



Universitetet
i Stavanger

FAKULTET FOR UTDANNINGSVITENSKAP OG HUMANIORA

BACHELOROPPGAVE

Studieprogram:

Historie - bachelorstudium

6. semesteret, 2023

<p>Forfatter: Daman Singh Bal</p>	
<p>Veileder: Melina Antonia Buns</p>	
<p>Tittel på bacheloroppgaven: Industri-eventyr eller grønt skifte? – Kompleksitet og ideologi fra det globale til det lokale.</p> <p>Engelsk tittel: Industrial adventure or green transition? – Complexity and ideology from the global to the local.</p>	
<p>Emneord:</p> <p><i>Vindkraft</i></p> <p><i>Energiovergang</i></p> <p><i>Bærekraftig utvikling</i></p> <p><i>Økologisk modernisering</i></p> <p><i>Antroposentrisk-økologisk verdiorden</i></p> <p><i>The proviso of sustainability</i></p>	<p>Antall ord: 6909</p> <p>Antall vedlegg/annet: 0</p> <p>Stavanger, 15.05.2023</p> <p>dato/år</p>

Innholdsfortegnelse

Introduksjon	2
- Avgrensning og problemstilling	3
- Forskningsstatus	4
- Metode og teori	7
- Struktur	8
Historisk bakgrunn og aktører	8
- Mehuken	10
- Harøy	11
- Smøla	13
Teori i praksis	18
Konklusjoner	21
Litteratur	22
Kilder	23

Introduksjon

De siste årene har det vært flere nyhetsoppslag om menneskerettighetsbruddet som Norge ble dømt i høyesterett for på Fosen. Konesjonen for vindkraftverket der ble gitt i 2010, rundt ett tiår tidligere enn perioden for min problemstilling. Denne saken har fått store ringvirkninger, og er fortsatt ekstremt kontroversiell, blant annet fordi vindkraftverket fortsatt er i aktiv funksjon.¹ Man stanset for øvrig behandling av konsesjoner for vindkraft på land i 2019. I 2022 ønsket regjeringen Støre at man skulle gjenoppta konsesjonsbehandling for vindkraft, men med et regelverk som tillot langt større medbestemmelsesrett for de berørte kommunene.² Siden slutten av andre verdenskrig ble det skrevet stadig flere historiefaglige bidrag som har utvidet

¹ Susan Funderud Skogvang, «Fosen-saken,» Hentet 14. mai 2023 fra <https://snl.no/Fosen-saken>.

² Bjørnar Hjellen, Lenja Jarstad og Kristian Skårdalsmo, «Regjeringen åpner for mer vindkraft på land,» *Norsk rikskringkasting*, 8. april 2022. Hentet 14. mai 2023 fra <https://www.nrk.no/norge/regjeringen-apner-for-mer-vindkraft-pa-land-1.15926046>.

horisonten for forhold mellom individets valg og samfunnets energibruk- og behov sine effekter på *naturen*. Politiske prosesser i både nasjonale, og det internasjonale samfunn sin relasjon til energi, forbruk, økonomiske og tekniske virkeligheter, samt en stadig dypere forståelse av konsekvenser for klima og miljø, aktualiserer vedvarende diskusjon om en globalisert menneskehet sin rolle i det hele. Som et vesalt bidrag på i diskusjonen, vil jeg drøfte forholdet mellom begrepene bærekraftig utvikling, økologisk moderniseringsteori, natur og økologi i samfunnsvitenskapelig og historiefaglig bruk, samt vurdere en hypotetisk *antroposentrisk-økologisk verdiorden* for å bedre forstå hvorfor regjeringene Jagland og Bondevik I i perioden 1997-1999 sin politikk ledet til konsesjoner for norsk vindkraft på land.

Avgrensning og problemstilling

Jeg har valgt å avgrense studien til tre av de tidligste vindkraftverkene i Norge for å knytte konsesjonene til Agenda 21 som vedtatt under de *Forente Nasjoners konferanse for miljø og utvikling* i Rio 1992. Fem år senere, 11 desember 1997, skrev Norge sammen med andre medlemsland under på Kyoto-protokollen. Ikke før 16. februar 2005 var denne avtalen blitt fullstendig ratifisert av alle landene. Agenda 21 (også Lokal Agenda 21, heretter LA 21) og Kyoto-protokollen ble begge forholdsvis raskt fulgt opp av regjeringene Jagland og Bondevik I mellom 1996-1999. Jeg bruker det jeg mener er de tre mest relevante stortingsmeldingene i perioden for å forstå regjeringene - og dermed Norges vassdrags- og energiverk, NVE - sine intensjoner i forhold til miljøvern og bærekraftig utvikling, den nasjonale energipolitikken, og oppfølging av Kyoto-protokollen. Norges vassdrags- og energidirektorat er konsesjonsmyndighet for norske energiressurser.³ Direktoratet ble i 1986 redusert når Statkraftverkene ble skilt ut fra NVE for å effektivisere driften av begge.⁴ Som øverste myndighet i konsesjonssaker fungerer NVE som en kobling mellom energipolitikken nasjonalt og kommunalt, og direktoratets vurderinger i konsesjonssaker lå, som jeg skal vise, til grunn for prioritering mellom interessene til industri, lokalbefolkning, flora og fauna. Direktoratet fikk sitt ansvar ytterligere redusert når det kom en liberalisering av energiloven i 1990.⁵ Ved å studere argumentasjonen i konsesjonssaker for vindkraft på land som ble behandlet av NVE vil jeg vise hvordan de var en konsekvens av den internasjonale politikken. Min hypotese er at

³ Energiloven, § 2-1, 1990.

⁴ Yngve Nilsen og Lars Thue, *Statens kraft 1965-2006: Miljø og marked* (Oslo: Universitetsforlaget, 2006), 239.

⁵ Nilsen og Thue, *Statens kraft*, 19.

konkret handling for å følge opp de internasjonale forpliktelsene, og verktøyene den ble utført med, kan ha bidratt til å undergrave det som av enkelte har blitt identifisert som et ufravikelig prinsipp i oppnåelse av *bærekraftig utvikling: the proviso of sustainability*.⁶ Utvalget av konsesjonssaker måtte for øvrig begrenses etter visse hensyn, blant dem plass.⁷ Med konsesjonsdokumentene for kraftverkene Sandøy/Harøy, Mehuken I og Smøla skal jeg dermed besvare følgende problemstilling:

Var oversettelsen av internasjonale avtaler til konsesjonssakene for vindkraft på land i Norge i perioden 1998-2000 mest preget av handling i tråd med *økologisk moderniseringsteori* og dens fravær av *forbehold om bærekraft*, og i hvilken grad var elementer som kan tilskrives en eventuell *antroposentrisk-økologisk verdiorden* viktige for prosessen?

Forskningsstatus

Problemstillingen min finnes i et krysningspunkt for flere fagfelt. Jeg har derfor forholdt meg til relativt variert litteratur, fra forskere både i og utenfor historiefaget, for å besvare min problemstilling. Norsk historiker Yngve Nilsen, som i 2006 skrev artikkelen "Ideologi eller kompleksitet: Motstand mot vannkraftutbygging i Norge i 1970-årene", forklarer at forskning om energiproduksjon i Norge lenge var preget av arbeidet og empirien til samfunnsvitere og sosiologer.⁸ Han argumenterte for at utviklingen fra å tenke «komponent til å tenke system» og kompleksitet som oppstår fra dette, bedre forklarer den vedvarende problematikken med utbyggingsmotstand.⁹ Hans advarsel istemmes av historiker Kristin Asdal, som også advarte mot å forklare slike konflikter med en bølge av «grønn ideologi».¹⁰ Asdal sine post-

⁶ Oluf Langhelle, «Why ecological modernization and sustainable development should not be conflated,» *Journal of Environmental Policy and Planning*, 2, 4 (2000): 307, <https://doi.org/10.1080/714038563>.

⁷ Jeg var både avhengig av å ha tilgang på relevante konsesjonsdokumenter for kraftverkene, og ønsket en kronologisk relevant kobling til norske politikere sin oppfølging av LA 21 og Kyoto-protokollen. For meg vil konsesjonssakene jeg bruker dermed være mer åpenbart koblet til internasjonaliseringen av bærekraftig utvikling og økologisk moderniseringsteori gjennom 1990-tallet. For ordens skyld kan nevnes at jeg har utelatt de potensielt relevante konsesjonssakene for første turbin på Hundhammerfjellet i 1998, og for den betydelige Havøygavlen vindpark i 2002. Grunnen var lik for begge; Jeg kunne ikke finne nødvendige konsesjonsdokumenter for disse vindparkene. For Havøygavlen vindpark fant jeg kun konsesjonssaken for reetableringen av vindparken i 2018.

⁸ Nilsen, Yngve. "Ideologi eller kompleksitet? Motstand mot vannkraftutbygging i Norge i 1970-årene." *Historisk Tidsskrift* 87, 1 (2008): 62. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2944-2008-01-04>.

⁹ Nilsen, "Ideologi eller kompleksitet," 67.

¹⁰ Nilsen, "Ideologi eller kompleksitet," 63.

konstruktivistiske utfordringer til og diskurs om natur- og økologi-begrepet kommer jeg tilbake til. Artikkelen til Nilsen bygget på boken *Statens kraft 1965-2006*, der han sammen med historiker Lars Thue skrev siste del av en bedriftshistorie om Statkraft. Nilsen drøfter miljøpolitikk i forbindelse med kraftutvikling i en internasjonal kontekst i kapittel 2 og 3. Han forklarer at det var oljekrisen på 1970-tallet som utløste internasjonaliseringen av energispørsmålet, og den fikk raskt følge av miljøspørsmålet.¹¹ Nilsen var som nevnt skeptisk til ideologi som forklaring på motstanden mot vannkraftutbygging, men han vedgikk at økologisk ideologi i alle fall potensielt var blitt en relevant faktor i for eksempel Mardøla-aksjonen.¹² Thue har lagt merke til det samme forholdet med tidlig litteratur som Nilsen, og så seg nødt til å hovedsakelig bruke samfunnsvitenskapelige arbeider som empiri i *Etterkrigshistorisk register no. 5*.¹³ Jeg mener at prosessen for de første vindkraftkonsesjonene på slutten av 1990-tallet kan - i likhet med utbyggingskonfliktene i 1970-årene - drøftes med utgangspunkt i Nilsen sin artikkel om ideologi og kompleksitet, systemer og overganger. Den tyske sosiologen Stefan Cihan Aykut viste i kapittelet «Energy Futures» i *The Struggle for the Long Term in Transnational Science and Politics: Forging the Future* at matematiske, vitenskapelige projeksjoner om økonomi og energibruk/-behov i Tyskland har blitt brukt til å både forme og rettferdiggjøre tanken om at økonomisk vekst og energiforbruk ikke var uløselig knyttet til hverandre.¹⁴ Tendensen til å forstå energi- og miljøhistorie i sammenheng ser man også i to konferanser i Frankrike i 2016 og 2018, noe historiker Geneviève Massard-Guilbaud nevner i sin historiografi i *Journal of Energy History*.¹⁵ Massard-Guilbaud sin sentrale tese i artikkelen er at nyere engelskspråklig historiografi på energifeltet har fått fokus på å forstå systemer og overganger mellom dem.¹⁶ Massard-Guilbaud forklarer at denne endringen er et viktig toneskifte, og en invitasjon for historikere til å yte flere bidrag om betydningen av globale klimaendringer for energioverganger og samfunn.¹⁷ Jeg skal forsøke å forstå motivene bak og prosessen rundt en planlagt energiovergang til fornybare produksjonskilder i Norge. I 2003

¹¹ Nilsen og Thue, *Statens Kraft*, 122.

¹² Nilsen, "Ideologi eller kompleksitet," 71.

¹³ Lars Thue, "Elforsyning og kraftutbygging som etterkrigshistorisk forskningsfelt," 3.

¹⁴ Stefan Cihan Aykut, "Energy futures from the social market economy to the Energiewende: The politicization of West German energy debates, 1950-1990," i *The Struggle for the Long Term in Transnational Science and Politics: Forging the Future*, redigert av Jenny Andersson, Egle Rindzevičiūtė, (New York: Routledge, 2015). 120-121.

¹⁵ Geneviève Massard-Guilbaud, "From the history of sources and sectors to the history of systems and transitions: How the history of energy has been written in France and beyond", *Journal of Energy History/Revue d'Histoire de l'Énergie [Online]*, no. 1 (2018): 4, energyhistory.eu/en/node/88

¹⁶ Massard-Guilbaud, "From the history of sources and sectors," 4.

¹⁷ Massard-Guilbaud, "From the history of sources and sectors," 23.

skrev norsk historiker Kristin Asdal artikkelen «The Problematic Nature of Nature: The Post-Constructivist Challenge to Environmental History», der hun problematiserer bruken av både natur- og økologi-begrepene. Her diskuterer hun blant annet post-konstruktivistene og vitenskapshistorikerne Bruno Latour og Donna Haraway sine synspunkter om at man kun kan anvende disse begrepene ved å i noen grad re-konstruere hva natur og økosystem er, samt konklusjonen om at vi aldri egentlig kan adskille oss fra dem og dermed studere dem utenifra, objektivt eller vitenskapelig.¹⁸ Asdal selv behandlet senere spørsmålet mer grundig i sin bok *Naturens politikk – politikken natur*. Særlig i kapittel fem og seks vies konstruksjonen av natur som noe *regjerlig* og mulig å *forvalte* av en moderne stat mye velfortjent oppmerksomhet.¹⁹ Til sist vil jeg nevne samfunnsviter Oluf Langhelle sin diskurs om forskjellene mellom *økologisk moderniseringsteori* og *bærekraftig utvikling*. I artikkelen «Why ecological modernization and sustainable development should not be conflated» forklarer Langhelle at slik økologisk moderniseringsteori vanligvis omtales i en ofte tvetydig litteratur, generelt fremstår det som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig del av bærekraftig utvikling slik det defineres i *Verdenskommisjonen for Miljø og Utvikling*.²⁰ Blant forskjellene Langhelle har identifisert er økologisk moderniseringsteori sitt mer avgrensede fokus på samarbeid mellom industri og stat gjennom økonomiske prosesser, sterkere tro på teknologiske løsninger, og mer uklare teoretiske hindre for oppmuntring til videre vekst (fravær av bærekrafts-begrensningen – *the proviso of sustainability*).²¹ Dette *forbeholdet om bærekraft* som det kan kalles på norsk ble definert av statsviter Raino Malnes som et begrensende prinsipp på det generelle målet om *utvikling* som inngår i bærekraftig utvikling.²² Forskjellene mellom bærekraftig utvikling og økologisk modernisering blir drøftet i del to av hoveddelen - analysen - i oppgaven min. Der vil jeg også teste om en hypotese av en antroposentrisk-økologisk verdiorden i offentlig legitimering kan bidra til å forstå disse prosessene bedre.

¹⁸ Kristin Asdal, "The Problematic Nature of Nature: The Post-Constructivist Challenge to Environmental History," *History and Theory*, 42, 4 (2003): 73, <https://doi.org/10.1046/j.1468-2303.2003.00257.x>; Ibid., 66-67.

¹⁹ Kristin Asdal, *Naturens politikk – politikken natur* (Oslo: Universitetsforlaget, 2011), 139-211.

²⁰ Langhelle, «Ecological modernization and sustainable development,» 318.

²¹ Langhelle, «Ecological modernization and sustainable development,» 307 og 312.

²² Raino Malnes, *The environment and duties to future generations: An elaboration on 'sustainable development'* (Fridtjof Nansen Institute, 1990), 5.

Metode og teori

Fordi min problemstilling er grunnleggende tverrfaglig i opphav vil besvarelsen nødvendigvis også bli det. I analysen vil jeg derfor kombinere både samfunnsvitenskapelig, sosiologisk og historisk metode. For å besvare min problemstilling går jeg i dialog med teori fra sosiolog Gisle Andersen, med begrepsdiskurs hos samfunnsviter Oluf Langhelle, samt historikere Kristin Asdal og Yngve Nilsen for å sammenlikne hensyn tatt og argumenter brukt i de valgte konsesjonssakene. Jeg vil underveis vise at konsesjonssakene sitt ideologiske, politiske og historiske bakteppe var konklusjonene i rapporten *Vår felles framtid* som ble presentert i 1987, via Rio-konferansen og intensjonene i Agenda 21 fra 1992, og norske regjeringers konkrete oppfølging av punktene i Kyoto-protokollen fra 1997. Litteraturen jeg samtaler med gir på ulike måter innsikt i hvorfor det var vanskelig å oversette FN sine bærekraftsmål til kommunal politikk, og tar opp diskusjoner om bruk av begreper som ble viktige for min oppgave. Med støtte i Oluf Langhelle sin artikkel vil jeg undersøke forholdene mellom internasjonal politikk og avtaler, og politisk handling i det norskenasjonale- og lokaldemokratiet. En viktig ulikhet mellom begrepene som belyses av Langhelle er økologisk utviklingsteori sitt totale fravær av diskurs om sosial rettferdighet, særlig ovenfor verdens fattige i såkalte utviklingsland, taushet ovenfor den globale dimensjonen, og *bærekraft-prinsippet*.²³ Jeg skal benytte kriterier fra analysen som Gisle Andersen brukte i *Parlamentets natur*, der han opererte med en antroposentrisk-økologisk verdiorden videreutviklet fra franske sosiologer Luc Boltanski og Laurent Thévenot, i sin studie av hvordan argumenter ble legitimert under parlamentariske debatter om norsk petroleums-, og klimapolitikk.²⁴ Den vitenskapelige statusen for det analytiske konseptet var i publikasjonsøyeblikket uavklart for Andersen, men han viste at det kunne være nyttig for å forstå prosessen med legitimering av hensyn tatt i forholdet mellom *antropos* og *oikos*, menneske og hjem.²⁵ Dermed blir det i diskusjonsdelen naturlig å speile Kristin Asdal sin artikkel om post-konstruktivistene sine utfordringer for forståelsen av natur og økologi. Hun løftet frem de to ulike tolkningene av miljøbevegelsens ideologiske natur gitt av Donald Worster og Anna Bramwell. Worster mente at økologi-begrepet var nødvendig for historikere som ønsket «tilgang» på naturen. Det naturvitenskapelige utgangspunktet for studier av økosystemer mente Worster at talte for å lene seg på denne i historiske tilnærminger til natur

²³ Langhelle, «Ecological modernization and sustainable development,» 307.

²⁴ Andersen, *Parlamentets Natur*, 16 og 357-358.

²⁵ Andersen, *Parlamentets Natur*, 347.

og miljø, mens Bramwell kritiserte den økologiske bevegelsen for å ha blitt et anti-menneskelig, anti-vestlig, og irrasjonelt religiøst fenomen.²⁶

Struktur

Min oppgave har mange bestanddeler som kan være krevende å håndtere som en helhet. Hoveddelen vil derfor ha en todelt struktur, der jeg først presenterer det historiske bakteppet og aktørene, med utgangspunkt i fremleggelsen av rapporten *Vår felles framtid* i 1987. Jeg skal vise hvordan internasjonale forpliktelser og strategier ble til konkret handling i konsesjonssakene for vindkraft på land. Jeg vil i del én også gi en kort presentasjon Norges vassdrags- og energidirektorat sin rolle og funksjon i nasjonal energipolitikk, og deretter presentere de tre konsesjonssakene studien er basert på individuelt. Sentralt vil være omfanget av kraftverkene, innkomne høringsinnspill, eventuelle avbøtende tiltak, og vektingen av ulike hensyn.

I del to analyserer jeg konsesjonsdokumentene ved hjelp av teori fra både samfunnsvitenskap og sosiologi. Samfunnsviter Gisle Andersen brukte sin tilpasning av en teoretisk *grønn verdiorden* til en *antroposentrisk-økologisk verdiorden* for å undersøke bruken av grønne verdsettingsprinsipper i norsk parlamentarisk debatt av klimapolitikken på 1990-tallet.²⁷ Selv skal jeg bruke hypotesen som utgangspunkt for å diskutere vektingen og legitimeringen av ulike hensyn. Jeg skal også knytte dette an til en diskusjon av forholdet mellom *bærekraftig utvikling* og *økologisk modernisering*, inspirert av Oluf Langhelle sin artikkel «Why ecological modernization and sustainable development should not be conflated».²⁸ Til slutt vil jeg oppsummere hva jeg har funnet og komme med noen konklusjoner.

Historisk bakgrunn og aktører

Internasjonaliseringen av energi og klimapolitikk på 1970- og 80-tallet skapte et debattklima der Norge og andre nordiske land deltok ivrig og ofte ledet an.²⁹ Norges økende avhengighet av import av både flytende og kablet energi, den økende usikkerheten ovenfor forsyningsevne

²⁶ Kristin Asdal, «The Problematic Nature of Nature,» 65.

²⁷ Andersen, *Parlamentets Natur*, 14.

²⁸ Langhelle, «Ecological modernization and sustainable development,» 303.

²⁹ Nilsen og Thue, *Statens Kraft*, 122-125.

på energi, og lavkonjunktur på slutten av 1970-tallet bidro trolig til å gjøre det aktuelt med en liberalisering av energipolitikken i Norge.³⁰ Ut over det peker Yngve Nilsen i *Statens Kraft* på at aksept for energiprognosearbeid hadde økt betraktelig fra 1970-tallet til 80-tallet.³¹ Dette speiler for øvrig det nevnte fenomenet, drøftet av Stefan Cihan Aykut i «Energy futures from the social market economy to the Energiewende». Der diskuterer han en liknende bruk av vitenskapelige prognoseverktøy for legitimering av handling.³² Den såkalte «Brundtlandkommisjonen» ble satt i 1984 med det formål å vurdere og foreslå løsninger på miljø- og utviklingsproblemer, foreslå former for internasjonalt samarbeid som kan legge til rette for løsningene, og øke forståelsen hos alle fra individ-nivå til regjeringnivå.³³ Utviklingen av bærekraft-begrepet i *Vår felles framtid* la på mange måter grunnen for at medlemslandene i FN vedtok Agenda 21 under Rio-konferansen. Man forsøkte å utvikle strategier som kunne angripe de globale problemene gjennom mobilisering av verdens kommuner. Denne strategien ble kalt Lokal Agenda 21, og i stortingsmeldingene fra regjeringene Jagland og Bondevik I ble den norske oppfølgingen av de internasjonale avtalene formelt formulert. I stortingsmelding nr. 58 *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling – dugnad for framtida* (1996-97) skisserte regjeringen Jagland planen for videreutvikling av MIK (miljøvern i kommunene) i tråd med LA 21.³⁴ Det ble tillatt stor grad av lokal autonomi, og regjeringen spesifiserte et ønske om at det skal være «mest mulig lønnsomt «for bedriftene å opptre miljømessig forsvarlig».³⁵ Disse intensjonene ble tilpasset signeringen av den mer forpliktende Kyotoprotokollen i 1997, og i stortingsmelding nr. 29, *Oppfølging av Kyotoprotokolen* (1997-98), sa regjeringen at utvikling og langsiktig utbygging av blant annet vindkraft ville være en viktig del av løsningen på fremtidig nasjonalt kraftbehov.³⁶ Langsiktig nasjonal konkurransedyktighet på energiproduksjon ble trukket fram som en av formålene med utvikling av kompetanse på områder for ny teknologi, inkludert vindkraft.³⁷ Konesjonsmyndighet for alle saker som har å gjøre med energiproduksjon på nasjonale ressurser i Norge, er altså NVE.³⁸ Direktoratet vurderer konsesjonssøknader, konsekvensutredninger, høringsinnspill og klager opp mot

³⁰ Nilsen og Thue, *Statens Kraft*, 223.

³¹ Nilsen og Thue, *Statens Kraft*, 223.

³² Stefan Cihan Aykut, «Energy futures,» 98 og 120.

³³ Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, *Vår felles framtid*, (Drammen: Tiden Norsk Forlag, 1987), 14.

³⁴ St. meld. 58 (1996-1997), *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling - Dugnad for framtida*, 29.

³⁵ St. meld. 58 (1996-1997), *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*, 30.

³⁶ St. meld. nr. 29 (1997-1998), *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen*, 14.

³⁷ St. meld. nr. 29 (1998-1999), *Om energipolitikken*, 44.

³⁸ Energiloven, § 2-1, 1990,

hverandre og opp mot regjeringens politiske ønsker, og innvilger, avslår eller foreslår avbøtende tiltak. Energiloven av 1990 endret det juridiske rammeverket for norsk energipolitikk i markedsliberal retning.³⁹ Det liberaliserte juridiske rammeverket satte tonen for den norske oppfølgingen av Kyoto-protokollen, som ble gjennom samarbeid mellom industri og kommuner. I stortingsmelding nr. 29 (1998-99) *Om energipolitikken* nevnes aktiv involvering av norsk næringsliv som ønskelig og nødvendig for å nå de bindende langsiktige målene i denne avtalen. For konsesjonssakene sin del ser vi også tett samarbeid mellom kommuner og utbyggere/næringsliv, som viser en klar historisk linje fra strategien i LA 21 til handling på Smøla, Mehuken I og Sandøy/Harøy.

Mehuken

På Mehuken, i det som var Vågsøy kommune (nå Kinn kommune), søkte Kvalheim Kraft AS 20. mai 1998 om å konsesjon for et anlegg med 4,5 MW effekt, fordelt på 6-9 turbiner på 500-750 kW hver. 09. april 1999 spesifiserte Kvalheim Kraft AS at søknaden nå forutsatte 4 turbiner på 100 kW hver.⁴⁰ I høringsinnspill ble følgende saker tatt opp: lynnedslag og jording, truede rovfugler/lokalt fugleliv, vernet myr- og lyngheiområde, fauna/dyreliv, problemer med overspenning på høyspentnettet og forbehold om at Kvalheim Kraft skulle ta ansvaret ved tilfeller fugleliv, og overspenning på høyspentnettet pga. nevnte tidligere problemer. Av de seks innsendte kommentarene hadde tre å gjøre med miljø, i dette tilfelle lokalt fugleliv og vernede områder, mens tre har å gjøre med tidligere erfaringer med overspenning på lokalt høyspentnett. Jeg vil gjennom disse konsesjonssakene vise at det ofte ikke var inngrep i naturen som veide tyngst i vektingen mellom disse ulike hensynene, selv når miljøorganisasjoner og Fylkesmann var enige om at utbyggingen kunne forårsake problemer for truede fuglearter.⁴¹ NVE vektla behovet for å vinne kunnskap om konsekvenser av utbygging ved å *utføre* utbyggelser, som nødvendigvis innebar stor usikkerhet over hva disse ville være.⁴² Inngrepene ble av Fylkesmannen støttet ved å nevne flere avbøtende tiltak som var ment å beskytte interessene til både grunneiere, fugleliv og de vernede områdene nær anlegget. I tillegg anså han området for allerede til dels påvirket, og videre påvirkning var dermed ikke like alvorlig.⁴³ Det lokale

³⁹ Nilsen og Thue, *Statens kraft*, 19 og 283.

⁴⁰ Norges vassdrags- og energidirektorat til Kvalheim Kraft AS og alle høring- og orienteringsinstanser. *Konsesjon for vindkraft på Mehuken i Vågsøy kommune*, NVE 9802110-34 – EK 39/99: 2.

⁴¹ NVE til Kvalheim Kraft, *Konsesjon på Mehuken*, 4 og 7.

⁴² NVE til Kvalheim Kraft, *Konsesjon på Mehuken*, 8.

⁴³ NVE til Kvalheim Kraft, *Konsesjon på Mehuken*, 3-4.

fokuset på både avbøtende tiltak og noen av de uttalte motivene for selve utbyggelsen (mer produksjon av lokal kraft), er for meg indikasjoner på at disse prosessene bar preg av økologisk modernisering.

NVE og Fylkesmannen var stort sett enige i hverandre sine vurderinger, og NVE mente at det ikke var behov for ekstrapredninger om potensielle konsekvenser.⁴⁴ NVE argumenterte med at erfaringer fra andre land og beregninger tatt mht. avstand mellom turbiner ga grunn til å anta "at den omsøkte vindparken ikke ville påvirke trekkende fugl gjennom området i vesentlig grad", men ga kun konsesjon med forbehold om at Kvalheim Kraft sørget for å kartlegge ulike forhold knyttet til fuglebestandene på Mehuken før, under og etter bygging.⁴⁵ Hva som menes med "vesentlig grad" bør her trolig veies opp mot hvilke innvendinger NOF (Norsk Ornitologisk Forening) hadde. De økonomiske forhold som angikk konsesjonen ble drøftet i noe tydeligere detalj i utredningen. Begrunnelsen oppgis til dels å være at simulasjoner fra WASP-programmet - et analyseverktøy for vindkraftindustrien - antydte en lavere produksjonsevne, og dermed dyrere anlegg samlet sett, dersom man bygget der. Dette ble altså vektlagt i konsesjonen.⁴⁶

Harøy

Kraftverket på Harøy ble omsøkt av Sandøy Vindkraft A/S, datterselskap av Sandøy Energi AS 17. april 1998. Anlegget skulle være på totalt 37,50 MW fordelt på fem turbiner, hver på 750 kW.⁴⁷ Det kom 10 høringsinnspill i konsesjonssaken for Sandøy/Harøy, og de omfattet innspill på av utbyggingen vil ha; visuell påvirkning, støy og økonomi; nærhet til kirke og potensielle automatisk beskyttede kulturminner ved vindmølle 1; manglende reguleringsplan, støy/lydforurensing; manglende konsekvensutredning for trekkfugl; høyere energipris for skattebetalerne at energiproduksjon er lav per vindmølle, og henvisning til naboprotester; plassering for nær (350-400) meter; senke verdien på bolig pga. forringelse av landskapet for utsyn og dyreliv, pluss støyproblemer; senke verdien på hus og påføre beboere støy- og støvproblemer.⁴⁸ Sandøy kommune valgte å vente på NVE sin avklaring av plassering av vindturbinene før de fremmet reguleringsplan for vindkraftanlegget. Reguleringsplan ble derfor

⁴⁴ NVE til Kvalheim Kraft, *Konsesjon på Mehuken*, 4 og 11.

⁴⁵ NVE til Kvalheim Kraft, *Konsesjon på Mehuken*, 8.

⁴⁶ NVE til Kvalheim Kraft, *Konsesjon på Mehuken*, 9.

⁴⁷ Norges vassdrags- og energidirektorat til Sandøy Vindkraft A/S.

Notat EK nr. 13/99, *Søknad om vindkraft på Harøy*, NVE 9800767: 1.

⁴⁸ NVE til Kvalheim Kraft, *Konsesjon på Mehuken*, 3-5.

vedtatt i etterkant av konsesjonsvedtaket.⁴⁹ I forhold til mulighetene for energiproduksjon, vurderte NVE at vindforholdene på Harøy ikke var "spesielt gode sammenlignet med de beste stedene langs norskekysten."⁵⁰ Men NVE mente "allikevel at vindressursene er gode nok for å plassere vindkraftverk på Harøy." I konsesjonen mente NVE at støyproblemer påpekt av Statens forurensingstilsyn (SFT) under miljødirektoratet, og på bakgrunn av SFT sine anbefalte tiltak foreslo NVE følgende utbedrende tiltak for støyproblematikken: Plassere vindmøllene 150 meter fra vei, og bruke største mulige rotordiameter. Disse to tiltakene vil begge redusere støynivået, og samlet mente NVE at dette ville være nok til å senke støynivået til den lovlige grenseverdien på 40 dB for alle bortsett fra 2 naboer.⁵¹ Grenseverdiene hos SFT var nemlig ikke absolutte krav i Norge slik de var i Tyskland og Danmark.⁵² Skyggekast ble også nevnt som et potensielt problem, men NVE landet til slutt på at eventuelle skyggekast ville forekomme så sjelden og lite at det ikke var et vesentlig problem.⁵³

I forhold til konsesjonen til Sandøy Vindkraft sine konsekvenser for fugl vurderte NVE at de var moderate.⁵⁴ Til tross for NOF sine advarsler om økt dødelighet blant rovfugl med henvisning til erfaring med rovfugl i USA, valgte NVE å vektlegge erfaringene fra andre land (Danmark) når de konkluderte med at "avstanden til de ulike områdene er stor nok til at vindmøllene ikke vil få vesentlige negative innvirkninger på fuglelivet i området."⁵⁵ NVE vedgikk at vindmølleparken på Harøy var "tenkt plassert midt imellom viktige områder for fugl», men mente likevel at det ikke ville påføre fuglelivet på Harøya «vesentlig».⁵⁶ Dette samsvarer med vurderingene som ble gjort av NVE på Smøla, som er siste og største konsesjonssaken jeg skal drøfte. NOF ba for øvrig om ekstrauredninger mht. konsekvenser for fugleliv og sårbar natur i forkant av konsesjonsvedtak, men NVE mente at erfaringer fra andre land ikke tilsa behov for ekstrauredninger på Harøy. Som på Mehuken I argumenterte NVE med at det ville ha vært "vanskelig å forutsi vindmøllenes innvirkning i dette området før de faktisk er bygget."⁵⁷ NVE henviste så til at Fylkesmannen heller ikke hadde innvendinger om prosjektet eller ønsket ekstrauredninger. Samlet sett vurderte de at Sandøy Vindkraft skulle

⁴⁹ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 2; *ibid.*, 4.

⁵⁰ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 5.

⁵¹ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 7.

⁵² NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 5-6.

⁵³ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 7.

⁵⁴ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 8.

⁵⁵ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 9.

⁵⁶ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 9.

⁵⁷ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 9.

gjennomføre 6-8 dager med feltarbeid for å oppdatere den allerede betydelige kunnskapen om fuglelivet på Harøya. Dette var for å kunne utføre nyttige etterundersøkelser under og etter bygging av anlegget, og så bruke kunnskapsgrunnet fra Harøya i tilsvarende vurderinger andre steder.⁵⁸

Nærmest i forbifarten blir det nevnt at anlegget skal bygges på et myrområde, men hvorvidt det kan være problematisk nevnes ikke i det hele tatt. Dette berører nok en gang problematikken med å gjøre naturinngrep generelt sett, det totale omfanget av konsekvenser vil aldri være helt klart før i etterkant. Har Norge som land bidratt mer, eller mindre til globale klimaendringer på grunn av disse utbyggelsene av vindkraft på land de siste 20 årene? For meg virker det ikke åpenbart at dette har hatt ønsket effekt, særlig når en tar i betraktning nevnte myrområder sitt nå bedre kjente potensiale for utslipp av metangass og potensielle konsekvenser for ulike typer fugl. Man ønsket å plassere noen av vindmøllene lengre borte fra veien og nærliggende kirkebygg, slik at "forlengelse av veiene blir noe dyrere enn først antatt fordi myren stort sett blir dypere desto lenger inn veien går». Med andre ord var det ikke hensyn til myren som begrenset viljen til å bygge lengre vei, men økte kostnader.⁵⁹

Helhetsvurderingene til NVE fremstår som å ha hatt et lokalt fokus mht. dyreliv, økonomi, lokalbefolkning og industri. For økonomien sin del ville utbyggingen redusere uttak både av energi og effekt, og dermed redusere kostnadene i nettet noe.⁶⁰ Medregnet produksjonskostnader ville prosjektet være ulønnsomt for Sandøy Energi AS dersom det ikke ble gitt statlige tilskudd. Det hadde "foreløpig ikke vært mulig å etablere vindkraft i Norge som er konkurransedyktig", og NVE valgte derfor ikke å vektlegge at disse prosjektene skulle være bedriftsøkonomisk lønnsomme.⁶¹ Denne subsidieringen var en del av planlagt politikk for disse prosjektene.⁶² I konklusjonen utdypes det at det var "politisk vilje til å få etablert vindkraft i Norge", til tross for ulønnsomheten før subsidiering. De økonomiske forutsetningene ble ikke ansett for å være et argument mot konsesjon i det hele tatt.⁶³

Smøla

Smøla var den desidert største av konsesjonssakene i min studie, og vil vies forholdsmessig

⁵⁸ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 9.

⁵⁹ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 7; *Ibid.*, 10.

⁶⁰ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 11.

⁶¹ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 11.

⁶² St. meld nr. 29 (1998-1999), *Om energipolitikken*, 22.

⁶³ NVE til Sandøy Vindkraft, *Søknad om vindkraft på Harøy*, 12.

oppmerksomhet. På Smøla behandlet NVE tre søknader for tre potensielle konsesjonærer. Ørntua Vindkraft (AS) søkte 02. mars 1999 om å bygge tre turbiner på 1,3 MW nordvest på Smøla. Nordmøre Energiverk AS (NEAS) søkte 05. januar 2000 med tre alternativer for ulike størrelser og antall vindmøller, som i brev av 27. november 2000 ble avklart til endelig alternativ på 20 vindturbiner på 2 MW hver. Til sist søkte Statskraft SF 25. januar 2000 om å få bygge ut 150 MW vindkraft nordvest på Smøla, samt om 40 MW tenkt som trinn I av II i samme område for senere utbygging. Statskraft SF var for ordens skyld inntil 1986 underordnet NVE som Statskraftverkene.⁶⁴ Trinn I av utbyggingsplanen skulle være 20 turbiner på 2 MW og i trinn II skulle man sette opp ytterligere 50 turbiner med tilsvarende produksjon.⁶⁵ Det var kun søknadene fra NEAS og Statskraft SF som ble behandlet, da Ørntua Vindkraft AS trakk sin søknad 27. november 1999, rundt tre måneder etter at NVE hadde nedsatt konsekvensutrednings-program (heretter KU-program) for søkeren.⁶⁶ Kun Statskraft fikk sin søknad innvilget, hovedsakelig fordi NVE vurderte at deres forslag til å innebære påføre færrest mulig potensielle skadeeffekter på lokalmiljøet i bytte mot størst mulig gevinst produksjonsmessig.⁶⁷ Det kom totalt 49 innspill til NVE i høringsrunden på søknad og konsekvensutredning fra NEAS og Statskraft. Ørntua Vindkraft AS trakk sin søknad to måneder etter at NVE hadde laget plan for konsekvensutredning. Smøla kommune var positive til planene, men kommunestyret vektla å kartlegge konsekvenser av utbyggingen som ser ut til å ha å gjøre med kunnskap om myrområder berørt av utbyggingen.⁶⁸ Kommunen hadde for Statskraft sin konsekvensutredning et ønske om fjerning fra planene av vindmøller nær Dyrnes pga. konflikt med kulturminner og miljø, samt støy for småbruk og hytter på Eineset. Det er også bemerket at konsekvenser for friluftsliv og reiseliv er "mangelfullt utredet".

På begge konsekvensutredningene mente Smøla kommune at begge konsesjonene ville overstige SFTs grenser for støy, at tre vindmøller bør vurderes å tas ut av planene i forhold til kulturminner på Ersnes og Gjeldberg, og ønsket begrensning av bygging av nye veier for å redusere utvasking av humus og fargestoffer i drikkevann. Samlet ønsket kommunen en opprydning i overlappende vindmølleplasseringer i begge søknader, mangelfullt koordinerte

⁶⁴ Nilsen og Thue, *Statens Kraft*, 242.

⁶⁵ NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 2.

⁶⁶ NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 3.

⁶⁷ Norges vassdrags- og energidirektorat. *Vindkraftverk på Smøla - Søknad om konsesjon etter energiloven og konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven*, sak nr. 199704484: 2.

⁶⁸ NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 4.

forslag om posisjon på mastefester, og tilleggsutredning for sumvirkning på rødlistearter som havørn.⁶⁹

Fylkesmannen i Møre og Romsdal frarådet at NVE skulle gi konsesjon for NEAS (Nordmøre Energi AS) sitt forslag om en 40 MW vindpark og for full utbygging etter trinn to som ville resultere i 150 MW samlet for Statkraft. Fylkesmannen kunne derimot akseptere utbyggelse som omsøkt av Statkraft for vindparken på 20 møller med effekt på 20 MW (trinn 1 av planen). Forutsetningen for aksepten var "at tilførselsvegen blir ført inn i vindparken frå sørsida, og at kraftleidninga blir lagt i kabel frå transformatorstasjonen inne i parken og vidare langs vegen til forbi Hinnåavassdraget." Forslag til program for oppfølgende granskinger på allmenne interesser var også en forutsetning for Fylkesmannen, som ba om at eventuell konsesjon skulle inneholde vilkår om slike granskinger.⁷⁰ Som nevnt vektla NVE i sine vurderinger regjeringen Bondevik I sin målsetning om produksjon for vindkraft på land innen 2010. Flere av Fylkesmannen sine innvendinger ble altså klart *ikke* hensyntatt. En av innvendingene fra Fylkesmannen var nemlig at landskapet på Smøla var av "høy landskapsestetisk verdi, og det er sårbart for høye installasjoner fordi det er så flatt". NVE vurderte derimot at selv om "vindparken [klart vil] prege landskapet på Smøla og bli synlig over store deler av øya", så var det likevel "det flate landskapet [som] gjør at vindparken får konsesjon".⁷¹ Dette fordi det av NVE ble oppfattet som "ryddig og avgrenset på tross av størrelsen." Videre var Fylkesmannen bekymret for konsekvenser for fiske, og verdien av området for friluftsliv med vekt på urørte terreng. For meg fremstår det som at man måtte ha forventet noen rimelig alvorlige og åpenbart negative miljøkonsekvenser, eller konsekvenser for kulturminner og lokalbefolkning, før NVE ville ha avslått eller bedt om betydelige endringer av konsesjonen på Smøla for Statkraft. Grunnen til min vurdering er den direkte referansen til regjeringens ønskede politikk i konklusjonen på vedtaket om politisk styring, basert på krav og mål fra Klimakonvensjonen, Rio-erklæringen og Kyotoavtalen, samt det at NEAS fikk avslag på sin konsesjon basert på enkelte slike vurderinger.⁷² I Rio-erklæringen sitt fjerde prinsipp står det at "in order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it."⁷³ Nasjonal og lokal

⁶⁹ NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 4-5.

⁷⁰ NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 5.

⁷¹ NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 2.

⁷² NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 39.

⁷³ Forente Nasjoner, Report on the United Nations Conference on Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992: 2.

implementasjon av dette prinsippet ble justert basert på enkeltlandenes behov og forutsetninger. Norge har relativt gode forutsetninger for flere typer energi, deriblant den velkjente vannkraften. Det fremstår i bestefall som inkonsekvent når NVE innvilger konsesjon på Smøla for å bygge et enormt anlegg med flere bestanddeler, i flere ledd, og uttrykkelig ikke vektlegger lokale miljøhensyn som konsekvenser for rovfugl, myrområder og trivsel for lokalbefolkning. NVE henviser til Stortingsmelding 29 i sin konklusjon, og i stortingsmeldingen vektlegges både Agenda 21, Kyotoprotokollen og FNs klimakonvensjon av 1992. Nøyaktig hvilke vurderinger som ligger bak dette tilsynelatende bruddet på intensjonen i artikkel 4 kan jeg muligens ikke svare på i denne oppgaven, men det vil nok være verdt å merke at det foreligger uansett. Konsekvensutredningen fra Statkraft sa blant annet at 4.5 havørnpar berøres. Ikke bare par i området, men også par som trekker gjennom området ville berøres, som påpekt av Fylkesmannen. Konsekvensutredningen fra NEAS sin søknad projiserte et på tap av 5-8 hekkelokasjoner. Møre og Romsdal fylkeskommune v/Fylkesrådmannen påpekte i brev 19. april 2000 at Fylkeskonservatoren mener det er mangelfullt utredet hvorvidt trinn 1 av den omsøkte konsesjonen til Statkraft vil komme i konflikt med kulturminner. Trinn 2 ville derimot "i større grad berøre kulturminner som både er automatisk fredet og fra nyere tid og potensialet for funn vurderes som stort. Dette er manglende kartlagt for trinn 2."⁷⁴ Blant sentrale myndigheter sine innspill kom Direktoratet for naturforvaltning, som frarådet å innvilge både NEAS sin omsøkte konsesjon, og full konsesjon gitt til Statkraft. DN mente at Statkraft sine konsekvensutredninger ikke var gode nok og pekte på at KU-programmet hadde for svake krav til utredningene, og at de var for generelle til å kunne kartlegge konsekvenser for artene havørn og smålom konkret. Blant disse manglene var at man ikke hadde beskrevet kjente trekk-korridorer for disse artene i det omsøkte området. NVE antok likevel at det ville gå fint med disse artene, og innvilget derfor full konsesjon, med noen modifikasjoner, for Statkraft.⁷⁵ Et Forsknings-, og utviklingsseminar (FoU) ble holdt av NVE og Direktoratet for naturforvaltning i 1999 i Youngsgate Oslo. Formålet var å vurdere konsekvensene av regjeringen Bondevik I sine planer om å bygge ut 3 TWh/år med vindkraftproduksjon i Norge innen år 2010.⁷⁶ Faggruppene som kom med anbefalinger under seminaret mente at videre forskning og utvikling blant annet burde fokusere på å utvikle kriterier for å vekte ulike

⁷⁴ NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 6.

⁷⁵ NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 7.

⁷⁶ Norges vassdrags- og energidirektorat og Direktoratet for naturforvaltning, DN-notat 2000-1, «Konsekvenser av vindkraft for det biologiske mangfoldet,» FoU-seminar 9. november 1999 i Folkets Hus, Youngsgate 11, Oslo: 5.

naturtyper mot hverandre.⁷⁷ Dette er en helt konkret innrømmelse av at dette manglet, noe som for meg er et klart tegn på at disse sakene hadde mer å gjøre med økologisk modernisering enn bærekraftig utvikling, ut fra diskusjonen hos Langhelle. I konsesjonen på Smøla vurderte NVE at faren for fredet fugl var reell, særlig for havørn, men at akkurat på Smøla var bestanden så stor og stabil at det ville være akseptable tap.⁷⁸ Konsekvensutredningen viste at hekkeplasser også for smålom, smølalirype og sangsvaner ble vurdert som i faresonen for å forsvinne ved bygging av kabler og vindmøller. NVE mente altså at utbyggingene ville ha en negativ effekt på havørnbestanden, på Smøla, og potensielt redusere antall hekkende par der med rundt en femdel av datidens bestand. De mente likevel at dette ikke ville betydelig svekke havørnas status i Norge samlet sett, blant annet fordi bestanden var voksende andre steder langs kysten. NVE gikk likevel med på et avbøtende tiltak foreslått av Fylkesmannen, som sa at ledningen skal være en nedgravet jordkabel for å gi noe vern til fuglelivet i området.⁷⁹ Naturhensyn ble dermed gitt en viss verdi i den totale vurderingen, noe som kan være et eksempel på bruk av en antroposentrisk-økologisk verdiorden slik den er formulert hos Gisle Andersen.⁸⁰ En sann verdiorden vil innebære at naturen kan påvirkes av menneskelig aktivitet, men menneskelig aktivitet begrenses også nødvendigvis av det statsviter Raino Malnes kalte *the proviso of sustainability*.⁸¹ Dette *forbeholdet om bærekraft* innebar for både Malnes og statsviter Oluf Langhelle en form for begrensnings av vekst av hensyn til fremtidige generasjoner.⁸² Det betyr strengt forstått at dersom ikke alle fremtidige generasjoner kan øke kraftforbruket sitt slik det nå øker, så bør man ifølge dette prinsippet ikke gjøre det nå heller. Nøyaktig hva dette betyr i praksis ser i stor grad ut til å være hva det har vært vanskelig å definere for offentlig forvaltning. Med dette i tankene kan det fremstå som ironisk at en av de mest populære alternativene til kraftproduksjon i seg selv forårsaket relativt store inngrep i ulike typer landskap som myr, satte offentligheten i konflikt med urbefolkningen i Norge sine rettigheter slik som i Alta og mer nylig på Fosen. Utbyggingene bar som jeg har vist også med seg en ikke ubetydelig risiko for reduksjon av bestander for rødlistede arter. I tillegg kom den da tilsynelatende ukjente problematikken med ødeleggelse av myr der man måtte bygge vei og annet.

⁷⁷ NVE og DN, «Konsekvenser av vindkraft,» 60.

⁷⁸ NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 31.

⁷⁹ NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 32.

⁸⁰ Andersen, *Parlamentets Natur*, 357-358.

⁸¹ Raino Malnes, *The environment and duties*, 5, 7 og 25.

⁸² Langhelle, «Ecological modernization and sustainable development,» 307.

Teori i praksis

Begrepene *bærekraftig utvikling* og *økologisk modernisering* har ikke nødvendigvis hatt helt entydig bruk i litteraturen.⁸³ Likevel kan man ifølge statsviter Oluf Langhelle finne noen generelle fellestrekk. *Bærekraftig utvikling* forstås av Langhelle som uløselig knyttet til *the proviso of sustainability*, og er sammen med rapportens klare globale perspektiv noe som bidrar til å skille begrepet fra økologisk modernisering. Jeg vil forstå begrepet ut fra samme forbehold, heretter *forbeholdet om bærekraft*. Det globale perspektivet er ifølge Langhelle ikke til stede i teori om økologisk modernisering, og det finnes ikke noe kriterium i økologisk moderniseringsteori for å veie ulike miljøhensyn mot hverandre.⁸⁴ Som jeg viste i FoU-seminaret sine anbefalinger så dette ut til å ha vært kjent for en stor andel av seminardeltakerne, som altså var eksperter i ulike relevante forskningsområder og/eller arbeidet i forvaltning.⁸⁵ Det at økologiske hensyn kunne legitimere handling kan ha vært signaler på at grønne verdsetningsprinsipper hadde fått reell eksistens. Å veie ulike miljøhensyn mot hverandre i klimapolitikken var trolig likevel en av de største utfordringene til regjeringen Jagland ved implementering av LA 21, og gjennom konsesjonssakene under regjeringen Bondevik I. At dette ble vanskelig ble blant annet gjort tydelig av flere ulike høringsinstansene sine kritikker som gjelder både plasseringer, hastigheten på utbyggingen, og grundigheten av utredninger for konsesjonssakene på vindkraft som ble behandlet av NVE i Bondevik I sin periode. Markedet sin evne til å fungere som verktøy for å løse miljø- og klimaspørsmål måtte som Asdal påpekte tilrettelegges fra politisk hold, ved at man tok i bruk en rekke tekniske og økonomiske virkemidler, herunder avgifter på fossile brensler.⁸⁶ Rammene for miljø- og klimatiltak nasjonalt ble satt av *Vår felles framtid*. Avgiftene man innførte på fossile brensler skulle bidra både til raskere utvikling av klimavennlig teknologi, og en reduksjon i forbruk på forbrukernivå.⁸⁷ Avgifter (og senere, andre økonomiske virkemidler) ble ansett som mer "automatisk fungerende" enn administrative virkemidler.⁸⁸ Finansdepartementets økonomer signaliserte ifølge Asdal et om at forbrukerne skulle bære den økonomiske kostnaden av

⁸³ Langhelle, «Ecological modernization and sustainable development,» 303 og 305.

⁸⁴ Langhelle, «Ecological modernization and sustainable development,» 312.

⁸⁵ NVE og DN, «Konsekvenser av vindkraft,» 64-65.

⁸⁶ Asdal, *Naturens politikk*, 178.

⁸⁷ Asdal, *Naturens politikk*, 181-182.

⁸⁸ Asdal, *Naturens politikk*, 183.

miljøvern gjennom avgifter, men kompenseres gjennom ulike skattelettelser og reduksjon på andre avgifter.⁸⁹ I stortingsmeldingen *Om energipolitikken* i 1997-98 la regjeringen Bondevik fram et mål om å bygge ut 3 TWh i året med vindkraftproduksjon innen 2010.⁹⁰ I konklusjonen på konsesjonssakene til Ørntua Vindkraft AS, NEAS og Statkraft SF sa NVE følgende:

"Vindparken vil kunne få negative konsekvenser for fuglelivet i området. Dette gjelder spesielt havørn som hekker i eller nært planområdet. NVE kan imidlertid ikke se at konsekvensene for bestanden som helhet på Smøla, vil bli vesentlig påvirket. Miljøkonsekvensene som helhet vurderes som akseptable sett i forhold til nytten av å etablere fornybar energiproduksjon og den nasjonale målsettingen om å bygge ut vindkraft som produserer 3 TWh innen år 2010."

Målet om utbygging av 3 TWh innen 2010 førte altså konkret til utbygging som ville ha både kjente og ukjente negative konsekvenser for lokalmiljøet på Smøla. Hvorfor pekte regjeringen Bondevik ut dette målet? En del av svaret var regjeringen sitt ønske om å ligge i forkant av den teknologiske og økonomiske utviklingen.⁹¹ Avgifter og økonomiske incentiver skulle være de beste virkemidlene for å innfri utviklingsmålene for bærekraft i Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen. Strategien baserte seg på krafthandel på et marked mellom landene for å jevne ut energiprisering. Man snakket tydelig om å spare energi, men samtidig om hvordan bedre energitilgang- og sikkerhet gjennom økt produksjon, et diversifisert marked, og diversifiserte energikilder med mer lokal opprinnelse. Dette skulle man få til gjennom LA 21, som skulle muliggjøre lokale strategier tilpasset enkeltkommuner og på sikt et mindre sentralisert energinett.⁹² Økonomiske virkemidler ble tatt i bruk for få til to mål samtidig: Reduksjon i forbruk, og å bygge ut fornybar energi i Norge. Regjeringen Bondevik I skulle få til det man kalte en «ambisiøs miljøpolitikk» gjennom elavgift, som sammen med økt krafthandel med utlandet ville øke kraftprisene for norske forbrukere og dermed incentivere lavere forbruk.⁹³ Den mente at dette ville være mulig uten å redusere den økonomiske veksten, til dels gjennom skatteletter og reduksjon i andre avgifter.⁹⁴ Dette ville også skape en forventning om utbyggelse av *lønnsom* vindkraft, som uten de høyere kraftprisene bevisst ikke ville ha vært lønnsom. Asdal

⁸⁹ Asdal, *Naturens politikk*, 183.

⁹⁰ St. meld nr. 29 (1998-1999), *Om energipolitikken*, 7.

⁹¹ St. meld nr. 29 (1998-1999), *Om energipolitikken*, 6.

⁹² St. meld nr. 29 (1998-1999), *Om energipolitikken*, 6.

⁹³ St. meld nr. 29 (1998-1999), *Om energipolitikken*, 22, 30-31.

⁹⁴ St. meld nr. 29 (1998-1999), *Om energipolitikken*, 32.

forteller at avgifter likevel ikke i praksis ble noe sentralt virkemiddel i klima- og miljøpolitikken, til tross for at økonomene i finansdepartementet hadde signalisert støtte til virkemiddelet.⁹⁵ Her kan det passe å nevne at rett under to tredjedeler av norsk vindkraft er eid av utenlandske selskaper, noe som ifølge Tax Justice Network Norge sin rapport fra 2021 var en stadig økende andel.⁹⁶ Med andre ord har kommersialiseringen av næringen gjennom tungt subsidiert utbygging i det minste gjort det *ønskelig* for tung utenlandsk kapital å gå inn i norsk energiproduksjon. Hvorvidt dette har hatt ønsket effekt på klima og miljø skal jeg ikke bedømme, men det er nok verdt å notere seg denne utviklingen.

I konsesjonens konklusjon konstaterte NVE at store vindparker som den Statkraft søkte konsesjon for, med de plasseringer det var søkt om, ville medføre et langt mindre konfliktpotensial enn NEAS sin omsøkte konsesjon. Sistnevnte ble altså ikke innvilget konsesjon, ei heller ble Ørntua Vindkraft AS sitt forslag vurdert etter at de trakk sin søknad.⁹⁷

NVE ga instruks til konsesjonær om å foreta registrering av fugl i området innen byggestart, i et opplegg som NVE skulle godkjenne. Det skulle fremlegges plan for oppfølgende undersøkelser, og planen skulle også godkjennes av NVE før driftsstart av vindparken.⁹⁸ Dette anser jeg som grunnleggende økologiske hensyn, med tilknyttede kostnader og uten åpenbart potensiale for økonomisk vinning. Man kan gjerne også tillegge disse hensynene den sivile verdiorden (etterfølgelse av juridisk bindende internasjonale forpliktelser), men deres eksistens og innhold gir grunnlag for å si at man i noen grad beskytter økosystemer fra unødvendig destruksjon (men helst kun der man vurderer det som kostnadseffektivt i forhold til effekt, strid mellom ulike verdiordener). Man ser altså at markedets eller den industrielle verdiorden i noen grad blir utfordret og taper territorium til en eventuell antroposentrisk-økologisk verdiorden fordi man har gjort et forsøk på å gjøre utbyggingen *mer bærekraftig*.

Mangelen på konkrete målsetninger og klare tallfestinger for mål i klimapolitiske spørsmål kan være både en svakhet og en styrke i argumentasjon. Fordi man ikke vet akkurat hvor mye man "kan forurense", er det heller ingen land som føler på et overordnet ansvar for å gjøre så mye som mulig uavhengig av hva andre land bidrar med. Man vet derimot heller ikke *hvor bærekraftig* man må gjøre samfunnet, og på hvor mange ulike nivåer, før man har "oppnådd bærekraft". Uansett fremstår utbyggingen av norsk vindkraft på land sin igangsettelse som et

⁹⁵ Asdal, *Naturens politikk*, 184.

⁹⁶ Tax Justice Network Norway, *Vindkraftens skyggesider: Tiltak mot overskuddsflytting og skjult eierskap* (Oslo, 2021), 12.

⁹⁷ NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 6 og 39.

⁹⁸ NVE, *Vindkraftverk på Smøla*, 40.

mål drevet av to ønsker; Det første var å innfri de internasjonale forpliktelsene underskrevet av Norge og vise at man *gjorde noe* med den nylig konkretiserte problematikken post-*Vår felles framtid*. Det andre var et ønske om å bevare norsk utviklingsevne og konkurransedyktighet på både teknisk kompetanse og produksjon av energi, gjennom å ligge i forkant av både den spådde teknologiutviklingen og forventet energibehov.

Konklusjoner

Å undersøke forhold mellom ideologi og praksis mellom det internasjonale og lokale planet har vært en krevende og komplisert prosess å forsøke i en oppgave som denne, men jeg skal nå samle tankene mine om det jeg har diskutert. Mine funn er at vindkraft på land i Norge verken ble til kun som for «naturen» sin skyld, eller av økonomiske årsaker. Fra *Vår felles framtid*, gjennom Rio-erklæringen og Kyoto-avtalen ble norske planer for en *energivending* (energiovergang til fornybare kilder) utført med det man på den tiden trodde var det mest passende redskap: økonomiske virkemidler. Herunder gikk avgifter og skatteendringer, men også betydelig subsidiering av den da ulønnsomme vindkraftindustrien. De økonomiske virkemidlene ble brukt fordi man mente de ville være bedre enn en prosess styrt av administrative verktøy, jamfør diskusjonen til Kristin Asdal i *Naturens politikk – politikkenes natur*.⁹⁹ På den måten kunne man, uten for mye overformynderi, endre adferdsmønstrene, og forbruket samtidig som man skulle la forbrukeren betale for kostnadene ved overgangen. Det fremstår for meg som forholdsvis velmente forsøk på å finne løsninger på miljø- og klimaproblematikken. Det sies ofte at det fantes en sterk fremtidsoptimisme og tiltro til liberalisme og kapitalisme gjennom 1990-tallet, og dette ser for meg ut til å ha satt sitt preg på politikerne og deres planer i samme tidsperiode. Man så at problemet var alvorlig, enormt komplisert, og ville være krevende å løse. Mange hadde kanskje også en opplevelse av at verden raskt ble et bedre, rikere og mer rettferdig sted etter Sovjetunionens fall.

I de konsesjonssakene og stortingsmeldingene jeg har sett på blir natur og dens bestanddeler målt, utredet, registrert og systematisert. Man gjorde denne kvantifiseringen med det formål å vite hvor mye man hadde av ulike natur-enheter, og hvor mye man kunne risikere å ødelegge. Man gjorde det for å gjøre naturen regulerbar, regjerlig og tilgjengelig for statlig administrasjon, men med en intensjon om å verne. For å beskytte, trodde man, måtte man kontrollere. Havørn

⁹⁹ Kristin Asdal, *Naturens politikk*, 183.

og sangsvaner fikk legitim egenverdi i norsk administrativ debatt. Noen klar tilstedeværelse av et antroposentrisk-økologisk prinsipp som sådan kan jeg ikke påstå å ha bevist, men at noe hensyn til ellers «unyttige» arter som havørn er i seg selv kanskje blant de beste indisiene. I lys av artikkelen til Yngve Nilsen «Ideologi eller kompleksitet,» må jeg konkludere med at kompleksitet som ble understøttet av institusjonalisering av ekspertråd og prognostisering på den ene side, og regionalisering av utbyggingsspørsmål på den annen. Som jeg selv har funnet er det ingen klar tråd mellom økologiske (om enn vitenskapelig grunngitte) målsetninger og praktisk politisk virkelighet. Forsøk på å håndtere og administrere komplekse systemer som samfunn, økonomi og økosystemer ser fortsatt ut til å generere stadig nye komplekse problemer. Spørsmål om hvorfor natur beskyttes, hvordan den legitimeres og hva den er verdt vil trolig fortsette å være en del av samtaler om utvikling og industri i overskuelig framtid. Om man verner artsmangfoldet for naturen sin egen skyld, for å bevare vår egen overlevelsessevne med hensyn til bærekraft, eller fordi man ikke vil frata framtidige generasjoner sjansen til å få oppleve den ganske så regjerlige natur som gjenstår i dag, vil uansett aldri alle konsekvenser kunne forhåndsutredes.

Litteratur

Andersen, Gisle. *Parlamentets Natur: Utviklingen av norsk miljø- og petroleumspolitikk (1945–2013)*. Bergen: Universitetsforlaget, 2017.

Asdal, Kristin. *Naturens politikk – politikken natur*. Oslo: Universitetsforlaget, 2011.

Asdal, Kristin. "The Problematic Nature of Nature: The Post-Constructivist Challenge to Environmental History", *History and Theory*, 42, 4 (2003): 60-74,

<https://doi.org/10.1046/j.1468-2303.2003.00257.x>.

Aykut, Stefan Cihan. "Energy futures from the social market economy to the Energiewende: The politicization of West German energy debates, 1950-1990." I *The Struggle for the Long Term in Transnational Science and Politics: Forging the Future*, redigert av Jenny Andersson, Egle Rindzevičiūtė, 93-144. New York: Routledge, 2015.

Langhelle, Oluf. «Why ecological modernization and sustainable development should not be conflated.» *Journal of Environmental Policy and Planning*, 2, 4 (2000): 303-322.

<https://doi.org/10.1080/714038563>.

Latour, Bruno. «To Modernise or Ecologise? That is the question,» i *Remaking Reality: Nature at the Millenium*, redigert av Bruce Braun, og Noel Castree, 232-253. London: Taylor & Francis Group, 1998.

Massard-Guilbaud, Geneviève. "From the history of sources and sectors to the history of systems and transitions: how the history of energy has been written in France and beyond", *Journal of Energy History/Revue d'Histoire de l'Énergie [Online]*, 1 (2018): <http://energyhistory.eu/en/node/88>.

Nilsen, Yngve og Lars Thue. *Statens kraft 1965-2006: Miljø og marked*. Oslo: Universitetsforlaget, 2006.

Nilsen, Yngve. "Ideologi eller kompleksitet? Motstand mot vannkraftutbygging i Norge i 1970-årene." *Historisk Tidsskrift* 87, 1 (2008): 61-84, <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2944-2008-01-04>.

Malnes, Raino. *The environment and duties to future generations: An elaboration on 'sustainable development'*. Fridtjof Nansen Institute, 1990.

Thue, Lars. «Elforsyning og kraftutbygging som etterkrigshistorisk forskningsfelt» *Etterkrigshistorisk register no. 5*. Bergen: LOS-senteret, 1994.

Kilder

Energiloven. *Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og foredling og bruk av energi m.m.* av 29. juni 1990 nr. 50. <https://lovdata.no/lov/1990-06-29-50>.

Forente Nasjoner. Report on the United Nations Conference on Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992.

Forente Nasjoner. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 1998.

Hjellen, Bjørnar, Lenja Jarstad og Kristian Skårdalsmo. «Regjeringen åpner for mer vindkraft på land.» *Norsk rikskringkasting*. Hentet 14. mai 2023 fra <https://www.nrk.no/norge/regjeringen-apner-for-mer-vindkraft-pa-land-1.15926046>.

Landbruksdirektoratet v/ Aud-Ingrid Krefthing. *Veileder til forskrift om nydyrking*, nr. 1, 2020.

Norges vassdrags- og energidirektorat. *Bakgrunn for vedtak - Vindkraftverk på Smøla*, sak nr. 199704484-164, 199804018-125 og 199804848-33.

Norges vassdrags- og energidirektorat og Direktoratet for naturforvaltning. DN-notat 2000-1, *Konsekvenser av vindkraft for det biologiske mangfoldet*. FoU-seminar 9. november 1999 i Folkets Hus, Youngsgate 11, Oslo.

Norges vassdrags- og energidirektorat til Kvalheim Kraft A/S. Konesjon for vindkraft på Mehuken, NVE 199802110 - ek/tme.

Norges vassdrags- og energidirektorat til Sandøy Vindkraft A/S. Notat EK nr. 13/99; Søknad om vindkraft på Harøy, NVE 9800767.

Norges Riksringkasting/v Bjørnar Hjellen, Lenja Jarstad og Kristian Skårdalsmo. «Regjeringen åpner for mer vindkraft på land.» Publisert 8. april 2022.

Sandøy Energi A/S til Norges vassdrags- og energidirektorat. Søknad om konsesjon for bygging av vindkraftverk på Harøy, vedlegg nr. 98/767-4.

Store norske leksikon/v Susan Funderud Skogvang. «Fosen-saken,» sist oppdatert 2. mars 2023.

Stortingsforhandlinger. Meld. St. 58 (1996-1997), *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling - Dugnad for framtida*.

Stortingsforhandlinger. Meld. st. 29 (1997-1998), *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen*.

Stortingsforhandlinger. Meld. st. 29 (1998-1999), *Om energipolitikken*.

Tax Justice Network Norway. *Vindkraftens skyggesider: Tiltak mot overskuddsflytting og skjult eierskap*. Oslo, 2021.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. *Vår felles framtid* (eng. *Our Common Future*), Drammen: Tiden Norsk Forlag, 1987.