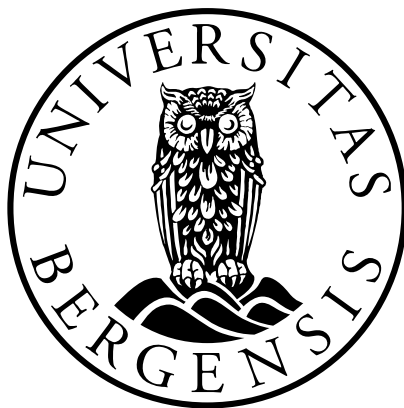


Den offentligrettslige reguleringen av støy fra vindturbiner

Kandidatnummer: 146

Antall ord: 10 401



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

[10.12.2019]

Forord

Jeg vil rette en takk til min veileder Ernst Nordtveit for gode tilbakemeldinger, innspill og for nye måter å belyse problemstillingen på. Takk for å alltid ha hatt en positiv innstilling til arbeidet som ble utført. Takk til NVE for svar på mail. Jeg vil takke alle frivillige på Fantoft som har fått studenttilværelsen min til å bli en tid jeg vil se tilbake på med et smil.

Å skrive masteroppgave har vært en stor utfordring for meg, men det har også krevd mye av familien og nærmeste venner. Jeg vil derfor takke foreldrene mine for å ha støttet meg med oppmuntrende ord, god mat og for å lese igjennom oppgaven. En ekstra takk til pappa for inspirasjon og for å være et godt forbilde gjennom hele min vei mot denne oppgaven. Jeg vil også takke Dennis Osei Kontor for tips, oppmuntring, gode middager i en travel hverdag og for korrektur. Tusen takk til Georgia Karla Costa Barros for å alltid støtte meg når jeg hadde det tungt.

Til slutt vil jeg takke min gode venn og kollega gjennom 5 tøffe år på rettsvitenskap studiet Yara Abdallah Abudayya, uten deg, din positivitet og standhaftighet ville ikke jeg vært hvor jeg er i dag. Spesielt takk for all den tid du har brukt på motivasjon og disiplin.

Forkortelser

dB	Desibel - Måleenheten for lydtrykknivå, er det som kalles lydvolume, lydnivå eller støynivå.
dBA	Desibel-A - En dB-skala som legger størst vekt på de frekvensene ørene oppfatter best. Dette blir mest brukt i støyregelverket.
Enl	Energiloven
Forurl	Forurensningsloven
Fril	Friluftsløven
Gl	Grannelova
GP	Generell plagegrad eller gjennomsnittlig plagegrad - plagegradsskala fra 0 til 1.
GWh	Gigawatttime
Hz	Hertz svingninger pr. sekund, mål for frekvens.
Jl	Jordloven
L_{den}	Støynivå for Day-Evening-Night
L_{night}	Gjennomsnittstøy gjennom natten
$L_{pAeq,24h}$	Gjennomsnittstøy gjennom et døgn
Lydlandskap	den fysiske lyden på det aktuelle område og folks opplevelse av lyden.
MW	Megawatt
Nml	Naturmangfoldloven
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat.
OED	Olje- og energidepartementet

Pbl Plan- og bygningsloven

WHO World Health Organization

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Tema og problemstilling	2
1.3	Rettskilder og metodebruk	2
1.3.1	Alminnelige rettskilder	2
1.3.2	Intervju	3
2	Støyregulering.....	5
2.1	Støyforurensning	5
2.2	Formålet med regulering av støy.....	6
2.3	Vurdering av støynivå	7
3	Utbygging av vindturbiner etter lovverket.....	10
3.1	Typer av vindkraftutbygging.....	10
3.2	Behandling av mindre vindkraftanlegg etter plan- og bygningsloven	12
3.2.1	Behandling av konsesjonspliktig vindkraftanlegg etter energiloven	14
4	Virkningen av støy.....	16
4.1	Støyvirkninger på naboer	16
4.1.1	Rt. 1991 s.1281 (463-91)	17
4.1.2	Behandling av NVE	22
4.1.3	Sammenligning av støybehandling	23
4.2	Støyvirkning på dyrelivet	24
4.3	Støyvirkning på allemannsretten	26
4.4	Avbøtende tiltak for støyvirkninger	29
5	Avslutning.....	31
6	Litteraturliste.....	32
7	Vedlegg.....	37

1 Introduksjon

1.1 Bakgrunn

Energibehovet i verden er i konstant økning på grunn av befolkningsvekst og at flere land går over til en mer automatisert og energikrevende produksjon. Energitilgang er viktig for økonomisk vekst og høy levestandard. Befolkningsvekst og ønske om økonomisk vekst i store deler av verden, skaper et sterkt økende behov for energi. Elektrisitet og spesielt fornybar energi blir stadig viktigere ettersom klimautfordringene har ført til elektrifisering av bilparken, ferjer og tungtransport som fører til økt etterspørsel av elektrisitet. Dette sett i sammenheng med klimautfordringene som oppstår på grunn av bruk av fossile energikilder, har ført til et økt press og ønske om å ta i bruk fornybare energikilder som vindkraft.

Vindmøller og vindkraft blir sett på som en del av løsningen på energibehovet og vi har i Norge sett en kraftig økning i vindkraftproduksjonen, og mange nye anlegg er planlagt. Det er et politisk ønske å ta i bruk karbonfri og bærekraftig produksjon av energi. Vi har også en forpliktelse etter Parisavtalen som forplikter oss til å bidra til å begrense global oppvarming til under 2 °C, men helst 1,5 °C gjennom blant annet utslippskutt som må skje gjennom overgang til fornybar energi.¹ I 2018 var vindkraftproduksjonen på 3,9 TWh². Hvis alle konsesjonene som Norges vassdrags- og energidirektorat og Olje og energi departementet har gitt, blir utnyttet, vil det føre til en forventet produksjon på over 20 TWh.³ Vi snakker derfor om en mangedobling av produksjonen av vindenergi i forhold til dag.

Med en forventet økning i behov for energi og et politisk ønske om mer fornybar energi, vil det bli mer aktuelt å belyse rammeverket forvaltningen har og dens begrensning i forhold til støy fra vindkraftverk. Ønsket om mer fornybar energi kommer blant annet frem i Meld. St 25.(2015-2016) kraft til endring-energipolitikken mot 2030⁴. Det kommer også frem i denne meldingen at de ikke ønsker å fornye elsertifikatsystemet som avsluttes i 2021. Dette er et system som skal garantere ny

¹ Ingvild Ulrikke Jakobsen og Steffen Kallbekken, «Parisavtalen» i Store norske leksikon, 31.oktober.2019. <https://snl.no/Parisavtalen> (Lest 08.desember.2019)

² Kart over vindkraftproduksjon for 2018 i Internasjonal Europeiske Statistikk. <https://www.iea.org/statistics/?country=NOR&isISO=true> (Lest 01.oktober.2019)

³ Norges Vassdrags- og energidirektorat, Ny kraft: Endelige tillatelser og utbygging, tabell D. <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201202014/2858683> (Lest 01.oktober. 2019); Norges Vassdrags- og energidirektoratet, 28,4 TWh ny kraftproduksjon siden 2012, 11.juni2019. <https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-energi/28-4-twh-ny-kraftproduksjon-siden-2012/> (Lest 01.oktober.2019).

⁴Meld. St. 25 (2015–2016) Kraft til endring — Energipolitikken mot 2030.

produksjon av vindkraft ved at en får et el-sertifikat som kan selges til bedrifter som er pålagt å kjøpe disse. El-sertifikatsystemet stimulerer til investering i ny produksjon av vindkraft gjennom å gi en garantipris på toppen av kraftprisen for å kompensere for den økte kostnaden ved bygg og drift. Bortfall av el-sertifikatsystemet vil trolig føre til at vi får en kraftig økning i utbygging av vindkraft frem mot 2021, noe som igjen kan føre til økte konflikter når vindkraftanlegg kommer tettere på befolkningen. Jeg ønsker derfor å drøfte og analysere reglene for å bidra til klargjøring av den rettslige situasjonen.

1.2 Tema og problemstilling

I denne oppgaven skal følgende spørsmål drøftes, behandling av støy fra vindturbiner på land etter offentligrettslig perspektiv eventuelt om dette perspektivet må endres på bakgrunn av samfunnsmessige hensyn.

Formålet med denne oppgaven er å kartlegge om støy fra vindkraftverk- og sammenheng mellom forurensningsloven, statlige retningslinjer, veileder fra miljødirektoratet og NVEs konsesjonsvilkår henger sammen.

1.3 Rettskilder og metodebruk

I denne oppgaven vil det bli redegjort for gjeldende norsk rett og det vil bli tatt i bruk alminnelige juridiske metode for rettsdogmatiske drøftelser.⁵ Rettskildebildet på forurensningsrettens område har sin bakgrunn i lovtekst, forarbeider, forvaltningspraksis, EU direktiv, dommer og reelle hensyn. I tillegg ble det foretatt et intervju.

1.3.1 Alminnelige rettskilder

Forurensningsloven regulerer problemstillingen som er reist i denne oppgaven. Herunder vil det bli satt fokus på tolkning av forurl §§ 6 og 56 i forhold til støyforurensning fra vindturbiner. Forfatteren vil søke støtte i andre rettskilder blant annet forarbeider, forskrifter og veiledninger for disse bestemmelsene. I tillegg skal det drøftes andre relevante rettsregler som plan- og bygningsloven, energiloven og graneloven.

⁵ Eivind Smith og Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 11. utgave.

I utgangspunktet har forarbeider en rettskildemessig vekt ved tolkning av rettsreglene, men i dette tilfellet på grunn av nye forskrifter og rettspraksis som baserer seg på samfunnsutvikling har forarbeidene til Grannelova og Forurensningsloven mistet litt av verdien. Dermed går nye forskrifter som regulerer forurensning foran eldre forarbeider ved tolkning av rettsreglene. Domstols uttalelser vil bli analysert for å belyse problemstillingen. Det finnes ingen andre Høyesterettspraksis enn Rt. 1991 s. 1281 (Jæren folkehøyskole) som tar for seg støyproblematikken rundt vindturbiner.

På grunn av lite rettspraksis og andre rettskilder som regulerer problemstillingen direkte, vil drøftelsen baseres på veiledere og retningslinjer fra forvaltningen. Hovedfokuset vil ligge på tolkning av retningslinjene for behandling av støy i arealplanlegging samt veileder til disse retningslinjene som er utarbeidet av Miljødirektoratet⁶⁷. I tillegg har NVE utarbeidet et nasjonalt rammeverk for regulering av vindkraft «Nasjonalt ramme for vindkraft» og «forslaget til nasjonalt rammeverk for vindkraft 2019». EUs rammedirektiv for støy- direktiv 2002/49 EF vil også være relevant på grunn av våre forpliktelser etter EØS-avtalen.

Retningslinjer er på et overordnet plan verken rettslig bindende eller selvstendige rettskilder, men de kan være relevante hvis de av forvaltningen ved en konsekvent og langvarig bruk blir fulgt. Retningslinjer blir utarbeidet for å ivareta rettsikkerhetsgarantier som forutberegnelighet og likhet i saksbehandling.

1.3.2 Intervju

Jeg har intervjuet en ansatt ved NVE, følgende spørsmål ble stilt til vedkommende:

- Hva er akseptabel støyforurensning?
- Hvilke momenter er av betydning ved vurdering av støy fra vindturbiner?
- Er det mulig å få innsyn i saker hvor støy har vært et viktig tema?
- Er det ulike saksbehandlingsregler for anlegg over og under 10 MW installert effekt?
- Hva slags betydning har søknader om vindkraft i forhold til plassering i gule og røde støysoner?

⁶ T-1442/2016 Miljødirektoratet - Veileder til retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging.

⁷ M-128/2014 Miljødirektoratet – Veileder til retningslinjene for støy.

- Har dere godkjent prosjekter som vil gi over 55 dBA støy for støyfølsom bebyggelse?

2 Støyregulering

I 2.1 skal det redegjøres for bruk av begrepet støyforurensning i forurensningsloven sammenlignet med praksis. Deretter i 2.2 vil det drøftes nærmere om formålet med forurensningsloven og forurensningsforskriften. I 2.3 vil det bli redegjort for reguleringen av støygrenser og støymåling.

2.1 Støyforurensning

Det er underforstått i definisjonen til forarbeidene til forurl § 6 at mennesket er årsaken til forurensningen. Forurensning omfatter blant annet tilførsel av ulike faktorer som væsker, gasser, støy, rystelser, lys og påvirkning av temperaturen som «kan være til skade for miljøet».. Det vil også være et spørsmål for det offentlige om støy i naturen som ikke forstyrrer mennesker i særlig grad, fordi anlegget ligger langt fra folk, likevel kan nektes etter forurensningsloven fordi det fører til naturskade på dyr og fugler. Ordet «miljø» i forurl § 6 skal forstås vidt til å ikke bare gjelde naturmiljøet, men også omfatter tettstedsmiljøer.⁸

Begrepet «støyforurensning» er satt sammen av «støy» og «forurensning». Etter en naturlig språklig forståelse av begrepet «forurensning», kan være enhver form som fører til skade eller ulempe på helse, miljø eller trivsel⁹, og kan forstås som noe som er menneskelig påvirket og eller skapt som ikke ville vært der av naturlige årsaker. Asken fra et vulkanutbrudd vil etter denne definisjonen ikke bli sett på som forurensning, mens asken fra et avfallsbrenneri vil. Tilsvarende gjelder for henholdsvis lyden fra en foss og fra et vindkraftanlegg.

«Støy» er definert som uønsket lyd og kan være helseskadelig. Det har blitt påvist at støy kan føre til eller bidra til stress. Denne påvirkningen kan også skje mens man sover. Stress fra støy kan igjen lede til tidlig død, konsentrasjonsvansker, hjerte- og karsykdommer, søvnforstyrrelse, hypertensjon, tinnitus og ikke minst irritasjon. Støy kan også føre til annen skade på naturmiljøet.¹⁰

⁸ NUT 1977:1 s. 110

⁹ Haakon Thaulow, "Forurensning" 02.oktober.2017. <https://snl.no/forurensning> (Lest 20.september.2019)

¹⁰ European Environment agency, Road traffic remains biggest source of noise pollution in Europe, 24. april.2017. <https://www.eea.europa.eu/highlights/road-traffic-remains-biggest-source> (Lest 20.september.2019)

2.2 Formålet med regulering av støy

Formålet med forurl følger av § 1 som sier at «[...]formål å verne ytre miljø mot forurensning[...]» og «[...]skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger[...] ikke fører til helseskade, går ut over trivselen[...]»¹¹

Hovedregelen i forurl fremgår av § 7 «Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning.» Loven uttrykker et totalforbud mot all form for forurensning. Forbudet gjelder ikke for «alminnelig forurensning», jf. § 8, ved forskrift, jf. § 9, eller ved særskilt tillatelse, jf. § 11.

Når det gis tillatelse til å forurense etter § 11 1. ledd fra forurensningsmyndighetene har de mulighet etter § 16 1. ledd å betinge tillatelsen med avbøtende tiltak som skal redusere forurensningen.

Hva som anses som «forurensning» i rettslig forstand er definert i forurl § 6 1. ledd. Selv om støy er fastslått som forurensning etter forurensningsloven § 6 nr 2, vil det i praksis vurderes først som forurensning når det har overgått et visst støynivå. forurl § 6 stiller ingen krav til konsekvensen av støyet for at det skal falle inn under ordlyden. Derimot vil det kreves at støyet er over et visst nivå for at dette kan gi grunnlag for avslag på utbyggingssøknad eller erstatning for naboer etter forurl § 56.

Forurensningsforskriften fastsetter minstekrav til innendørs støynivå for helårsboliger, barnehager utdannings- og helseinstitusjoner til 42 dBA $L_{pAeq,24h}$ jf §§ 5-2, 5-4 og 5-9. Kapittel 5 fastsetter i tillegg til tiltaksgrenser for innendørs støynivå for de nevnte typer institusjoner og boliger, også krav til handlingsplaner og kartlegging av støy i samsvar med EUs rammedirektiv for støy- direktiv 2002/49 EF.

Hva som vil oppleves som støy vil være betinget av subjektive oppfatninger av et lydbilde. Herunder vil det legges til grunn hva som er den anbefalte støygrensen sett i sammenheng med hvilke typer støy som gjelder. Noen vil oppleve vindkraft som naturødeleggelse, mens andre ser på det som en løsning på klimaendringene. Ulikt syn vil direkte påvirke graden av opplevd støy. En liten andel av befolkningen, ca. 8 %¹² er overfølsomme for lyd, for disse vil selv støy innenfor «akseptable grenser» være plagsomt. I Norge er den fremste kilden til støyforurensning veitrafikkstøy. I 2014 var det nesten 1.9 millioner mennesker som ble utsatt for en gjennomsnittlig støy på over L_{den} 55

¹¹ Lov 1981-03-13 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 1

¹² Merethe Eide og Christian Anker, «Overfølsom for lyder» 29.september.2019. <https://www.helsenett.no/162-sykdommer/hodepine/hodepine/3555-hyperakusis.html> (Lest 05.oktober.2019)

dB(A). Dette tilsvarer ca. 35% av Norges befolkning.¹³ Verdens helseorganisasjon (WHO) har i sin siste rapport anbefalt å redusere støy fra veitrafikk til L_{den} 53 dB og L_{night} 45 dB på natten. De har også et anbefalt støynivå på maks L_{den} 45 dB for vindturbiner.

I Norge er støygrensen for støyfølsom bebyggelse satt til L_{den} 45 dB for vindturbiner. Her kan vindturbiner bygges hvis utbygger gjennomfører avbøtende tiltak. Ved L_{den} 55 dB skal utbygging unngås. Vurdering av grensen til hva som gir krav på erstatning etter forurl § 56 i forhold til retningslinjene og veiledninger, vil bli drøftet nærmere i punkt 2.3.

2.3 Vurdering av støynivå

Støy fra vindmøller oppstår primært ved at vingene skjærer gjennom luften, støynivået vil avhenge av vingspissens hastighet, form, turbulens og antall vindturbiner. Vingenes rotasjon vil variere ut ifra vindhastigheten, dette fører til en vekslende og uforutsigbar støykilde. I en befolkningsundersøkelse fra Sverige ble det funnet sammenheng mellom det å se vindturbinen(e) og det å bli plaget av støy¹⁴. Den konstante støyen kan oppleves som spesielt plagsom og det har derfor blitt utarbeidet støygrenser for vindmøller som skal bygges nær støyfølsom bebyggelse.¹⁵

Vindturbiner lager også maskinstøy eller rentonestøy som er faguttrykket. Dette er støy fra vifter, generatorer og girskifte. Støyet karakteriseres som bredspektret, fra infralyd som ikke er hørbart for det menneskelige øret til hørbart lavfrekvent og høyfrekvent lyd. Rentonestøy fra vindturbiner blir ofte oppfattet som en mer plagsom støy enn annen støy fra vindmøller. Lyden fra vindturbiner skiller seg fra de mest vanlige støykildene i dagens samfunn. Lyden karakteriseres som en pulserende «svisje»-lyd, dette kommer av at lyden er høyest når vingen skjærer ned mot bakken. Det er også snakk om en «stadig støy» i motsetning til veitrafikk og jernbanestøy som ofte er høyest i rush-tiden og på dagtid, mens det om natten er betydelig redusert eller ikke eksisterende.

Støygrensen for vindturbiner har blitt satt til L_{den} 45 dB(A) for utendørsstøy ved støyfølsom bebyggelse. Dette er en betydelig lavere grense enn for trafikkstøy som har en grense på L_{den} 55 dB(A) ved ytterveggen til støyfølsom bebyggelse. Grunnen til lavere støygrense er trolig på grunn av konstant støy og at den oppfattes som mer irriterende enn støy fra for eksempel trafikk.

¹³ Statistikk sentralbyrå, «Flere nordmenn utsatt for støy» 02.desember.2016. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/flere-nordmenn-utsatt-for-stoy> (Lest 10.oktober.2019)

¹⁴ Eja Pedersen og Pernilla Larsman "The impact of visual factors on noise annoyance among people living in the vicinity of wind turbines" (Desember 2008)

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272494408000224?via%3Dihub> (lest 10.oktober.2019)

¹⁵ M-128/2014 Miljødirektoratet – Veileder til retningslinjene for støy.

Grenseverdien er ikke en juridisk fastsatt støygrense, men en anbefaling om maksimalt utendørs støynivå ved nabobebyggelse.¹⁶

Ved måling av støy fra vindturbiner har Norge vedtatt å ta i bruk L_{den} som er et forenklet beregningsverktøy av gjennomsnittstøy i løpet et døgn. L_{den} står for Day Evening Night, hvor støy om kvelden (19-23) og natten (23-7) økes med 5 og 10 dBA ekstra. Ved konsesjonsbehandling har NVE lagt til grunn at man skal ta i bruk «worst-case»-beregninger. Når vindhastigheten er over 8-10 m/s vil vindturbinestøy vanligvis overdøves av naturlig bakgrunnsstøy. En «worst-case» beregning vil derfor ta utgangspunkt i 8 m/s i 10 meters høyde.¹⁷¹⁸

Måling av støy er på grunn av alle variablene en kostbar og vanskelig oppgave, derfor har NVE utarbeidet en «anbefalt minsteavstand». Denne vil regulere hvor nært en kan bygge vindturbiner i forhold til støyfølsom bebyggelse. Det er likevel bare ment som en hjelp for naboer og personer uten støykompetanse. Den anbefalte minsteavstanden har blitt satt lik den de har i Danmark som tilsvarer fire ganger vindturbinens totalhøyde. Støygrensen på L_{den} 45 dBA vil fortsatt gjelde parallelt med minsteavstanden og der hvor det er betydelig støy over grensen er det den som gjelder.

Minsteavstanden kan fravikes hvis huseieren er grunneier til vindturbinen og ønsker den bygget nærmere. I Polen og staten Bayern i Tyskland har de en minsteavstand på ti ganger vindmøllens totalhøyde. Denne høyere grensen, hadde den blitt implementert i Norge ville redusert kraftig antall støyutsatte bygg og muligens eliminert støyplager. På den andre siden ville den satt et større press på utmarksområder med lite eller ingen menneskelige inngrep.¹⁹²⁰

«Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442)» gir retningslinjer for anbefalte støygrenser utendørs fra vindturbiner ved bygging av ny støyfølsom bebyggelse. For innendørs støy er det kravene i byggeteknisk forskrift til plan- og bygningsloven som gjelder. På grunn av reguleringen rundt støy først og fremst omhandler støyfølsom bebyggelse er det mest aktuelt å vurdere de minste vindturbinene som blir behandlet av kommunen gjennom plan og bygningsloven. De fleste konsesjonspliktige vindkraftanleggene plasseres utenfor støyfølsom bebyggelse og er derfor mindre aktuelle.

¹⁶ M-128/2014 Miljødirektoratet – Veileder til retningslinjene for støy.

¹⁷ Direktiv 2002/49/EF - Definert i EUs rammedirektiv for støy.

¹⁸ Norges Vassdrags- og energidirektoratet, Nr. 72/2018 Nasjonal ramme for vindkraft.

¹⁹ Trine Andreassen, «Disse huseierne får slippe vindmøller» 08.september.2018.

<https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/disse-huseierne-far-slippe-vindmoller-1.1199146> (Lest 25.oktober.2019).

²⁰ KILDE Akustikk As, Rapport om Støy fra vindmøller 2000. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008121004085?page=25 (Lest 25.oktober.2019)

T-1442 definerer støyfølsom bebyggelse som boliger, sykehus, pleieinstitusjoner, fritidsboliger, skoler, barnehager, kontorer og overnattingssteder. Den definerer også rom som har støyfølsomt bruksformål, her inngår blant annet soverom, stue og pasientrom.

3 Utbygging av vindturbiner etter lovverket

I dette kapittelet skal det drøftes over de forskjellige typer vindturbiner og hvilke lovverk de er regulert etter.

3.1 Typer av vindkraftutbygging

Saksbehandlingen rundt utbygging av vindkraft er hovedsakelig tosporet; På den ene siden har en vindkraftproduksjon som krever konsesjon og produksjon som er unntatt denne plikten.

Vindkraftutbygging på land er hovedsakelig regulert i enl § 1-1.²¹ Etter enl § 3-1 skal departementet fastsette grensene for når produksjon av elektrisk energi utløser konsesjonsplikt i en forskrift. For vindkraftverk på land er det energilovforskriften som setter grensen for når et anlegg er pliktig til å ha konsesjon for å bygges og driftes. Forskriften setter en nedre grense på 1 MW installert effekt eller mer enn fem vindturbiner. Vindkraftanlegg som overstiger den nedre grensen behandles av NVE, mens det er kommunen hvor vindturbinen(ene) skal plasseres som behandler søknader hvor det ikke er krav om konsesjon. Der hvor kommunen behandler søknaden vil dette gjøres som en plan og bygningssak etter plan- og bygningsloven.²²

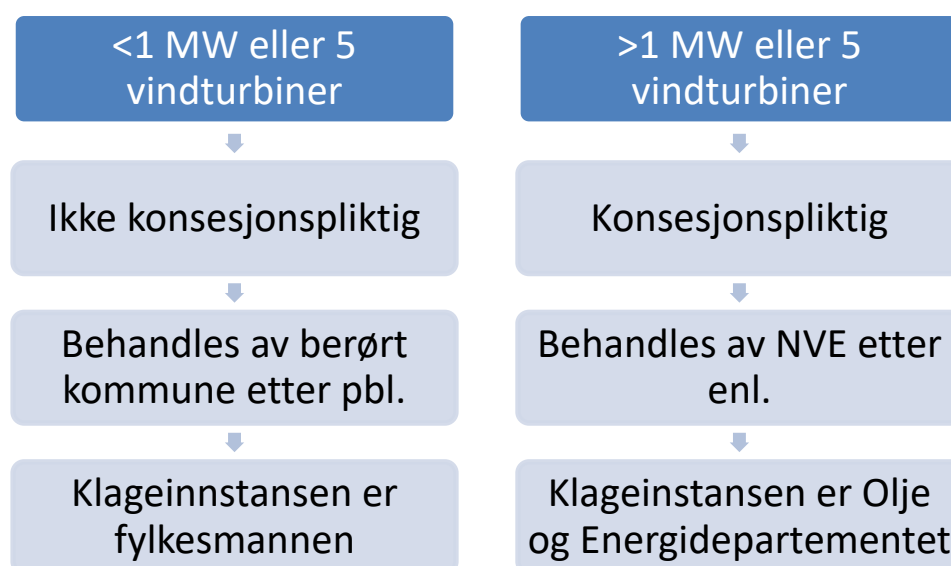


Diagram I – Behandling av søknad basert på vindturbinenes størrelse og antall.

²¹ Lov 1990-06-29 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.(energiloven)

²² Norges Vassdrags- og energidirektoratet, Utbyggere av vindkraftverk må forholde seg til en rekke lover og forvaltningsorgan, 23.april.2019.

Senere i kapittelet skal det drøftes ut ifra størrelsen av vindkraftanlegg som er basert på § 3-1 i energilovforskriften. Dette skille er illustrert i diagram II.

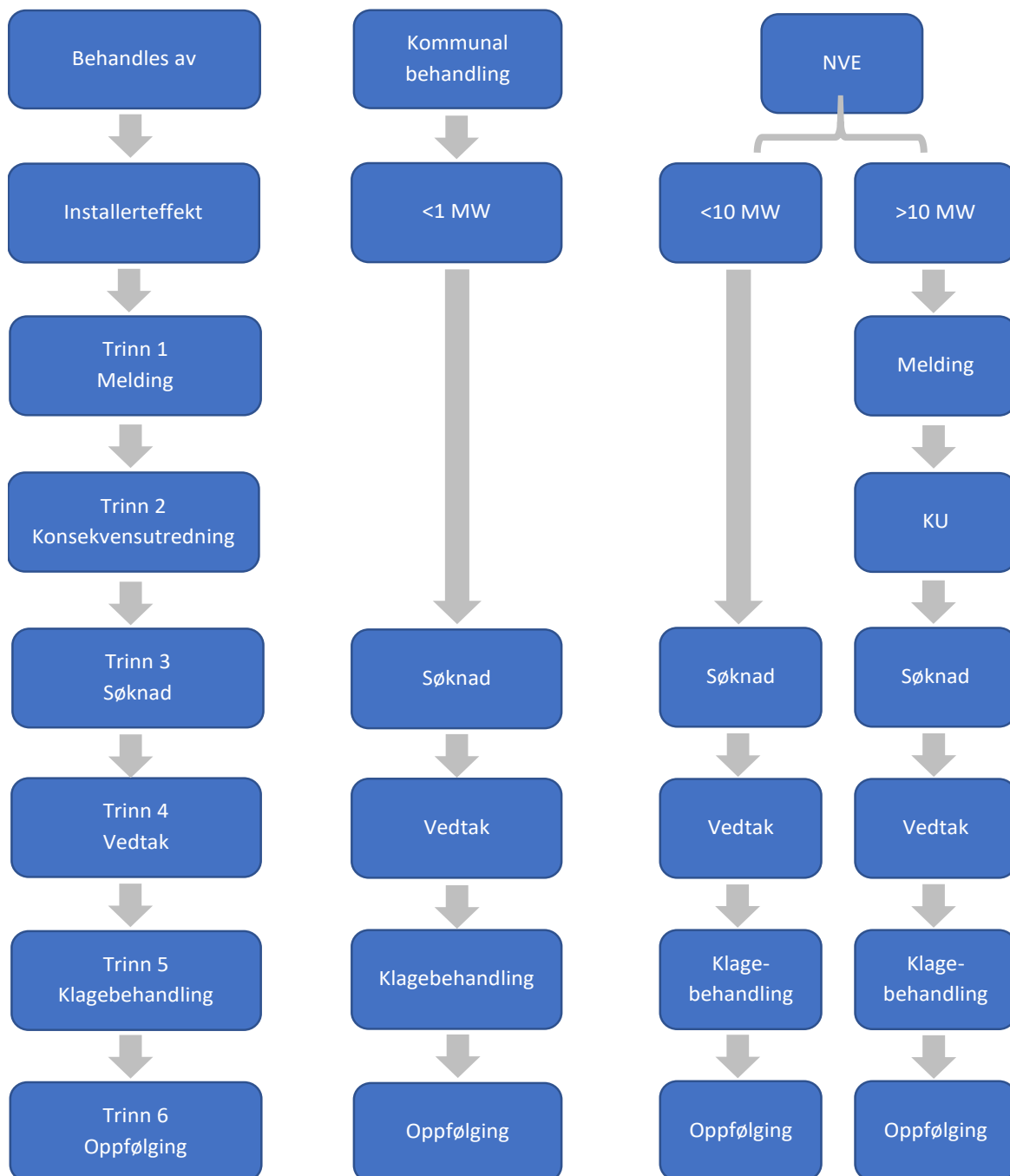


Diagram II- ansvarlig behandlingsinstans basert på energilovforskriften § 3-1

3.2 Behandling av mindre vindkraftanlegg etter plan- og bygningsloven

Lokalt kan små anlegg og enkeltturbiner ha en positiv effekt på energiforsyningen og næringslivet. På et mer nasjonalt og regionalt perspektiv er det foretrukket å bygge større anlegg da disse ofte har lavere samfunns- og miljøkostnader per kWh. Støy fra mindre anlegg og enkeltturbiner er ofte et større problem siden de plasseres nærmere bebygde områder. Små vindturbiner støyer også mer på grunn av høyere turtall.²³

Fra 1.1.2015 har det skjedd en forenkling av konsesjonsreglene i energiloven slik at behandling av mindre vindkraftanlegg på under 1 MW og ikke flere enn fem vindturbiner reguleres etter reglene i pbl jf energilovforskriften § 3-1

Etter pbl § 20-1 er det søknadsplikt ved bygging av enkeltturbiner og mindre vindkraftanlegg. Det vil derfor hovedsakelig kreves at området er regulert til vindkraft og at kommunen har gitt en byggetillatelse før man starter å bygge. Kommunen treffer vedtak i byggesaker og er ansvarlige for at både lokale og nasjonale interesser og hensyn ivaretas. Samtidig vil det ofte være krav om at det er utarbeidet en reguleringsplan jf. pbl § 12-1 hvis det følger av overordnet plan eller anlegget anses som et «større bygge- og anleggstiltak». Der hvor det finnes regionale planer for plassering av vindkraft eller ved interkommunale samarbeid og planstrategier skal disse legges til grunn jf pbl § 8-2. Kommunen kan likevel vurdere å gi dispensasjon fra plan og plankrav jf. pbl. kapittel 19.

Enkeltturbiner eller mindre anlegg kan også falle inn under landbruksbregrepet i landbruks-, natur- og frilufters formål samt reindrift (LNFR-område) jf pbl § 11-7 nr. 5 bokstav a). Det er en forutsetning at vindturbinen(e) brukes til landbruksdrift og at anlegget forsyner hovedsakelig gårdsdriften med strøm. Hvis en vesentlig del av strømmen går til videresalg, faller det utenfor unntaket og må da reguleres etter pbls regler om krav til reguleringsplan eller få dispensasjon fra kravet. Etter pbl § 11-7 nr. 5 bokstav b) kan vindturbiner plasseres som spredt næringsbebyggelse, men det kreves at det da er spesifisert i kommuneplanens arealdel med antall og størrelse. Med bakgrunn i at det er snakk om bebyggelse av vindturbiner i LNFR-område vil jordloven også få anvendelse. Spesielt hvis det er

²³Miljøverndepartement og Olje- og energidepartement, «Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg.» Juni.2007

snakk om å bygge vindkraft på dyrket mark eller dyrkbar mark, det kreves da at man omdisponerer arealet jf j1 § 9 med de begrensinger som § 2 gir.²⁴

Kommunens behandling av mindre vindkraftanlegg og enkeltturbiner vil avhenge av deres ønske, behov og hvilke virkninger det har på samfunnet og miljøet. Det foretas alltid en konkret vurdering og kommunen kan bestemme at det skal avgjøres etter reguleringsplan for større bygg- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Hvis det vurderes som at vindturbinen vil få en ubetydelige virkninger på miljø og samfunn, kan reguleringsplan unnlates.

Kommuneplanens arealdel etter pbl §11-5 angir hovedtrekkene i arealdisponeringen for kommunen, de kan her bestemme hvilke områder de anser som best egnet for utbygging av vindturbiner.

Kommunen kan i arealplanen bestemme at vindturbiner som skal bygges må ha reguleringsplan selv om de skulle falle utenfor pbl § 12-1. Kommunen er pålagt å utarbeide reguleringsplan før det utføres større bygge- og anleggsarbeider. «Større bygge- og anleggsarbeider» er ikke definert i loven eller forarbeidene, det blir da opp til kommunen å foreta en skjønnsmessig vurdering. Det avgjørende blir hva slags konsekvenser et vedtak vil føre til, om det vil fremkalle en vesentlig endring i det aktuelle miljøet både i seg selv og samlet, samt at andre offentlige organer skal få muligheten til å komme med innspill. Berørte parter i saken og andre med rettslig klageinteresse som er uenige med kommunens vedtak om etablering av vindturbiner kan klage til fylkesmannen innen tre uker fra underretningen er kommet frem. Klagen skal stilles til fylkesmannen, men sendes til kommunen. Kommunen skal behandle klagen(e), opprettholdes vedtaket etter en vurdering, skal klagen(e) oversendes til fylkesmannen for en endelig avgjørelse. Fra og med 1.1. 2020 har det blitt besluttet av Stortinget at det i saker som omhandler støy fra vindmøller er kommunene og ikke fylkesmennene som får ansvaret.²⁵

Plikten til utarbeiding av konsekvensutredning etter pbl for vindkraftanlegg på inntil 1 MW følger av forskrift for konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven. I de kommuner som har spesifiserte arealer for utbygging av vindkraft i kommuneplanen eller kommunedelplanen vil det være krav til utredning av konsekvenser på et overordnet plan. Forskrift om konsekvensutredning § 8 krever konsekvensutredning når et tiltak eller plan kan gi «vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Momenter som kan avgjøre om det foreligger en slik vesentlig virkning følger av § 10. For vindturbiner må en se på egenskaper ved turbinen(e). Opptar det store arealer? Videre skal en se

²⁴ Olje- og energidepartementet og kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg» Mai.2015

²⁵ Prop. 91 L (2016-17)

på lokaliseringen og om dette påvirker omgivelsene eller kommer i konflikt med interessene i tredje ledd. De mest relevante momentene for vindturbiner er i forhold til verneområder, områder eller objekter som er fredet etter kulturminneloven, truede dyrearter eller naturtyper samt samisk utmarksnæring eller reindrift. Konsekvenser for befolkningens helse vil også være av betydning spesielt hvis det plasseres i nærheten av støyfølsom bebyggelse.²⁶

Eier av vindkraftanlegg uten konsesjonsplikt skal rapportere til NVE når anlegget har fått endelig tillatelse etter pbl jf energilovforskriften § 3-1.

3.2.1 Behandling av konsesjonspliktig vindkraftanlegg etter energiloven

Etablering av vindkraftanlegg over 1 MW eller 5 vindturbiner er underlagt streng regulering og er konsesjonspliktig etter enl §§ 1-1 og 3-1. Konsesjon er en tillatelse en får fra myndighetene til å utøve en bestemt virksomhet med grunnlag i lovverket. Konsesjonene gis av NVE som har fått ansvaret for behandling av vindkraft på land av Olje og Energidepartementet. Konsesjonen skal sikre at utbygging av kritisk infrastruktur som energiutbygging er, skjer på en så rasjonell og samfunnsmessig nyttig måte som mulig. Konsesjonsplikten skal sikre at allmenne og private interesser blir ivaretatt. Etter forarbeidene vil «allmenne interesser» bestå av bl.a. vitenskap, kultur, naturvern, friluftsliv, landskap, fugletrekk, næringslivsinteresser o.l.²⁷ Konsesjon kan gis til en bestemt person, selskap, lag, kommune eller fylkeskommune jf enl § 2-2 3. ledd. Skulle en få konsesjon har man ingen plikt til å bygge og drifte et vindkraftanlegg i konsesjonstiden, men en får rettigheter til det.

Behandling av konsesjonspliktig vindkraftanlegg er delt inn i to litt forskjellige søknadsprosesser, men de er begge underlagt NVEs saksbehandling. De deles inn etter størrelse i samlet installert kraft, hvor alt over 10 MW krever melding og konsesjonsbehandling etter forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.²⁸ Det er seks steg som må gjennomføres før man kan bygge vindkraftanlegg over 10 MW i installert kraft. Stegene er i kronologisk rekkefølge; Melding, Konsekvensutredning, søknad, vedtak, klagebehandling og oppfølging av konsesjon. Disse stegenes hovedoppgave er å sikre at alle de relevante lovene, forskriftene og retningslinjene blir fulgt slik at forvaltningen kan ta en så veloverveid beslutning som mulig.

²⁶ FOR-2017-06-21 nr. 854, Forskrift om konsekvensutredninger. Sist endret 2018-12-22.

²⁷ Ot.prp.nr 43 (1989-1990) s. 84, Del VIII, Til § 2-1.

²⁸ FOR-2017-06-21 nr. 854, Forskrift om konsekvensutredninger

Som vist på diagram II over, kan anlegg under 10 MW og over 1 MW gå rett på trinn tre som er søknadsprosessen i konsesjonsbehandlingen til NVE. Selv om det ikke er krav til melding eller en egen konsekvensutredning skal vesentlige konsekvenser beskrives. Dette følger av vedlegg II (i) i forskrift om konsekvensutredning.

Hvis det vurderes som at konsesjonen vil føre til «vesentlige virkninger for miljø og samfunn» kreves det at det utarbeides en konsekvensutredning. Faktorer som kan påvirke dette er beskrevet i forskrift for konsekvensutredning § 10. Hvis det blir ansett som at konsesjon vil føre til «vesentlig virkning for miljø og samfunn» kreves det at konsesjonssøker følger saksbehandlingen til de største anleggene over 10 MW installert effekt hvor melding og konsekvensutredning er nødvendig.

4 Virkningen av støy

I dette kapittelet skal forfatteren drøfte metoden som blir brukt ved behandling av de offentlige instansene ved å analysere gjeldende saker og dens påvirkning på mennesker, dyr, fugler og allemannsretten.

4.1 Støyvirkninger på naboer

Den offentligrettslige vurderingen om det skal bygges vindturbiner blir som nevnt behandlet av kommunen eller NVE med bakgrunn i diagram II ovenfor. Støy fra vindmøller er i konsesjonssaker regulert gjennom energiloven (enl.), for de som behandles av kommunen er det regulert etter plan og bygningsloven (pbl.). Etter pbl § 1-3 gjelder kun kapittel 2 og 14 for konsesjonspliktig anlegg etter enl § 3-1 hva som faller innenfor ordlyden følger av Energilovforskriften § 3-1 som nevner tilfellene hvor NVE er konsesjonsbehandler.

Kapittel 14 i pbl regulerer konsekvensutredning, og gjelder for tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. For de største vindkraftanleggene (over 10 MW) følger det av forskrift om konsekvensutredning at det skal foretas en melding og konsekvensutredning om blant annet støy.

For de mellomstore anleggene på opptil 10 MW kreves det i utgangspunktet ikke melding eller konsekvensutredning etter pbl jf energiloven. Det samme gjelder for de minste vindturbinene under 1 MW. Det stilles likevel krav dersom det kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn jf § 10 i forskrift om konsekvensutredning. Støy fra vindmøller er aktuelt å vurdere. Etter T-1442/2016 settes det krav til å lage støykart når man skal bygge vindturbiner. Disse sonene blir delt inn i gul >45 dBA og rød >55 dBA. Hva som vurderes som «vesentlig» vil variere, men må baseres på en konkret vurdering av hvor mange som blir utsatt for støy over den anbefalte grensen, eller om det vil føre til en økning av støy for allerede støyutsatte personer. Hva som anses som en «vesentlig økning» i støy er i veilederen minst 3 dBA.²⁹

Folkehelseinstituttet har funnet ut at plage fra vindturbinestøy begynner allerede under L_{den} 40 dBA. Det har blitt vurdert at støy opp mot 45 dBA er innenfor akseptable grenser, sett opp mot andre støykilder. Siden det kun er en anbefalt støygrense og ikke juridisk bindende, kan det aksepteres å gi

²⁹Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Veileder Når skal tiltak i vedlegg II konsekvensutrednes? Vurdering etter § 10 i forskrift om konsekvensutredninger, Kommentirutgave 29.06.2017, s 48.

konsesjon eller tillatelse etter pbl for tiltak som vil overstige grensene. Ofte vil det være betinget at tiltakshaver gjennomfører avbøtende tiltak. Naboer kan også samtykke til høyere støygrenser, ofte er dette gjort i sammenheng med at vindturbinen er delvis eller helt satt opp for eget strømforbruk til f. eks. gårdsbruk.

Det kan tenkes at en nabo får en støyende vindturbin i nærheten av hytten eller helårsboligen som overstiger den anbefalte grensen. Vindturbinutbyggeren har fått konsesjon etter energiloven eller tillatelse etter plan- og bygningsloven og har fått tillatelse til å drifte vindturbinen. Etter at alle klagemuligheten har blitt brukt og forvaltningens vedtak står seg er den eneste muligheten å gå til søksmål med domstolsbehandling.

Domstolsbehandling av forvaltningsvedtak består hovedsakelig av å overprøve materielle vilkår og rettsanvendelsesskjønn. De vil ofte være tilbakeholdne med å vurdere forvaltningsskjønn og «rettslige standarder» dette er ord som «vesentlige virkninger». Dette er ord som baserer seg på faglige eller politiske vurderinger som forvaltningen ofte er mer egnet til å utøve et forsvarlig skjønn gjennom sin innsikt i partene og andre interesser, enn domstolene. Likevel er det slik at domstolene kan overprøve forvaltningsvedtak og da spesielt opp mot ugyldighetsgrunnene som består av; Sterk urimelighet, vilkårlighet, usaklig forskjellsbehandling og utenforliggende hensyn.

Det kan derfor tenkes at det gis tillatelse av forvaltningen for så å bli vurdert av domstolene at den naborettslige tålegrensen er overskredet. Vedtaket blir da ansett som ugyldig, den vil da bli en nullitet og miste sin rettsvirkning. I neste punkt skal det gjøres nærmere vurdering av naboers tålegrense ved analysering av en domstols sak Rt.1991 s.1281.

4.1.1 Rt. 1991 s.1281 (463-91)

Jæren Folkehøyskole plasserte en vindmølle som til sammen var 22,5 meter høy og hadde 8 meter lange vinger. Den var plassert 10 meter fra nabogrensen og 54 meter fra nærmeste nabohus. Vindmøllens støynivå for fire av naboene var på over 50 dBA. Naboene ønsket å stanse driften helt etter gl §§ 2 og 10³⁰. Høyesterett kom frem til at driften av vindturbinene skulle delvis reduseres med bakgrunn i støyplagene til naboene.

Naboen har etter forurensningsloven rett til å ikke bli utsatt for støy over en viss grense, det finnes også en privatrettslig regel i naboloven som regulerer tålegrensen til en nabo. Selv om oppgaven

³⁰ LOV-1961-06-16 nr. 15, Lov om rettshøve mellom grannar.

handler om offentligrettslig regulering av støy, vil den privatrettslige tålegrensen for naboer være en grense som forvaltningen må holde seg innenfor og vil derfor være relevant. Etter Forurl § 56 kan det gis erstatning hvis forvaltningen gir tillatelse for noe som er «urimelig eller unødig» etter gl § 2 2.- til 4.ledd. Den naborettslige tålegrensen blir regulert av gl § 2, denne stiller opp noen momenter som vil være sentrale i interesseavveiningen av hva man må finne seg i som nabo og hva som faller utenfor. Ordlyden er ganske generell for at den skal dekke de fleste tilfeller av konflikter mellom naboer. Det er derfor opp til domstolene å sette grenser i hver konkret sak. Selv om denne dommen hovedsakelig tar for seg gl §§ 2 og 10 kan den kobles inn mot forurl § 56 som viser til gl § 2 2.- til 4.ledd. forurl § 56 tar sikte på å fange opp de tilfeller der hvor en forurensning som har fått tillatelse jf. forurl §§ 8, 9, 11, 22, 29 likevel kan gi grunnlag for erstatning når den naborettslige tålegrensen overstiges.

Etter ordlyden i gl § 2 må ingen sette i gang noe som er «urimeleg eller uturvande» er til skade eller ulempe på naboeiendommen. Ved avgjørelsen av om noe er urimelig, skal det legges vekt på «om det er venteleg etter tilhøva på staden og om det er verre enn det som plar fylgja av vanlege bruks eller driftsmåtar på slike stader».³¹ Denne vurderingen er konkret og objektiv. Høyesterett uttrykker at det utvilsomt vil medføre ulempe for naboene å få en vindturbin i drift plassert så nær helårsboligene sine.

Det er likevel ikke slik at det er nok at det er en ulempe for en eller flere naboer, det kreves også at ulempen er verre enn det som følger av vanlig «bruks- eller driftsmåter på stedet». I dommen er det snakk om en folkehøyskole som driver en vindturbin hele året som er plassert veldig nærme helårsboligene. De uttrykker at ubegrenset bruk av vindturbinen vil være i strid med bestemmelsen. «Det ville vært tilfelle på nesten et hvilket som helst sted der møllen var plassert så nær beboelseshus, og må i særlig grad gjelde under de landlige forhold som det her dreier seg om.»³²

Det kan stilles spørsmål om det fortsatt er en særstilling for mer «landlige forhold» når det kommer til plassering av vindturbiner. Det er i dag på grunn av støyregelverket ikke aktuelt å bygge vindturbiner i byer og tettbygde strøk. Det er usikkert hva Høyesterett har tenkt i forhold til «landlige forhold», men en tenkelig grunn kan være at det er større «venteleg» til stillhet i rurale strøk i forhold til «bruks- eller driftsmåtar på slike stader» jf. gl § 2, 3.ledd. Et annet syn kan være at de ser på oppføring av vindturbiner i et landlig eller jordbruksområde som er en ny og uetablert industri og dermed endrer hva som er «venteleg etter tilhøva på staden».

³¹ Rt.1991 s. 1281 (463-91)

³² Rt.1991 s. 1281 (463-91)

Forfatteren tolker dommen slik at det skjer en endring i område og det derfor faller utenfor det som er «venteleg». Det er snakk om en vindturbin, det vil trolig være å strekke ordet industri ved å kun oppføre en vindturbin. Hensikten bak turbinen var å skape interesse og å dekke eget strømforbruk, samlet sett vil det ikke være naturlig å la det falle inn under ny og uetablert industri. Videre er det sikker rett etter rettspraksis at i vurderingen av hva som er «venteleg» så må samfunnsutvikling tillegges vesentlig vekt. Eksempler på dette finner vi i en senere dom Rt-1996-232 (dommen om motorveiparsellen mellom Lillo og Opsahl) på side 237, der det er sagt at:

«Når det gjelder vurderingen av om en motorvei er ventelig, må den alminnelige samfunnsutvikling tillegges vesentlig betydning, slik lagmannsretten har gjort. Motorveier, andre veier, kraftlinjer og andre samfunnsmessige tiltak må anses ventelige mange steder»³³

I dag er det klart at satsing og tilrettelegging for utbygging av vindturbiner er en prioritet, dette finner vi i alle stortingsmeldingen om energipolitikk siden St.meld.nr.29 (1989–1999) og til i dag St.Meld.nr 25 (2015–2016).³⁴

Dommen ble enstemmig vedtatt under tvil av høyesterett i 1991. En nesten 30 år gammel dom kan ha en noe redusert vekt på grunn av sin alder, men har likevel momenter som er aktuelle i vurdering av støy fra vindturbiner. Momenter av betydning er at Høyesterett ser det som en utvilsom ulempe for en nabo å få plassert en vindturbin på 22,5 meter høyde og vinger på 8 meter bare 54 meter fra helårsboligen. De mener også at plassering av vindturbiner i mer «landlige forhold» vil ulempen overskride den naboettslige tålegrensen, men likevel ikke nok til å stanse all drift. I dommen var naboene flere gårdeiere, og Høyesterett brukte § 10 i gl for å redusere driften betydelig. Vindturbinen kunne ikke være i drift om natten fra 22-06 og fra 1 april til 30. september skulle den kun være i drift i til sammen 20 timer og ikke mer enn 3 timer av gangen. Det må også nevnes at dette er en dom som kom lenge før NVE kom med en anbefalt minsteavstand på fire ganger vindturbinens høyde og støygrense.

Det er interessant å se at en slik begrensning i drift etter høyesteretts mening «nuller» ut andre ulemper som er påberopt av naboene eller at de faller utenfor gl § 2. Det er nevnt skyggekastning fra rotorbladene, fare for iskasting ved oppstart av turbinen og at bladene skal falle av/og eller løpe løpsk. Videre mener Høyesterett at det med bakgrunn i begrensningene av driften, ikke vil være noe verdireduksjon av betydning for naboeiendommene.

³³ Rt. 1996 s. 232, s. 237

³⁴ Meld. St. 25 (2015–2016), Kraft til endring, Energipolitikken mot 2030

En del av premissene i denne dommen kan nok diskuteres i dag, det har skjedd en stor samfunnsmessig utvikling. I dag har NVE utarbeidet ulike temarapporter som behandler blant annet nabovirkningene av å få vindturbiner i nærheten. Der blir det konkludert med at vindmøller blant annet gir utslag i redusert eiendomsverdi, og at denne øker med nærhet og synlighet fra eiendommen.³⁵

Domstolene vil ikke foreta en vurdering av konsesjonsmyndighetenes skjønnsmessige vurdering av støygrensene som gis. I vårt tilfelle er støy å anse som forurensing jf forurl § 6 nr 2. Videre følger det av § 11 1. ledd at støyforurensning over fastsatte grensen er forbudt med mindre det har blitt gitt tillatelse av forurensningsmyndighetene. Etter retningslinjene til T-1442 er anbefalt grense på 45 dBA i utendørs støy. Forurl § 16 1 ledd gir forurensningsmyndigheten mulighet til å sette vilkår om avbøtende tiltak på forurensningen for å få konsesjon. Ser vi på rettspraksis har vi en dom fra tingretten RG-2008-472³⁶ som tar for seg dette tilfellet. Her hadde forurensningsmyndighetene tillatt i konsesjonen lovlig støy opp til 48 dBA utendørs støy og 35 dBA i innendørsstøy. Alt under denne grensen vil anses som lovlig etter forurensningsloven. Det er likevel en sikkerhetsventil i § 56 som viser til gl § 2.- til 4.ledd. Spørsmålet for retten ble hvilket støynivå som skal legges til grunn for vurderingen om den naborettslige tålegrensen. Det er spørsmål om retten er bundet av grenseverdiene til retningslinjen i sin vurdering av tålegrensen. Etter Rt-2006-486 er det klart at retningslinjen kan fravikes. Det blir i denne dommen uttalt følgende:

«I Ot.prp.nr.33 (1988–1989) uttaler departementet under henvisning til denne dommen (Rt-1983-152) at retningslinjene ikke vil være direkte bindende for tålegrensevurderingen, men et mulig moment i en bredere skjønnsmessig vurdering»

Tingretten legger vekt på at retningslinjen, som er oppdaterte og har direkte relevans til støyproblematikken for boligbygg, å ha spesiell interesse og legger derfor den til grunn for hva som er akseptabel støyplage naboene må forvente.

Støyplagene var for mange av naboene over 40 dBA, retten kom fram til at den naborettslige tålegrensen var oversteget og dermed erstatningsberettiget etter forurl §56.³⁷

Ettersom vindkraft blir mer utbredt og blir sett på som nødvendig for å dekke vårt behov for fornybar energi vil det være naturlig å diskutere om den alminnelige tålegrensen for støy som er utviklet

³⁵ Nr. 72/2018, Norges Vassdrags- og energidirektoratet - Nasjonal ramme for vindkraft.

³⁶ RG. 2008 s. 472

³⁷ RG. 2008 s. 472

gjennom byggesaker og naborettspraksis vil fortsette å gjelde. Energi utbygging er helt nødvendig for å opprettholde og videreutvikle vårt nåværende samfunn. Det er en del av samfunnets kritiske infrastruktur og uten den vil vi ikke klare å opprettholde de mest nødvendige samfunnsfunksjonene. På mange måter kan vindkraftutbygging ses på som en ny type utbygging av kritisk infrastruktur og en kan stille seg spørsmål om det på bakgrunn av samfunnsinteresser vil være nødvendig å tåle mer som nabo.

Vi har flere eksempler fra rettspraksis hvor samfunnsinteresser har trumfet over både støy og andre miljøulemper. Flyplass-dommene, jernbane-dommene og veiutbygging for å nevne noen. Her må man være forberedt på at samfunnsutvikling kan føre til endringer for naboer. I Rt. 1965 s. 389 måtte hyttenaboer finne seg i høyspentledninger som gikk gjennom fjell og skog i nærheten av deres eiendommer. Vi finner samme resonnement i Rt-1972-377. I flyplassdommene finner vi lignende hensyn, hvor samfunnsnyttens overgår enkeltindividet og hva som er «venteleg» i naborettslig forstand. Et viktig prinsipp som kommer til uttrykk i flyplassdommene, er «tidsprioritetsprinsippet» Dette er et prinsipp som tilsier at hvis den støyende aktiviteten allerede var tilstede før naboen ervervet eiendommen så er man i hovedsak ekskludert fra å få erstatning på grunn av at det må anses som påregnelig forurensning. I Bodø flyplassdommen³⁸ hadde naboene fått en betydelig støyøkning ved at det ble tatt i bruk jetfly, men siden jetflyene hadde eksistert lenge før flyplassen ble bygget måtte bruk av støyende jetfly være «venteleg».

Med bakgrunn i disse dommene vil det trolig være nok at et område er regulert til vindkraftutbygging gjennom kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner for å utelukke naboers rett til å klage på støyende vindturbiner. Dette fører oss over på avbøtende tiltak som kan gjennomføres for å redusere støyplager.

Det finnes likhetstrekk i samfunnsnyttens og hensynene mellom flyplassdommene og vindturbiner noe som kan tale for at det ikke nødvendigvis er snakk om en alminnelig naborettslig tålegrense. Et annet moment kommer frem i «forslag til nasjonal ramme for vindkraft» er hvordan NVE vektlegger støy i konsesjonssakene sine.

«Selv om minsteavstand og anbefalte grenseverdier overholdes, vil bebyggelse bli eksponert for støy og visuelle virkninger fra vindturbiner. Det kan være nødvendig å tillate denne type ulemper på samme måte som ved andre utbygginger av for eksempel veier og flyplasser.»³⁹

³⁸ Rt. 1973 s. 1193

³⁹ Norges Vassdrags- og energidirektoratet, forslag til nasjonal ramme for vindkraft, 1 april 2019, s. 62

Selv om dette ikke er rettslig bindende, kan forvaltningens saksbehandling være av betydning for støyvurderingene, også i forhold til den privatrettslige tålegrensen. Hvis den alminnelige naborettslige tålegrensen ikke gjelder for vindturbinsaker og spesielt i forhold til støy, vil det trolig være snakk om en tilnærming lik veiutbygging og flyplasser hvor det må tåles mer.

4.1.2 Behandling av NVE

Vardafjellet vindkraftverk befinner seg i Sandes, Rogaland og er et av mange vindkraftverk som har fått konsesjon av NVE.⁴⁰ Vindkraftverket består av 7 vindturbiner med en samlet effekt på ca. 30 MW, dette vil gi en årsproduksjon på 90 GWh. NVE har vurdert anlegget til å være mer fordelaktig samlet sett sammenlignet med ulempene tiltaket medfører. Anlegget er ikke ferdigstilt, men er under utbygging siden våren 2019. Konsesjon ble gitt i 2014, det ble påklaget til OED som tillot konsesjon med enkelte tilleggsvilkår. Gjeldende konsesjon ble så gitt i april 2017. Vardafjellet Vindkraftverk søkte i 2018 og i 2019 om å flytte en nettstasjon og koblingsanlegg samt bytte ut turbintyper. Dette vil føre til mindre endringer i støy og skyggekast og har av NVE blitt ansett å være innenfor konsesjonsrammen. Klage har blitt oversendt til OED og er i skrivende stund ikke blitt avgjort.⁴¹

Endringen av turbintype fører til en meget liten endring i kildestøy fra 105,4 til 104,4 dBA. Når det har blitt gitt konsesjon etter en viss støygrense vil en reduksjon av denne isolert sett alltid godtas. Som en del av konsekvensutredningen og konsesjonsvilkår skal utbygger utføre støyutmåling. I denne saken har det blitt foretatt to ulike støyberegninger; «verste tilfelle» med og uten avbøtende tiltak og «reell vind», basert på 2 års innhenting av data.⁴²

NVE har i denne saken og skal etter retningslinjene alltid vurdere støy etter «verste tilfelle» målinger. I denne saken var dette 104,4 dBA med en vindstyrke på 8 m/s ved 10 meters høyde. Ved ordinær drift var det 12 støyfølsomme bebyggelser som ville bli utsatt for støy over den anbefalt grense L_{den} 45 dBA.⁴³

På grunn av overskridelser i støygrensen blir det stilt krav om støyreducerende tiltak. Vingene på vindturbinene må ha taggete blader, dette reduserer støy permanent, men også effektiviteten til turbinene. Noen av vindturbinene blir også begrenset til å driftes slik at de ikke støyer mer enn L_{den} 103 og 100,4 dBA. Samlet vil disse tiltakene føre til en støyreduksjon under den anbefalte grensen på

⁴¹ Norges Vassdrags- og energidirektoratet, Vardafjellet vindkraft, ref. nummer: 201707968-25, Arkiv: 517

⁴² Norges Vassdrags- og energidirektoratet, Vardafjellet vindkraft, ref. nummer: 201707968-25, Arkiv: 517

⁴³ Norges Vassdrags- og energidirektoratet, Vardafjellet vindkraft, ref. nummer: 201707968-25, Arkiv: 517, side 5

L_{den} 45 dBA. Vardafjellet vindkraftverk foreslår også beplantning og vindusskift som vil redusere ytterligere støybelastningen hvis det viser seg at støyberegningene viser seg å være høyere ved drift.⁴⁴

I konsesjonssøknaden blir det av kommunen og kommuneoverlegen i Sandnes uttalt at det burde utredes alternative plasseringer av turbinene slik at boliger ikke blir liggende i gul støysone samt sørge for etterkontroll av støynivå ved full drift. NVE svarer at de ikke vil kreves ytterligere avbøtende tiltak «NVE mener bruk av måledata tilsier at «reell» beregning er nærmere den faktiske støybelastningen for omkringliggende boliger, forutsatt at vindturbinene driftes slik beskrevet i planen.»⁴⁵ men vil vurdere etterkontroll hvis det oppleves som at støygrensene er et vesentlig problem. Uttalelsen er noe overaskende da de etter veilederen for måling av støy⁴⁶, skal vurdere støy etter «verste tilfelle» målinger. Likevel finner NVE det overveiende sannsynlig at selv med «verste tilfelle» målingen med avbøtende tiltak, vil alle naboene være under den anbefalte grensen.

4.1.3 Sammenligning av støybehandling

Ved behandling av støy fra vindmøller har vi bare en høyesterettsdom og denne ble avgjort før vi fikk retningslinjer for støy fra vindmøller. Som et resultat av dette er det vanskelig å sammenligne domstolenes behandling av støy mot NVEs vurdering av støy. Det er likevel noen momenter som kan nevnes. For det første må man innse at samfunnsutviklingen har kommet til et punkt hvor det ikke lenger er usannsynlig å få et vindkraftanlegg i «landlige strøk», det er heller normen.

Ved vurdering av retningslinjenes vekt, følger det av departementet og rettspraksis at disse ikke er rettslig bindende for domstolene. De blir likevel tillagt vekt i vurderingene om tålegrensen er passert da den gir en pekepinn på hva som blir vurdert som tålelig støy. Domstolenes bruk av retningslinjene vil være betinget av aktualiteten og hvor godt de «beskriver» den nåværende samfunnsutviklingen.

NVE skal behandler støy, med utgangspunkt i retningslinjen for støy «T-1442» og veilederen M-128 som blant annet sier at det skal måles etter «verste tilfelle». I bakgrunnsnotatet til Vardafjellet vindkraft kan de gi et inntrykk at de kan legge til side denne vurderingen hvis de har god data på «reell vind»

⁴⁴ Norges Vassdrags- og energidirektoratet, Vardafjellet vindkraft, ref. nummer: 201707968-25, Arkiv: 517

⁴⁵ Norges Vassdrags- og energidirektoratet, Vardafjellet vindkraft, ref. nummer: 201707968-25, Arkiv: 517, side 5

⁴⁶ T-1442/2016 Miljødirektoratet - Veileder til retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging.

En slik vurdering kan føre til uheldige og unødvendig støyplager for naboer. Selv om en «reell vind» vurdering kan være mer realistisk, vil det likevel være mulig at det oppstår et «verste tilfelle». Ved å holde seg til retningslinjen vil de kunne være enda sikrere på at støygrensen ikke overgås og dermed unngå at naboer opplever unødige støyplager. Siden domstolene kan tillegge retningslinjene vekt vil det være uheldig både for naboer, NVE og kommuner å ikke følge disse. Det kan føre til unødig støyplager for naboer og erstatningsansvar etter forul. § 56 jf. gl § 2 2-til 4. ledd.

Det er et betydelig moment at NVEs konsesjonsbehandling og gl opererer etter ulike hensyn. På den ene siden har du et offentlig organ som vurderer ut ifra offentligrettslige samfunnsinteresser, som for eksempel næringsliv. Det blir foretatt en vurdering om tiltaket samlet sett gir flere positive virkninger enn negative. Dette kan føre til at enkeltmomenter i vurderingen som støy er i konsesjonsbehandlingen, går over anbefalte grenser, men likevel godtas fordi det samlet sett blir vurdert til å være fordelaktig. Den naborettslige tålegrensen er en privatrettslig regel, hvis hensyn er basert på eiendomsutnyttelse på best mulig måte og nabofreden. Det vil derfor kunne oppstå ulike vurderinger som kan gå i motsatt retning.

4.2 Støyvirkning på dyrelivet

Vindkraft støy påvirker ikke bare mennesker, det kan også påvirke dyreliv. Det er spesielt for de store vindkraftprosjektene som er relevante når det kommer til støy for dyreliv fordi disse ofte plasseres i urørt natur og langt fra folk. Dette kan vi se gjennom NVEs forslag til nasjonal ramme for vindkraft, hvor de har laget et kart over det de mener er de mest egnede områdene for vindkraft på et overordnet nivå. Dette er delt inn i 13 områder og er arbeidet i samarbeid med Miljødirektoratet og riksantikvaren samt temaveilederne og påvirkning deres på miljø og samfunn som har dannet grunnlag for eksklusjon av områder.⁴⁷⁴⁸

I de tilfeller hvor vindmøller plasseres i nærheten av mennesker vil nok annen støy som følge av veitrafikk, industri ol. være såpass fremtredende at støy her vil være like skadelig for naturmiljøet som ved mer isolerte områder med liten eller ingen menneskelig aktivitet. Det finnes ikke gode undersøkelser som kan avkrefte eller bekrefte om ville dyr blir plaget av støyen. Vi har likevel eksempler på at plassering av vindturbiner i utmarksområder for villrein fører til unnvikelse, dårligere kondisjon og reproduksjon. Om dette skyldes lyden av vindturbiner er vanskelig å si da de

⁴⁷ Norges Vassdrag- og energidepartement, <https://www.nve.no/nasjonal-ramme-for-vindkraft/utpeking-av-omrader/?ref=mainmenu> (lest 5 november)

⁴⁸ Norges Vassdrags- og energidirektoratet, forslag til nasjonal ramme for vindkraft, 1 april 2019,

generelt er veldig sky for menneskelige forstyrrelser. Hjortevilt har vist seg å trekke seg unna områder hvor det foregår bygging av vindkraft og den ekstra anleggstrafikken dette skaper, men dette gjelder alle typer anleggsarbeid. Når vindturbinene først er ferdigstilte vil hjorteviltet venne seg til vindturbinestøyet.⁴⁹

Når det kommer til fugleliv så har det vist seg at de blir direkte påvirket av vindturbinene. Dette kan ses i form av at det dannes kunstig lufthindringer som kan føre til kollisjoner. Dette vil kunne påvirke både trekkfugler og stasjonære fugler. Vindturbiner kan føre til at fuglene taper habitat, de unngår også å hekke i nærheten.⁵⁰ Det er velkjent at Vindturbiner dreper fugler ved at rotorbladene slår de i hjel. Det har blitt foretatt en studie i tidsskriftet Renewable Energy i 2012 som undersøkte hvor truende vindkraft er for fuglelivet. Den baserer seg på tall fra USA hvor de kommer frem til at vindkraft og atomkraft står for 0,3 og 0,4 døde fugler per GWh, mens det for kullkraftverk er 5,2. Det finnes usikkerhet rundt tallene, men de kan gi et mer nyansert bilde. Det ble estimert at i 2009 døde det 46 000 fugler som følge av vindkraft i USA mens 110 000 000 ble drept av katter og 97 000 000 av bygningsvinduer.⁵¹ Forfatteren kan ikke se noe sammenheng her mellom undersøkelsen som ble foretatt og konsekvensen av støy på fuglene, dermed kan man ikke med sikkerhet mene at vindturbiners støy truer fuglers eksistens.

Det er spesielt i forhold til rødliste artene av fugler som kan få betydning for om vindkraft bygges, men da kun hvis de truer nasjonal eller regional bestandsutvikling. Enkelte områder kan likevel være av høy nytteverdi for fugler slik at det må legges til grunn føre var prinsippet jf. nml § 9.⁵²

Vi har en dom fra lagmannsretten hvor en saueeier prøver å stoppe et vindkraftanlegg på bakgrunn av at støy fra vindturbinene ville skade sauene hans.⁵³ I denne saken fra lagmannsretten ville en nabo stoppe opprettelse av en vindturbinpark på Jæren. Naboen drev med sauehold og mente at de ville ta skade av ising og lavfrekvent støy fra vindturbinene. Det finnes lite kunnskap om skade på dyr og lavfrekvent støy, retten legger derfor ikke noe spesiell vekt på dette. Videre mente naboen at det var urimelig og unødig, jf gl § 2, og at det overskred tålegrensen. Lagmannsretten kom frem til at det ikke ville overskride tålegrensen eller medføre urimelig ulempe.

Det er ingen tvil om at vindkraftutbygging og spesielt anleggene som krever konsesjon kan føre til skade på naturmiljøet, men dette er ikke på bakgrunn av støy ved driftsfasen, det er hovedsakelig ved

⁴⁹Thomas Hoffmann, februar 2011 «Spør en forsker: Plagsomme vindmøller?» <https://forskning.no/naturvern-spor-en-forsker/spor-en-forsker-plagsomme-vindmoller/796553> (lest 28 oktober)

⁵⁰ Norges Vassdrags- og energidirektoratet, forslag til nasjonal ramme for vindkraft, 1 april 2019,

⁵¹ Benjamin K. Sovacool, "The avian benefits of wind energy: A 2009 update" mars 2012, (lest 3. november. 2019)

⁵² Norges Vassdrags- og energidirektoratet, forslag til nasjonal ramme for vindkraft, 1 april 2019,

⁵³ LG-2010 s. 6189

byggefase. Det neste spørsmålet som vil være aktuelt å diskutere er hvordan de offentligrettslige reglene behandler støy fra vindturbiner opp mot allemannsretten.

4.3 Støyvirkning på allemannsretten

Allemannsretten er en samlebetegnelse på rettigheter alle i Norge har til å benytte naturen uavhengig av hvem som eier grunnen. Den har lang tradisjon i Norge og var opprinnelig en sedvanerettslig regel, nå er den nedfelt i frilufsloven. Allemannsretten består av tre deler; ferdselsrett, oppholdelsesrett og høstingsrett. Hovedregelen om ferdsel finner vi i fril § 2 «I utmark kan enhver ferdes til fots hele året, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet.» Hva som regnes som utmark følger av fril § 1 a, «udyrket mark» som etter loven ikke regnes som innmark. Eksempler på dette vil være fjell, kystområder og skog. «udyrket mark» har senere blitt utvidet av lovgiver til å også inkludere skogplantefelt. Høyesterett har også i nyere tid vurdert arealer i strandsonen nær bebyggelse og nedfarten til alpinanlegg som utmark selv om det har blitt foretatt en betydelig bearbeidelse av terrenget. Det sentrale i vurderingen blir om grunneier har krav på en privat sone rundt bebyggelsen.⁵⁴

fril § 9 regulerer retten til å opprettholde seg i naturen så lenge man gjør det på en måte som ikke er til «utilbørlig fortrensel eller ulempe for andre.» Det stilles også en minsteavstand på telting og rasting på 150 meter fra bebodde hus og hytter, med unntak av kystnære områder hvis det er tillatt gjennom forskrift. Denne retten er begrenset til 2 døgn på samme område, så lenge det gjøres uten at det skaper «nevneverdig skade eller ulempe» på naturen og beboernes rett til fred.⁵⁵

Høstingsretten følger av fril § 5 den gir rett til å høste ville nøtter, bær, blomster ol i utmark så lenge det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet. Nordland Troms og Finnmark har en særbestemmelse ved plukking av multer hvor eier kan nedlegge forbud mot høsting.⁵⁶ Etter fril § 19 vil allemannsretten ha begrenset rekkevidde der annen lovgivning gir begrensning på fri benyttelse av naturen.

Utbygging av vindturbiner er som kjent arealkrevende og vil ta beslag av store arealer, ofte i «udyrket mark» som vil begrense muligheten til å ferdes fritt. Ved fuktige og kalde perioder øker faren for at det dannes is på vindturbiner, disse kan falle av eller kastes og gi skade på eiendom, mennesker og dyr. I Midtfjellet vindpark i Fitjar kommune i Hordaland som er et populært

⁵⁴ Marianne Reusch, «allemannsretten», 12 desember 2017 <https://snl.no/allemannsretten> (lest 10 november)

⁵⁵ LOV-1957-06-28 nr. 16 Lov om friluftslivet (frilufsloven)

⁵⁶ LOV-1957-06-28 nr. 16 Lov om friluftslivet (frilufsloven)

turområde, har de satt opp skilt i en omkrets av 300 meter rundt vindturbinparken med advarsler om iskastning.⁵⁷ Sikkerhetssonen er ikke begrenset med en fysisk hindring som gjerder, men det kan virke avskrekkende og føre til at folk holder seg unna.

Vindturbiner har en betydelig påvirkning på landskapet både visuelt og gjennom støy. Den visuelle virkningen vil være avhengig av antall vindturbiner og topografi. Forurensingsforskriften anbefaler en grenseverdi for stille områder i utmark til L_{den} 40 dBA. Inne i et moderne vindkraftanlegg er den maksimale støyen på over L_{den} 100 dBA. Ved å undersøke flere av søknadene til ulike vindkraftanlegg etter søknad om innsyn⁵⁸, viser støysonekartene at større arealer rundt anleggene overstiger den anbefalte grensen på L_{den} 40 dBA

Ved vurdering om det skal gis konsesjon til vindkraftanlegg opp mot allemannsretten vil NVE legge vekt på en kvantitativ modell fremfor kvalitativ da den siste er etter NVEs syn basert på subjektive vurderinger. Dette betyr at områder som oftest brukes til friluftsliv får en større vekt hvis det kommer i konflikt med hensynet til allemannsretten enn mindre brukte fritidsområder.

Et annet moment i vurderingen er om vindkraften fører til flere eller færre friluftslivutøvere totalt. Det som ofte skjer, er at type friluftsliv endres. Anleggene blir ofte plassert i lite utbygd og urørt natur, friluftslivet som oppleves og oppsøkes er ofte lite tilrettelagt. De som oppsøker dette er ofte ute etter ro og den «urørte» opplevelsen, et vindkraftanlegg vil da oppleves som negativt i forhold til det friluftslivet en oppsøker. Det er ikke bare på grunn av det visuelle eller støyet, men også inngrepene i form av kabler, grusveier og den økte tilgjengeligheten. Hvis vi tar Midtfjellet vindpark som et eksempel som består av 55 vindturbiner «Folk liker å bruke veiene våre og noen spiser matpakka si under en turbin. Det er også sykling, løping og hundekjøring. Området er så populært at folk ber oss om å midtmerke veiene våre, så man kan gå på den ene siden og sykle på den andre»⁵⁹ Friluftslivet endres i karakter ved tilgjengelighet, miljødirektoratet uttrykker at det er usikkert om den økte bruker representerer ny friluftaktivitet eller en forflytning av eksisterende aktiviteter fra nærområder. Hvor negative konsekvensen blir av å opprette et vindkraftanlegg vil være avhengig av

⁵⁷ Ellen Synnøve Viseht «Mange vindparker er populære turområder. Nå frykter NVE at noen skal treffes av is fra turbinbladene», 2 november 2018, <https://www.tu.no/artikler/mange-vindparker-er-populaere-tuomrader-na-frykter-nve-at-noen-skal-treffes-av-is-fra-turbinbladene/449496> (lest 11 november)

⁵⁹ Ellen Synnøve Viseht «Mange vindparker er populære turområder. Nå frykter NVE at noen skal treffes av is fra turbinbladene», 2 november 2018, <https://www.tu.no/artikler/mange-vindparker-er-populaere-tuomrader-na-frykter-nve-at-noen-skal-treffes-av-is-fra-turbinbladene/449496> (lest 11 november)

tilgangen til andre friluftslivsområder med lignende kvalitet innenfor akseptable avstander fra det utbygde område.⁶⁰

Retten til fri ferdsel, høsting og rasting i utmark har stor verdi for mange mennesker i Norge. Dagens friluftslivspolitik er å øke deltakelse i friluftslivet blant befolkningen, arealinngrepet fra vindturbiner fører til gradvis reduksjon og oppstyking av sammenhengende naturområder og vanskeliggjør muligheten for å utøve «villmark og friluftsliv». Det er først og fremst denne formen for friluftsliv som går tapt ved vindkraftutbygging fordi de plasseres på vindutsatte områder som ofte er på fjellet eller langs kysten. De største vindturbinene er 250 meter høye, og kan ses på 50 km avstand.⁶¹

Naturen har en egenverdi i hva den inneholder, men også i form av fravær av støy, kunstige lyskilder og bygninger. Tilbakeføring av naturen etter et inngrep har vist seg å være krevende, noe som tyder på varige negative effekter for økosystemer og landskapet som helhet.⁶²

Hvor mye støy et vindkraftanlegg lager vil variere ut ifra mange variabler. For det første spiller det en rolle hvor mange turbiner som er bygget, videre har vindhastigheten, landskapet og markabsorpsjonen rundt anlegget, temperatur og retning av vinden er viktige faktorer for støyavstanden.

Fravær av støy er en viktig kvalitet mange søker når det går tur i utmark generelt. Denne verdien er trolig enda større for de som oppsøker «villmark og friluftslivet» støy fra vindmøller er trolig ikke det som vil føre til den største opplevde negativiteten og få tillagt mest vekt ovenfor friluftslivutøverne. Hvis vi tar for oss de største vindturbinene på 250 meters høyde og som kan ses fra en avstand på 50 km, vil nok ikke støyen være hørbar for det menneskelige øret før man er to til tre km unna anlegget.⁶³ Dette vil selvfølgelig kunne variere noe ut ifra de nevnte faktorene.

De helsemessige skadene av støy er godt dokumentert, men hovedfokuset har vært å begrense støy fra hjem og arbeidsplass og ikke så mye i naturområder som er ment for friluftsliv og rekreasjon. Støynivået er ofte lavere i disse områdene, men forventningen til fravær av støy er høyere. Det er fravær av mekanisk støy som man forventer, ikke de naturlige som fugler, vind eller fosser. I den

⁶⁰ Norges Vassdrags- og energidirektoratet, forslag til nasjonal ramme for vindkraft, 1 april 2019

⁶¹ M-1308 2019, Miljødirektoratet «faggrunnlag-friluftsliv»

⁶² M-1308 2019, Miljødirektoratet «faggrunnlag-friluftsliv»

⁶³ KILDE Akustikk AS, Rapport om Støy fra vindmøller 2000. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008121004085?page=25 (lest 25 oktober)

senere tid ser vi også tendenser til å tillate mer bruk av motoriserte kjøretøy i utmark som snøscootere, ATV og vannscootere i områder en forventer stillhet.⁶⁴

Selv om fravær av menneskeskapt støy kan være en viktig faktor for utøvelsen av friluftslivet, vil det trolig være andre aspekter rundt vindkraftutbygging som får større relevans og betydning som begrensninger for utøvelsen av allemannsretten. I den offentligrettslige vurderingen har støy liten vekt i forhold til konsesjonssøknaden sett opp mot allemannsretten. Det problematiske med å bruke allemannsretten som et argument mot vindkraftutbyggelse i urørt natur eller spredt bebyggelse er at den nye tilretteleggelsen i form av veier og annen infrastruktur ofte føre til at befolkningsgrupper som tidligere ikke hadde tilgang, nå får. Det at et vindkraftområde fører til en økning i andre friluftslivinteresser kan tyde på at brukerne finner opplevelsen i et vindkraftanlegg som bedre en andre områder, og vekting av momenter som støy reduseres. Jeg finner det likevel nødvendig å påpeke at den nye som oppstår rundt vindkraftanleggene er sykling og jogging som kan utøves nesten overalt.⁶⁵⁶⁶

Et moment i vurderingen er at det ikke er mulig å foreta noe form for avbøtende tiltak som hindrer at områdetypen og friluftslivs interessen endres etter at vindkraftanlegget bygges. Det blir derfor avgjørende at det finnes lignende områder i nærheten, videre kan omlegging av skiløyper være et alternativ for å unngå faren rundt iskast. Selv om vindturbinene og tekniske installasjoner fjernes etter endt konsesjonstid vil veiene bli liggende slik at endringene blir permanente.⁶⁷

4.4 Avbøtende tiltak for støyvirkninger

Søkeren plikter fra planleggingsfasen «å sørge for at allmennheten påføres minst mulig miljø- og landskapsmessige ulemper i den grad det kan skje uten urimelige kostnader eller ulemper for konsesjonæren», jf. energilovforskriften § 3-5 (b).

Det er i stadiet før utbygging at en har de mest virkningsfulle alternativene for å hindre støy over anbefalt grense. Det mest naturlige er å plassere de med en slik avstand eller på en lokasjon som ikke fører til at støygrensene overgås. Reduksjon av antall turbiner og modell vil også kunne få stor betydning på støyproduksjon.

⁶⁴ Norsk forening mot støy, «friluftsliv og støy» <http://www.stoyforeningen.no/Fakta/Friluftslov-og-stoey> (lest 15 november)

⁶⁵ M-1308 2019, Miljødirektoratet «faggrunnlag-friluftsliv»

⁶⁶ Norges Vassdrags- og energidirektoratet, forslag til nasjonal ramme for vindkraft, 1 april 2019

⁶⁷ M-1308 2019, Miljødirektoratet «faggrunnlag-friluftsliv»

Når vindturbinen først er bygget finnes det begrensede tiltak som kan virke støyreducerende. Det mest naturlige vil være å isolere eller bytte til bedre tak, vegger og vinduer. Det kan også installeres vinger med tagger, dette vil redusere støy og effektiviteten til vindturbinen. Driftsbegrensninger kan også redusere plage, for eksempel ved at de stanses om natten, eller reduseres i hastighet slik at de ligger under støygrensen. Videre kan det foretas en beplantning av området mellom turbinene og de støyutsatte naboene.

Andre tiltak som ikke reduserer støyen eller kun delvis, men likevel kan redusere konflikten kan være å opprette støyskjermede utearealer. Dette vil redusere støy så lenge du holder deg innenfor dette arealet, men vil ikke ha noe effekt på støyet med en gang en forlater det støyskjermede utearealet. Et annet tiltak kan være å gi kompensasjon for støyplagen så lenge vindturbinene blir driftet. Innløsning av eiendom kan også være en siste utvei, men gjøres hovedsakelig på støyfølsom bebyggelse som havner innenfor den røde støysonen.⁶⁸

⁶⁸ Nr. 72/2018 Norges Vassdrags- og energidirektoratet - Nasjonal ramme for vindkraft. (2018) s.21-22

5 Avslutning

Oppgaven har hatt til hensikt å se på behandlingen av støy fra vindturbiner etter offentligrettslig perspektiv og om dette perspektivet må endres på bakgrunn av samfunnsmessige hensyn.

Behandlingen av vindturbiner er fordelt mellom to offentlige organer og ulike lover, kommunen for de under 1 MW og 5 vindturbiner etter pbl og NVE for de over 1 MW og 5 vindturbiner etter enl.

Selv om behandlingen skjer etter ulik lovgivning, følges den samme anbefalte støygrensen for vindkraft. Denne er ikke rettslig bindende, men kan og blir tillagt vekt av domstolene. Grensen kan også få innvirkning på den privatrettslige siden ved at den kan være veiledende i forhold til den naborettslige tålegrensen for støy fra vindturbiner ovenfor støyfølsom bebyggelse.

Konsesjonsbehandling og retningslinjene vil kunne påvirke tålegrensen, men bare så lenge den følger samfunnsutviklingen.

Ved gjennomgang av rettspraksis og NVEs behandling, ser vi en utvikling i at vindkraftutbygging i mye større grad blir noe som er påregnelig. Det har også blitt argumentert for at den naborettslige tålegrensen er lik eller noe høyere i vindkraftsaker ved at disse har betydelige likhetstrekk med vei- og flyplassutbygging med stor samfunnsnyttig verdi. Spesielt vil denne settes høyt av domstolene der hvor det finnes kommunale eller regionale planer for vindkraftutbygging.

Det er lite som tyder på at energiforbruket vil reduseres i fremtiden og så lenge vindkraft blir sett på som en del av løsningen på energiproblemet, vil antall vindturbiner og naboer som blir støyutsatt øke. Det utfordrende blir å finne en balanse mellom den nødvendige samfunnsutviklingen og vernet av naboene.

6 Litteraturliste

6.1 Rettskilder

6.1.1 Lover

LOV-1957-06-28-16 Lov om friluftslivet (friluftsløven).

LOV-1961-06-16 nr. 15, Lov om rettshøve mellom grannar (grannelova).

Lov 1981-03-13 nr.6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

Lov 1990-06-29 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiløven).

LOV-1995-05-12 nr. 23 Lov om jord (jordlova)

LOV-2009-06-19 nr. 100 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

6.1.2 Forskrifter

FOR-1990-12-07 nr. 959 Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften). Sist endret 2019-10-24

FOR-2004-06-01 nr. 931 Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften). Sist endret 2019-11-12

LOV-2008-06-27 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
Sist endret 2018-06-22

FOR-2017-06-21 nr. 854, Forskrift om konsekvensutredninger. Sist endret 2018-12-20

6.1.3 Forarbeider

Meld. St. 25 (2015–2016) Kraft til endring — Energipolitikken mot 2030.

NUT 1977:1 s. 110

Ot.prp.nr 43 (1989-1990) s. 84, Del VIII, Til § 2-1.

Prop. 91 L (2016-17)

6.1.4 Direktiver

Direktiv 2002/49/EF - *Definert i EUs rammedirektiv for støy.*

6.2 Saker

6.2.1 Høyesterett

Rt. 1973 s.1193

Rt. 1991 s.1281

Rt. 1996 s.232

6.2.2 Andre domstoler

LG. 2010 s.6189

RG. 2008 s. 472

6.2.3 Offentlige instanser

Ref. nummer: 201707968-25 Norges Vassdrags- og energidirektoratet - *Vardafjellet vindkraft.*

6.3 Litteratur

6.3.1 Retningslinjer og veiledninger

M-128/2014 Miljødirektoratet – *Veileder til retningslinjene for støy*. (2014)

T-1442/2016 Miljødirektoratet - *Veileder til retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging*. (2016)

Miljøverndepartement & Olje- og energidepartement - *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg*. (2007)

Olje- og energidepartementet & kommunal- og moderniseringsdepartementet -*Veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg*. (2015)

6.3.2 Rammeverk

Nr. 72/2018 Norges Vassdrags- og energidirektoratet - Nasjonal ramme for vindkraft. (2018)

Norges Vassdrags- og energidirektoratet - Forslag til nasjonal ramme for vindkraft. (2019)

6.3.3 Artikler

Andreassen, Trine, *Disse huseierne får slippe vindmøller*. 08.september.2018.

<https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/disse-huseierne-far-slippe-vindmoller-1.1199146>

(Besøkt 25.oktober.2019).

Eide, Merethe & Anker, Christian, *Overfølsom for lyder*. 29.september.2019.

<https://www.helsenett.no/162-sykdommer/hodepine/hodepine/3555-hyperakusis.html> (Besøkt

05.oktober.2019)

Hoffmann, Thomas, *Spør en forsker: Plagsomme vindmøller?*. <https://forskning.no/naturvern-spor-en-forsker/spor-en-forsker-plagsomme-vindmoller/796553> (besøkt 28.oktober.2019)

Pedersen, Eja & Larsman, Pernille 2008, *The impact of visual factors on noise annoyance among people living in the vicinity of wind turbines*, Journal of Environmental Psychology, no. 28, pp. 379-389. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp>. (Besøkt 10.oktober.19)

Sovacool, Benjamin J., *The avian benefits of wind energy: A 2009 update*.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0960148112000857?via%3Dihub> (Besøkt

03.november.2019)

Viseth, Ellen S., *mange vindparker er populære, turområder. Når frykter NVE at noen skal treffes av is fra turbinbladene*. 02. november. 2018. <https://www.tu.no/artikler/mange-vindparker-er-populaere-tuomrader-na-frykter-nve-at-noen-skal-treffes-av-is-fra-turbinbladene/449496> (Besøkt 11.november.2019)

6.3.4 Bøker

Smith, Eivind & Eckhoff, Torstein, *Forvaltningsrett*, 11. utgave. Universitetsforlaget 2018.

Wang, Øystein, *Forurensningsloven med kommentar*, 2. utgave. Gyldendal 2015.

6.3.5 Leksikon

Jakobsen, Ingvild Ulrikke & Kallbekken, Steffen, *Parisavtalen*, i Store norske leksikon, 31.oktober.2019. <https://snl.no/Parisavtalen> (Besøkt 08.desember.2019)

Reusch, Marianne, *Allmennretten*, i Store norske leksikon, 12.desember.2017. <https://snl.no/allemannsretten> (besøkt 10.noveber.2019)

Thaulow, Haakon, *Forurensning*, i Store norske leksikon, 02.oktober.2017. <https://snl.no/forurensning> (Besøkt 20. september.2019)

6.4 Nettsider og rapporter

European Environment Agency, *Road traffic remains biggest source of noise pollution in Europe*, oppdatert 24. april.2017. <https://www.eea.europa.eu/highlights/road-traffic-remains-biggest-source> (Besøkt 20.september.2019)

Kart over vindkraftproduksjon for 2018 i Internasjonal Europeiske Statistikk. <https://www.iea.org/statistics/?country=NOR&isISO=true> (Besøkt 01.oktober.2019).

KILDE Akustikk AS, *Rapport om Støy fra vindmøller 2000*. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008121004085?page=25 (Besøkt

25.oktober.2019)

M-1308/2019 Miljødirektoratet – *Faggrunnlag-Friluftsliv*. (2019).

Norges Vassdrags- og energidirektoratet, *Ny kraft: Endelige tillatelser og utbygging*, tabell D.

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201202014/2858683> (Besøkt

01.oktober. 2019).

Norges Vassdrags- og energidirektoratet, *28,4 TWh ny kraftproduksjon siden 2012*,

oppdatert 11.juni2019. [https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-energi/28-4-twh-ny-](https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-energi/28-4-twh-ny-kraftproduksjon-siden-2012/)

[kraftproduksjon-siden-2012/](https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-energi/28-4-twh-ny-kraftproduksjon-siden-2012/) (Besøkt 01.oktober.2019).

Norges Vassdrags- og energidirektoratet, *Utbyggere av vindkraftverk må forholde seg til en rekke lover og forvaltningsorgan*, 23.april.2019.

<https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/lover-og-regler/>

(Besøkt 15.oktober.2019)

Norsk forening mot støy, *Friluftsliv og støy*. <http://www.stoyforeningen.no/Fakta/Friluftsliv-og-stoy>

(Besøkt 15.november.2019)

Statistikk sentralbyrå, *Flere nordmenn utsatt for støy*. 02.desember.2016. [https://www.ssb.no/natur-](https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/flere-nordmenn-utsatt-for-stoy)

[og-miljo/artikler-og-publikasjoner/flere-nordmenn-utsatt-for-stoy](https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/flere-nordmenn-utsatt-for-stoy) (Besøkt 10.oktober.2019)

7 Vedlegg

7.1 Intervju

- Hva er akseptabel støyforurensning?
- Hvilke momenter er av betydning ved vurdering av støy fra vindturbiner?
- Er det mulig å få innsyn i saker hvor støy har vært et viktig tema?
- Er det ulike saksbehandlingsregler for anlegg over og under 10 MW installert effekt?
- Hva slags betydning har søknader om vindkraft i forhold til plassering i gule og røde støysoner?
- Har dere godkjent prosjekter som vil gi over 55 ~~dB~~ støy for støyfølsom bebyggelse?

7.2 Diagram

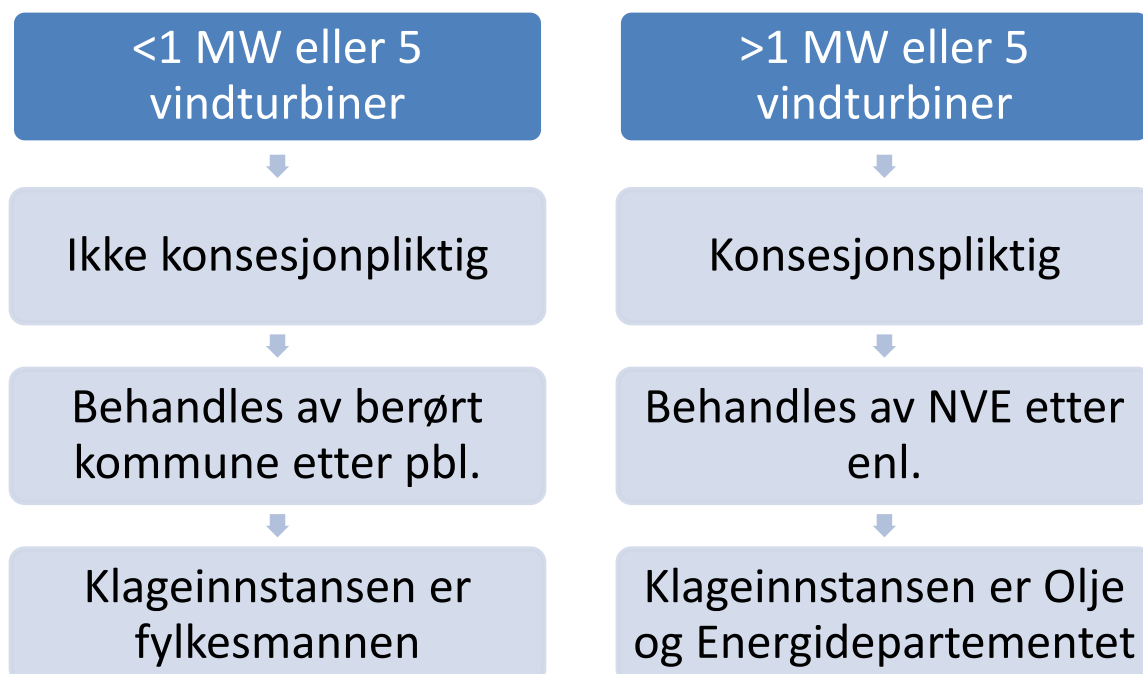


Diagram I



Diagram II

