprosjekter. I enkelte eldre vindkraftsaker har vindturbinene både blitt flere og høyere ved godkjenningen av detaljplanene. I forbindelse med behandlingen av regjeringens vindkraftmelding i 2020, bad Stortinget energimyndighetene om å endre praktiseringen av energiloven. I et anmodningsvedtak fra 1. desember 2020 ble regjeringen bedt om at det i anleggskonsesjonen for fremtiden skal fremkomme antall og høyde på vindturbinene.

Denne «to-trinnsavklaringsmodellen» med tildeling av konsesjon og etterfølgende krav om godkjenning av en mer detaljert plan før utbygging, hadde tidligere ingen klar forankring i energilovens bestemmelser. For å sikre et klarere hjemmelsgrunnlag for å stille krav om godkjenning av detaljplan, er det nå vedtatt nye lovbestemmer om detaljplan i energiloven § 3-1a.²⁷ Den nye lovbestemmelsen er i all hovedsak en kodifisering av forvaltningspraksis og inneholder bestemmelser om innhold i detaljplaner og om saksbehandlingen, herunder regler om kunngjøring og høring.

²⁷ LOV-2025-06-20-46.

3.4 Særlig om samordning av områderegulering og konsesjonsprosessen for vindkraftanlegg.

Etter lovendringen i 2023 er det innført et rekkefølgesystem når det kommer til vedtak etter henholdsvis plan- og bygningsloven og energiloven. Det er imidlertid viktig å understreke at prosessene etter disse lovenes saksbehandlingsregler kan skje parallelt. En tematikk som kan være særlig utfordrende i vindkraftsaker hvor en har parallelle prosesser, er melding/planprogram og konsekvensutredninger. Som vi har sett ovenfor har arealplaner som legger til rette for utbygging, og tiltak som behandles etter annen lovgivning et «felles møtepunkt» i KU-forskriftens regler om planprogram/melding og konsekvensutredningsplikt.

Dette er også noe som er tatt opp i Prop. 111L Endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land) s. 30, hvor det står følgende om samordning av konsekvensutredninger:

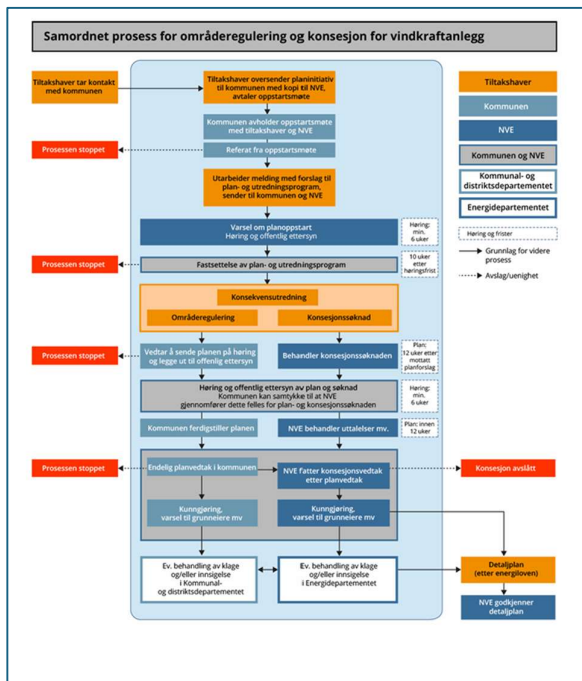
I forbindelse med et vindkraftanlegg skal det utarbeides konsekvensutredning for både områdereguleringen og konsesjonen. Om dette het det i høringsnotatet at disse prosessene bør samordnes i tid der det er hensiktsmessig. Det ble foreslått en forskriftshjemmel for slik samordning. Det er få høringsinstanser som har uttalt seg direkte til samordningsspørsmålet. Miljødirektoratet har imidlertid pekt på mulige utfordringer ved samordning – særlig muligheten for en svekket reell vurdering av alternative lokaliseringer og overordnede rammer for en utbygging. Departementet ser de utfordringene en samordnet prosess kan gi. Det er derfor ikke i alle tilfeller det vil være aktuelt, og det må vurderes konkret om samordning er hensiktsmessig. De respektive kravene for konsekvensutredninger for henholdsvis overordnet plan og utredning på tiltaksnivå må oppfylles dersom prosessene samordnes. De nærmere reglene for samordning vil eventuelt bli gitt i forskrift.

Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, siste punktum slår fast at departementet kan gi forskrift om samordningen mellom reguleringsplanprosessen for vindkraftanlegg og konsesjonsbehandlingen etter energiloven. Det er per i dag ikke gitt noen forskrift med nærmere bestemmelser om samordning etter de to prosessene.

Den 27. august 2024 publiserte imidlertid KDD og Energidepartementet (ED) en ny veileder for kommunens behandling av konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land.²⁸

²⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet og Energidepartementet, *Planlegging og konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg på land*, 2024.

Den nye veilederen gir en beskrivelse av hvordan prosessene etter plan- og bygningsloven og energiloven kan samordnes i praksis. Veilederens del 1 beskriver hvordan områderegulering for vindkraftanlegg i enkelte deler kan samordnes med en konsesjonsbehandling, mens del 2 og del 3 beskriver henholdsvis innhold og utforming av områderegulering, konsesjon og detaljplan og regelverk og roller, herunder regelverket for konsultasjon. Figuren nedenfor, som er hentet fra veilederne, gir en oversikt over hvordan plan- og konsesjonsprosessen kan samordnes i tid.



Figur 2: Fra KDDs og EDs veileder: Planlegging og konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg på land

4 Saksbehandlingsopplegget etablert spesielt for nye energiltak i Finnmark

Det som kjennetegner de pågående prosessene i Finnmark, er ikke bare samordningen av plan- og konsesjonsprosessen i en enkelt vindkraftsak, men også en *samtidig behandling* av 11 vindkraftprosjekter både etter energiloven og plan- og bygningsloven. I dette punktet gir vi en oversikt over saksbehandlingsopplegget som er lagt opp for ny kraftproduksjon i Finnmark spesielt.

Som en oppfølging av Kraftløftet, igangsatte NVE en helhetlig prosess for hvordan saker om nettanlegg og kraftproduksjon i Finnmark skal tas til behandling den nærmeste tiden. Utbygning av ny kraftproduksjon i Finnmark er betinget av at også nettkapasiteten styrkes. Konsesjonspliktige

kraftlinjer er imidlertid unntatt fra plan- og bygningslovens regler om arealplanlegging etter § 1-3, og behandles dermed bare etter energiloven.

I oktober 2023 oppfordret som nevnt NVE kraftprodusenter om å varsle om modne kraftprosjekter i Finnmark innen 17. november 2023.²⁹ Det ble i den forbindelse også varslet at det ville bli avholdt dialogmøter.

I kjølvannet av denne prosessen besluttet NVE at de ønsket en samlet behandling av saker om kraftproduksjon og nett i Finnmark, i stedet for å behandle dem enkeltvis. På NVEs nettsider er dette valget begrunnet på følgende måte:

Normalt behandler vi søknader enkeltvis etter hvert som de kommer inn. I Finnmark legger vi opp til en felles behandling av prosjekter. Det var et viktig innspill fra mange av aktørene vi møtte i Finnmark før jul, sier Inga Nordberg, fungerende vassdrags- og energidirektør i NVE ... En samlet behandling vil gjøre det enklere å sammenligne kraftprosjekter. En koordinert prosess vil være arbeidskrevende for berørte parter, men gir mindre belastning enn alternativet. I tillegg blir det lettere å vurdere den totale belastningen fra ulike typer utbyggingsaktivitet. For NVE har også begrenset kapasitet i strømmettet vært en viktig begrunnelse for en samlet prosess.³⁰

Antagelsen om at den valgte prosessen ville gi «mindre belastning enn alternativet» for berørte parter, må bygge på en forutsetning om at en også uten invitasjonen om å melde inn modne prosjekter innen forholdsvis korte frister, uansett ville ha fått inn et stort antall meldinger samtidig.

For å kunne behandle sakene samlet satte NVE en felles tidsfrist (22. april 2024) for å sende inn formell melding for kraftprodusentene som ønsket å være en del av den samlede behandlingen. Det ble samtidige varslet hvilke hovedkriterier NVE ville bygge sine prioriteringer på. Disse var:³¹

- Kommunen vil sette i gang prosessen med områderegulering
- Samsvar med Finnmark fylkeskommunes regionale plan for vindkraft³²
- Dokumentasjon på medvirkning fra reindrift – i tråd med stortingsmelding om vindkraft på land

²⁹ Se, [NVE ber kraftprodusenter varsle om modne prosjekter i Finnmark](#).

³⁰ Se, [Slik blir NVEs neste steg i konsesjonsarbeidet i Finnmark](#).

³¹ NVE, *Prosjekter som er med videre i konsesjonsprosessen*, 24. juni 2024, s. 1.

³² Regional vindkraftplan for Finnmark 2013-2025.

- Annet tilgjengelig kunnskapsgrunnlag: Forsvarsinteresser, innpass i kraftsystemet, kunnskapsgrunnlaget bak nasjonal ramme for vindkraft, verneplan for vassdrag, vurderinger gjort i tidligere konsesjonsvedtak i samme eller tilstøtende områder

Det første prioriteringskriteriet, gir naturligvis sterke insentiver til å sikre politisk vilje for etablering av vindkraft i vertskommunene i Finnmark, før fristen for melding løp ut den 22. april 2024. I lys av at konsesjon til nye vindkraftetableringer ikke kan gis før kommunen har vedtatt en områdereguleringsplan, er det ikke vanskelig å forstå NVEs begrunnelse for dette prioriteringskriteriet. Det har lite for seg at NVE bruker ressurser på vindkraftprosjekter i kommuner som ikke ønsker å vedta en områderegulering for vindkraft. Som det også fremgår, ble dokumentasjon på medvirkning fra reindriften, lagt til grunn som et viktig prioriteringskriterium. Oss bekjent ble det ikke gitt nærmere føringer for hvordan denne medvirkningen skulle skje.

Det andre kriteriet knytter seg til forholdet til overordnede planer, her den regionale planen for vindkraft i Finnmark. Som pekt på i punkt 2.1.2 finner vi ikke spor av at de regionale planene for vindkraft er konsekvensutredet etter reglene i konsekvensutredningsforskriften.

Til den regionale planen er det gitt retningslinjer som peker på to mulig områder for vindkraftutbygging med moderat grad av interessemotsetninger: 1) Porsangerhalvøya og Hammerfest Kvalsund-området mot sentralnetts-trafo i Skaidi og 2) Nordkinnhalvøya og vestre deler av Varangerhalvøya inn mot sentralnetts-trafo i Varangerbotn. I lys av prioriteringskriteriene til NVE, og de dokumentene vi har undersøkt, er det grunnlag for å hevde at denne planen fra 2013 hadde betydning for hvilke arealer kraftprodusentene ville melde inn som mulige områder for ny kraftprosjekter i Finnmark.

Fylkestinget besluttet før øvrig den 19. mars 2025, i forbindelse med behandling av Utviklingsplan for Finnmark – Regional planstrategi for Finnmark 2024-2028, å «fase ut» den regionale vindkraftplanen. Planen er ikke, slik vi forstår det, formelt opphevet. Det vil først skje ved at denne bakes inn i en ny Regional plan for energiforsyning.

Totalt ble det meldt inn 26 prosjekter til NVE, hvorav 11 prosjekter ble prioritert av NVE for videre behandling. De ulike aktørene ble deretter gitt frist til 6. september 2024 for å oppdatere sine respektive meldinger.

Høsten 2024 (16. september 2024) ble samtlige 11 vindkraftverk og 4 kraftledninger sendt på høring med høringsfrist 1. februar 2025. Siden høringen omfattet mange prosjekter, ble

høringsfrist satt til i overkant av 4 måneder. Det ble samtidig varslet av NVE at det parallelt vil det være høringer knyttet til de kommunale planvedtakene. Sammen med kommunene gjennomførte også NVE flere folkemøter.

Om konsultasjon med reindriftsinteresser skriver NVE på sine nettsider:

Det ble også gjennomført en rekke konsultasjoner vinteren 2024 og våren 2025.

Både NVE og kommunene har konsultasjonsplikt overfor samiske interesser med grunnlag i samelovens § 4. Dette er gjort i forbindelse med høring av de elleve vindkraftmeldingene, og for nettanleggene. Etter avtale med de aktuelle partene, er konsultasjonene som gjelder vindkraft gjennomført sammen med kommunene.³³

NVE mottok rundt 400 høringsuttalelser fra mer enn 230 ulike aktører. Etter at høringsfristen hadde gått ut, fastsatte kommunene og NVE, i april 2025, plan- og utredningsprogram for de 11 vindkraftprosjektene etter KU-forskriftens regler. Det ble lagt opp til en samordnet prosess slik at meldingen/planprogram og konsekvensutredninger skulle kunne ivareta kravene både for områdereguleringer som behandles etter plan- og bygningsloven og for konsesjonsprosesser som behandles etter energiloven. For reindrift spesielt, ble det senere i juni 2025, fastsatt egne utredningsprogrammer.

Flere av de 11 prioriterte vindkraftprosjektene omfatter helt eller delvis samme arealer. I det felles utredningsprogrammet både for reindrift spesielt og for øvrige utredningstemaer er det for noen av prosjektene med overlappende arealer, lagt opp til samarbeid om kunnskapsgrunnlag. Dette kommer vi tilbake til i punkt 5 nedenfor.

Samtlige 11 prosjekter er per september 2025 i «KU-fasen». I tråd med utredningsprogrammene som er fastsatt, skal det høsten 2025 og våren 2026 gjennomføres utredninger av konsekvenser for reindrift og andre temaer. NVE har nylig varslet at 1. november 2026 er siste frist for å sende inn konsekvensutredninger og konsesjonssøknader for vindkraftanlegg i Finnmark.³⁴

³³ [NVE, Konsesjonsprosesser i Finnmark – Bakgrunn og historikk.](#)

³⁴ [NVE, NVE setter frist for vindkraftsøknader i Finnmark.](#)

5 Kort om de privatrettslige forholdene i Finnmark

Temaet for denne utredningen er prosessene knyttet til de offentlig rettslige vedtakene (områderegulering etter plan- og bygningsloven og konsesjon etter energiloven). Skal et selskap etablere et vindkraftanlegg må det også ha rett til å disponere over grunnen. Dette er et privatrettslig forhold, som vanligvis sikres gjennom å inngå avtale med grunneiere og rettighetshavere. Dersom grunneier/rettighetshaver ikke er villig til å inngå avtale, blir spørsmålet om nødvendige rettigheter kan sikres gjennom et ekspropriasjonsvedtak truffet av det offentlige. Når det kommer til vindkraftanlegg, gir oreigningslova § 2 nr. 19 energimyndighetene hjemmel til å treffe vedtak som gir *konsesjonæren* ekspropriasjonsrett. Plan- og bygningsloven § 16-2 gir kommunen hjemmel til å treffe ekspropriasjonsvedtak til gjennomføring av *egne* reguleringsplaner.

I punkt 2 har vi sett at reindriftssamenes rettigheter, som bygger på alders tids bruk, er ekspropriasjonsrettslig vernet. Det innebærer at dersom de samiske rettighetshaverne motsetter seg etablering av vindkraft, må det treffes et ekspropriasjonsvedtak og begjøres skjønn for domstolen for å få fastsatt erstatning. Ved ekspropriasjonsvedtak truffet i forvaltningen er det domstolens (skjønnsrettens) oppgave å utmåle erstatning. Skjønnsretten har etter skjønnsprosessloven § 48 også kompetanse til å avgjøre tvister om gyldigheten av ekspropriasjonsvedtaket og den underliggende plan eller konsesjon prejudisielt når ekspropriasjonsvedtaket bygger på slike vedtak. Kommer skjønnsretten til at ekspropriasjonsvedtaket er ugyldig, skal det ikke utmåles erstatning, og skjønnet «nektes da fremmet». Det var skjønnsprosessloven § 48 som var utgangspunktet for Høyesteretts prøving av konsesjons- og ekspropriasjonsvedtakenes gyldighet etter SP artikkel 27 i Fosen-saken.

Eiendomsforholdene i Finnmark skiller seg også fra forholdene i landet ellers. Det er Finnmarks-eiendommen (FeFo) som er grunneier for stort sett alt av areal i Finnmark som er aktuelt for vindkraftutbygging. FeFo ble opprettet ved vedtakelsen av finnmarksloven fra 2005.

I 2009 ble det stiftet et nytt kraftselskap, Finnmark kraft AS, hvor FeFo eier 12,19 % av aksjene. Finnmark kraft AS fikk samtidig en enerettsavtale til å inngå grunneieravtale med FeFo for utbygging av vind- og vannkraft. I 2024 ble denne enerettsavtalen forlenget med 15 år. Finnmark Kraft AS er tiltakshaver for kun et par av de 11 prioriterte vindkraftprosjektene. Dette gjelder blant annet Hamnefjell vindkraftverk, trinn 3. Det at FeFo eventuelt kun er villig til å inngå grunneieravtale med kraftselskapet de selv er medeier i, er imidlertid uten betydning for hvilke prosjekter som eventuelt meddeles konsesjon etter energiloven § 3-1. I tråd med energilovens formål skal energimyndighetene foreta en helhetlig vurdering og avveining av hvilke prosjekter som bidrar til størst samfunnsnytte, hvor hensynet til allmenne og private interesser inngår i vurderingen.

6 Oversikt over prosessene i tre utvalgte case-områder i Finnmark

6.1 Innledning

I dette punktet gir vi en oversikt over prosessene for utvalgte vindkraftprosjekter i tre case-områder i Finnmark. De utvalgte caseområdene gir et innblikk i prosessene i noen av kommunene, herunder dialogen med reindriftsnæringen. Vi har valgt ut vindkraftprosjekter som ble prioritert av NVE for videre behandling innenfor ulike reinbeitedistrikter, og i ulike kommuner i Finnmark. Disse er:

- 1) Reinelva vindkraftverk i Nordkapp kommune som er foreslått lokalisert innenfor reinbeitedistrikt 16 (Karášjoga oarjjabealli).
- 2) Rubbedalshøgda vindkraftverk i Båtsfjord og Berlevåg kommuner samt Hamnefjell, trinn 3 i Båtsfjord kommune. Begge prosjekter er foreslått lokalisert innenfor reinbeitedistrikt 7 (Rággonjárga).
- 3) Bjørnviktuva vindkraftverk, Oksefjorden vindkraftverk og Nordkyn vindkraftverk i Lebesby og Gamvik kommuner som er foreslått lokalisert innenfor reinbeitedistrikt 9 (Olgut Corgaš).

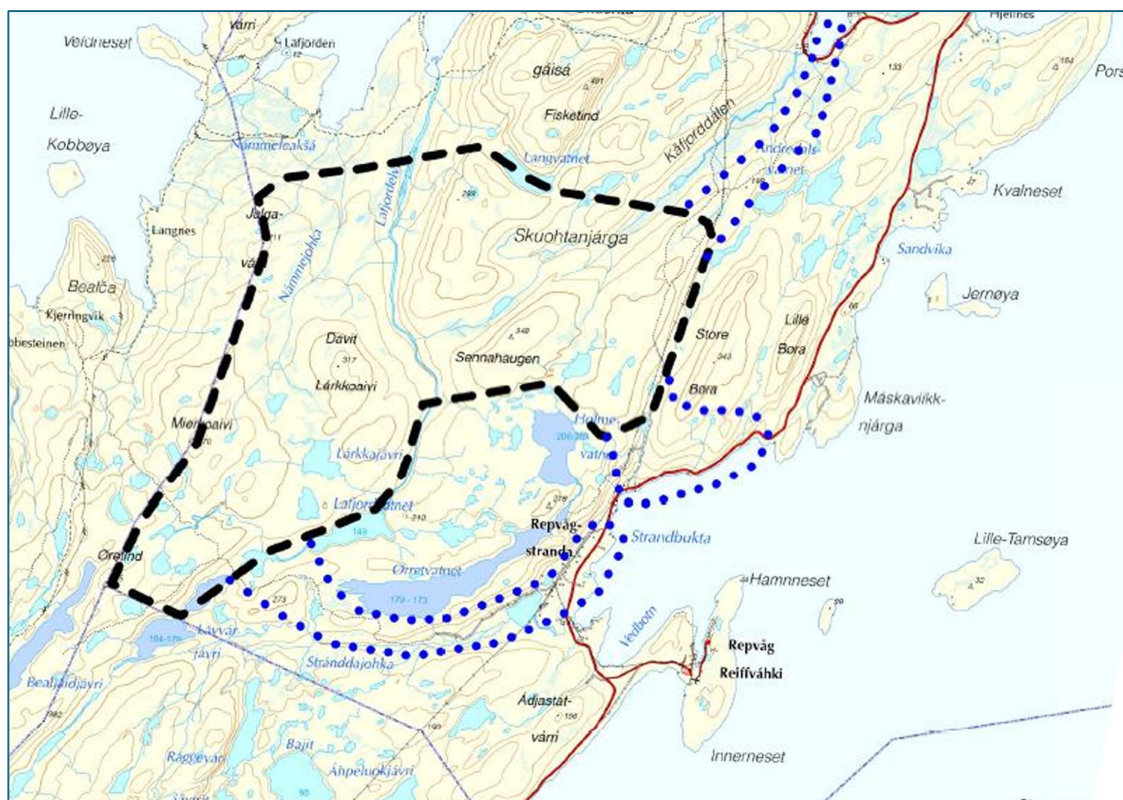
Ovennevnte caseområder med vindkraftprosjekter under planlegging, illustrerer ulike grader av kompleksitet i planleggings- og medvirkningsfasen. Det første caseområdet tar for seg ett planlagt vindkraftprosjekt i én kommune. Det andre caseområdet tar for seg to prosjekter, hvor ett av prosjektene delvis overlapper med det andre geografisk, og er planlagt etablert i to forskjellige kommuner. Det tredje caseområdet tar for seg tre prosjekter hvor alle tre prosjektene i stor grad overlapper hverandre geografisk, og hvor samtlige tre planlegges etablert i to kommuner. Det innebærer at planinitiativene for samtlige tre prosjekter må behandles i begge vertskommuner.

Oversikten over prosessene tar i første rekke utgangspunkt i dokumenter, som er tilgjengelige av NVE, tiltakshaverne og vertskommunene. Innenfor tidsrammen av prosjektet, har det ikke vært tid til å begjære innsyn i dokumenter som belyser prosessene, men som ikke er gjort offentlig tilgjengelig. Vi tar derfor forbehold om at det kan være dokumenter som belyser prosessene, som ikke reflekteres i vår oversikt. Oversikten over prosessene er heller ikke ment å være uttømmende, men er kun ment å danne et grunnlag for å peke på noen mulige utfordringer, særlig når det kommer til planprosessene i kommunene og dialogen/prosessene opp mot reindriftsnæringen.

6.2 Reinelva vindkraftverk i Nordkapp kommune (Reinbeitedistrikt 16)

6.2.1 Oversikt

Planinitiativ for Reinelva vindkraftverk ble fremsatt for Nordkapp kommune i dokument datert 10. januar 2024. Initiativet er framsatt av SWECO Norge AS på vegne av Fortum Nordkraft Vind AS. Grunneier i området er Finnmarkseiendommen. Figuren nedenfor gir en oversikt over forslaget til planavgrensning for Reinelva vindkraftverk.



Figur 3: Forslag til plangrense for Reinelva vindkraftanlegg, slik dette er vist i planinitiativet, med adkomstveier vist med blåstiplede linjer. (Kilde: Tiltakshavers melding.³⁵)

I planinitiativet legges det til grunn at anlegget vil kunne gi en samlet installert ytelse på 200MW, og at turbinene kan ha en høyde opp mot 250 meter.

I omtalen av forholdet til andre planer slås det fast at området er avsatt til LNFR i kommuneplanenes arealdel. Deler av det foreslåtte planområdet er, opplyses det, avsatt til sone med særlig hensyn til reindrift og drikkevannsområde. Regional plan for vindkraft 2013-2025 omtales ikke under punktet *Forhold til overordnede planer*, ei heller andre steder i planinitiativet.

³⁵ Fortum Nordkraft Vind DA, [Reinelva vindkraftverk. Planprogram med forslag til utredningsprogram](#), september 2024.

6.2.2 Kort om saksgangen

Etter planinitiativ ble fremsatt overfor kommunen bes det om oppstartsmøte med Honningsvåg kommune. Oppstartsmøtet avholdes den 23. august 2024 på Teams.³⁶ I tråd med signalene i planinitiativet diskuteres ifølge referatet blant annet følgende punkter:

- kan områdereguleringen utarbeides i privat regi, iht pbl. §12-2?
- det er lagt opp til at melding og planprogram utformes som ett felles dokument og at NVE legger ut melding/planprogram samt reguleringsplan på høring, jfr pbl. §3-7

I referatet vises det til at det allerede er utarbeidet melding/forslag til planprogram hvor det er redegjort for konsekvensutredninger og metode. Det sies ikke noe konkret om dette i referatet, og det er usikkert, ut fra referatet, om dette er noe som er diskutert i møtet.

Referatet har ingen gjennomgang av de punktene forskrift om behandling av private planer lister opp i §§ 1 og 2. Referatet tar ikke opp forholdet til reindrift og andre samiske næringsinteresser, ut over å slå fast:

Kommunen vil informere reindrift etter møte og tilby konsultasjon i reguleringsprosessen. NVE har også konsultasjonsplikt og det er et ønske at konsultasjon samordnes mellom kommunen og NVE.

I tråd med det som sies i referatet fra oppstartsmøtet behandles initiativet av planutvalget den 9. september 2024. I saksfremlegget til planutvalget oppsummeres historikk knyttet til vindkraft-anlegget slik³⁷:

Historikk

06.11.23: Møte mellom Nordkapp kommune og Fortum Nordkraft Vind

10.01.24: Kommunen mottar planinitiativ Reinelva vindkraftverk

26.01.24: Møte i Karasjok med berørte siidaer (Skuohtanjarga og Mahkaravju) om arealplan og vindkraft

30.01.24: Planutvalget i Nordkapp orienteres om initiativet

07.03.24: Fortum orienterer om planinitiativ i kommunestyret. Skuohtanjarga siida orienterer om sitt syn.

³⁶ [Nordkapp kommune, Referat fra oppstartsmøte – Områderegulering Reinelva vindkraftverk, 23. august 2024.](#)

³⁷ [Nordkapp kommune, Saksfremlegg. Oppstart av områderegulering for Reinelva vindpark og høring av planprogram/utredningsprogram, 26.august 2024 \(ref. 24/500-10\).](#)

12.03.24: Møte om avklaring fra NVE om saksgang

22.04.24: Fortum leverer planprogram for Reinelva vindkraft

26.04.24: Kommunedirektør orienterer om planprogram i planutvalget

22.05.24: Møte med NVE om videre prosess.

23.08.24: Formelt oppstartsmøte med tiltakshaver (Fortum Nordkraft Vind DA), Nordkapp Kommune og NVE

I tillegg har det vært en del uformelle møter på teams og telefon om saken

Saksfremlegget for planutvalget, som må sies å være meget kortfattet, avsluttes med følgende konklusjon:

Oppstart av områderegulering for Reinelva vindpark og høring av planprogrammet er i tråd med gjeldende lovverk. Oppstart av områderegulering for Reinelva vindkraftverk, tillatelse til at NVE sender planprogrammet på høring, og overholdelse av konsultasjonsplikten med reindrifta sikrer en grundig og demokratisk prosess. Kommunen anbefales å vedta oppstart av områdereguleringen og sende planprogrammet på høring.

Planutvalget treffer følgende vedtak:

1. Kommunen vedtar å starte områderegulering for Reinelva vindpark.
2. Forslag til planprogram for Reinelva vindpark sendes på høring med en frist på minst 6 uker, jf. pbl. § 12-9.
3. Kommunen gir NVE tillatelse til sende forslaget til områderegulering på høring og legge det ut til offentlig ettersyn på vegne av kommunen, jf. pbl. § 3-7 fjerde ledd.
4. Kommunen gir tillatelse til at forslag til Områderegulering kan utarbeides i privat regi iht pbl. §12-2

Planprogram med forslag til utredningsprogram legges ut på høring i september 2024. Dokumentet er på ca. 70 sider. Her, på side 3, nevnes den regionale planen for vindkraftverk. Her sies det:³⁸

Et eventuelt vindkraftverk ved Reinelva vil kunne plasseres i nærheten av et område som i Finnmarks fylkeskommunes regionale plan for vindkraft er merket som «aktuelt Utredningsområde»... (vår understrekning)

På side 7 kommer en tilbake til den regionale planen, og her sies det:

³⁸ Fortum Nordkraft Vind DA, *Reinelva vindkraftverk. Planprogram med forslag til utredningsprogram*

Området er som nevnt innenfor de områdene “Regional vindkraftplan for Finnmark 2013 – 2025” har vurdert å ha mindre potensial for interesseløstninger. Planen vil være retningsgivende for kommunal planlegging og virksomhet i fylket, og skal også legges til grunn for NVEs konsesjonsbehandling. (vår understrekning)

I planprogrammet som legges ut på høring slås det fast at det skal gjennomføres en konsekvensutredning for reindrift, og at virkninger for annen samisk kultur- og næringsutøvelse skal beskrives i planbeskrivelsen. Det slås også fast at det gjelder konsultasjonsplikt for tiltaket.

Høringsfristen ble i første omgang satt til 1. februar 2025, men senere utsatt til 25. februar.

Fortum Nordkraft Vind oppsummerer i sin merknadsbehandling høringsinnspillene på følgende vis:³⁹

Kategori	Forklaring	Antall høringsinnspill
Reinelva	Høringsinnspill som kun gjelder Reinelva vindkraftverk.	33
Gjelder alle vindkraftverk	Høringsinnspill som gjelder generelt for alle vindkraftprosjektene fra kraft- og industriløft for Finnmark.	7
Gjelder alle sakene	Høringsinnspill som gjelder generelt for alle prosjektene på høring fra kraft- og industriløft for Finnmark, både kraftlinjer og vindkraftverk.	43

Statsforvalteren i Troms og Finnmark, NVE og Forsvarsbygg ga uttalelse til planprogrammet I sammendraget fra Statsforvalterens uttalelse kan leses: Statsforvalteren har en rekke innvendinger til planprogrammet for Reinelva vindkraftverk, spesielt knyttet til:

- Mangelfull vurdering av samlet belastning på reindrift og naturmangfold.
- Behov for risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) med vurdering av elektromagnetisk stråling.
- Forurensning, inkludert mikroplast og tungmetaller fra vindturbiner.
- Samiske rettigheter og folkerettslige forpliktelser.
- Potensiell konflikt med Forsvarets radar i Honningsvåg.

Finnmark fylkeskommune gav en generell uttalelse til samtlige vindkraftprosjekter i Finnmark 5. februar 2025. I høringsuttalelsen er det ikke vist til fylkeskommunens egen regionale plan for vindkraft.

³⁹ [Fortum Nordkraft Vind, Reinelva vindkraftverk – Merknadsbehandling av høringsinnspill, 12. mars 2025.](#)

I planprogrammet som ble lagt ut på høring slås det fast at det skal gjennomføres en konsekvensutredning for reindrift, og at virkninger for annen samisk kultur- og næringsutøvelse skal beskrives i planbeskrivelsen. Det slås også fast at det gjelder konsultasjonsplikt for tiltaket.

Samtlige samiske organisasjoner og organer som uttalte seg til planprogrammet, har stilt seg negativt til utbygging av Reinelva vindkraftanlegg.

I planprogrammet som vedtas av Nordkapp kommune 27. mars 2025 og NVE 25. april slås det på side 10 fast at:⁴⁰

Temaet reindrift er ikke en del av det plan- og utredningsprogrammet som fastsettes nå. Dette vil utvikles parallelt med klargjøring av utredningsprogrammene for de kraftledningene som er i meldingsfase. Grunnlaget for konsekvensutredningen er ikke komplett før det foreligger et program også for dette temaet.

Utredningsprogram for reindrift, som er på 5 sider, er besluttet av NVE, 25. juni 2025. I dette utredningsprogrammet er det i pkt. 3 vist til prosjektspesifikk konsekvensutredning.

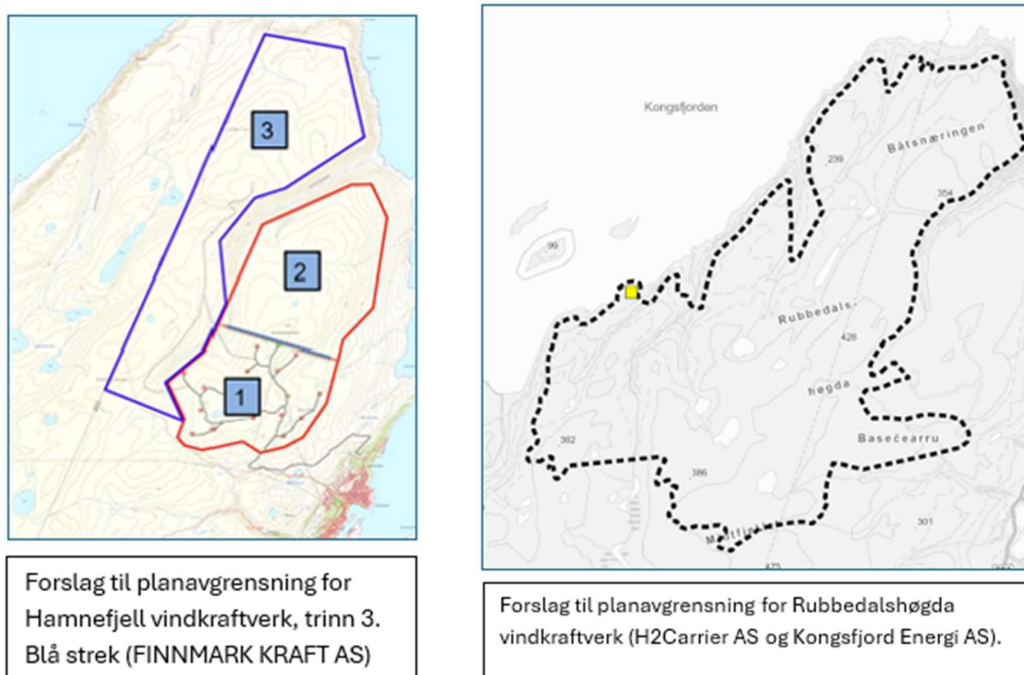
Etter det vi kan se er dette siste dokument som er offentlig i saken. Vår vurdering av Reinelva-saken nedenfor er dermed basert på dokumentene i saken slik de framkommer ovenfor.

⁴⁰ [NVE og Nordkapp kommune, Reinelva vindkraftverk. Plan- og utredningsprogram, 25 april 2025 og 27. mars 2025 s. 10.](#)

6.3 Vindkraftprosjekter i Berlevåg og Båtsfjord kommuner (Reinbeitedistrikt 7)

6.3.1 Oversikt

Nedenfor følger figurer som viser forslaget til planavgrensning for henholdsvis Hamnefjell vindkraftverk, trinn 3, i Båtsfjord kommune og Rubbedalshøgda vindkraftverk i Berlevåg kommune og Båtsfjord kommune.



Figur 4: Planavgrensning for Hamnefjell, trinn 3 og Rubbedalshøgda (Kilde: Tiltakshavernes oppdaterte meldinger.⁴¹)

Det er Hamnefjell vindkraftverk, *trinn 3* (skravert med blå strek) som er prioritert for videre behandling av NVE. Hamnefjell vindkraftverk, trinn 1 er allerede bygget ut og trinn 2 er meddelt konsesjon. I fortsettelsen omtaler vi trinn 3 for «Hamnefjell». I startfasen ble Hamnefjell planlagt å omfatte arealer både i Båtsfjord og Berlevåg kommuner. Dette ble senere i prosessen endret til kun Båtsfjord kommune. Nedskaleringen hadde årsak i manglende nettkapasitet. I oversikten til NVE fremgår det at Hamnefjell er planlagt med en installert effekt på 101 MW og en årlig energiproduksjon på 400 GWh, at planområdet er på 14 km², og at det er planlagt oppføring av inntil 14 vindturbiner med en totalhøyde på opptil 200 meter.⁴²

⁴¹ Finnmark Kraft AS, [Melding med forslag til plan- og utredningsprogram for Hamnefjell vindkraftverk trinn 3, 6. september 2024](#) (oppdatert melding) og Kongsfjord Energi AS/H2Carrier AS, [Rubbedalshøgda vindkraftverk Planprogram/melding med forslag til utredningsprogram, 6. september 2024](#). (oppdatert melding).

⁴² NVE, [Hamnefjell 3 vindkraftverk](#).

Forslaget til planavgrensning for Rubbedalshøgda vindkraftverk omfatter arealer både i Berlevåg og Båtsfjord kommuner. Den delen av forslaget til planområde for Rubbedalshøgda som ligger i Båtsfjord kommune, overlapper i stor grad med planområdet for Hamnefjell vindkraftverk. Rubbedalshøgda vindkraftverk er et større prosjekt enn Hamnefjell, og er planlagt med en installert effekt på inntil 600 MW og en årlig energiproduksjon på inntil 2,4 TWh. Planområdet er på om lag 67 km², og det er planlagt oppføring av 55-105 vindturbiner med en totalhøyde på opptil 260 meter.⁴³

6.3.2 Kort om prosessen for Hamnefjell (trinn 3) vindkraftprosjekt

Som vi har sett ovenfor, ble fristen for å melde inn prosjekter til NVE satt til 22. april 2024. NVE mottok melding fra Finnmark Kraft AS 19. april 2024 om Hamnefjell vindkraftverk. For Hamnefjell vindkraftverk ble de formelle prosessene opp mot Båtsfjord kommune, gjennomført etter at meldingen til NVE ble sendt den 19. april 2024.

Planinitiativ og anmodning om oppstartsmøte ble overlevert Båtsfjord kommune den 31. mai 2024. Om lag to uker senere, den 12. juni 2024, la kommunedirektøren frem sin innstilling til kommunestyret, om at «Båtsfjord kommunestyre vedtar oppstart av planarbeid for Hamnefjell vindkraftanlegg iht. plan- og bygningsloven § 12-2, 12-8 og 12-11.» Den 19. juni 2024 traff kommunestyret vedtak om oppstart av planarbeid for Hamnefjell vindkraftanlegg, i tråd med kommunedirektørens innstilling.

Vi kan merke oss at det i saksfremlegget til kommunestyret av 12. juni 2024 påpekes følgende:⁴⁴

Ettersom planinitiativet ble tilsendt kommunen i seneste laget har ikke Vestre Varanger plankontor rukket å gå gjennom alle dokumentene. Saksfremlegget har derfor en del mangler. Oppstartsmøte med initiativtaker er ikke gjennomført.

I lys av det plankontoret selv påpeker, er det vanskelig å se at saken var tilstrekkelig opplyst etter forvaltningsloven § 17, til å komme med en innstilling til kommunestyret. Som det videre påpekes, hadde det ikke blitt gjennomført oppstartsmøte i tråd med plan- og bygningslovens regler i § 12-8. Oppstartsmøte ble først gjennomført 3. juli 2024, etter kommunestyrets vedtak om oppstart av planarbeidet.

⁴³ [NVE, Rubbedalshøgda vindkraftverk.](#)

⁴⁴ Båtsfjord kommune, *Saksutredning, Oppstart av områderegulering for Hamnefjell vindkraftverk trinn 3*, 12. juni 2024 (arkivreferanse: 2024/316-2).

Den 24. juni 2024 varslet NVE at Hamnefjell var prioritert for videre behandling. Her skriver NVE:⁴⁵

For prosjektene som prioriteres for videre prosess i denne omgangen, vil neste fase være høring av melding med utredningsprogram. Samtidig skal det gjennomføres en arealplanprosess etter plan- og bygningsloven med kommunen som saksansvarlig. NVE ønsker å involveres i forberedelsene til dette planarbeidet, særlig i dette området der prosessen vil inkludere overlappende prosjekter. (vår understrekning).

At NVE også fulgte opp dette signalet, finner vi spor av i saksdokumentene for kommunens prosess for planinitiativet for Hamnefjell. Fra referatet fra oppstartsmøtet, som ble gjennomført senere i juli, kan vi merke oss følgende:

I diskusjon på møtet påpekte representanter fra Båtsfjord og Berlevåg kommuner at en ikke ønsket å velge kun 1 av prosjektene i områder hvor disse overlapper. NVE anbefaler at det gjennomføres en områderegulering for et spesifikt område, som ikke knyttes til 1 spesifikt prosjekt. NVE har sagt de vil invitere alle parter til et møte etter ferien for å drøfte blant annet dette.⁴⁶

Høsten 2024 (16. september 2024) ble Hamnefjell vindkraftverk sendt på høring, sammen med de andre 10 vindkraftverkene og 4 kraftledninger, med høringsfrist 1. februar 2025.

Den 12. mars 2025 ble det gjennomført konsultasjonsmøte med reinbeitedistrikt 7 hvor både Båtsfjord kommune og NVE var representert. Temaet for konsultasjonsmøtet var både Hamnefjell, trinn 3, Rubbedalshøgda og en planlagt kraftlinjen i transmisjonsnettet mellom Lebesby og Seidafjellet. Protokollene er kortfattet, men konklusjonen klar når det kommer til reinbeitedistriktet syn på både vindkraftprosjektene og kraftlinjen.⁴⁷

Vedtak om fastsettelse av planprogram for områderegulering av Hamnefjell vindkraftverk ble fattet av teknisk utvalg i kommunen den 10. april 2025. I saksfremlegget fra kommunedirektøren fremgår det følgende:⁴⁸

⁴⁵ [NVE, NVE tar Hamnefjell vindkraftverk trinn 3 til videre behandling, 24. juni 2024](#)

⁴⁶ [Båtsfjord kommune, Referat fra oppstartsmøte i plansaker, juli 2024 \(arkivreferanse: 2024/316\).](#)

⁴⁷ Båtsfjord kommune og reinbeitedistrikt 7, *Protokoll konsultasjonsmøte 12.03.2025 – Hamnefjell vindkraftverk.*

⁴⁸ [Båtsfjord kommune, Fastsettelse av planprogram – Hamnefjell vindkraftverk trinn 3 – områderegulering, møte-dato 10. april 2025 \(arkivreferanse 2024/316-14\)](#)

På det tidspunktet, etter skriftlig veiledning fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark anbefalte administrasjonen at når fastsettelse av planprogram for Rubbedalshøgda og Hamnefjell trinn 3 vindkraftverk skulle opp til politisk behandling, så burde Båtsfjord kommune gjøre følgende: La begge planene gå videre og så velge en av de senere. Om ikke kommunestyret er negative til en eller begge prosjektene av andre årsaker (ved behandling av planprogram), så vurderer administrasjonen at dette alternativet har flest fordeler og minst ulemper for Båtsfjord kommune. Begge tiltakshavere er innforstått med risikoen for at en av de (eller begge) ikke får vedtatt sine planer i kommunen, selv om de i dette alternativet vil bli nødt til å bruke ressurser i det videre planarbeidet. Samtidig holder Båtsfjord kommune flere muligheter åpne, og kan ta et valg på et bedre beslutningsgrunnlag senere.

Av saksframlegget kommer det frem at kommunedirektøren står fast ved at denne fremgangsmåten har flest fordeler og færrest ulemper for Båtsfjord kommune, men likevel vurderer, etter ytterligere dialog med Statsforvalteren i Troms og Finnmark, at denne anbefalingen burde justeres noe:

Kommunedirektørens vurdering og anbefaling til teknisk utvalg nå, er at både planprogram for Områderegulering Rubbedalshøgda vindkraftverk og planprogram for Områderegulering Hamnefjell vindkraftverk trinn 3 fastsettes, men at teknisk utvalg krever at de to planavgrensningene sin ytre grense gjøres identiske. Dette innebærer at tiltakshaverne for de to områdereguleringene må justere sine planavgrensninger, og at de nye planavgrensningene da vil være gitt av den ytterste konturen av de to forslagene, når de er overlagt hverandre. Det anbefales videre at det vedtas at det nye arealet som tilføres de to planavgrensningene (Rubbedalshøgda og Hamnefjell trinn 3) reguleres til LNFR-formål (Landbruks-, natur-, friluftsliv samt reindrift). Kommunedirektøren vurderer at denne løsningen har fordeler for kommunen, samtidig som det ikke medfører nevneverdige ulemper for tiltakshaverne. Det er et føre-var tiltak fra kommunens side i forhold NVEs videre behandling.

Vi oppfatter dette dit hen at kommunedirektørens anbefaling er at begge forslagsstillere må endre sine planavgrensninger slik at arealer som bare en av forslagsstillerne ønsker å avsette til vindkraftformål også inkluderes i planområdet, slik at ytterrammene for planavgrensningene til de to prosjektene blir den samme. Arealer som inkluderes i planområdet, men som forslagstilleren ikke har tenkt å bruke til vindkraftformål, skal avsettes til LNFR-formål. I saksframlegget vises det til følgende fordeler med en slik justert fremgangsmåte:

Kommunen får kun én planavgrensning å forholde seg til i forkant av NVE sin videre konsesjonsprosess. Det henger sammen med at man ikke kan ha to reguleringsplaner for samme område, som overlapper. Kun én vil være gyldig. Dersom kommunen vedtar to ulike områdereguleringer

med delvis overlappende areal vil den sist vedtatte være gyldig, samt at den andre må oppheves. Å oppheve en plan krever samme prosess som utarbeidelse av ny plan. For det bredere samfunn og høringsparter blir det enklere å forholde seg til en felles planavgrensning I forhold til NVE videre konsesjonsprosess vil kommunen ha mer forutsigbarhet, i forhold til at begge vindkraftprosjektene da har samme avgrensning.

Av saksfremlegget fremgår det videre at Båtsfjord kommune på et senere tidspunkt må velge den av de to planene kommunen ønsker å gå videre med og eventuelt vedta, om noen av dem. Planprogrammet ble vedtatt av kommunen i tråd med kommunedirektørens tilrådning:

Båtsfjord teknisk utvalg fastsetter planprogram for Områderegulering Hamnefjell vindkraftverk trinn 3 jf. plan- og bygningsloven §§ 4-1 og 12-9, med de endringene som er foreslått i dokumentet «Endringsdokument Hamnefjell Båtsfjord», samt endringer av plangrensen i forhold til felles planavgrensning. (vår understrekning).⁴⁹

For alle de 11 prosjektene har som nevnt kommunene og NVE fastsatt felles «plan- og utredningsprogram.» For Hamnefjells vedkommende ble planprogrammet, utarbeidet av forslagstiller, vedtatt med enkelte endringer, av kommunen den 10. april 2025. Det felles plan- og utredningsprogrammet ble besluttet av NVE den 25. april 2025, og gjort tilgjengelig både hos NVE og kommunen. Her fremgår det at:⁵⁰

Båtsfjord kommunes vedtak av planprogram skal være fullt ivaretatt i NVEs utredningsprogram, uten spesielle tilpasninger.

Vi oppfatter dette dit hen at kommunens vedtak om koordinering av plangrensene med Rubbedalshøgda kraftverk, også skulle ivaretas.

Det dokumentet som benevnes som felles «plan- og utredningsprogram» for Hamnefjell, er imidlertid i realiteten kun et program for utredningstemaer. Dokumentet inneholder ingen informasjon om den videre planprosessen i kommunen, herunder informasjon om medvirkning. Etter plan- og bygningsloven er et planprogram også en «plan for planprosessene». Som vi har sett i punkt 2.2.6, oppstiller plan- og bygningsloven og KU-forskriften krav til innholdet i et planprogram. Sentralt er det at planprogrammet også skal «gjøre rede for planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt».

⁴⁹Båtsfjord kommune, [Vedtak Båtsfjord teknisk utvalg](#), 10. april 2025.

⁵⁰ NVE og Båtsfjord kommune, *Hamnefjell vindkraftverk trinn 3. Plan- og utredningsprogram*, 25. april 2025 og 10. april 2025

Selv om planområdet for Hamnefjell delvis overlapper med Rubbedalshøgda er det ikke lagt opp til at de to tiltakshaverne skal samarbeide om et felles kunnskapsgrunnlag for andre temaer enn reindrift. I NVEs «Bakgrunn for utredningsprogram Vindkraftprosjekter i Finnmark 2025», fremgår det:

Det er overlapp også for Hamnefjell trinn 3 og deler av Rubbedalshøgda, men her er prosjektene så forskjellige at vi ikke krever formalisert samarbeid om et felles kunnskapsgrunnlag. Vi signaliserer likevel at arbeidet skal koordineres der det gjøres arbeidskrevende faktainnsamling på samme areal.

Utredningsprogrammet for reindrift spesielt, ble fastsatt av NVE senere, den 25. juni 2025. Her er det lagt opp til at Rubbedalshøgda og Hamnefjell skal samarbeide om kunnskapsgrunnlaget for temaet reindrift.⁵¹

6.3.3 Kort om prosessen for Rubbedalshøgda

Rubbedalshøgda vindkraftverk er som nevnt planlagt lokalisert både i Berlevåg og Båtsfjord kommuner. Vindkraftverket må ses i sammenheng med at tiltakshaver (H2Carrier AS) også planlegger et anlegg for produksjon av hydrogen/ammoniakk. I den oppdatert meldingen for prosjektet fremgår det:

En slik utbygging vil kunne gi inntil 2,4 TWh ny fornybar kraft pr år. H2Carrier planlegger å utnytte kraften i hovedsak til produksjon av hydrogen/ammoniakk i et flytende produksjonsanlegg som lokaliseres i Kongsfjord eller nærliggende områder. Det innebærer at realisering av vindkraftverket ikke er avhengig av omfattende oppgraderinger hverken av regionalnettet eller transmisjonsnettet.⁵²

For Rubbedalshøgda ble likelydende planinitiativ sendt til Berlevåg og Båtsfjord kommuner tett opp til NVEs meldingsfrist, henholdsvis 9. april 2024 og 17. april 2024. I Berlevåg kommune ble oppstartsmøtet gjennomført allerede den 10. april, dagen etter at planinitiativet ble sendt til kommunen. Formannskapet i Berlevåg behandlet planinitiativet 19. april 2024 og vedtok enstemmig oppstart av planarbeidet.

⁵¹ NVE, *Begrunnelse for utredningsprogram – reindrift. Vindkraftprosjekter i Finnmark*, 25. juni 2025.

⁵² Kongsfjord Energi AS/H2Carrier AS, *Rubbedalshøgda vindkraftverk Planprogram/melding med forslag til utredningsprogram*.

I Båtsfjord kommune ble oppstartsmøtet gjennomført 29. april 2024.⁵³ Saken ble behandlet i kommunestyret den 13. juni 2024 som også vedtok oppstart av planarbeidet.

I Berlevåg kommune ble det igangsatt en prosess opp mot reinbeitedistrikt 7 med sikte på å få i stand en avtale om vindkraftprosjekter, før de formelle prosessene etter plan- og bygningsloven ble gjennomført. I referatet fra et møte mellom Berlevåg kommune og reinbeitedistriktet den 16. februar 2024, fremgår det følgende:

Berlevåg kommune ved Ordfører Rolf Laupstad la frem tilbud om at Berlevåg kommune ønsker å gi Reinbeitedistrikt 7 (her etter kalt RB7) 0,2 øre av Berlevåg kommunes fremtidige produksjonsavgift for nye konsesjoner på Basečearro i Berlevåg kommune og på Rákkočearro (Raggo 4). Ordføreren opplyste om at dette var et engangstilbud, i forbindelse med NVE's frist 22 april 2024 for innmelding av ny kraftproduksjon i Finnmark. Det ble ikke fremlagt et avtaleutkast i møtet, men Ordføreren opplyste at Berlevåg kommune vil oversende RB7 et avtaleutkast straks kommunen fikk dette oversendt fra kommunens advokat. Han sa også at kommunen forventet å kunne sende over et avtaleutkast i løpet av ett par uker. Ordføreren meddelte også at tilbudet var fra befolkningen i Berlevåg kommune, kommunen ønsker at rettighetshaverne i RB7 skal få ta del i den fremtidige verdiskapningen de mulige nye vindkraftkonsesjon kan gi.

Da Ordfører Rolf Laupstad hadde fremlagt tilbudet, ble det bemerket fra Øystein Hauge at dette var å gi RB7 kniven på strupen, og at dette var et pressmiddel. Dette avviste Laupstad raskt med å si at grunnen var NVE's frist (22 april) for innsending av melding om ny kraftproduksjon i Finnmark. Ordføreren sa også at Berlevåg kommune på ingen måte var forpliktet til å ha noen avtale med RB7, men at kommune som nevnt tidligere har et ønske om at rettighetshaverne også skal få ta del i en eventuell verdiskapning.⁵⁴

I tråd med signalene i møtet fikk reinbeitedistriktet i april 2024 forelagt et avtaleutkast fra kommunen hvor partenes rettigheter og plikter foreslås avtalefestet på følgende måte:⁵⁵

⁵³ Båtsfjord kommune, [Referat fra oppstartsmøte i plansaker](#) (arkivreferanse: 2024/262).

⁵⁴ Berlevåg kommune, *Møtereferat etter møte 16. februar 2024*, 6. mars 2024 (ref: 24/00135-1).

⁵⁵ Berlevåg kommune, 9. april 2024 (ref. 24/00135-4).

Partenes rettigheter og plikter	
1	Avtalen gir Berlevåg kommune rett til å drive utvikling og utbygging av fornybar energi i Ráikkočearru og Basečearru (i Berlevåg kommune). Avtalen omfatter alle nødvendige rettigheter til tiltak ved slik utvikling og utbygging. Det inkluderer blant annet rett til videre utbygging av vindkraftanlegg, med tilhørende veinett, nettanlegg, mv., samt utvikling og tilrettelegging for annen type næringsvirksomhet med tilknytning til fornybar energi.
2	Avtalen pålegger RB7 å avstå fra å hindre eller på annen måte vanskeliggjøre Berlevåg kommunes videre utvikling og utbygging av fornybar energi i Ráikkočearru og/eller Basečearru.
3	Berlevåg kommune erkjenner at utvikling av fornybar energi i Ráikkočearru og/eller Basečearru kan påvirke RB7s interesser. Derfor gis RB7 rett på en forholdsmessig andel av Berlevåg kommunes inntekter fra produksjonsavgifter på nye vindkraftkonsesjoner på Raggovidda (Raggo 4) og på Basečearru (i Berlevåg kommune)
	RB7s andel skal svare til kr 0,2 øre av dagens avgiftsnivå for produksjonsavgift på kr 2,3 øre per kWh. Reduseres Berlevåg kommunes inntekter fra produksjonsavgiftene, skal RB7s betaling reduseres forholdsmessig. Faller inntektene bort, faller også RB7s inntekter bort.
	RB7s rett på en andel av inntektene gjelder i den respektive konsesjonens levetid. Utbetaling skjer etterskuddsvis hvert år, eller for øvrig i henhold til statens utbetalinger til Berlevåg kommune.
4	Betalingen utgjør fullt og endelig oppgjør for all videre utvikling av fornybar energi i Ráikkočearru og Basečearru. RB7 kan ikke kreve ytterligere vederlag fra verken Berlevåg kommune eller noen av deres samarbeidspartnere. Det inkluderer utbyggere, kraftselskaper eller øvrige næringslivsaktører som etablerer seg i området.
	RB7s rett på en andel av Berlevåg kommunes inntekter fra produksjonsavgifter, bortfaller om RB7 bryter de grunnleggende premissene for denne Avtalen overfor Berlevåg kommune.
5	Berlevåg kommune skal i rimelig grad holde RB7 løpende orientert om sin utvikling og utbygging. RB7 kan én gang i året sende skriftlig innkalling til et møte med Berlevåg kommune, for å diskutere muligheten for god sameksistens og for en bærekraftig fremtidig utvikling av begge Parters virksomhet.
6	Avtalen er ikke underlagt konfidensialitet.

Figur 5: Utklipp fra avtaleutkast, utarbeidet av Berlevåg kommune, forelagt Reinbeitedistrikt 7 den 9. april 2024.

Dette avtaleutkastet fra Berlevåg kommune, gir grunnlag for flere spørsmål. Det fremstår for det første som høyst uklart i hvilken rolle(r) kommunen opptrer som «avtalepart». Det er på det rene at kommunen ikke er tiltakshaver – den som skal bygge ut vindkraft. For det andre fremstår det som uklart *hvem* kommunen ser for seg skulle være forpliktet av avtalen. Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at retten til å drive reindrift, som er ekspropriasjonsrettslig vernet, ikke ligger til reinbeitedistriktene som sådan. Et reinbeitedistrikt er et offentligrettslig administrativt organ. Det som tilbys som kompensasjon (motytelse fra kommunens side) er en andel av produksjonsavgifter som tilfaller kommunen i kraft av å være vertskommune, og som tilsynelatende skal anses som fullt oppgjør for reinbeitedistriktet også overfor *kraftselskapene*. Dette reiser spørsmål ved om kommunens intensjon er at andelen av kommunens produksjonsavgift skal anses som fullt oppgjør også overfor *rettighetshaverne*.

For det tredje fremstår det som høyst uklart hvilke plikter som eventuelt skulle stiftes for reinbeitedistriktet når det i punkt 2 i avtaleutkastet fremgår at avtalen pålegger reinbeitedistriktet å «avstå fra å hindre eller på annen måte vanskeliggjøre Berlevåg kommunes videre utvikling av fornybar energi».

Vi er ikke overrasket over at reinbeitedistriktet takket nei til en avtale med kommunen med det innholdet som skisseres i utkastet.

I NVEs beslutning om at Rubbedalshøgda var tatt med videre i prosessen fra juni 2024 fremgår det at:⁵⁶

H2 Carrier opplyser om at det har vært innledende møter med reinbeitedistrikt 7 Rákkonjárga. Partene har ikke kommet til enighet om avtale per i dag og planen er å følge opp kontakten i samarbeid med vertskommunene og legge opp til en tett dialog med reindriftsnæringen. NVE har mottatt et brev fra reinbeitedistrikt 7 med en vurdering av prosjektet og arealbruken. Disse innspillene vil brukes som underlag i den videre behandlingen av prosjektet. NVE mener det er positivt at det har vært kontakt med reinbeitedistriktet, men mener forholdet til reindrifta må anses som uavklart.

Den 24. oktober 2024 gjennomførte Berlevåg kommune konsultasjon med reinbeitedistrikt 7. Av protokollen fra konsultasjonsmøtet (som er godkjent av kommunen) fremgår det at reinbeitedistriktet stilte spørsmål både ved avtaleutkastet (jf. ovenfor), og planprosessen i kommunen, herunder at oppstartsmøtet ble gjennomført allerede dagen etter at planinitiativet ble sendt til kommunen. I protokollen refereres følgende svar fra kommunen:

Det kom et planinitiativ fra H2Carrier til Berlevåg kommune som ønsker å etablere seg i BV kommune og de har funnet et område som tenker og ser for seg ifht vindkraft. Så kommer dem til kommunen med det og om dette er noe vi kan tenke oss. Så ser administrasjonen på det om dette er noe vi kan se for oss å fremme til politisk behandling eller om det er helt borte vekk. For å få dette med i den store energiposen og få det med i NVE prosessen. Det kan jo være slik at man har hatt en kontakt med dem som kom til oss i forkant, det vil være naturlig. Kan diskutere forsvarligheten ja, men kommunen plikter også å se på muligheter for å få inntekter til kommunen. Og vindkraft gir jo inntekter til kommunen.⁵⁷

I Båtsfjord kommune ble konsultasjonsmøte med reinbeitedistrikt 7 gjennomført 12. mars 2025, hvor også Hamnefjell vindkraftverk var tema for konsultasjonen (se punkt 5.3.2 over). Det ble også gjennomført konsultasjon med NVE om både Rubbedalshøgda og Hamnefjell 30. januar 2025.⁵⁸

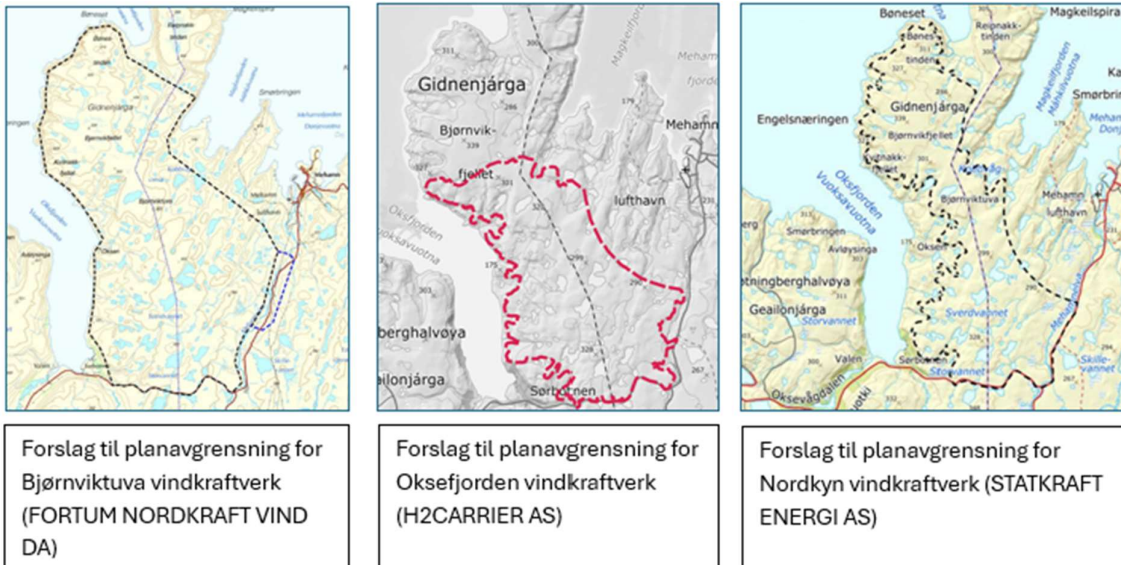
⁵⁶ NVE, *NVE tar Rubbedalshøgda vindkraftverk til videre behandling*, 24. juni 2024.

⁵⁷ Protokoll fra konsultasjonsmøte mellom Reinbeitedistrikt 7 og Berlevåg kommune den 24. oktober 2024.

⁵⁸ Protokoll fra konsultasjonsmøte 30. januar 2025 med Rákkonjárga, reinbeitedistrikt 7, om 420 kV Lebesby Seidafjellet, Rubbedalshøgda vindkraftverk og Hamnefjell 3 vindkraftverk.

6.4 Vindkraftprosjekter i Lebesby og Gamvik kommuner (Reinbeitedistrikt 9)

Lebesby kommune og Gamvik kommune ligger på Nordkinnhalvøya. Figurene nedenfor viser forslaget til planavgrensning for henholdsvis Bjørnviktuva vindkraftverk, Oksefjorden vindkraftverk og Nordkyn vindkraftverk.



Figur 6: Planavgrensning for Bjørnviktuva, Oksefjorden og Nordkyn (kilde: Tiltakshavernes meldinger.⁵⁹)

Som figurene viser, omfatter de tre forslagene til avgrensning av planområder i stor grad de samme arealene. Av de tre forslagene er det Bjørnviktuva vindkraftverk som har det største planområdet (ca. 100 km²). Det er likevel dette prosjektet som er planlagt med minst produksjon og færrest vindmøller. Bjørnviktuva er planlagt med en installert effekt på inntil 500 MW og en årlig energiproduksjon på over 1,7 TWh, og det er skissert oppføring av om lag 72 vindturbiner med høyde på opptil 250 meter.⁶⁰

Oksefjorden vindkraftverk har det minste planområdet (ca. 60 km²), men er planlagt med høyere installert effekt (600 MW) og årlig energiproduksjon (inntil 2,5 TWh) enn Bjørnviktuva. Det er planlagt oppføring av inntil 83 vindturbiner med totalhøyde på 206 meter.⁶¹ I den første meldingen og forslaget til områderegulering var Oksefjorden vindkraftpark planlagt med et langt

⁵⁹ Fortum Nordkraft Vind DA, [Bjørnviktuva vindkraftverk - Planprogram med forslag til utredningsprogram](#), September 2024, Arktis Energi AS, [Oksefjorden vindkraftverk. Planprogram/melding med forslag til Utredningsprogram](#), 6. september 2024 og Statkraft, [Planprogram/melding med forslag til utredningsprogram for Nordkyn \(Čorgaš\) vindkraftverk](#), 6. september 2024.

⁶⁰ [NVE, Bjørnviktuva vindkraftverk.](#)

⁶¹ [NVE, Oksefjorden vindkraftverk.](#)

større planområde (ca. 115 km) som også omfattet arealene helt ut til nord-østkysten og et isolert areal på Skjøtningberget, på vest-siden av Oksefjorden. Planområdet geografiske utstrekning ble i oppdatert melding, som ble oversendt NVE i september 2024, endret av tiltakshaver selv. Bakgrunnen var å ivareta innspill fra reinbeitedistrikt 9. Dette kommer vi tilbake til.

Det siste prosjektet, Nordkyn vindkraftverk, er planlagt med installert effekt på 600 MW og en årlig energiproduksjon på inntil 2,3 TWh. Planområdet er på ca. 78,2 km², og det er planlagt oppføring av inntil 90 vindturbiner med høyde på omkring 180-220 meter.⁶² Statkraft meldte dette prosjektet først i 2006, men valgte da ikke å gå videre med prosjektet på grunn av manglende nettkapasitet.

De tre prosjektene er gjensidig utelukkende i den forstand at bare ett av prosjektene kan meddeles konsesjon etter energiloven. Når det kommer til avklaring av lovlig arealbruk, som er arealplaners viktigste funksjon, er prosjektene *der planavgrensningene* overlapper, ikke nødvendigvis i motstrid. Arealplaner regulerer ikke hvem som kan bygge ut, men hva arealene kan brukes til. Dersom områdereguleringene skulle gi mer detaljerte bestemmelser om f.eks. antall turbiner, plassering eller maksimal tillatt høyde, kan det likevel tenkes at ikke alle prosjektene, der planavgrensningene overlapper, kan realiseres som planlagt innenfor rammen av samtlige tre arealplaner. Som vi har sett ovenfor er det planlagt med ulikt antall turbiner og ulike turbinhøyder i de tre prosjektene.

Ettersom de tre planlagte prosjektene i stor grad overlapper geografisk og er lokalisert i to kommuner, vil vi nedenfor gi en kort samlet oversikt over viktige milepæler i prosessene i disse tre prosjektene.

6.4.1 Prosessene før og i kjølvannet av NVEs prioritering

I Gamvik kommune ble vedtakene om oppstart av områderegulering for alle tre prosjektene fattet i kommunestyret den 13. juni 2024, etter utløpet av fristen for innmeldingen av prosjekter til NVE.⁶³

⁶² [NVE, Nordkyn vindkraftverk.](#)

⁶³ Gamvik kommune, [Saksfremlegg. Planinitiativ for Nordkyn vindkraftverk – Statkraft Energi AS](#) (ref. 24/56-3). Gamvik kommune, Saksfremlegg. [Planinitiativ - Oksefjorden vindkraftverk i Gamvik- og Lebesby kommuner](#) (ref. 24/153-2) og Gamvik kommune, [Saksfremlegg. Planinitiativ for Bjørnviktuva vindkraftverk – Fortum Nordkraft Vind DA](#), (ref. 23/674-4).

Bjørnviktuva vindkraftverk er det prosjektet hvor forslaget til områderegulering ble overlevert kommunene først (i november 2023). For Bjørnviktuva ble planinitiativet behandlet og godkjent for oppstart i Lebesby kommunestyre allerede den 12. desember 2023.⁶⁴ Oppstartsmøte med forslagsstiller ble gjennomført 3. november 2023,⁶⁵ før kommunestyrets beslutning.

Planinitiativet for Nordkyn kraftverk ble mottatt av Lebesby kommune 11. desember 2023, mens planinitiativet for Oksefjorden kraftverk ble mottatt 23. februar 2024. Planinitiativene for Oksefjorden vindkraftanlegg og Nordkyn vindkraftverk ble først behandlet og godkjent for oppstart i kommunestyret den 18. juni 2024,⁶⁶ også her etter utløpet av NVEs frist for innmelding av prosjekter. I begge saksfremlegg for kommunestyret påpekes det følgende:

Lebesby kommune har i sin organisasjon ikke kapasitet til å selv utarbeide områdereguleringsplaner for større vindkraftverk i kommunen. På bakgrunn av dette er det i tråd med Pbl § 12-2 andre ledd gitt føringer om at kommunen overlater til forslagsstiller å forestå områdereguleringen på kommunens vegne.

Vi kan merke oss at oppstartsmøte for Nordkyn vindkraftverk og Oksefjorden vindkraftverk i Lebesby kommune først ble gjennomførte *etter* at planinitiativene hadde blitt godkjent i Lebesby kommunestyre og tatt med videre som to av 11 prioriterte prosjekter av NVE. I referatene fra oppstartsmøtene for disse to prosjektene fremgår det at oppstartsmøtene er gjennomført henholdsvis 27. august 2024 (Nordkyn) og 5. september 2024 (Oksefjorden).⁶⁷

I saksfremlegget for Lebesby kommunestyres behandling av de tre forslagene til områderegulering i juni 2024, er videre prioritering, ikke omtalt nærmere. I saksfremlegget for Gamvik kommunestyres behandling i juni 2024, fremgår det imidlertid følgende:

NVE ber om prioritering av vindkraftprosjekter, og det innebærer at noen prosjekter må gå foran andre. Spørsmålet om prioritering er særlig utledet av at det ikke vil være mulig å realisere mer enn et fåtall nye kraftverk i Øst-Finnmark på grunn av manglende ledig kapasitet i

⁶⁴ Lebesby kommune, [Områderegulering for Bjørnviktuva vindkraftverk - planid 202303 - Områdereguleringsplan PBL § 12-2](#), (ref. 23/1731 – 4)

⁶⁵ Lebesby kommune, [Referat fra oppstartsmøte i plansaker 3. november 2023. Bjørnviktuva vindkraftverk](#).

⁶⁶ Lebesby kommune, [Godkjenning av planinitiativ - Områderegulering for Oksevågen Vindkraftpark - PlanID 202403](#) (ref. 24/258 – 3) og Lebesby kommune, [Godkjenning av planinitiativ - Områderegulering for Plan - Nordkyn vindkraftverk - planid 202305](#) (ref. 23/1896 – 4.)

⁶⁷ Lebesby kommune, [Referat fra oppstartsmøte 27. august 2024 i plansaker. Nordkyn vindkraftverk](#). Lebesby kommune, [Referat fra oppstartsmøte i plansaker 5. september 2024. Oksefjorden vindkraftverk](#).

transmisjonsnettet. Det er administrasjonens vurdering at Gamvik kommunes ikke skal prioritere.. Det bemerkes at det er vanskelig i initiativfasen å vurdere hvordan de ulike vindkraftprosjektene isolert sett kommer ut etter gjennomført konsekvensutredning og medvirkning med rein-driften mv. Dette underbygger en argumentasjon der prioritet ikke nødvendigvis gis tidlig i prosessen, og at da alle vindkraftinitiativene gis samme mulighet til å utarbeide områderegulering i privat regi. I alle tilfeller er kommunen tjent med å samordne planprosessen med NVEs konsesjonsprosess.

De tre planlagte vindkraftprosjektene er som nevnt lokalisert innenfor reinbeitedistrikt 9. I tillegg til disse tre prosjektene, er ytterligere 4 av vindkraftverkene som er prioritert for videre behandling, lokalisert innenfor reinbeitedistrikt 9. At mange tiltakshavere har meldt inn prosjekter innenfor Reinbeitedistrikt 9 antar vi blant annet har en side til at området er pekt ut i den regionale planen for vindkraft fra 2013, som ble lagt til grunn som et av prioriteringskriteriene til NVE.

I samtlige tre meldinger med forslag til områdereguleringer, gis det uttrykk for at tiltakshaverne i en tidlig fase har informert og tatt initiativ til møter med reinbeitedistriktet, men at reinbeitedistriktet på grunn av mange initiativ og manglende ressurser ikke har hatt ønske om å diskutere de enkelte prosjektene før prioriteringen til NVE i juni 2024. Fra meldingen for Oksefjorden vindkraftverk kan en lese:

Forslagsstiller fikk tilbakemelding om at det var et betydelig antall aktører som alle ville ha møter og at man ikke hadde kapasitet i denne fasen. I midten av desember informerte forslagsstiller om at planinitiativ for Nordkyn var oversendt vertskommunene. I løpet av vinteren 2024 ble det formelt opplyst i brev form fra RBD9 at det ikke ville bli prioritert å møte Statkraft eller noen andre vindkraftaktører før NVE sin frist for å sende melding 22.april 2024. Per dato har det vært avholdt ett møte med reinbeitedistrikt 9 Olggut Čorgaš/Oarje-Deatnu. Møtet med reinbeitedistriktet fant sted 2.september 2024 på reinbeitedistriktets initiativ. Distriktets styre var representert i tillegg til distriktets advokat.⁶⁸

Tilsvarende følger av meldingen for Bjørnviktuva vindkraftanlegg:

Tiltakshaver har holdt berørt reinbeitedistrikt (Reinbeitedistrikt 9 - Čorgašnjarga) informert om planene via e-post og telefon. Det har vært tatt initiativ til møter med reinbeitedistriktet. Tilbakemeldingen har vært at på grunn av mange initiativ i deres distrikt, er det svært ressurskrevende med møter på daværende tidspunkt. Det er derfor ikke aktuelt med møter før det er gjort en

⁶⁸ Statkraft, Nordkyn (Čorgaš) vindkraftverk, Oppdatert Planprogram/melding med forslag til Utredningsprogram, 6. september 2024.

prioritering/avklaring på hvilke prosjekter som tas med videre. Reinbeitedistriktet har også vært tydelig på at de er imot alle vindkraftutbygginger som berører deres distrikt.⁶⁹

Fra reinbeitedistrikt 9 ble det 4. juni 2024 sendt en felles uttalelse til de 7 meldte prosjektene innenfor deres distrikt.⁷⁰ Her pekes det på at distriktet ikke har hatt kapasitet til å vurdere de enkelte meldinger i detalj. Videre skriver reinbeitedistriktet:

Det er nødvendig at det store antallet meldte prosjekter reduseres betydelig basert på innspillene fra distriktet, også for å legge til rette for en forsvarlig videre saksbehandling. Som påpekt overfor NVE i møtet 29.11.23 vil det være uhåndterbart for distriktet å forholde seg til mange pågående vindkraftsaker samtidig, inkludert både NVEs konsesjonsprosess og kommunenes arealplansak. NVE skulle se nærmere på dette.

I uttalelsen påpekes det videre hvilke viktige områder som hvert enkelt prosjekt berører, og hvilke områder som er særlig viktig som kalvingsområder og flytte- og trekkleier.

6.4.2 NVEs prioritering og oppdaterte meldinger

Den 24. juni 2024 ble prosjektene prioritert for videre behandling av NVE. For samtlige tre prosjekter anså NVE forholdet til kommunene og den regionale vindkraftplanen som «avklart», mens forholdet til reindriften ble ansett som «uavklart».

I den oppdaterte meldingen for Oksefjorden vindkraftverk, datert 6. september 2024, ble planområdets geografiske omfang er redusert. Av meldingen fremgår det:

Det tredje kriteriet gjelder forholdet til reinbeiteinteressene. Oksefjorden vindkraftverk vil påvirke arealer som brukes av orgašorohat 9/Reinbeitedistrikt 9. I et brev datert 4. juni 2024 til Lebesby kommune gav orgašorohat 9/Reinbeitedistrikt 9 en redegjørelse for sitt syn på hvorledes reindriften blir påvirket av de ulike tiltakene foreslått på Nordkyn. Når det gjelder Oksefjorden vindkraftverk fremgår det i brevet at reindriften anser store deler av det opprinnelige planområdet på Skjøtningsberg som spesielt viktig for reindriften. Et område beliggende nord-øst i det opprinnelige planområdet ble også fremhevet som viktig for reindriften. På bakgrunn av denne uttalelsen fra orgašorohat 9/Reinbeitedistrikt 9, valgte Tiltakshaver å redusere det opprinnelige planområdet ved

⁶⁹Fortum Nordkraft DA, *Bjørnviktuva vindkraftverk, Oppdatert Planprogram med forslag til utredningsprogram*, september 2024, s. 43.

⁷⁰ Dalan advokatfirma DA, *Innmeldte vindkraftprosjekter på Nordkyn – tilbakemelding fra RBD 9 Čorgas*, 4. juni 2024.

å fjerne to av de spesifikke områdene som er fremhevet som utfordrende fra reindriftens side. Det reviderte planområdet er beskrevet i denne oppdaterte meldingen.

Arealene på Skjønningberg som ble tatt ut av tiltakshaver omfattes ikke av planområdene for de to andre prosjektene, Bjørnviktuva og Nordkyn. Vi oppfatter det dit hen at deler av arealene på nord-øst siden som også ble tatt ut, heller ikke er omfattet av de foreslåtte planområdene for Nordkyn vindkraftverk og Bjørnviktuva vindkraftverk.

6.4.3 Felles konsultasjonsmøte i februar 2025

Den 11. februar 2025 ble det gjennomført et felles konsultasjonsmøte med reinbeitedistrikt 9 om samtlige syv prosjekter hvor både NVE, representanter fra Gamvik kommune og Lebesby kommune var representert. Når det gjelder planene for videre prosess på dette tidspunktet, kan vi merke oss følgende fra referatet:

NVE sier at det er ingen plan på nåværende tidspunkt for videre siling, og de vet ikke hvordan det vil foregå i fremtiden. Det drøftes internt rundt problemstillingen om muligheten for direkte forsyning som dagens regelverk ikke tillater (angående H2Carrier og Green Nordic som vil etablere ammoniakk anlegg i direkte tilknytning til vindkraftverkene). Dette er det NVE som avgjør, men det må sjekkes med departementet. Siden kommunen skal behandle plansakene politisk står politikerne i kommunene fritt til å si nei, men NVE har ikke noe hjemmel til å gjøre det samme. RBD9 presiserer at kommunen ikke trenger å vente på at reindriften skal si nei til spesifikke områder før de siler ut noen prosjekter. LK svarer at administrasjonen har prøvd ovenfor politikerne å velge ut noen prosjekter, men at det er et politisk valg som administrasjonen må forholde seg til. Administrasjonen utelukker ikke at det som kommer frem gjennom høringsinnspillene kan bidra til at politikerne velger å ikke gå videre med alle prosjektene. LK understreker at reindriftas innspill vil legges vekt på i kommunens saksbehandling.⁷¹

I lys av det som refereres fra konsultasjonsmøtet, er det viktig å minne om at det er NVE selv som i en tidligere fase har prioritert 11 prosjekter for videre behandling. Ut fra plan- og bygningslovens system, fremstår også diskusjonen som tas opp som noe misvisende. Kommunens oppgave som planmyndighet er som nevnt å ta stilling til om arealer skal avsettes og reguleres til vindkraftformål, ikke å avgjøre hvilket av de tre konkrete vindkraftprosjektene som skal få etablere seg i kommunene. Vi ser her at fokuset er på likebehandling av prosjektene og forslagsstillerne, ikke arealbruken og nyansene i planinitiativene når det kommer til planavgrensning og andre arealmessige spørsmål.

⁷¹ Lebesby kommune, [Referat fra konsultasjonsmøte 11. februar 2025](#) (saksnr: 24/849).

6.4.4 Fastsettelse av felles plan- og utredningsprogram

Planprogrammene for Bjørnviktuva, Nordkyn og Oksefjorden ble fastsatt av Gamvik og Lebesby kommuner i perioden 9-12. april 2025. I saksfremlegget for behandlingen av planprogrammet for Bjørnviktuva i Lebesby kommune fremgår det at tiltakshaver «fastslår at det faktiske arealet som vil bli brukt er omtrent halvparten av det innmeldte planområdet, og at tiltakshaver «har valgt å melde inn et større areal enn det er behov for, for å ha mer fleksibilitet til å gjøre endringer basert på konsekvensutredningene.⁷² Videre påpekes det igjen at:

Reinbeitedistrikt 9 var tydelig på at det er en stor belastning for dem å behandle syv prosjekter, og uttrykte et tydelig ønske om at kommunen begrenser antall prosjekter og ikke går videre med alle syv. NVE har ikke noen plan for en videre siling av prosjekter på nåværende tidspunkt, slik at det er bare kommunen som planmyndighet som har mulighet til å redusere antall prosjekter.⁷³

Som for de øvrige prioriterte prosjektene, fastsatte NVE, etter vedtakene i kommunene, et generelt «plan- og utredningsprogram» for de tre prosjektene, samt et eget utredningsprogram for reindrift spesielt. Når det kommer til Bjørnviktuva, Nordkyn og Oksefjorden er det fra NVEs side lagt opp til samarbeid om kunnskapsgrunnlaget. I NVEs «Bakgrunn for utredningsprogram «Vindkraftprosjekter i Finnmark 2025» fremgår det:⁷⁴

For prosjekter med overlappende areal har vi lagt opp til samarbeid i to grupper:

1. Svartnakken + Skjøtningberg
2. Nordkyn + Bjørnviktuva + Oksefjorden

Det felles kunnskapsgrunnlaget gjelder følgende tema:

- Reindrift
- Naturtyper og vegetasjon
- Fugl
- Kulturminner
- Friluftsliv

Tanken fra NVEs side er at samarbeidet kun skal knytte seg til kunnskapsgrunnlaget. Hvert enkelt prosjekt skal ha separate konsekvensutredninger. Vurderingen av alternative lokaliseringer og planavgrensninger er et tema som skal behandles i konsekvensutredninger. Det kan bli

⁷² Lebesby kommune, Saksfremlegg, [Fastsetting av planprogram - Områderegulering Bjørnviktuva vindkraftverk](#), 22. mars 2025 (arkivreferanse: 23/1731).

⁷³ Lebesby kommune, Saksfremlegg, [Fastsetting av planprogram - Områderegulering Bjørnviktuva vindkraftverk](#), 22. mars 2025 (arkivreferanse: 23/1731)

⁷⁴ NVE, *Bakgrunn for utredningsprogram. Vindkraftprosjekter i Finnmark 2025*, 25. april 2025.

interessant å se hvordan hver enkelt tiltakshaver vurderer alternativer, når det også foreligger alternative planforslag for tilnærmet samme område som utredes av andre tiltakshavere.

7 Diskusjon

7.1 Innledning

Her vil vi trekke opp noen rammer for diskusjoner som vi ser det er grunnlag for å ta i lys av vår gjennomgang av vindkraftsakene i Finnmark, som nå er til behandling hos plan- og konsesjonsmyndighetene. Det er ikke tale om noen uttømmende gjennomgang av mulige diskusjonste-maer. Vi har som siktemål å gi en oversikt over diskusjoner som vi ser i lys av rammene for vår utredning. I et slikt lys er det særlig sentralt å peke på hvordan reindriftsinteresser i plan- og konsesjonsprosesser er ivaretatt i lovgivning og i praksis.

7.2 Lovgivers intensjoner

En klar intensjon med lovendringen i 2023 var å flytte myndighet og makt fra konsesjonsmyndighetene til lokale folkevalgte organer. Slik prosessene er lagt opp i Finnmark fra konsesjonsmyndighetens side fremstår dette i praksis ikke å være en realitet. Konsesjonsmyndighetene har, gjennom beslutningen om felles behandling av initiativ til vindkraftutbygging, hvor også kommunenes innstilling til den konkrete utbygging har vært et avklaringspunkt, i realiteten satt kommunene på sidelinjen som planmyndighet. Dette kan også beskrives som at kommunene selv har satt seg på sidelinjen. Det fremstår som helt tydelig at premissene inn i planarbeidet for kommunens del er om det konkrete prosjektet skal slippe frem eller ikke. I referatene fra oppstartsmøtene er det ingen diskusjon om arealbruken som sådan, herunder alternative arealer for vindkraft. Til kommunens forsvar skal det jo også sies at dette fremstår som helt overflødige vurderinger. Prosessene er langt på vei lagt opp som rene avklaringer med hensyn til ja eller nei til et bestemt vindkraftprosjekt.

I lys av de sakene vi har undersøkt mener vi det det er grunnlag for å stille spørsmål ved om en har innrettet prosessene på en måte som er lojal mot lovgivers intensjon. Et rent rettslig spørsmål er også hva slags beslutning en i realiteten får fra kommunen i en tidligfase, altså lenge før prosessen etter plan- og bygningsloven formelt starter opp. Vi vil igjen understreke at en slik tidlig avklaring fra kommunens side ikke har forankring i plan- og bygningslovens grunntanke om legitimiteten til lokale folkevalgtes beslutninger etter fullført saksbehandling, herunder mulighet for medvirkning. Et annet spørsmål er om det kan være tale om en problematisk forhåndsbinding.

7.3 Kravet til reell medvirkning og konsultasjon

Energimyndighetene har lagt opp til en felles prosess for hele 11 innmeldte vindkraftprosjekter, med til dels overlappende planområder. Dette skaper et svært krevende bilde å få oversikt over. Dette gjelder selvsagt for alle aktører i plan- og konsesjonsprosessene, men skaper slik vi ser det, særlige utfordringer for organisasjoner og organer som er satt til å ivareta samiske interesser. Dette har også NVE tilkjennegitt da prosessen først ble varslet. Det kan blant annet være krevende å sette seg inn i nyanseforskjeller i meldte prosjekter som helt eller delvis overlapper med hverandre geografisk. Vi vil våge den påstand at de mulige *samlede virkningene* av de pågående prosessene er umulig å få oversikt over.

I tillegg er det vanskelig å se at fremgangsmåten med en felles prosess for 11 innmeldte vindkraftprosjekter og prosessen i forkant har vært egnet til å sikre reell konsultasjon på et tidlig nok stadium til at den samiske konsultasjonsparten kan ha hatt en reell mulighet til å påvirke saksgangen jf. sameloven § 4-6.

En kan jo selvsagt argumentere med at en foreløpig er i starten av disse prosessene i disse 11 saken, og at det trolig bare er et fåtall av vindkraftprosjektene som vil få konsesjon. Det synes likevel ikke å være lagt opp til et løp hvor en gjør særlige tiltak for å sikre en prosess hvor det er mulig å holde seg orientert og veien videre, herunder hvordan videre «siling» skal skje. Det er selvsagt også svært uheldig om en i realiteten har låst vurderingene til de 11 innmeldte initiativene. Dette bringer oss over i neste diskusjonspunkt, nemlig innholdet i planprogram og melding.

7.4 Kravet til planprogram og melding

Som vi har sett innledningsvis er et helt sentralt poeng med et planprogram å gjøre rede for hvordan medvirkning fra bestemte grupper som berøres skal sikres. Der det legges opp til en så vidt spesiell prosess som tilfellet er med prosessene som nå pågår i Finnmark, må en kunne forvente grundige vurderinger av hvordan medvirkning fra samiske organisasjoner og organer skal sikres. Det er, slik vi ser det, ikke gjort. Dette har også en side mot innholdet i konsultasjonsplikten. Dette starter imidlertid ikke her. Dette starter allerede på det tidspunktet konsesjonsmyndigheten besluttet at kommunens holdning til de konkrete prosjektene skulle være avgjørende for «utvelgelsen» av prosjekter i Finnmark.

7.5 Kravet til konsekvensutredning

Et annet diskusjonspunkt, i sakene vi har undersøkt, er om det i det hele tatt er lagt opp til en prosess innenfor regelverket om krav til konsekvensutredninger. Den regionale vindkraftplanen

er ikke konsekvensutredet, og de foreslåtte planområdene er lagt ut til LNFR-områder i kommuneplanenes arealdel. Det er hele veien lagt opp til prosjektspesifikke konsekvensutredninger. Vi har vanskelig for å se at kravene til konsekvensutredning av de samlede virkningene av de mulige tiltakene fanges opp, slik prosessen er lagt opp.

Dette har selvsagt en side mot kravet til vurdering av alternativer og sumvirkninger i konsekvensutredningsforskriften, men har også en side mot SP art. 27.

7.6 Forholdet mellom områderegulering og konsesjon

Arealplaner etter plan- og bygningsloven styrer arealbruken, ikke hvem som kan etablere seg innenfor planområdet. En områderegulering er en generell regulering av et område for et bestemt formål, og tilgodeser ikke en bestemt aktør. Dette gjelder også der planforslaget er initiert av en privat part. Den planen som eventuelt vedtas vil dermed verken være den ene eller den andre forslagstillers plan, men kommunens arealplan. Prosessene i Finnmark bærer preg av at arealplanleggingen gjennomføres etter samme tilnærming som konsesjonsprosesser etter energiloven: Det vil si at det ikke bare er hva arealene skal brukes til, men også hvem som skal bygge ut, som i realiteten avgjøres gjennom områdereguleringen. Hvem som får konsesjon til å bygge ut avgjøres av NVE i konsesjonsbehandlingen. En kan si det slik at det er her aktørene «konkurrerer om å få konsesjon til å etablere et vindkraftprosjekt innenfor rammene av kommunens områderegulering. I teorien kan hvem som helst søke om å få innvilget en konsesjon til et vindkraftprosjekt innenfor et område som kommunen har regulert til vindkraftformål, såfremt vindkraftprosjektet også er i tråd med arealformål, planbestemmelser mv. i arealplanen. Etter som forutsetningen i forarbeidene og for Finnmark spesielt, er at planprosess og konsesjonsprosess skal skje parallelt, og er «forbeholdt» 11 prioriterte prosjekter, vil en aktør som er på utsiden av planprosessen og dette systemet, i praksis ha svært vanskelig for å nå opp i konsesjonsprosessen.

At det fra kommunens side igangsettes planprosesser for opptil tre alternative områdereguleringer for samme område, er vi ikke kjent med fra andre områder. Alternative lokaliseringer og planavgrensninger er etter det systemet vi kjenner fra plan- og bygningsrettens område, et tema som må behandles i konsekvensutredninger.

I noen områder med overlappende prosjekter, kan en stille spørsmål ved hvorfor ikke planinitiativene i en tidlig fase ble slått sammen og ble behandlet som ett planforslag som ville åpne for samtlige prosjekter. Svaret ligger nok i at kommunen da måtte ha overtatt planprosessen med det ressursbehovet det ville medføre. Som vi har sett, er manglende ressurser og kapasitet til å

utarbeide egne områdereguleringer, blitt fremhevet av noen av kommunene. En del av forklaringen kan også ligge i NVEs korte frister for å melde inn prosjekter hvor kommunen var innstilt på å vedta en områderegulering.

En prosess hvor kommunene går videre med alternative planer for helt eller delvis samme områder, kan også by på utfordringer med hensyn til «rekkefølgekravet» i energiloven. Områdereguleringen skal vedtas først, før det gis konsesjon. Samtidig er det reelt sett NVE som avgjør *hvilket vindkraftprosjekt* som får konsesjon og dermed lovlig kan etableres. Sett fra NVEs ståsted vil vi tro det er viktig å unngå en situasjon hvor NVE, før konsesjonsvedtaket treffes, først må gi beskjed til kommunene om hvilken områdeplan de skal vedta.

7.7 Oppsummering av diskusjonspunktene

Den prosessen NVE og kommunene som planmyndighet, har lagt opp til når det kommer til vindkraftutbygging i Finnmark fremstår som problematisk. Premissene for og intensjonene bak lovendringen i 2023 synes ikke å være fulgt opp i praksis. En synes å ha en meget pragmatisk tilnærming til prosessene i kommunene, uten særlig blick for den prosessrekkefølgen som er ment å skape tillitt til beslutninger om vindkraftutbygging, herunder en bred og reell lokal beslutningsprosess. Vi ser at vedtakene i kommunene treffes i hast, og i en rekkefølge som ikke følger den normale prosessrekkefølgen, som oppstartsmøter. «Forsøket» som er påbegynt i Finnmark viser klart at tilnærmingen, herunder felles plan- og konsesjonsprosess, og ikke minst en samlet prosess, krever klare føringer fra overordnede myndigheter. Lovgivers tanke (forutsetning) om at slike prosesser skulle forankres gjennom tydelige føringer i forskrift er ikke fulgt opp. Konsekvensene av dette, blant annet med hensyn til prosessenes legitimitet og ivaretagelse av samiske interesser, viser seg tydelig i de sakene vi har undersøkt.

8 Avslutning

De vindkraftprosessene som nå pågår i Finnmark, kan få stor betydning for reindriftsnæringen i Finnmark. I sum er det tale om et betydelig areal som kan bli gjenstand for vindkraftutbygging i fremtiden. Totalt sett er dette trolig de største arealbruksendringene Finnmark noensinne har opplevd. Foreløpig er virkningene av disse utbyggingstiltakene ikke konsekvensutredet. Gjennom de kommende konsekvensutredningene vil trolig virkningene for reindriftsnæringen bli godt belyst. Vi mener prosessene, slik de er gjennomført til nå, uansett er problematiske. Vår vurdering etter å ha satt oss inn i den saksbehandlingen som har skjedd i tre utvalgte Caser, er at det blant annet er grunnlag for bekymring når det kommer til:

- (1) Reell lokaldemokratisk forankring for oppstart av prosesser og underveis i prosesser.

- (2) Reell mulighet for medvirkning fra reindriftsnæringen i en tidligfase, herunder konsultasjon.
- (3) Manglende avklaringer i overordnede planer, herunder konsekvensutredning på overordnet nivå.
- (4) Manglende opplegg rundt det å sikre at planprosessene holdes adskilt fra konsesjonsprosessene.
- (5) Manglende vurderinger av kommunens kapasitet til å drive saksbehandling og oppfølging i vindkraftprosjekter.

Vi er bekymret for at prosjektene vi har undersøkt er kommet skjevt ut fra hoppkanten, og at feilene vanskelig lar seg rette opp i det svevet som nå pågår.

Litteraturliste

Sivilombudet, *Konsesjon til gruvedrift – sakens opplysning*, 2008/961 Finnmark fylkeskommune, *Regional vindkraftplan for Finnmark 2013-2025. 1 Del 1 Fagrapport*:

Jon Gauslaa, *Karnov lovkommentarer til sameloven*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser*, 1. juli 2021

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), *Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder*, 2022.

Kommunal- og distriktsdepartementet og Energidepartementet, *Planlegging og konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg på land*, 2024.

NVE, *Prosjekter som er med videre i konsesjonsprosessen*, 24. juni 2024

[NVE, Bakgrunn for utredningsprogram. Vindkraftprosjekter i Finnmark 2025, 25. april 2025](#)

[NVE, Begrunnelse for utredningsprogram – reindrift. Vindkraftprosjekter i Finnmark, 25. juni 2025](#)

Dokumenter til case-områdene

Reinelva vindkraftverk i Nordkapp kommune

[NVEs oversiktsside for Reinelva vindkraftverk med dokumenter](#)

[Fortum Nordkraft Vind DA, Reinelva vindkraftverk. Planprogram med forslag til utredningsprogram](#), september 2024.

[NVE, NVE tar Reinelva vindkraftverk til videre behandling, 24. juni 2024.](#)

[Nordkapp kommune, Referat fra oppstartsmøte – Områderegulering Reinelva vindkraftverk, 23. august 2024.](#)

[Nordkapp kommune, Saksframlegg. Oppstart av områderegulering for Reinelva vindpark og høring av planprogram/utredningsprogram, 26. august 2024 \(ref. 24/500-10\).](#)

[Fortum Nordkraft Vind, Reinelva vindkraftverk – Merknadsbehandling av høringsinnspill, 12. mars 2025.](#)

[NVE og Nordkapp kommune, Reinelva vindkraftverk. Plan- og utredningsprogram, 25 april 2025 og 27. mars 2025.](#)

Hamnefjell vindkraftverk trinn 3 i Båtsfjord kommune og Rubbedalshøgda vindkraft i Båtsfjord og Berlevåg kommuner

Hamnefjell vindkraftverk trinn 3.

[NVEs oversiktsside for Hamnefjell vindkraftverk, trinn 3 med dokumenter](#)

[Finnmark Kraft AS, Melding med forslag til plan- og utredningsprogram for Hamnefjell vindkraftverk trinn 3, 6. september 2024](#) (oppdatert melding)

Båtsfjord kommune, Referat fra oppstartsmøte i plansaker, juli 2024 (arkivreferanse: 2024/316).

[NVE, NVE tar Hamnefjell vindkraftverk trinn 3 til videre behandling, 24. juni 2024](#)

Båtsfjord kommune, Saksutredning, Oppstart av områderegulering for Hamnefjell vindkraftverk trinn 3, 12. juni 2024 (Arkivreferanse: 2024/316-2).

[NVE, NVE tar Hamnefjell vindkraftverk trinn 3 til videre behandling, 24. juni 2024](#)

[Båtsfjord kommune, Fastsettelse av planprogram – Hamnefjell vindkraftverk trinn 3 – områderegulering, møtedato 10. april 2025 \(arkivreferanse 2024/316-14\)](#)

Båtsfjord kommune og reinbeitedistrikt 7, Protokoll konsultasjonsmøte 12.03.2025 – Hamnefjell vindkraftverk.

Båtsfjord kommune, Vedtak Båtsfjord teknisk utvalg, 10. april 2025.

[NVE og Båtsfjord kommune, Hamnefjell vindkraftverk trinn 3. Plan- og utredningsprogram, 25. april 2025 og 10. april 2025](#)

[NVE, Hamnefjell vindkraftverk trinn 3. Utredningsprogram for reindrift, 25. juni 2025](#)

Rubbedalshøgda vindkraftverk

[NVEs oversiktsside for Rubbedalshøgda vindkraftverk med dokumenter](#)

Berlevåg kommune, Møtereferat etter møte 16. februar 2024, 6. mars 2024 (ref: 24/00135-1).

[Kongsfjord Energi AS/H2Carrier AS, Rubbedalshøgda vindkraftverk Planprogram/melding med forslag til utredningsprogram, 6. september 2024.](#) (oppdatert melding).

[Båtsfjord kommune, Referat fra oppstartsmøte i plansaker \(arkivreferanse: 2024/262\).](#)

[NVE, NVE tar Rubbedalshøgda vindkraftverk til videre behandling, 24. juni 2024](#)

Protokoll fra konsultasjonsmøte mellom Reinbeitedistrikt 7 og Berlevåg kommune den 24. oktober 2024.

Protokoll fra konsultasjonsmøte 30. januar 2025 med Råkkonjårga, reinbeitedistrikt 7, om 420 kV Lebesby Seidafjellet, Rubbedalshøgda vindkraftverk og Hamnefjell 3 vindkraftverk.

[NVE, Berlevåg kommune og Båtsfjord kommune, Rubbedalshøgda vindkraftverk. Plan- og utredningsprogram, 25. april 2025, 11. april 2025 og 10. april 2025.](#)

[NVE, Rubbedalshøgda vindkraftverk. Utredningsprogram for reindrift, 25. juni 2025](#)

Bjørnviktuva vindkraftverk, Oksefjorden vindkraftverk og Nordkyn vindkraftverk i Gamvik og Lebesby kommuner

Dokumenter for samtlige prosjekter

Dalan advokatfirma Da, Innmeldte vindkraftprosjekter på Nordkyn – tilbakemelding fra RBD 9 Čorgas, 4. juni 2024.

Lebesby kommune, [Referat fra konsultasjonsmøte 11. februar 2025](#) (saksnr: 24/849).

Bjørnviktuva vindkraftverk

[NVEs oversiktsside for Bjørnviktuva vindkraftverk med dokumenter](#)

Fortum Nordkraft Vind DA, [Bjørnviktuva vindkraftverk - Planprogram med forslag til utredningsprogram](#), september 2024.

Lebesby kommune, [Referat fra oppstartsmøte i plansaker 3. november 2023. Bjørnviktuva vindkraftverk](#)

Lebesby kommune, [Områderegulering for Bjørnviktuva vindkraftverk - planid 202303 - Områdereguleringsplan PBL § 12-2](#), (ref. 23/1731 – 4)

Gamvik kommune, [Saksfremlegg. Planinitiativ for Bjørnviktuva vindkraftverk – Fortum Nordkraft Vind DA](#), (ref. 23/674-4).

Lebesby kommune, Saksfremlegg, [Fastsetting av planprogram - Områderegulering Bjørnviktuva vindkraftverk](#), 22. mars 2025 (arkivreferanse: 23/1731).

Oksefjorden vindkraftverk

[NVEs oversiktsside for Oksefjorden vindkraftverk med dokumenter](#)

Arktis Energi AS, [Oksefjorden vindkraftverk. Planprogram/melding med forslag til utredningsprogram](#), 6. september 2024.

Gamvik kommune, [Saksfremlegg. Planinitiativ - Oksefjorden vindkraftverk i Gamvik- og Lebesby kommuner](#) (ref. 24/153-2)

Lebesby kommune, Godkjenning av planinitiativ - [Områderegulering for Oksevågen Vindkraftpark - PlanID 202403](#) (ref. 24/258-3)

Lebesby kommune, [Referat fra oppstartsmøte i plansaker 5. september 2024. Oksefjorden vindkraftverk.](#)

Nordkyn vindkraftverk

[NVEs oversiktsside for Bjørnviktuva vindkraftverk med dokumenter](#)

Statkraft, [Planprogram/melding med forslag til utredningsprogram for Nordkyn \(Čorgaš\) vindkraftverk](#), 6. september 2024.

Gamvik kommune, [Saksfremlegg. Planinitiativ for Nordkyn vindkraftverk – Statkraft Energi AS](#) (ref. 24/56-3)

Lebesby kommune, [Godkjenning av planinitiativ - Områderegulering for Plan - Nordkyn vindkraftverk - planid 202305](#) (ref. 23/1896- 4.)

Lebesby kommune, [Referat fra oppstartsmøte 27. august 2024 i plansaker. Nordkyn vindkraftverk](#)