



UNIVERSITETET I BERGEN

INSTITUTT FOR ADMINISTRASJONS- OG ORGANISASJONSVITENSKAP

Masteroppgave

## **Vindkraft og miljøhensyn**

**En diskursanalyse av miljøhensyn i konsesjonsprosessen for  
vindkraftverk i Norge.**

---

**Asta Midttun**

**Høst 2013**

## Forord

Etter en lang studietid og en lærerik prosess med masteroppgaven er siste punktum satt, og det gjenstår bare å takke.

Jeg vil først få takke mine to veiledere, Tor Halvorsen og Atle Nyhagen, for gode råd og faglige kommentarer, og for god oppfølging gjennom skriveprosessen. Jeg vil også takke forskergruppen Kunnskap, politikk og organisering for et spennende faglig miljø i studietiden. Takk rettes også til BKK for deres generøse støtte gjennom studentstipendet over samarbeidsavtalen med UiB.

En ting jeg har satt stor pris på gjennom studieløpet er det gode miljøet på lesesalen, som har bidratt til en god studietid, både faglig og sosialt. Jeg vil særlig takke medstudenter for støtte og oppmuntring i de siste krevende ukene av oppgaveskrivingen.

Jeg vil også takke venner og familie som alltid stiller opp, spesielt takk til min gode mor for alle mulige former for støtte og oppmuntring, og til mine fine søstre. Til sist takker jeg Gud, for alt det Han er, og for alt Han gir.

Asta

Bergen, 13.12.2013

*Those over there are not giants but windmills. Those things that seem to be their arms are sails which, when they are whirled around by the wind, turn the millstone.*

Don Quixote

## Oversikt over forkortelser

OED	Olje- og energidepartementet
MD	Miljøverndepartementet
NVE	Norges vassdrags-og energidirektorat
DN	Direktorat for naturforvaltning
RA	Riksantikvaren - Direktorat for kulturminneforvaltning
FK	Fylkeskommunen
RFK	Rogaland Fylkeskommune
FDP-vind	Fylkesdelsplan for vindkraft
TKV	Tematiske konfliktvurderinger
KU	Konsekvensutredning
INON	Inngrepsfrie naturområder i Norge
FINK	Fylkesplan for friluftsliv idrett, naturvern og kulturvern
EU	Den Europeiske Union
FN	De Forente Nasjoner
OECD	Organization for economic cooperation and development
MTA	Miljø, transport og anleggsplan

## Oversikt over tabeller

Kapittel 4	Figur 4.1: <i>Typologi over ulike diskursive samfunn</i>
Kapittel 5	Figur 5.1: <i>Diskursindikatorer</i>
Kapittel 6	Figur 6.1: <i>Skjematisk oversikt over konsesjonsprosessen</i> Figur 6.2: <i>Oversikt over vedtak 1</i> Figur 6.3: <i>Oversikt over vedtak 2</i>
Kapittel 7	Figur 7.1: <i>Oversikt over hovedtrekk i diskurser hos ulike aktører.</i>

## Innholdsfortegnelse

<i>Forord</i>	<i>II</i>
<b>Oversikt over forkortelser</b>	<b>IV</b>
<b>Oversikt over tabeller</b>	<b>V</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 <i>Bakgrunn og aktualisering</i>	1
1.2 <i>Utgangspunkt for studien</i>	2
1.3 <i>Problemstilling</i>	3
1.4 <i>Saksområdet fornybar energi</i>	4
1.5 <i>Konsesjonsprosessen og vindkraftprosjektene – avgrensning</i>	5
1.6 <i>Disposisjon for oppgaven</i>	6
<b>2. Bakgrunn</b>	<b>8</b>
2.1 <i>Styringsrammer for fornybar energi</i>	8
2.2 <i>Vindkraft i den norske og den internasjonale konteksten</i>	11
2.3 <i>Konsesjonsprosessen som ledd i større utbyggingsprosess</i>	13
<b>3. Aktørene i konsesjonsprosessen</b>	<b>16</b>
3.1 <i>Norges vassdrags- og energidirektorat</i>	16
3.2 <i>Direktorat for naturforvaltning</i>	18
3.3 <i>Rogaland Fylkeskommune</i>	20
<b>4. Teoretisk rammeverk</b>	<b>23</b>
4.1 <i>Diskurs - Vitenskapsteoretisk grunnlag</i>	23
4.2 <i>Diskurs – begrep og betydning</i>	25
4.2.1 <i>Diskursers oppbygning</i>	25
4.2.2 <i>Effekten av diskursen</i>	27
4.2.3 <i>Kamp mellom diskursformasjoner</i>	28
4.3 <i>Diskurs og studier av politikk og miljø</i>	29
4.3.1 <i>Diskursens plassering i det politiske</i>	31
4.3.2 <i>Diskurs og miljø</i>	32
4.4 <i>Aktør-Struktur</i>	33
4.4.1 <i>Aktør som begrep</i>	33
4.4.2 <i>Strukturens sammensetning</i>	35
4.5 <i>Forvaltningen</i>	36
4.6 <i>Kunnskap og makt</i>	37
4.7 <i>Natur og Klima som analytiske kategorier</i>	40
<b>5. Metodisk rammeverk</b>	<b>43</b>
5.1 <i>Forskningsstrategi</i>	43
5.2 <i>Datainnsamling</i>	44
5.2.1 <i>Dokumenter</i>	44
5.2.2 <i>Intervju</i>	45
5.2.3 <i>Deltagende observasjon</i>	46
5.3 <i>Gjennomføring av diskursanalyse</i>	47
5.4 <i>Datakvalitet og utfordringer</i>	51
5.4.1 <i>Kildekritiske og kontekstuelle vurderinger av datamaterialet</i>	51
5.4.2 <i>Reliabilitet</i>	52
5.4.3 <i>Validitet</i>	52
5.4.4 <i>Forskerrefleksivitet</i>	53
5.4.5 <i>Grunnlag for generalisering</i>	54
<b>6. Organiseringen av konsesjonsvurderinger</b>	<b>55</b>
6.1 <i>Veien frem til etablering av et vindkraftverk</i>	56
6.2 <i>Rammer for vindkraftutbygging</i>	57

6.2.1 Juridisk rammeverk for konsesjonsprosessen	57
6.2.2 Politisk rammeverk for konsesjonsprosessen	58
6.2.3 Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg	59
6.2.4 Vurdering av sumvirkninger for vindkraftverk	60
6.2.5 Prioriteringskriterier for konsesjonsbehandlingen	61
<b>6.3 Vurderingsgrunnlaget</b>	<b>61</b>
6.3.1 Søknad og konsekvensutredning	62
6.3.2 Høringsordningen	62
6.3.3 Tematiske konfliktvurderinger	63
6.3.4 Fylkesdelsplan for vindkraft	64
<b>6.4 Hvordan gjøres vurderinger</b>	<b>67</b>
<b>6.5. De konkrete vedtakene, begrunnelsene, og ulike meninger</b>	<b>69</b>
<b>6.6 Analyse av sentrale funn</b>	<b>73</b>
6.6.1 De ulike hensyn og aktører	73
6.6.2 Aktørenes forutsetninger for å påvirke	74
6.6.3 Strukturens innvirkning på saksområdet og aktørenes påvirkningskraft	76
6.6.4 Følgene av en bestemt organisering av konsesjonsprosessen	78
<b>7. En diskursanalyse av beslutningsgrunnlaget i vindkraftsaker</b>	<b>80</b>
<b>7.1 Vurderingsgrunnlaget for vindkraftkonsesjoner – grunnlag for diskursanalyse</b>	<b>81</b>
7.1.1 Bakgrunnen for vindkraftutbygging	81
7.1.2 NVE vurderer miljøhensyn	82
7.1.3 Høringsutsagn fra Direktorat for naturforvaltning	86
7.1.4 Høringsutsagn fra Fylkeskommunen i Rogaland	87
<b>7.2 Oppsummering vurderingsgrunnlaget</b>	<b>88</b>
<b>7.3 Ulike diskurser i vurderingsgrunnlaget for vindkraftkonsesjoner</b>	<b>89</b>
7.3.1 Energisektoren	89
7.3.2 Miljøsektoren	92
<b>7.4 Effekt av diskursene</b>	<b>94</b>
7.4.1 Dannelse av diskursformasjoner	95
7.4.2 Kamp mellom diskurser om natur og klimaeffekt	96
<b>7.5 Konsesjonsprosessen som diskursiv struktur</b>	<b>98</b>
<b>8. Oppsummerende diskusjon og avslutning</b>	<b>106</b>
8.1 Oppsummering av funn og svar på problemstilling	106
8.2 Empiriske implikasjoner	108
8.3 Teoretiske implikasjoner	109
8.4 Studiens begrensninger	111
8.5 Muligheter for videre forskning	112
<b>Litteraturliste</b>	<b>VIII</b>
Bøker	VIII
Artikler	XI
Avhandlinger og Rapporter	XII
Offentlige Dokumenter	XII
Lover	XV
NVE vindkraftseminar	XVI
Internettkilder	XVII
Vedlegg 1	XXIII
Vedlegg 2	XXVI

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn og aktualisering

Norge har naturlige forutsetninger for å ta i bruk vindkraft som et viktig og betydelig bidrag til miljøvennlig fornybar energi. Vindkraftanlegg er imidlertid arealkrevende og kan komme i konflikt med andre areal- og samfunnsinteresser (Miljøverndepartementet 2004-2005).

Økt produksjon av fornybar energi står høyt på den politiske dagsorden i Norge og Europa. De fleste kilder til fornybar energi gir ikke utslipp av klimagasser, og blir derfor sett som klimavennlige. På grunn av dette har denne energiformen blitt koblet til klimapolitikk, noe vi blant annet ser i Kyotoprotokollen (Stryken,2013:234, Miljødirektoratet.no, 2013b). Politikken som ligger bak satsningen på fornybar energi som skjer i Norge er knyttet til EUs mål om økt fornybar energi, kalt 20/20/20, som er aktuelt gjennom fornybardirektivet. Gjennom insentivordningen med grønne el-sertifikater skal en økning i utbyggingen av fornybar energi realiseres. Blant annet foregår dette gjennom en satsning på vindkraft (Sanderud, 2013, NVE.no, 2011a, Regjeringen.no, 2011). Norge har tradisjonelt hatt stor produksjon av fornybar energi, hovedsakelig gjennom vannkraften. Vindkraft blir sett som en aktuell energikilde å utnytte på grunn av gode vindressurser her i landet. Videre blir samfunnsnyttene bak utnytting av norske fornybare ressurser til energi anerkjent som viktig både politisk og i næringslivet (Fornybar energi, 2007). Men vindkraftverk representerer konflikter med andre hensyn, blant annet naturen, på grunn av de inngrepene som bygging av vindkraftanlegg fører til (Miljøverndepartementet & Olje- og energidepartementet, 2007:7-9) [MD & OED]. Det er også rettet kritikk mot den vindkraftutbyggingen som foregår, blant annet på grunn av spørsmål om energiproduksjonen vil føre til redusering av klimagassutslipp:

Vi får mer strøm, men oljeindustrien vil ikke elektrifisere, og gassen de i så fall slapp å forbrenne på Nordsjøen ville uansett bli solgt til noen andre. Det er så få som vil kjøre el-bil at vi ikke trenger strømmen der heller. Vi kan selge den, men kvotesystemet i EU gjør at CO<sub>2</sub>-utslippene øker andre steder (Stærk, 2013).

Ryland (2010) viser at vindkraftpolitikk i Danmark påvirkes av både nasjonale og internasjonale føringer, både innenfor politikk og teknologi (Ryland, 2010:85). En studie fra flere land i Europa viser at en klimadiskurs med internasjonal forankring ligger til grunn for



satsning på vindkraft, selv om disse landene ikke har noen egentlig grunn til å utvikle vindkraft med bakgrunn i klimasaken (Szarka, 2004). Konsesjonsvedtak fra flere vindkraftprosjekter viser at det kan være uenighet mellom aktører om hvorvidt det bør gis konsesjon, blant annet på grunn av virkninger knyttet til miljøhensyn (NVE, 2009-2013). At det er ulike oppfatninger om hvordan slike hensyn skal vurderes kommer også frem gjennom at direktoratene som foretar tematiske konfliktvurderinger for miljø har uttrykt misnøye med at de ikke tas til følge av NVE (Hongslo og Lundberg, 2012:50, Fremo, 2013).

Miljøproblemer kan i et samfunnsfaglig perspektiv ses som konstruerte. Det vil si at hvorvidt fenomener i miljøet blir tolket og oppfattet som et problem som man setter ut for å løse, vil avhenge av trekk ved det politiske systemet som håndterer det, og hvilke aktører som deltar. Det henger også sammen med makt (Asdal, 2011:15, Hanf & Jansen, 1998:10). Dette betyr i følge Hanf og Jansen (1998) at det ikke nødvendigvis vil være noen sammenheng mellom miljøproblemer og miljøpolitikk (Hanf & Jansen, 1998:10). Jeg skal her ta utgangspunkt i at en lignende sosial konstruering kan være til stede i forvaltningen av vindkraftutbyggingen i Norge. Dette kan være aktuelt på grunn av de uenighetene om dette tiltaket som er skissert ovenfor.

## **1.2 Utgangspunkt for studien**

I denne studien skal fokus rettes mot den offentlige planleggingen av vindkraftutbygging i Norge, og hvordan ulike hensyn i den forbindelse blir prioritert, særlig med vekt på miljøhensyn. Miljøhensyn forstås her som å omfatte både klima- og naturforhold. Dette skal studeres gjennom å se på konsesjonsprosessen for vindkraftanlegg.

Vindkraftutbygging og produksjon er tiltak som bidrar til å oppfylle de politiske målsetningene om fornybar energi, og på grunn av at konsesjonsprosessen er et nødvendig steg før et vindkraftverk kan bygges, kan den ses som en del av implementeringen av politikken om fornybar energi (Informant B, NVE).

Konsesjonsprosessen er en forvaltningsform som skal regulere omfanget av vindkraftutbygging både i forhold til kraftsystemet og bruk av arealer, gjennom det offentliges kontroll med dette (Asdal, 2011:72, Energiloven). Gjennom konsesjonsprosessen skal det sikres at alle relevante aktører får delta, og at alle hensyn som er viktige for utbygging blir belyst. Arbeidet koordineres av Norges vassdrags- og energidirektorat, som er

gitt myndighet til å gi konsesjoner og til å fatte vedtak basert på vurderinger av alle fordeler og ulemper, deriblant miljøhensyn (Gjerald, 2012:53, MD & OED, 2007:8). Tidligere studier av vindkraftutbygging i England viser at åpenhet og deltakelse fra det lokale politiske nivå og lokalbefolkningen er en faktor som er viktig for at beslutninger om vindkraftverk skal oppfattes som rettferdig, og for å få til en vellykket planlegging (Wolsink, 2007:2702, Toke, Breukers & Wolsink, 2006:1135-1136). Konsesjonsprosessen kan beskrives som ”en institusjonalisert praksis innført for å gi ulike interesser en stemme i utbyggingssaker og for å veie ulike interesser som inntektsmuligheter for utbygger, grunneiere og lokalsamfunn, samt samfunnets miljø- og energi-sikkerhetsinteresser, mot hverandre” (Buan, Eikeland & Inderberg, 2010:18). Et viktig hensyn som skal trekkes frem i studien er hvordan ulike natur og miljøhensyn blir vurdert. Det som er særlig interessant i denne forbindelse er hvordan idealene bak konsesjonsprosessen, som skal sikre at alle hensyn ivaretas, kommer til uttrykk i praksis. Å se på miljøpolitiske hensyn i konsesjonsprosessen er også interessant fordi miljøhensyn i fornybare energiltak forvaltes av energisektoren.

### 1.3 Problemstilling

Studien legger følgende problemstilling til grunn:

*Hvordan blir miljøhensyn organisert inn i konsesjonsprosessen for vindkraftverk? Hvordan kan den formelle strukturen og diskurser i saksområdet forklare ulike aktørers påvirkningskraft på vurderingen av miljøhensyn?*

Hensikten med studien er å forklare hva som blir avgjørende for hvordan de ulike hensyn trekkes inn i vurderingene i konsesjonsprosessen og blir grunnlag for beslutninger. Dette skal forklares ut fra hvordan det kan ha sammenheng med ulike oppfatninger av viktige hensyn i denne sammenheng, og hvordan struktureringen av konsesjonsprosessen og saksområdet har betydning for hvordan aktører, som kan ha ulike oppfatninger, har mulighet til å påvirke. En slik strukturering antas å være styrt av diskurser og av formelle trekk i saksområdet (Jansen, 1989, Jørgensen & Phillips, 1999, Mills, 1997).

Studien tar utgangspunkt i en diskursanalyse. Diskursanalyse er relevant i politiske studier ut fra en antakelse om at politiske problemer er konstruert gjennom diskurser, og at dette vil få følger for hva som velges som politiske løsninger, og om noe blir sett som et problem i det

hele tatt (Hajer, 1993, Szarka, 2004). Diskursanalyse er også relevant i forbindelse med miljøstudier fordi miljøsaker ofte er komplekse og kan ses gjennom mange ulike perspektiver, blant annet fordi de også kan være knyttet til andre samfunnsområder, for eksempel energiproduksjon (Feindt & Oels, 2006:162-163, Reitan 2001:459-460). Jeg mener derfor det kan være fruktbart å studere hvordan konsesjonsprosessen veier ulike hensyn gjennom en diskursanalyse. Dette er også relevant fordi saksområdet fornybar energi, som vindkraft inngår i, er sammensatt av ulike politiske sektorer. Studien vil belyse de ulike politiske sektorer og deres ulike utgangspunkt på bakgrunn av deres sektorinteresser.

#### **1.4 Saksområdet fornybar energi**

Vindkraft skal i denne studien ses innenfor konteksten av fornybar energi. Ved å bruke *saksområde* som et analytisk begrep åpnes det opp for å belyse hvordan flere politiske sektorer inngår i samme sak. En politisk sektor kan defineres som en arena hvor offentlig politikk på et bestemt samfunnsområde blir vedtatt og implementert (Jansen, 1989:17-18). Det jeg mener med et saksområde her er et politisk tema eller tiltak, sammensatt av bestemte mål og midler og som skal løse et gitt problem. I saksområdet fornybar energi inngår ulike politiske mål som har sitt opphav i ulike politiske sektorer, og går på tvers av dem. I denne studien skal fokus være på forholdet mellom den energipolitiske og den miljøpolitiske sektoren i vindkraftutbygging. Dette er på grunn av at fornybar energi er et saksområde som begge er involvert i, for det første på grunn av klimadimensjonen i fornybar energi, og for det andre så er energisektoren ansvarlig for vindkraft som energitiltak, mens tiltakets innvirkning på natur gjør miljøsektoren relevant. På grunn av styringsfilosofien økologisk modernisering, som er gjeldende i miljøpolitikken i dag, er det i tillegg en organisering gjennom en sektoroverskridende miljøpolitikk, noe som innebærer at alle sektorer har ansvar for å ivareta miljøhensyn innenfor sin virksomhet, mens miljøsektoren har en overordnet rolle. Det analytiske begrepet saksområde kan også knyttes til dette (Reitan, 2001:469-470, Naturmangfoldloven).

Samordning mellom miljøpolitikk og andre politikkområder er imidlertid i følge Reitan (2001) krevende, og studier viser at miljøsektoren ikke har lett for å få innpass med miljøhensyn der virkemiddelbruk er bestemt av andre sektorer. Det lykkes bedre der miljøsektoren selv har ansvar for virkemidler (Reitan, 2001:471). Dette bidrar til å gjøre en slik studie av miljøhensyn i konsesjonsprosessen relevant.

## 1.5 Konesjonsprosessen og vindkraftprosjektene – avgrensning

Det er gjort studier av konesjonsprosessen for vindkraftverk tidligere, både med fokus på NVEs rolle og på hvordan miljøhensyn blir vektlagt i utbyggingen. Flere studier tar utgangspunkt i konkrete vindkraftprosjekter og ser på trekk ved gjennomføringen av en behandlingsprosess (Gjerald, 2012, Thele, 2008). Studien skal ta sikte på å belyse mer generelle trekk ved konesjonsprosessens organisering og ulike aktørers oppfatninger om vindkraft. Jeg skal ta utgangspunkt i tre sentrale aktører som deltar i konesjonsprosessen, og undersøke premissene for at de deltar, og hvordan de har mulighet til å påvirke vurderingen av ulike hensyn.

En del av studien går ut på å analysere de formelle trekkene ved konesjonsprosessen. Dette er gjort gjennom bruk av en tidligere studie av Gjerald (2012) som utgangspunkt, og bruk av de retningslinjer og lovverk som konesjonsprosessen er basert på, i tillegg til intervjuer av nøkkelpersoner. Den andre delen av studien er en analyse av diskursene i vurderingene som gjøres i forbindelse med konesjonsvedtak. Heller ikke her er hensikten å se på faktiske forhold i de enkelte sakene, men å trekke ut generelle oppfatninger. Analysen er gjort på et utvalg av ti vedtak fra Rogaland fylke, fordelt på fire vedtaksdokumenter. *Tysvær vindkraftverk* ble omsøkt i 2005, og ble gitt konesjon i 2006. På det tidspunkt konesjon ble gitt var ikke ”Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk” ferdigstilt, og heller ikke Fylkesdelsplanen for vindkraft var utarbeidet. Prosjektet ble med andre ord gitt konesjon på et tidlig tidspunkt i forhold til den utviklingen som har skjedd i planleggingen og gjennomføringen av vindkraftutbygging. *Vedtaket fra Høg-Jæren/Dalane* er en samlet vurdering av syv vindkraftverk som ble omsøkt i samme område. Prosjektene ble omsøkt i perioden 2005-2007, og ble gitt konesjon i 2009. Fire av vindkraftverkene ble gitt konesjon, mens tre av prosjektene fikk avslag. Dette ble begrunnet med at prosjektene samlet sett ville gi store negative virkninger for miljø i vid forstand. Prosjektene ble ferdig vurdert etter at ”Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk” og Fylkesdelsplanen for vindkraft var ferdigstilt. *Egersund vindkraftverk* ble omsøkt i 2007, og ble gitt konesjon i 2011. *Gilja vindkraftverk* ble omsøkt i 2008, og ble gitt konesjon i 2013. Dermed var ”Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk” og Fylkesdelsplanen for vindkraft i bruk ved vurderingen av begge prosjektene (NVE, 2006-2013).

Konsesjonsprosessen omfatter mange ulike hensyn, og mange aktører deltar i konsesjonsarbeidet. Det gjør det nødvendig å foreta en avgrensning og jeg har valgt ut noen sentrale aktører. NVE er beslutningsmyndighet, ansvarlig for gjennomføringen av prosessen, og handler på vegne av mål om utbygging av vindkraft. Derfor er NVE en sentral aktør som skal trekkes inn. Direktorat for naturforvaltning og fylkeskommunen i Rogaland er to sentrale aktører som er relevante i konsesjonsprosessen. For det første deltar de som høringsinstanser, og for det andre kan de knyttes til to elementer som inngår i vurderingsgrunnlaget, tematiske konfliktvurderinger og Fylkesdelsplan for vindkraft. På dette grunnlaget trekkes disse aktørene inn i analysen. Jeg har dermed valgt å fokusere på noen av de offentlige aktørene som deltar i forvaltningen av vindkraftutbyggingen. Dette mener jeg er interessant fordi de representerer ulike ansvarsområder og interesser som er relevante i konsesjonsprosessen.

Aktørene kan settes inn under det skillet mellom energisektoren og miljøsektoren som ble skissert ovenfor, og det antas at et slikt skille vil kunne ha følger for påvirkningsmuligheter. Viktige aktører som dermed utelates er utbyggeren, som omsøker de ulike prosjektene, kommunene, og fylkesmannen som også deltar i høringene. Kommunens og utbyggerens rolle skal belyses nærmere i kapittel 2.

Studien fokuserer som problemstillingen viser på miljøhensyn i konsesjonsprosessen. Jeg skal i kapittel 4 vise hvordan ulike miljøhensyn kan defineres som egne kategorier. Et utgangspunkt som kan være nyttig her, er å klargjøre at jeg bruker et skille mellom klimahensyn på den ene siden, og naturhensyn på den andre siden. I konsesjonsprosessen blir klimahensyn relevante fordi de kan knyttes til bakgrunnen for vindkraftutbyggingen. Naturhensyn representerer her en samlebetegnelse på ulike miljøvirkninger av vindkraftverk, som vurderes i konsesjonsprosessen og kan både dreie seg om faktiske naturforhold som naturmangfold og arter, men også friluftsliv og landskap skal betegnes under naturbegrepet i denne studien. De miljøvirkningene fra konsesjonsvurderingene som skal trekkes inn i analysen er naturmangfold, inngrepsfrie områder (INON), landskap og friluftsliv.

## **1.6 Disposisjon for oppgaven**

I kapittel 2 presenteres rammene for studiefeltet, blant annet politiske rammer for miljøpolitikk, bakgrunnen for satsning på vindkraft, og hvordan konsesjonsprosessen og den offentlige planleggingen er plassert i en større kontekst når vindkraftverk bygges ut. Kapittel 3 gir en presentasjon av de sentrale aktørene som inngår i analysen av konsesjonsprosessen.

I kapittel 4 og 5 gis en gjennomgang av det teoretiske og metodiske rammeverket for studien. Teoriene som presenteres er diskursteori og et aktør-strukturperspektiv. I tillegg gir kapittel 4 en presentasjon av viktige begreper som skal trekkes inn i analysen, nærmere bestemt makt og kunnskap, og hvordan klima og natur kan brukes som analytiske kategorier. Kapittel 5 gir videre en beskrivelse av den datainnsamlingen som er blitt gjort i studien, og hvordan diskursanalysen av vedtaksdokumentene har foregått i praksis. Kapittel 6 og 7 representerer en todeling av empirien, som analyseres på slutten av hvert kapittel. Kapittel 6 analyseres ut fra aktør-strukturperspektivet, og kapittel 7 analyseres med bakgrunn i diskursteori. I kapittel 8 gir jeg noen oppsummerende og avsluttende bemerkninger.

## 2. Bakgrunn

Studien tar for seg det energipolitiske tiltaket vindkraft, men har fokus på de ulike miljøpolitiske utfordringene som ligger i saksområdet, og hvordan de håndteres. Kapittelet skal belyse de styringsrammene som fornybar energi og vindkraft er plassert innenfor. Det innebærer hvordan politikken rundt saken er organisert, særlig med fokus på hvordan energipolitikk og miljøpolitikk kan ses i sammenheng, og hvilke politiske målsetninger som ligger bak satsningen på fornybar energi. Videre skal kapittelet vise hvordan vindkraft som tiltak inngår i den større energisektoren i Norge, samt hvordan konsesjonsprosessen, som er fokus i studien, er et ledd i en større prosess når det kommer til utbygging av vindkraftverk.

### 2.1 Styringsrammer for fornybar energi

Uten å løse klimaproblemet i energisektoren kan vi ikke løse klimaproblemet i det hele tatt (Fatih Birol (IEA)).

Energiproduksjon oppfyller et viktig behov i samfunnet, og er dermed en legitim industri, men energisektorens virksomhet kan ha følger for andre interesser, blant annet miljøhensyn. På den ene siden fordi fossile energikilder gir klimagassutslipp, og på den andre siden fordi energianlegg ofte innebærer inngrep i natur. Derfor kan energipolitikken sine aktiviteter settes i sammenheng med miljøpolitikk. Det har skjedd en utvikling i hvordan man mener at miljøproblemer skapt av andre samfunnshensyn bør håndteres. Dette kan settes i sammenheng med en styringsfilosofi kalt økologisk modernisering (Reitan 2001:459-460).

Miljøpolitikken har gjennomgått en utvikling gjennom årene fra det ble etablert som politikkområde (Dryzek, 2005:3, Reitan, 456-459). Mye av årsaken til den utviklingen som skjedde i miljøpolitikken henger sammen med den utviklingen som skjedde i bevisstheten om miljøproblemer. Det skjedde en utvikling fra såkalte tradisjonelle miljøproblemer som lokal forurensning, til mer ”moderne” miljøproblemer, hvor klima, ressurser og energiproblematikk kom sterkere inn på dagsorden. Den samme utviklingen som har skjedd i Norge er del av en mer generell utvikling som kan ses flere steder i verden, og henger sammen med resten av samfunnsutviklingen. Selv om nye saker er blitt lagt til har ikke de tradisjonelle sakene blitt tatt bort fra feltet, og dermed har miljøpolitikken vokst i omfang. Blant annet har utviklingen i saksfeltet har også gjort at fokus har skiftet fra lokalt til mer internasjonalt nivå, fordi problemene i større grad har fått en global karakter. I tillegg til dette er problemene ofte

sammensatte av flere faktorer, noe som gjør det mer krevende å håndtere dem. (Mathisen, Mydske og Underdal, 2007:164-167, Dryzek, 2005:3, Reitan, 2001:454-455).

En ny tankegang om styring av miljøpolitikk kalt økologisk modernisering ble introdusert som en del av den utviklingen miljøpolitikken gjennomgikk på 1980-tallet, en utvikling som blant annet førte til endringer i virkemiddelbruk og fordeling av ansvar. Mens man før i stor grad hadde håndtert miljøproblemer gjennom administrative og sektorspesifikke virkemidler, ble det nå større fokus på effektivitet. Økologisk modernisering ble utviklet i sammenheng med signaler fra EU, FN og OECD, og gjennom Brundtland-kommisjonens rapport ”Vår felles fremtid”, som kom i 1987 (Reitan, 2001:458-461, Regjeringen.no, 2007).

Økologisk modernisering tar sikte på å forene hensyn til miljø og økonomi, to hensyn som tidligere ble sett på som motstridende. En forutsetning for ideen er at det skal være lønnsomt å være miljøvennlig. Man må gjøre noen bevisste valg for å legge om økonomien i mer miljøvennlige linjer, og bruke økonomiske virkemidler i miljøpolitikken. Moderniseringen bør i følge denne tankegangen skje gjennom en koordinert restrukturering av økonomien, slik at den kan bære gode resultater for miljøet. Blant annet gjennom å gi bedrifter et incentiv til å legge om til mer miljøvennlig virksomhet, uten at det må skje gjennom pålegg fra myndighetene. Målet med økologisk modernisering er å tillate fortsatt økonomisk vekst, og samtidig bevare miljøet, uten å måtte veie disse hensyn mot hverandre. En annen viktig side innenfor denne tankegangen, er fokuset på å forebygge miljøproblemer i stedet for å reparere i ettertid, bekjempe forurensningen ved kilden (Dryzek, 2005:167-168, Reitan, 2001:458-460).

Dette er grunnlaget for en del av endringene i ansvarsområdene som ble innført i tråd med denne tankegangen. Blant annet innebærer det å gi miljøansvar til alle sektorene i politikken. Dette kalles en sektorovergripende miljøpolitikk, og ble innført i Norge gjennom sektoransvarsprinsippet. Økologisk modernisering beskrives av Mathisen, Mydske og Underdal (2007) som ”en allmenngjøring av miljøpolitikken”, der ansvaret blir felles for alle sektorene, og henger sammen med at miljøvirkninger er bieffekter av andre aktiviteter. Dette blir grunnlag for at de ansvarlige sektorene tillegges ansvar for miljøpolitikk innenfor sine virkeområder. Når miljøtiltak settes inn for å bekjempe en negativ effekt av en annen samfunnsaktivitet vil det føre til en konflikt mellom miljømålene og den aktuelle sektorens egne mål. Dersom den ansvarlige sektoren selv er ansvarlig for miljøpolitikken, kan denne selv velge tiltak som i minst mulig grad danner slike konflikter. Dermed skal tilnærmingen



fungere ved at miljøsektoren setter overordnede mål for miljø, mens andre sektorer gjennomfører målene med selvvalgte virkemidler (Reitan, 2001:459-460,469-470, Mathisen, Mydske og Underdal, 2007:164-167). Erfaring med en slik måte å organisere på viser at det ikke har fungert slik som tiltenkt, og at samordning mellom de ulike sektorene når det kommer til miljøpolitikk har vært vanskelig. Miljøpolitikken fungerer best når miljøsektoren selv har ansvar for virkemidlene (Reitan, 2001:471). Vi finner likevel tegn på at prinsippet om en sektoroverskridende miljøpolitikk er gjeldende i forbindelse med vindkraftutbygging når vi ser på samhandlingen mellom energisektoren og miljøsektoren, noe som er utgangspunkt for studien. Helheten i regjeringens miljø- og klimapolitikk skal ivaretas av miljøverndepartementet (Regjeringen.no, 2012a). Det er de ulike sektorpolitiske myndighetene som selv har ansvar for miljøpolitiske virkemidler innenfor egen virksomhet, og miljøverndepartementet har ansvar for å følge opp og koordinere. I tillegg til å følge opp sektorenes miljøpolitikk, arbeider departementet også med å egne miljøpolitiske tiltak (Regjeringen, 2012g). Miljøpolitikken er blant annet basert på en del uttalte resultatområder, som er omtalt i dokumentet *Norske Miljømål*. Disse tar for seg et bredt utvalg tema, fra bevaring av naturlandskap, dyreliv og økosystemer på hav og land, kulturminner, byliv og ren luft, til forurensning og globalt klima (Miljøverndepartementet, 2011).

Energipolitikken skal først og fremst sikre verdiskapning gjennom energiressursene som er tilgjengelig. Et viktig mål med energipolitikken er å bruke naturressursene som man har tilgjengelig for å sikre velferd og sysselsetting. Samtidig er det et mål at utnyttelsen av ressursene skal være miljømessig forsvarlig. Energiressursene som er tilgjengelig for Norge, og som ligger under OED sitt ansvarsområde kommer både fra fossile og fornybare energikilder, noe som vil gi ulike problemstillinger (Regjeringen, 2012b, f, Berthelsen, 2013). Departementet har i tråd med det overnevnte to underliggende direktorat, Oljedirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat. De har ansvar for henholdsvis olje- og gassrelaterte saker, og den fornybare energiproduksjonen, vannkraft og andre fornybare energikilder (NVE.no, 2011b, npd.no, 2011). De motstridende interessene i norsk energipolitikk med oljeutvinning på den ene siden og fornybar energi som klimatiltak på den andre siden er en egen debatt som er for stor til å gå inn på her. Det er imidlertid påpekt flere steder at de norske interessene i oljen har preget utviklingen av klimapolitikken, og at klimapolitikk og oljedebatt ikke er i samsvar (Stryken 2013:230-231, Asdal 2011:187). Det ser man også i dag, hvor det er fokus på fornybar energi og klimapolitikk på den ene siden, mens man på den andre siden snakker om å åpne nye områder for oljeutvinning (Lorentsen, 2013).

## 2.2 Vindkraft i den norske og den internasjonale konteksten

Det er stor interesse for vindkraftutbygging i Norge i dag<sup>1</sup>. Vindkraft som industri i Norge begrunnes blant annet med at det er svært gode vindressurser tilgjengelig. Vindkraften som produseres inngår i det større kraftsystemet hvor vannkraften er dominerende. Norge er et land hvor det tradisjonelt sett har vært, og fortsatt er en stor andel av fornybar energi i kraftsystemet, hovedsakelig på grunn av vannkraftproduksjon (Fornybar energi, 2007, Regjeringen.no, 2008, Wicken, 2008:36). Hoved-andelen av den fornybare elektrisiteten i Norge kommer fra vannkraft, andelen var på 95,2% i 2011 (SSB, 2013). Til sammenligning tilsvarte vindkraft 1 % av elektrisitetsproduksjonen samme året. Altså er vind en liten andel sammenlignet med vannkraften. Det skjedde likevel en økning på 46 prosent vindkraftproduksjon fra 2010 til 2011. Og 2012 var videre et rekordår for mengden installert vindkraft i Norge (SSB, 2013, Nynorsk pressekontor, 2013). Vindkraft kan bidra til å styrke forsyningssikkerheten når vannkraftproduksjonen er lav, blant annet fordi vindkraft har god produksjon om vinteren når det er behov for mest energi, på grunn av økt forbruk. Vindkraft er en kilde til energi som ikke er forutsigbar, mens vannkraft kan reguleres gjennom magasinene i vannkraftverkene. De to kildene anses derfor som gode i kombinasjon (NVE, 2009:8, MD & OED, 2007:7, 98).

Vindkraftproduksjon krever store investeringer, særlig i oppstartfasen. NVE anslår at et vindkraftverk krever en investering på 11-15 millioner kroner per installert MW (NVE, 2009:200). Det er heller ikke lønnsomt for en tiltakshaver alene å satse på å drive med vindkraftproduksjon uten økonomisk støtte. Derfor tilbys det fra staten støtteordninger som skal stimulere til produksjon. Enova var lenge sentral i den forbindelse (Thele, 2008:112). Enova er et statsforetak som gir veiledning og økonomisk støtte innenfor ulike fornybare energiløsninger, til aktører som ønsker mer miljøvennlig energibruk, med formål om å *”styrke forsyningssikkerheten og redusere utslippene av klimagasser.”* (Regjeringen.no, 2012e, Enova.no, 2012). En ordning med el-sertifikater er etablert i samarbeid med Sverige, og erstatter dermed Enovas støtte til bygging av fornybare energianlegg. Ordningen ble vedtatt av Stortinget i 2002, og kom på plass i 2012. El-sertifikatene har til hensikt å gi økte inntekter fra fornybar energi, gjennom å skape et marked, ved at forbrukerne betaler gjennom

---

<sup>1</sup> Status vindkraftverk juni 2013: (antall anlegg): I drift: 26. Gitt konsesjon: 46. Avslått/avsluttet: 77. Til behandling: 91. (Sanderud, 2013)

strømregningen (NVE.no, 2011a, Thele, 2008:99, NVE, 2009:199). Hensikten er å gjøre fornybar energi, deriblant vindkraft, til en lønnsom og mindre risikabel industri. El-sertifikatene fungerer også som et virkemiddel for å nå målene i fornybardirektivet (Thele, 2008:111-112, Regjeringen.no, 2011).

Kritikken som er blitt rettet mot satsningen på fornybar energi i Norge stiller blant annet spørsmålstegn ved klimaeffekten ved tiltaket, som utgjør en viktig del av begrunnelsen for utbyggingen, og prosjektenes kostnader og virkninger for natur er også forhold som reiser debatt (NVE, 2006-2013, Hervik, Hoel & Holtmark, 2011). Et annet standpunkt i debatten støtter imidlertid den utbyggingen som foregår med utgangspunkt i at man må se den satsningen som gjøres nå i sammenheng med at den på sikt kan bidra til å legge om energisystemet og øke andelen fornybar energi i forhold til den fossile. Dette støtter utbyggingen selv om man ikke ser behovet for energien på nåværende tidspunkt (Bråten, 2013).

Bevissthet om klimaendringer og oppmerksomhet rundt hvordan problemet skal løses har for alvor vært en del av den norske og internasjonale politiske agendaen i omtrent 25 år, dersom man tar utgangspunkt i FN-rapporten "Vår felles framtid", som ble publisert i 1987. Denne bidro til å etablere en politisk og vitenskapelig forståelse av viktigheten ved å handle, og førte blant annet til politiske målsetninger om å stabilisere nivåene av klimagassutslipp (Asdal, 2011:175, Regjeringen.no, 2007). Man kan si at det skjedde en politisering av kunnskapen om klimaendringer på denne tiden, blant annet gjennom forskernes samhandling med politikere for å klargjøre alvoret i dette. Følgene ble oppretning av FNs klimapanel og flere avtaler mellom land om utslippskutt (Stryken, 2013:227-229). To-graders-målet, et tak for hvor mye global oppvarming som kan tåles, ble grunnlaget for den politikken som ble dannet (Stryken, 2013:251). På bakgrunn av dette kan man forstå etableringen av politiske avtaler og tiltak som rettes inn mot utslippskutt av klimagasser, blant annet Kyotoprotokollen (Stryken, 2013:228). Eksempler på politiske virkemidler i denne forbindelse er skatter og avgifter på klimagassutslipp, utslippskvoter, og teknologiske løsninger (Tellmann, 2012). Også fornybar energi er en del av løsningen, blant annet formulert gjennom Kyotoprotokollen og Brundtland-rapporten (Stryken, 2013:228;234).

Det foregår en stor satsing på fornybar energi i verden i dag. Også i Norge er det etablert målsetninger om produksjon av fornybar energi og energieffektivisering (NVE, 2009:196). I

stortingsmeldingen om energipolitikken fra 1999 er det blant annet formulert et konkret mål om utbygging av vindkraft i Norge. Nyere mål fra regjeringen og senere fra EU gjennom fornybardirektivet setter mer generelle mål til fornybar energiproduksjon og energieffektivisering (Miljødirektoratet 2013e). EU er en aktør som har satt et klart politisk mål om fornybar energiproduksjon og bruk for sine land, og blir beskrevet som en premissleverandør for de målene som ligger i Kyotoprotokollen. Gjennom en strategi innenfor energipolitikk og klimapolitikk, som omtales som 20/20/20 er det fastsatt tre konkrete mål som skal oppfylles innen 2020, og som på sikt skal føre til en total uavhengighet fra fossile energikilder. For det første, en reduksjon i klimagassutslipp innen EU på 20 prosent i forhold til nivåene i 1990. For det andre, en økning av fornybar energi på 20 prosent. For det tredje, en effektivisering av energibruken i EU på 20 prosent (European Commission, 2012, Stryken, 2013:235, Ryland, 2010:82). Dette er også Norge forpliktet til gjennom EØS. Fornybardirektivet trådte i kraft i Norge i slutten av 2011, og har følger for Norges produksjon av fornybar energi. Fornybardirektivet gjør at Norge får en forpliktelse til å øke produksjonen av fornybar energi, med et mål om 67 prosent innen 2020. I tillegg skal energiomlegging og effektivisering brukes for å nå målsetningen, gjennom virkemidler fra Enova (Regjeringen.no, 2011, Europaportalen, 2011).

### **2.3 Konesjonsprosessen som ledd i større utbyggingsprosess**

Som sagt er konesjonsprosessen det offentliges kontroll med utbygging av vindkraft. Vindkraftutbygging og produksjon inngår også, som vist innledningsvis, i offentlig politikk. NVE merker at økt klimafokus i samfunnet, samt denne politiske satsningen har ført til en økning i interesse for vindkraftutbygging, ved at det kommer mange prosjekter inn til behandling (Informant B, NVE). Det politiske virkemiddelet for å stimulere til utbygging av fornybar energi, slik at fornybarmålene nås, er et sertifikatmarked i samarbeid med Sverige, som omfatter 26,4 TWh fornybar energi (Informant A, NVE). Utbyggingen av vindkraftanlegg gjøres oftest av kraftselskaper som vil produsere elektrisitet (Thele, 2008, Gjerald, 2012). Innenfor den rammen som politikken har lagt gjennom en satsing på fornybar energi, og insentiver for å oppnå dette, kan utbyggere sette i gang med konkrete prosjekter, for eksempel vindkraftverk (Informant B, NVE). Kommunens rolle i forbindelse med vindkraftutbygging er å være vertskommune for vindkraftanlegget som bygges. Kommunen deltar både som høringsinstans i konesjonsprosessen, og er planmyndighet etter plan-og bygningsloven (Naas-Bibow, 2013). Kommunen har en viktig rolle i bestemmelsen av etablering av vindkraftverk, og har i praksis veto-rett i denne sammenheng. Dermed vil NVE

ikke gi konsesjon der hvor kommunene sier nei (Thele, 2008:101-102). Kommunen kan i noen tilfeller oppnå skatteinntekter fra vindkraftanlegg, og få fordeler gjennom sysselsetting i kommunen (NVE, 2009). Fokus på utbyggeren og kommunen viser dermed hvordan vindkraft også kan ses som et næringspolitisk tiltak.

Dersom et kraftselskap eller en annen aktør ønsker å bygge et vindkraftverk, må dette omsøkes, fordi drift av kraftanlegg krever konsesjon etter energiloven. Dette er grunnlaget for konsesjonsprosessen. NVE er gitt myndigheten til å behandle konsesjonssøknader og ta beslutninger om konsesjoner. (MD & OED, 2007:8, Buan, Eikeland & Inderberg, 2010:19).

Det første som tiltakshaveren, det vil si den som ønsker å bygge, må gjøre, er å etablere kontakt med berørte aktører, samt å sende en melding til NVE om det de planlegger. Meldingen skal inneholde redegjørelse for det aktuelle tiltaket, hva det kan føre til av virkninger for andre hensyn. Når denne meldingen mottas av NVE sendes den på høring til berørte aktører. Hensikten med høringsrunden på melding er å få innspill på hva som bør utredes før søknaden kan vurderes. Neste steg er at NVE lager et utredningsprogram som gir instruks til tiltakshaver om hva som må utredes i en konsekvensutredning (KU). Denne skal vurdere konfliktgraden for de ulike hensynene, og hvilke konsekvenser som kan oppstå i forbindelse med en vindkraftutbygging i det aktuelle området (MD & OED, 2007:11). Når KU er gjennomført sendes den sammen med en søknad til NVE. Også dette sendes på høring til berørte aktører. I løpet av prosessen arrangerer NVE også møter og befaringer som gir mulighet for berørte aktører å møte opp for å få informasjon og å si sin mening. Dette skal skape bredde i deltakelsen. I tillegg blir NVE på denne måten bedre kjent med stedet og utbyggeren. NVE påpeker viktigheten av at de som har uttalelser også må sende disse inn som formelle høringsinnspill for at de skal telle i vurderingene. NVE gjør en vurdering av søknaden og andre innspill, og kommer frem til sitt vedtak om konsesjon eller avslag. Vedtaket kan påklages. NVE tar imot klager og behandler disse dersom det er kommet inn nye opplysninger. Hvis ikke oversendes klagen til olje- og energidepartementet, som foretar en behandling og gir et nytt vedtak. Prosessen fra melding til endelig vedtak kan ta minst 2-3 år (MD & OED, 2007:36-37, NVE.no,2009a,b,c,d,e Gjerard, 2012:53-54,60, Informant A, B, NVE).

Et sentralt begrep i forbindelse med konsesjonsprosessen er samfunnsplanlegging (Gjerard, 2012:53). Samfunnsplanlegging kan defineres som ”planhandling utført i regi av offentlige

styresmakter, med eit heilskapleg siktemål og ein tverrsektoriell arbeidsmåte og retta mot utvikling av eit geografisk avgrensa område” (Aarsæther og Hagen, 2001:44). Samfunnsplanleggingen har et bestemt geografisk samfunn sitt beste som mål, og planene som utvikles skal være et uttrykk for en helhetlig ramme som er bestemt for et område. Denne vil veie ulike sektorers hensyn opp mot hverandre, og mot overordnede mål. Kompleksiteten i planleggingen blir i stor grad håndtert gjennom forenklende grep som rutiner og tradisjoner. Dette gjør prosessen mer håndterbar, men samtidig risikerer man å stenge for alternative løsninger og forståelser (Aarsæther og Hagen, 2001:46,48-49). Dette kan ses i sammenheng med arealforvaltning. Arealforvaltning er et eget politikkområde, som har til hensikt å sikre en bærekraftig forvaltning av arealer i landet. Dette innebærer å gjøre plass til mange interesser, både i forhold til å hindre inngrep og legge til rette for inngrep i områder. Vindkraft i et arealplanleggingsperspektiv viser motstridende interesser som i stor grad er med på å nødvendiggjøre en god arealplanlegging. Dette viser også at det blir gjort rom for vindkraftanlegg i naturområder, i den nasjonale politikken. Dette knyttes til begrunnelser om fornybar energi, og inngrep i natur blir legitimert med mål om god og inkluderende planlegging (Miljøverndepartementet 2004-2005).

En bærekraftig arealforvaltning skal ha som mål ikke bare å unngå miljøkonflikter i form av nedbygging eller ødeleggelse av verdier, den skal også bidra positivt til langsiktige løsninger og tilføre nye verdier i omgivelsene (Miljøverndepartementet 2004-2005).

Etter at en konsesjon blir gitt settes det ofte betingelser om avbøtende tiltak. Og for alle vindkraftanlegg som bygges må det utarbeides en miljø, transport og anleggsplan (MTA). Gjennom disse tiltakene skal miljørelaterte hensyn ivaretas i utbyggingen. NVE har en egen tilsynsavdeling som følger opp arbeidet - NVEs miljøtilsyn, som har ansvar for tilsyn med energianlegg, både før, underveis og etter byggingen av energianlegg. Dette innebærer blant annet godkjenning av MTA. Hensikten med tilsynet er at konsekvensene for miljø og landskap skal bli så små som mulig (Evjen, 2013).

Selv om det blir gitt tilstrekkelig med konsesjoner er det likevel utbyggingen og produksjonen som er kritisk for å nå fornybarmålene (Sanderud, 2013). Utbygging av vindkraftverk kan støte på flere utfordringer, og NVE ønsker å legge til rette for at tiltakshavere kan lære av hverandre, og dermed bedre kunne realisere prosjekter (Sanderud, 2013).

### 3. Aktørene i konsesjonsprosessen

Aktører har en sentral rolle i konsesjonsprosessen. Det er aktørene som trekker de ulike oppfatningene av saken inn i prosessen og gjør dem til grunnlag for vurderinger. De ulike organisasjonene som er involvert i konsesjonsprosessen skal her ses som ulike aktører. En aktør kan defineres som en som handler med en intensjon om å påvirke en sak (Jansen, 1989:11-12), og intensjonen med å delta i konsesjonsprosessen er for de fleste aktørene et ønske om å påvirke konsesjonsvedtakene ut fra sine interesser eller ansvarsområder. Det som skal være tema i kapittelet er hvorfor de utvalgte aktørene deltar i konsesjonsprosessen, det vil si hvilke interesser og mandat som ligger bak. Et særlig viktig forhold her er hva slags kunnskap aktørene bærer med seg i den forbindelse. Det skal også være tema på hvilken måte de deltar, det vil si hvilken tilgang og myndighet de har her. Dette er blant annet knyttet til organiseringen av prosessen, og hvordan maktforhold spiller inn. Det som særlig er interessant her er hvordan aktørene forholder seg til temaene energi, klima og natur, og hvordan de setter dette i sammenheng med vindkraftsaken og det bredere saksområdet fornybar energi. Som det ble tatt opp innledningsvis er det Norges vassdrags og energidirektorat, Direktorat for naturforvaltning, og Rogaland Fylkeskommune som skal trekkes inn som viktige aktører her.

#### 3.1 Norges vassdrags- og energidirektorat

Norges vassdrags og energidirektorat er underlagt olje- og energidepartementet, og forvalter vann- og energiresurser. Dette innebærer mange ulike oppgaver, deriblant forvaltning av konsesjonsprosessen for vindkraftverk. NVE er helt sentral i denne analysen fordi dette direktoratet er den ansvarlige myndigheten i konsesjonsprosessen for vindkraftverk (NVE.no, 2011b, NVE, 2009:9). Ansvaret innebærer både å være koordinator gjennom prosessen slik at prosessen sikres legitimitet, vurdere virkningene for ulike hensyn, og å ta de endelige beslutningene om hvorvidt det skal gis konsesjon. NVEs rolle i konsesjonsprosessen kan knyttes til idealer i den offentlige planleggingen. Som en offentlig aktør og koordinator skaper NVEs deltakelse legitimitet i prosessen. Koordinering innebærer gjennomføringen av prosessen, det vil si mottakelse av søknad, koordinering av høringer, og arrangering av eventuelle møter og befaringer (Gjerald, 2012:53-54, NVE, 2011:27).

Som en del av sentralforvaltningen jobber NVE ut fra politiske målsetninger, men samtidig med en viss grad av fristilling fra departementet. Blant annet kan det være mer spesialisering i arbeidsoppgaver, og mer bruk av faglig spesialkunnskap og ekspertise (Fimreite og Grindheim, 2007:99, Grøndahl, 1997:1). Vindkraftforvaltningen i NVE er et eksempel på dette. Vindkraftutbyggingen og tildelingen av konsesjoner i den forbindelse inngår i en politisk målsetting om økt utbygging av fornybar energi. Men i selve konsesjonsbehandlingen gjør NVE sine egne faglige vurderinger når beslutningene tas, fristilt fra politikk (Informant A, NVE). Direktoratets oppgaver er generelt sett knyttet til forvaltning av energipolitiske spørsmål, noe som blant annet blir uttrykt gjennom NVEs strategidokument. Et av de formulerte målene her er å ”...fremme verdiskapning gjennom effektiv og miljømessig akseptabel energiproduksjon”. Målet oppfylles gjennom å behandle konsesjoner til energiproduksjon, noe som skal sikre samfunnets energibehov, samtidig som det skal holde ulemper for andre interesser i miljø og samfunn så lave som mulig (Aas, 2010:7).

Grunnlaget for NVEs virksomhet kan belyses gjennom å se på tildelingsbrevene fra departementet. Brevene fra 2007 til 2012 viser noen relevante trekk som ligger til grunn for NVEs virksomhet. Et overordnet mål hos NVE er å ”fremme en sikker, effektiv og miljøvennlig energiforsyning” (Olje og energidepartementet [OED], 2007-2009). Brevene viser at arbeidsoppgavene både er knyttet til å bistå i oppfølgingen av regjeringens politikk, og saksbehandling. I tillegg skal NVE formidle kunnskap og informasjon, og sikre at det rekrutteres nødvendig kompetanse til enheten. Det faglige er viktig både for NVEs egne oppgaver, og for den bistanden de gir til departementet. Disse generelle momentene ligger til grunn for NVEs virksomhet gjennom hele perioden (OED, 2007-2012).

NVE skal ha god innsikt i status, muligheter, kostnader og miljøeffekter knyttet til alle energikilder, energibærere, teknologier og transportsystemer som kan være aktuelle i Norge. Innen alle sine ansvarsfelt skal NVE ha god innsikt i forholdet mellom miljøforbedringer og kostnader knyttet til gjennomføring av ulike energitiltak og miljøavbøtende tiltak, herunder effekter for kraftproduksjonen og sumvirkninger ved gjennomføring av ulike energitiltak og miljøavbøtende tiltak (OED, 2010:13).

I tildelingsbrevene legges det frem en rekke oppgaver som er nye, eller som krever særlig oppmerksomhet innenfor det gjeldende året. Ved å se på disse i perioden fra 2007 til 2012 kan man se en utvikling i hvordan fornybar energi og vindkraft prioriteres og behandles. På et overordnet plan trekkes klimapolitikken inn i NVEs virksomhet fra 2010. Men i hele perioden kommer klimapolitiske hensyn til uttrykk på ulike måter. Blant annet oppfølging av



klimameldingen og klimaforliket og energiomlegging knyttet til miljøvennlige energiløsninger som skal "...styrke forsynings sikkerheten for energi og redusere utslippene av klimagasser" (OED, 2008, 2009). Energiomlegging knyttes også til støtteordninger, først Enova, og etter hvert el-sertifikatordningen som et ledd i satsningen på fornybar energi. I 2012 settes det fokus på hvordan fornybar energi skal fases inn, og det påpekes en del utfordringer man må ta hensyn til i den sammenheng, blant annet konsesjonsprosessen (OED, 2012). Vi ser at NVEs ansvarsområde eller mandat i stor grad er gitt av departementet, og at energitiltak, både utbygging, produksjon og transport er viktige ansvarsområder. Klima i tilknytning til energiproduksjon har kommet mer inn i bildet de seneste årene, blant annet gjennom mål om mer fornybar energi, som settes i verk gjennom en utbygging av energiproduksjon. Dette kan derfor ses som interessegrunnlaget som NVE sin virksomhet bygger på. Også kompetanseaspektet er viktig i NVE sin virksomhet, noe som skal utredes grundigere i kapittel 6.

Vindkraften blir av NVE fremholdt som en viktig del av løsningen på å oppfylle fornybarmålsetningen som Norge er forpliktet til gjennom fornybardirektivet. Dette muliggjøres blant annet gjennom finansieringen fra el-sertifikatene, men samtidig finnes det utfordringer i utbyggingen, blant annet nettilknytning. Når det gjelder utbygging for å nå fornybarmålene fremhever NVE vindressurs, kostnad og nettilknytning som viktige kriterier for valg av prosjekter, samt at de kan realiseres før fristen i 2020 (Sanderud, 2013).

### **3.2 Direktorat for naturforvaltning**

Direktorat for Naturforvaltning (DN) er et fagdirektorat i den miljøpolitiske sektoren. Direktoratet har blant sine oppgaver et ansvar i forbindelse med vindkraftutbygging, for å gjøre konsekvenser for naturmangfold og andre miljøhensyn så små som mulig. Både for vindkraft og annen energiproduksjon arbeider DN med å vurdere konsekvenser for slike miljøhensyn (Miljødirektoratet, 2013b, Dirnat.no, 2012a). Et viktig holdepunkt i DN's arbeid er at den energiutbyggingen som skjer står i et forhold til inngrepene på natur som sikrer at nytteverdien er i balanse med konsekvensene. Målet er med andre ord ikke en hindring av energiutbygginger i natur, men at det skjer på en slik måte at negative virkninger blir minst mulig. DN er i den forbindelse en aktør som har et særskilt ansvar for å sikre at virkninger for miljøet blir tatt med i beslutningsprosessen (Bodsberg, Selboe & Sjong, 2012:16,19).

Vindkraft er klimavennleg energi, men vindkraftverka er store og arealkrevjande tekniske anlegg og kan ha negativ verknad på andre miljøforhold (Miljødirektoratet.no 2013d).

Konkrete ansvarsområder i forbindelse med vindkraftutbygging er blant annet utarbeiding av tematiske konfliktvurderinger for landskap, naturmangfold og kulturmiljø. Dette skjer i samarbeid med riksantikvaren, og det som vurderes er i hvilken grad vindkraftverk utgjør en konflikt i møte med andre interesser (Miljødirektoratet.no, 2013c). I tillegg til dette arbeidet er DN høringsinstans til vindkraftsaker. Det er direktoratets ansvar å sikre bevaring av miljøhensyn, og løsningen er å legge til rette for at naturverdier bevares i utbyggingsprosessen. DN skal ”kombinere vern og bærekraftig bruk av naturen, og bidra til samfunnsmessig gode løsninger” (Dahl, 2013).

Den faglige kompetansen til DN som brukes i vurderingen av vindkraftverk er knyttet til kunnskap om hva som skjer med arealer som brukes til denne typen inngrep. De inngrepene i natur som kommer som konsekvens av et vindkraftverk kan føre til arealendringer, oppsplitting av naturtyper, og konsekvenser for fugl, landskap og friluftsliv. Hvor store virkninger dette får i konkrete tilfeller vil avhenge av plassering og omfang, og det er mulig å gjøre justeringer som reduserer slike virkninger. DN setter inngrep fra energiutbygging inn i en større sammenheng med at den største utfordringer for økosystemer internasjonalt er tap og fragmentering av leveområder. Arealbruk i form av fysiske inngrep er en viktig faktor i dette (Bodsberg, Selboe & Sjong, 2012:13-15). I arbeidet med vurderinger av virkninger for natur, er det flere verktøy som brukes. Blant annet er naturmangfoldloven viktig. Et prinsipp i denne er å forvalte naturen ut fra kunnskap om naturen og om hvordan den påvirkes. DN har også flere naturdatabaser og kartlegginger av naturtyper. Denne formen for systematisert kunnskap er viktig som verktøy i denne forvaltningen (Bodsberg, Selboe & Sjong, 2012:16-17). Siden vindkraft er en relativt ny måte å bruke natur på, mangler det en del kunnskap om virkningene av slike anlegg. Negative virkninger kan motvirkes gjennom plassering og utforming. De største negative virkningene av inngrepene som DN peker på er knyttet til arealbruk, blant annet fordi det kan føre til fragmentering av naturtyper, og påvirkning av leveområder. (Dahl, 2013).

For at utbyggingen av fornybar energi skal kunne skje på en måte som både ivaretar energimål og miljømål, kreves det gode styringsverktøy, god behandling av enkeltprosjekter, og gode kompenserende tiltak (Bodsberg, Selboe & Sjong, 2012:17).

DN setter naturmangfold og klimaendringer i sammenheng med hverandre. Klima påvirker naturen, og derfor er stabilitet i klimaet et viktig ledd i bevaring av natur. Det er på den andre siden viktig å bevare natur fordi den kan bidra til å minke skadelige effekter av klimaendringer (Dahl, 2013, Bodsberg, Selboe & Sjong, 2012:14). I tillegg settes fornybar energi inn i et perspektiv hvor det belyses hvordan det ikke er nok i seg selv å øke utbyggingen av energi. Dette henger sammen med at Norge allerede bruker en stor andel elektrisitet fra fornybare kilder. Dersom utbygging og produksjon skal gi utslippsreduksjoner og klimaeffekt, må den nye energien erstatte en kilde til klimagassutslipp, det vil si at produksjonen av fossil energi må reduseres. Mens klimaargumentet i forbindelse med fornybar energi ikke er selvsagt, er virkningene av den utbyggingen som skjer mye mer direkte, noe som gir utfordringer for natur ((Bodsberg, Selboe & Sjong, 2012:13). En oppfatning vi finner hos direktoratet er at ødeleggelse av natur er like dramatisk som klimaendringene (Dahl, 2013).

Tidligere Direktorat for naturforvaltning ble fra 1. Juli 2013 til Miljødirektoratet, etter en sammenslåing med Klima og forurensningsdirektoratet. Dette nye direktoratet har ansvar for redusering av klimagassutslipp, forurensning og forvaltning av naturen (Miljødirektoratet, 2013a). At hensynene blir samlet under en myndighet viser et signal om at det er viktig å se dem i sammenheng.

Miljødirektoratet har som oppgave å bidra til at negative konsekvenser for naturmangfold, friluftsliv og landskap som følge av utbygging og produksjon av fornybar energi blir så små som mogelig, og å bidra til å redusere klimagassutslipp ved bruk av mellom anna fornybar energi (Miljødirektoratet 2013b).

### **3.3 Rogaland Fylkeskommune**

Fylkeskommunen er et regionalt politisk-administrativt organ. Den har et overordnet ansvar for regional planlegging, deriblant miljø og ressursforvaltning (Rogfk.no, 2013a, Christensen et.al, 2007:161). I forbindelse med vindkraftutbygging og energiproduksjon har fylkeskommunen ansvar for regionale planverk for kraftutbygging. Hensikten med slike planer er å kartlegge og vise verneinteresser i områdene (Gjerald, 2012:65-66). Fylkeskommunen deltar som høringsinstans i konsesjonsprosessen, og er på denne måten organisert inn i saken med mulighet til å komme med innspill på grunnlag av sine interesser og ansvarsområder. Regionalplanavdelingen har et hovedansvar koordineringen av

høringsuttalelsene, og sørger for koordinering og forberedning av saker til den politiske behandlingen. Innspill fra andre avdelinger, deriblant kulturavdelingen trekkes inn hvis de har kommentarer (Informant, RFK). Rogaland fylkeskommune representerer et fylke hvor det foregår omfattende energiproduksjon. I tillegg til å huse oljebyen Stavanger, har fylket omtrent 10 prosent av landets vannkraftproduksjon, og eksporterer energi ut av regionen. I tillegg foregår det utbygging av vindkraft i fylket. (Informant RFK).

Vindkraftutbygging er en del av fylkeskommunens målsetninger på energiproduksjon. Gjennom en egen energi- og klimaplan er det satt mål for kraftproduksjon i fylket. Den overordnede fylkesplanens målsetning er at all ny kraftproduksjon skal være fornybar, og energi- og klimaplanen har en målsetning om 4 TWh fornybar energiproduksjon frem mot 2020, hvor 2,5 TWh skal være fra vindkraft. FDP-vind har gitt rom for 3 TWh i sine ja-områder, og dermed er det rom for å oppfylle målet gjennom denne planen (Informant RFK). Representanten fra fylkeskommunen beskriver hvordan vindkraft som energikilde har kommet på dagsorden på grunn av et behov for alternativer til vannkraften, for eksempel i tørrår. NVEs begrunnelse for vindkraft knyttet til regional forsyningssikkerhet og kraftbalanse er imidlertid ikke relevant for Rogaland, hvor behovet for energi er mettet, her er det nok fornybar energi. Som sagt eksporterer fylket allerede kraft ut til andre steder. Fylkeskommunen viser til at vindkraftprodusentene gir uttrykk for at vindkraften skal selges ut av landet, fordi det ikke er marked for dette i Norge (Informant, RFK).

...det er bare en ting som er interessant sier de, det er å selge det til utlandet. Det er eksport av vindkraft. For vi har nok i Norge (Informant RFK).

FK har som et ledd i sitt arbeid med vurdering av enkeltsaker for vindkraftutbygging utarbeidet en fylkesdelsplan for vindkraft (FDP-vind). Denne vil beskrives nærmere i kapittel 6. Fylkesdelsplanen kan ses som et verktøy i planarbeidet, og fungerer som et grunnlag for fylkeskommunen sine høringsuttalelser til konsesjonssaker (Informant, RFK).

I høringsammenheng er fylkeskommunen i hovedsak opptatt av natur og samfunnsinteresser, noe som kommer frem i vedtaksdokumentene (NVE, 2006-2013). FK forteller at dette henger sammen med at de i størst grad ser på egnethet, og på vurderinger i møte med andre interesser (Informant, RFK). Informanten forteller at fylkesdelsplanen ble kritisert for å ikke skrive nok om de positive effektene med vindkraft. De økonomiske vurderingene i prosjektene har FK

imidlertid ikke sett som sin oppgave å ta, og har latt dette være opp til utbyggere selv. De er også klar over at NVE i større grad ivaretar tekniske og økonomiske interesser. Når det er snakk om ulemper med vindkraft så trekkes landskapspåvirkning som trekkes frem som den største ulempen ved vindkraftutbygging. I tillegg til at veibyggingen påvirker både landskapet og fører til mer ferdsel og mer forstyrrelse (Informant, RFK, Rogaland fylkeskommune, 2007).

Fylkeskommunens arbeid med vurderinger av enkeltsøknader om vindkraftkonsesjoner beskrives som en arealplanleggingsoppgave, og den løses gjennom å plote alle interesser inn på et kart, hvor disse sorteres og vektet. I denne prosessen er skjønn en viktig ingrediens. Også i arbeidet med FDP-vind trekkes bruk av skjønn frem. Skjønn beskrives av fylkeskommunens representant som en egenskap som bygges opp over tid, og som baseres på kunnskap og erfaring. FK fremhever at objektivitet er viktig, at valgene som tas skal kunne etterprøves og at argumenteringen som gjøres derfor må være mulig å følge av andre (Informant RFK).

FKs vurderinger skal relateres til fylkesskalaen, det vil si de forhold som er viktig på fylkesnivå, og dette kan variere fra NVE eller andres vurderinger som relateres til nasjonalt nivå. Der det i de ulike utredningene har forekommet ulike vurderinger av konfliktgrad, setter FK dette i sammenheng med skjønn, og ikke nødvendigvis ulik kunnskap i bunn for vurderingene (Informant, RFK). På grunn av fylkeskommunens rolle i høringsuttalelsene og hvordan FDP-vind brukes i konsesjonssakene, skal denne aktøren i denne studien knyttes til miljøsektoren.

## 4. Teoretisk rammeverk

Kapittelet skal presentere de ulike teoretiske tilnærmingene studien bygger på, og som brukes i analysen. Denne studien skal i hovedsak baseres på et diskursteoretisk rammeverk som også vil danne grunnlag for en diskursanalyse. Diskurs som begrep er mye brukt, og brukt på forskjellige måter. Den diskurstilnærmingen som brukes her er basert på flere tidligere bidrag til diskursteori. Utgangspunktet er Michel Foucault sitt arbeid med diskurser, og i tillegg trekkes det inn andre bidrag som har videreført dette og gjort det mer relevant til studier av politikk (Jørgensen & Phillips, 1999, Hajer, 1993, Dryzek, 2005). I tillegg til diskursteori trekker jeg her inn aktør-strukturteori (Jansen, 1989). Denne skal settes i sammenheng med det overordnede rammeverket om diskursteori. Til slutt i kapittelet vil noen sentrale begreper presenteres og diskuteres for å kunne brukes i analysen.

### 4.1 Diskurs - Vitenskapsteoretisk grunnlag

It would be quite wrong to see discourse as a place where previously established objects are laid one after another like words on a page (Foucault, 1989:47).

Bruken av diskurs som begrep og metode er utbredt innenfor mange fagfelt. Det er et begrep som er omstridt, og derfor er det viktig og nyttig å definere det ordentlig før det brukes (Mills, 1997:1-2, 15). Å trekke inn elementer fra ulike bidrag er nyttig for å tilpasse det teoretiske og analytiske rammeverket til saken som studeres (Jørgensen & Phillips, 1999:143). Diskurser blir ofte knyttet til språk, fordi det ofte er her de kommer til uttrykk, men diskurser vil også komme til uttrykk i mer fysiske former (Jørgensen & Phillips, 1999:46, Dryzek, 2005:9). Et utgangspunkt for å definere diskurser er at en diskurs er en ramme som man ser og tolker en del av virkeligheten gjennom. Ideen om å se diskursen som en ramme, er basert på tidligere bidrag til forståelsen av diskurs. Å si at diskurser rammer inn saker, er en utbredt måte å forstå diskurser på (Tellmann, 2012, Szarka, 2004, Hajer, 1993). Denne definisjonen baserer seg på de ulike bidragene som er trukket inn her, og skal utdypes i det følgende. En definisjon som er nyttig som et utgangspunkt er hentet fra Hajer og Versteeg (2006):

Discourse is defined here as an ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices (Hajer & Versteeg, 2006:175).

Bruk av diskursteori er relevant i studier av politikk fordi at dersom man antar at saker og hendelser tolkes gjennom diskurser, så vil en bestemt diskurs gi grunnlag for en bestemt oppfatning, som igjen vil gi følger for om en sak eller hendelse skal håndteres politisk (Hajer, 1993:44). En diskurs rammer inn problemer på bestemte måter, ved å vektlegge noen aspekter ved det, og se bort i fra andre. Dermed kan man si at diskursen strukturerer den verden vi opplever (Hajer, 1993:45-46, Mills, 2003:56, Dryzek, 2003:17). Hvordan dette skjer, og hvilke effekter dette vil ha, skal beskrives i dette kapitlet.

Bruk av diskursteori og analyse plasseres innenfor fortolkende metode, og kan knyttes til den hermeneutiske og fenomenologiske teoritradisjonen (Grønmo, 2004:374). Hermeneutikk er ”en analysemetode som legger særlig vekt på intensjonal forståelse av handlinger, i motsetning til kausal forklaring”. (Elster, 1989:157). Den rommer hensyn til kontekstuelle og helhetlige forståelser av fenomener og handlinger. Det som er hensikten med studier innenfor denne tradisjonen, er å komme frem til en forståelse av en handling, basert på studier av de hensiktene som lå bak handlingen. Dette tar utgangspunkt i en erkjennelse av at aktører har en mening med det de gjør, og at handlinger i det sosiale samfunnet dermed må ses i sammenheng med meningen som lå bak. Dette er noe som skiller hermeneutikken fra den positivistiske tradisjonen, som ser det sosiale samfunnet på samme måte som det naturvitenskapelige, med en ide om at de sosiale lovene er naturgitte. Det er viktig med en helhetlig forståelse, samt å bygge analysen på en for-forståelse eller kontekst, når man skal forstå hva intensjonen bak en handling er (Halvorsen, 2008:23, Grønmo, 2004:373-374). Også diskursanalyse kan, i likhet med hermeneutikken sies å gi en helhetlig og kontekstuell forklaring på fenomener, og dermed også plassert innenfor den forstående studietradisjonen. Diskursanalyse tar sikte på helhetlige forklaringer, og tolkning av konteksten rundt er et viktig element i denne forbindelse (Grønmo, 2004:374, Hajer, 1993:45). Et viktig utgangspunkt for diskursanalyse er at virkeligheten vil være sosialt konstruert, og at det som følge av dette vil være ulike ideer om hva som er sant, og hvordan vi skal tolke verden (Hajer & Versteeg, 2006:176).

## 4.2 Diskurs – begrep og betydning

### 4.2.1 Diskursers oppbygning

Instead of gradually reducing the rather fluctuating meaning of the word 'discourse', I believe I have in fact added to its meanings: treating it sometimes as the general domain of all statements, sometimes as an individualizable group of statements, and sometimes as a regulated practice that accounts for a number of statements (Mills, 1997:6).

For å kunne oppfatte hvordan en diskurs konstruerer virkeligheten, er det nødvendig å kartlegge de elementene den diskursive rammen er oppbygd av. Et perspektiv på dette er å se diskurser som en samling ideer, konsepter og kategorier som gir mening til et gitt fenomen (Hajer, 1993:45-46). I Foucault sine definisjoner av diskurs er utsagnet et sentralt begrep. Utsagn kan betegnes som de grunnleggende elementene i en diskurs. Et utsagn er noe som sies og som blir anerkjent som sannhet, eller som å være riktig, innenfor diskursen det ytres i. Utsagn kan også betegnes som diskursiv praksis, og beskriver utøvelse av diskurs. Det som skjer i en slik praksis er at det skapes en sammenheng mellom elementer i en diskurs. Praksisen kommer til uttrykk gjennom tale, tekst og handling, og dette blir dermed viktige elementer i en diskursanalyse (Jørgensen & Phillips, 1999:28, 36-39, Mills, 1997:54-55).

Utsagn bidrar til en videreføring av diskursen eller en endring av den. Den mekanismen dette skjer gjennom er en konstant kamp i diskurser om å definere sentrale begreper, og gi disse mening. Dette skjer gjennom at det gjennom diskursene tillegges mening til sentrale begreper innenfor et saksområde eller tema. Når et sentralt begrep blir gitt en bestemt mening innenfor en diskurs, vil andre begreper i saksområdet få sin mening i forhold til dette. Det fører også til at andre betydninger som kunne vært relevante vil bli utelukket. Det skapes på denne måten en bestemt struktur mellom elementer i en diskurs. Dette kan knyttes til de ideer, kategorier og konsepter som ble nevnt ovenfor (Jørgensen & Phillips, 1999:36-40, Hajer, 1993:45). En slik bestemt sammenheng mellom begreper kan sammenlignes med det som Foucault kaller en diskursformasjon, en gruppe av utsagn som handler om det samme og produserer samme effekt (Mills, 2003:64).

Utsagnene samler seg i grupper på grunnlag av ulike kriterier, for eksempel knyttet til deres opphav eller institusjonelle tilhørighet (Mills, 2003:64). En diskursformasjon kjennetegnes



ved at man kan se en regelmessighet mellom objekter, tema, konsepter og typer av utsagn, og et system som gjør at de utbrer seg på en bestemt måte. Det dreier seg om utsagn som handler om det samme tema, og som produserer lignende effekter, for eksempel fører alle til samme oppfatning av politiske problemstillinger. Regelmessigheten kan være uttrykt i form av sammenhenger, hvordan ulike elementer stilles i forhold til hverandre, endringer og virkninger, som er like for de utsagnene som utgjør formasjonen (Foucault, 1989:41, Mills, 2003:64). På grunnlag av det som er presentert her kan man si at det er disse diskursformasjoner som er rammer som vi ser og tolker verden gjennom, og de blir styrende for hva som oppfattes som meningsfullt (Mills, 2003:55, Dryzek, 2005, Jørgensen & Phillips, 1999:22). Den regelmessigheten som dannes mellom utsagn i en diskurs er bestemt av diskursens regler. Foucault snakker i den forbindelse om diskurs som en regulert praksis, noe som viser til at det finnes noen uskrevede regler og strukturer som produserer utsagnene. Med andre ord er den praksisen som er beskrevet ovenfor regulert på en bestemt måte. Å studere disse reglene er viktig i diskursanalyse, fordi reglene er det som styrer hva som sies (Mills, 1997:44, Mills, 2003:53-54). Dette er et svært abstrakt utgangspunkt, men strukturene gjøres mer håndgripelige ved at man kan identifisere dem gjennom hvordan de kommer til uttrykk (Mills, 1997:44-45, Mills, 2003:55).

Strukturen uttrykkes gjennom at det produseres ideer, meninger, konsepter, tenkemåter og handlinger innenfor en bestemt kontekst (Mills, 1997:15). Med andre ord er det den diskursive praksisen som gjør at det dannes diskursformasjoner styrt av disse diskursive reglene, og det er derfor nær sammenheng mellom de to måtene å se diskurser på. Utsagn kan ikke ses uavhengig av den strukturen de er tilknyttet, fordi de får sin relevans og kraft av denne. Og strukturen er knyttet til diskursive regler, og til sosio-kulturelle forhold utenfor diskursen (Mills, 1997:45). De grensene diskursen setter på hva som er meningsfullt fører til at det skjer en innsnevring eller lukking av et felt, og av hva som blir oppfattet som relevant å ha fokus på innenfor feltet. Her blir det også gjort en begrensning på hvem som har autoritet og legitimitet til å delta, og til å komme med utsagn (Mills, 1997:46-47). I praksis skjer dette gjennom at bestemte meninger gis til elementer i diskursen, slik at det samtidig blir uaktuelt å knytte andre meninger til disse. Dermed utelukkes alternativer (Jørgensen & Phillips, 1999:37). Strukturen vil være avhengig av hvordan den fastlegges i praksis, og den kan som vi har sett ovenfor bli endret gjennom denne praksisen. Struktur og praksis må ses i sammenheng når man analyserer diskurser, fordi diskursen som praksis hele tiden vil stå i forhold til strukturen (Jørgensen & Phillips, 1999:144.145).

#### 4.2.2 Effekten av diskursen

Et annet perspektiv på hvordan diskurser rammer inn en bestemt oppfatning er at virkeligheten vi oppfatter er et resultat av at den er blitt strukturert gjennom en diskurs, og derfor er den ikke en direkte avbildning av det virkelige. Diskurser er praksiser som former det de snakker om (Mills, 1997:15, 2003:55). Med andre ord vil en diskurs ikke helt enkelt fortelle hvordan ting er, fordi diskursens praksis og regler vil strukturere verden på en slik måte at noe passer inn, og tas med, mens andre ting ikke passer inn, og derfor ekskluderes. Foucault forklarer dette ved å vise til at den virkeligheten som vi kan se gjennom en diskurs, er den eneste vi har mulighet for å se. Han anerkjenner at det finnes en virkelighet som ikke er skapt av diskurser. Kroppen er virkelig, naturen og de fenomener som oppstår der er virkelig. Det vi ser med øynene våre er virkelig. Men måten vi oppfatter tingene, er regulert av diskursen. Og dette innebærer også at diskursen vil hindre at vi oppfatter disse tingene på andre måter (Mills, 2003:55-57). Dermed vil den 'virkelige' virkeligheten være utilgjengelig for oss, fordi diskursens struktur legger føringer for hva vi er i stand til å tenke. Et eksempel på hva som menes med dette, er hvordan vår oppfatning av farger er strukturert. Fargene vi oppfatter i verden, plasserer vi i de ulike kategoriene som vi har tillært oss – gul, grønn, blå og så videre. Men andre diskurser og kulturer vil gjerne ha andre inndelinger, for eksempel finnes det kulturer hvor det ikke er ulike ord for grønn og blå. Disse fargene eksisterer like mye der som her, men er ikke regulert på samme måte. Og i diskursen hvor fargekategoriene eksisterer, har man heller ikke noen annen måte å uttrykke de fargene man ser, enn de som den gjeldende diskursen tilbyr (Mills, 2003:55-56). John Dryzek gir en definisjon av diskurser som er beskrivende for denne effekten av diskurser:

A discourse is a shared way of apprehending the world. Embedded in language, it enables those who subscribe to it to interpret bits of information and putt hem together into coherent stories or accounts (Dryzek, 2005:9).

De oppfatningene som diskurser fører til kan dermed ses som effektene av en bestemt diskurs. Sagt på en annen måte så vil det være en diskursiv struktur som gjør at man oppfatter saker og hendelser på bestemte måter, på grunn av at man tolker dem innenfor de ideer og konsepter som man har tilgjengelig. Dette vil igjen ha følger for hvordan man håndterer det som skjer, og dermed gir en bestemt diskurs en bestemt effekt, som er styrt av den strukturen som ligger bak diskursen (Mills, 1997:15, 48). Det kan beskrives som en "hva er problemet"-tilnærming.

Man tar da utgangspunkt i at problemer fremstilles med selektiv utvelgelse av noen aspekter fremfor andre, og at det vil ha implikasjoner for den videre håndteringen av problemet (Mathisen, 2003:10-11).

De effektene som skapes av diskurser er altså bestemte tolkninger av saker og fenomener. Dette vil ha konsekvenser ut over de utsagnene de er dannet av, en diskurs får sosiale konsekvenser (Jørgensen & Phillips, 1999:150-151). For eksempel vil en bestemt oppfatning av et problem i samfunnet føre til at det opprettes tiltak som skal løse det, og det kan komme til uttrykk gjennom politikk. Eller så kan en oppfatning av en bestemt gruppe i samfunnet føre til institusjoner og tilbud for denne gruppens behov. Dette blir en materiell og fysisk effekt av en diskurs (Jørgensen & Phillips, 1999:46-47, Mills, 2003:61).

#### **4.2.3 Kamp mellom diskursformasjoner**

Som sagt dannes diskursformasjoner gjennom handlinger som tillegger bestemte meninger til viktige begreper. Ved å gi et begrep en bestemt mening, utelukkes andre meninger som kunne beskrevet det. De andre meningene ligger i et diskursivt felt utenfor en gitt diskurs, og vil ofte bli knyttet til begrepene innenfor andre diskurser. Mens et diskursivt felt viser til alle mulige diskurser og begreper, kan man ta utgangspunkt i en diskursorden for å kartlegge diskurser hvor det er kamp om de samme viktige begrepene (Jørgensen & Phillips, 1999:37-38). En diskursorden kan defineres som en samling av diskurser innenfor et sosialt område, preget av motsetninger og kamp om innhold i det området de alle befinner seg i (Jørgensen & Phillips, 1999:146-147). Innenfor en diskursorden vil det finnes flere diskurser hvor de samme sentrale begrepene vil være viktige, og i de ulike diskursene vil det være et mål å knytte en bestemt mening til det. Dermed vil det samme begrepet kunne ha ulike meninger i ulike diskurser. Dette betyr også at meningen i en diskurs er utsatt for endring, dersom den påvirkes av meninger fra andre diskurser. Denne kampen skjer gjennom den diskursive praksisen (Jørgensen & Phillips, 1999:38-40). Det er som sagt denne etableringen av en mening som skaper en oppfatning av virkeligheten, og det vil være kamp mellom diskurser om å oppnå hegemoni slik at deres virkelighetsoppfatning blir den gjeldende (Jørgensen & Phillips, 1999:15, Mills, 1997:17).

Det vil være ulike mekanismer som fører til at en diskurs blir den dominerende, mens andre diskurser gjerne ikke blir anerkjent i det hele tatt. Ulike støttemekanismer fører til at et utsagn får plass, at det er mulig å si akkurat det som sies. Og det er nettopp de mekanismene, og

hvordan det fører til reproduksjon eller forskyvning av en diskurs, hva som gjør at en diskurs blir den dominerende i forhold til andre, som er viktig i en analyse av diskurser. Det handler om ulike mekanismer som er knyttet til makt og kunnskap, og ikke hvilken diskurs som er mest sann (Mills, 1997:17,45, Jørgensen og Phillips, 1999:23).

Dette perspektivet på kamp mellom diskurser om hvilke oppfatninger som skal gjelde er også viktig i forhold til de effektene en diskurs gir. Dersom en diskurs blir dominerende i etableringen av samfunnsstrukturer, får dette konsekvenser bestemt av denne diskursen. Hvis man ser dette i lys av alternative diskurser, kan man oppdage eller anta hvordan andre diskurser ville gitt andre utfall, og andre sosiale konsekvenser. En måte å avdekke dette på er å se hvordan det er kamp om viktige begreper i diskursformasjonene i en diskursorden, og hvilke effekter som oppstår av de ulike definisjonene et begrep blir gitt (Jørgensen & Phillips, 1999:150-151). Dersom en diskurs blir dominerende for hvordan et samfunn forklarer verden, kan det kalles en diskursstrukturering. Denne vil ofte være knyttet til en institusjon eller bestemte aktører (Hajer, 1993:46).

Makt og kunnskap er som nevnt viktige i etableringen av en diskurs som gjeldende. Man kan i forbindelse med diskurs se makt som en mekanisme som produserer diskursen, og den er nært knyttet til kunnskap. Diskurser kan ses som praksiser som former saker, og de gjør dette i stor grad gjennom makt, kunnskap og sannhet (Jørgensen & Phillips, 1999:23, Mills, 1997:15-19). Både produksjonen av en bestemt sosial orden, og at andre sosiale ordener ikke får tilgang, er knyttet til makt, det er makt som fører til at en bestemt orden eller diskurs blir grunnlagt (Jørgensen & Phillips, 1999:49).

### **4.3 Diskurs og studier av politikk og miljø**

Bruk av diskurs i studier av politikk ble særlig aktuelt med fremveksten av post-positivismen. Det skjedde da et skifte fra en teknokratisk og positivistisk vinkling på analyser av offentlig politikk til en ny retning som kritiserte denne ensidige empiriske analysen innenfor positivismen, og mente at denne er utilstrekkelig for å forstå politikkdannelse. Post-positivismen anerkjenner i større grad at det ikke er én enkel kobling mellom mål og midler, men at det ofte er uklart. Slike koblinger er dessuten ofte resultat av forhandlinger, konflikter og ulike interesser og omstendigheter, og den store sammenhengen i dette lar seg ikke forklare gjennom en instrumentell metode, men krever en normativ og subjektiv analyse (Howlett, Ramesh & Perl, 2009:26-27, Hajer, 1993:44).

Den nye vendingen i studier av politikk åpnet blant annet for bruk av språkanalyser og relevansen av å studere politiske tekster. Dette kalles den argumenterende vendingen i politisk analyse. Mens språket tidligere er blitt sett som et nøytralt middel man kan formidle saker gjennom, blir det med post-positivismen et økt fokus på at språk ikke er nøytralt, men et medium som ikke bare beskriver virkeligheten, men former den. Språket blir viktig fordi det vil bidra til å tilegne saker og fenomener en bestemt mening. Dette er sett på som en viktig del av en politisk prosess, fordi aktører som holder en gitt virkelighetsoppfatning, forsøker å overbevise andre om at denne er riktig. Det betyr at man kan analysere politikk, og hvordan makt- og dominansrelasjoner struktureres og produseres, gjennom tekster, fordi den språklige fremstillingen av en sak er viktig for å forstå sakens ulike elementer. Dette gir rom for diskursanalyse av politiske saker. Diskursanalyse er dessuten relevant i politiske studier fordi de kan bidra til å forklare hvorfor en bestemt sak blir oppfattet som et problem, og hvordan dette blir grunnlag for en bestemt løsning. Slike oppfatninger dannes gjennom diskurser (Hajer, 1993:44-45). Når man tilhører en bestemt diskurs, vil man gjennom denne tolke den informasjonen man har om en sak, og danne en fortelling om et gitt problem eller fenomen. I tillegg vil oppfatninger om betydninger, relasjoner og gyldig kunnskap dannes gjennom diskursen (Dryzek, 2005:9).

Kristin Asdal bruker et begrep om *politikkens teknologier*. Begrepet viser til alle de formene for bruk av vitenskapelig kunnskap i politikk, og tekniske arrangementer og prosedyrer som er med på å forme og skape politikken (Asdal, 2011:13). Blant disse teknologiene befinner politiske tekster og dokumenter seg. Skriftlige dokumenter er en grunnleggende del av byråkratiske prosedyrer. Men i tillegg til å utgjøre rammeverk for hvordan saker forvaltes, er Asdal også opptatt av hvordan tekster kan sies å bestemme hva en sak egentlig er, hva en sak består i, eller handler om. Dette skjer blant annet gjennom begreper som brukes, relasjoner som etableres, og retoriske grep. Hvordan ulike elementer og hendelser fremstilles i en sak, bidrar dermed til å bestemme hva som er viktig, hva som er uviktig, hva det bør fokuseres på, og hvilke aktører og problemstillinger som er sentrale. Dermed er tekstene mer enn bare grunnlag for politiske vedtak, de er også grunnlag for selve sakens dannelselse. Å se tekster som en politisk teknologi vil dermed gi et verktøy som kan være med på å forklare hvordan saker, gjennom tekster, blir forandret og styrt. Og dette er en følge av hvordan teksten i seg selv fremstiller saken (Asdal, 2011:53-55).

En diskurstilnærming i studier av politikk er nyttig fordi analyse av interesser og verdier også krever oppmerksomhet rundt den diskursen som de uttrykkes gjennom (Szarka, 2004:318). Og i politiske saker vil ulike valg av løsninger innebære at noen aktører får større fordeler enn andre. Dermed er interesser og verdier en viktig del av politikken, og diskursanalyse kan belyse dette. Dette knyttes også til den argumenterende vendingen i politikken, som er nevnt ovenfor (Szarka, 2004:318). Szarka (2004) påpeker at diskurser uttrykker verdier og interesser, og at den rammen som en diskurs tilbyr vil bli bestemmende for hva som oppfattes som politiske problemer, og om noe i det hele tatt er et problem. Dette skje gjennom at ulike elementer fra den komplekse virkeligheten blir valgt ut og organisert på bestemte måter, slik at det bidrar til å forklare virkeligheten og gir retningslinjer for handling. Det er ofte en strategisk prosess som er innrettet for å forene en kompleks realitet på en måte som reduserer konflikter mellom de ulike elementene i denne. Som en følge av at en aktør legger en bestemt diskursiv ramme til grunn for politikk vil imidlertid andre mulige forklaringer bli holdt utenfor, og det får følger for de aktørene som er tilknyttet dem, slik at de vil tape i den politikken som dannes (Szarka, 2004:318).

#### **4.3.1 Diskursens plassering i det politiske**

I tilknytning til det politiske systemet kan man plassere diskursenes påvirkning på et nivå overordnet den faktiske politikkdannelsen, men innunder det aktuelle politiske sub-systemet. Et sub-system i politikken beskriver de aktører og institusjoner som deltar i et saksområde som for eksempel kan være fornybar energi eller vindkraftutbygging (Howlett, Ramesh, Perl: 2009:81-84). Diskurser produserer ideer, oppfatninger og kunnskap som blir lagt som grunnlag for politikken. Samfunn vil variere i forhold til om det finnes en dominerende kunnskapsbase eller ikke, og i forhold til hvor mange idé-sett som er i omløp. Dette blir avgjørende for om en diskurs vil ha hegemoni i et saksområde, eller om det vil være stridende oppfatninger. Der hvor det er strid, kan det blant annet være like dominerende ideer i kamp, eller én relativt dominerende idé som utfordres av mindre betydningsfulle ideer (Howlett, Ramesh, Perl: 2009:84-85). Det kan settes i sammenheng med hvordan det kan være strid mellom hvordan ulike diskursformasjoner påvirker et saksområde.

		Antall idé-sett	
		Få	Mange
Dominerende idé-sett	Ja	Hegemonisk samfunn	Fragmentert samfunn
	Nei	Omstridt samfunn	Kaotisk samfunn

Figur 4.1 Typologi over ulike diskursive samfunn (Howlett, Ramesh & Perl, 2009:84)

#### 4.3.2 Diskurs og miljø

Bruk av diskursanalyse er relevant i studier av miljørelaterte saker fordi diskurser fører til en bestemt fremstilling av virkeligheten. Begreper om natur og klima er ikke entydige, de er ofte bestemt av sosiale, historiske og kulturelle forhold, blant annet knyttet til makt (Asdal, 2011:15). Det betyr at selv om naturen og de forholdene som påvirker denne er virkelige, vil oppfatningen av disse forholdene, blant annet miljøproblemer, avhenge av hvordan diskurser fremstiller dem (Dryzek, 2005:9, 11-12). En av grunnene til at dette skjer er at tema innenfor miljøpolitikk er preget av uenighet, blant annet fordi disse temaene kan ha ulik mening knyttet til seg, og fordi ulike kunnskapsgrunnlag kan ha gitt ulike svar på hva miljøsakene handler om (Asdal, 2011:15, Feindt & Oels, 2006:161-162).

Innenfor det større miljøbegrepet er det mange forskjellige saksområder som er knyttet sammen. Det gir rom for å se sakene fra flere ulike perspektiver, og fører til at natur- og miljørelaterte saker og problemer er utsatt for uenighet når det kommer til hvordan de oppfattes og håndteres, og hvorvidt de håndteres som politiske saker eller problemer. Jo mer kompleks en sak er, desto flere perspektiver kan brukes til å forklare og definere den (Dryzek, 2005:8-9, Hajer, 1993:44, Feindt & Oels, 2006:162).

I tillegg til miljøsakers interne kompleksitet vil de også ofte være knyttet til andre samfunnssektorer, for eksempel energiproduksjon, transport, industri eller landbruk. Disse sektorenes virksomhet er i stor grad nødvendige og legitime deler av et samfunn (Reitan, 2001). Eventuelle miljøkonsekvenser som oppstår gjennom disse virksomhetene vil kunne oppfattes på forskjellige måter med bakgrunn i forskjellige diskurser. Når miljødiskursen møter de andre virksomhetene vil det innebære samspill med andre diskurser, noe som resulterer i et større diskursivt felt. Her vil maktforhold bli bestemmende for hvilken diskurs som blir grunnlag for en bestemt samfunnssektor, og dette vil ha følger for om det vil være miljødiskursen eller for eksempel diskursen i energisektoren som blir styrende for

oppfatningen og håndteringen av saken. Dette skjer blant annet gjennom at noen sider ved saksforholdene blir fremholdt som viktig, mens andre sider blir nedprioritert, eller ikke anerkjent som relevante innenfor diskursens rammer. Hvilke forhold som får plass innenfor problemdefinisjonen får følger for hvordan politikken ser ut (Feindt & Oels, 2006:161-163, Mathisen, 1997:6)

#### 4.4 Aktør-Struktur

Den aktør-struktur tilnærmingen som skal benyttes i denne studien er hentet fra Alf Inge Jansen (1989) og tar utgangspunkt i at aktører er handlende subjekter som deltar i samfunnet, for eksempel i politiske saker, og søker å påvirke gjennom sine handlinger. Disse aktørene handler imidlertid innenfor en struktur som er etablert på forhånd, og denne vil gi rammer og forutsetninger som styrer aktørenes muligheter for handling og påvirkning. Samsillet mellom aktør og struktur er dermed avgjørende for hvordan en aktørs handling kan påvirke den saken han handler innenfor (Jansen, 1989:11-13). Dette kan settes i sammenheng med politiske sektorer og utforming og gjennomføring av politikk. En politisk sektor kan defineres som en arena hvor offentlig politikk på et bestemt samfunnsområde blir bestemt og implementert. En slik sektor vil være sammensatt av en samling aktører, og kjennetegnet ved hvordan aktører tilhører en bestemt sektor er at de *har en oppfatning av hva som er problemer innen en politisk sektor og som arbeider for at den statlige politikken på sektoren skal innrettes på å løse disse problemene (...)* (Jansen, 1989:17-18). I en politisk sektor kan aktører som handler ses som politiske aktører, det vil si at de mobiliserer ressurser for å realisere sine mål og verdier (Jansen, 1989:14). Dermed kan vi anta at ulike sektorer vil kjennetegnes av ulike oppfatninger av hva som er problemer, og at det vil føre til ulike mål som skal oppnås. På bakgrunn av hva som er tatt opp her kan man si at denne inndelingen i politiske sektorer er knyttet til politiske faktorer som styrer hva som trekkes inn hvor. Men inndelingen kan også knyttes til ideen om diskurser som ble presentert ovenfor. Dette vil tilsi at sektorene er et resultat av en diskurs som har rammet inn bestemte ting som relevante, slik at andre ting faller utenfor (Mills, 1997:17). Hvordan de to teoriene kan kombineres skal tas opp etter at aktør-struktur tilnærmingen er belyst i mer detalj.

##### 4.4.1 Aktør som begrep

En aktør kan defineres som en som har mulighet for å handle, og som har en hensikt med den handlingen som utføres. Denne hensikten kan være knyttet til mange ting, for eksempel en aktørs ansvar i en gitt sammenheng, eller en interesse som ligger bak. Handlinger er også



knyttet til en kontekst, de skjer innenfor tid og rom, og de forholdene på gitte tider og steder betyr noe for hvilke handlinger som utføres. Det vil si at en aktørs handling skjer som en reaksjon på hvordan denne oppfatter de forhold i konteksten den befinner seg i (Jansen, 1989:11-12). I konsesjonsprosessen som er utgangspunkt for denne studien er det mange aktører involvert. Flere av de som deltar i prosessen er organisasjoner, og det er derfor relevant å se organisasjoner som aktører. Organisasjoner kan defineres som relativt varige sosiale enheter som handler for å nå et bestemt mål. En organisasjon som handler på denne måten, med en hensikt kan dermed ses som en aktør i lys av definisjonen ovenfor (Jansen:1989:11-12). Organisasjonsteori viser at det er mange forhold som ligger bak organisasjoners mål og handlinger, men det skal ikke utdypes nærmere her. Fokus her skal være på hvordan aktører deltar i en prosess, innenfor en struktur på bakgrunn av et eller flere uttalte mål, og hvordan de har mulighet til å delta innenfor den gitte strukturen. Aktører kan sies å handle fordi de vil påvirke en sak eller en situasjon på et vis eller et annet. Jansen tar utgangspunkt i at aktørers handlinger er frivillige, det vil si at de kan velge å handle annerledes, eller ikke å handle. For at handlingen skal ha en effekt må det ligge en form for makt i handlingen (Jansen, 1989:12).

Dette kan settes i sammenheng med utsagnet som en form for handling, som ble presentert ovenfor. Når det her rettes fokus mot hvordan ulike aktører har mulighet for å delta, handler dette blant annet om hvordan strukturen setter ulike rammer. Det skal tas opp nedenfor. Mulighet for å delta kan imidlertid også knyttes til hvilke egenskaper en aktør har, eller hvilke ressurser som finnes for å oppnå de målene handlingen er rettet mot. Ressurser kan blant annet være kompetanse og autoritet (Jansen, 1989:11). Fokus her skal rettes mot hvordan ulike aktører har ressurser knyttet til makt og kunnskap.

Et annet perspektiv på organisasjoner som aktører er hvordan kollektivitet kan forklare menneskers handlinger. Gjennom dette perspektivet kan vi se at aktørene som handler gjennom organisasjoner er påvirket av det kollektivet de handler innenfor, og at det får følger for handlinger. Dette kan forklare hvordan en organisasjon kan ses som en aktør – det er personene som handler innenfor denne som styrer hvordan organisasjonen representerer en interesse eller handling, og hva som blir gjort gjennom organisasjonen avhenger av talehandling, eller diskursiv praksis, og maktmekanismer i organisasjonen (Gran, 2012:48).

#### 4.4.2 Strukturens sammensetning

Som sagt skjer aktørers handlinger innenfor en kontekst av tid og rom. Denne konteksten representerer i følge Jansen en struktur som aktørene må forholde seg til. Det vil si at aktører som velger å handle på en bestemt måte må gjøre det innenfor en struktur som allerede er etablert av historiske og sosiale forhold, og som vil legge føringer på hvordan det er mulig å handle. For eksempel kan en politisk sektor være en slik kontekst som legger rammer for hvordan aktører har mulighet for å handle. I en slik kontekst vil det alltid være en forutbestemt organisering, som er blitt etablert og har fått en bestemt sosial orden, og denne må aktører da forholde seg til når de kommer inn med sine interesser og mål. Dette kan blant annet innebære hvilken tilgang aktører faktisk har til de prosessene de søker å påvirke. Antakelsen som ligger bak perspektivet på strukturens rolle, er at den strukturen som aktører må handle innenfor og forholde seg til vil påvirke den politikken som utformes, og hvem som har tilgang til å påvirke denne (Jansen, 1989:12-14).

Som sagt tidligere vil en diskurs sette en ramme for hva som er meningsfullt og relevant i et gitt felt. Dette kommer til uttrykk gjennom kategorier, ideer og konsepter som man ser saker gjennom. En bestemt diskurs vil gi en bestemt effekt, som for eksempel kan være en løsning på et oppfattet problem, og det kan videre føre til etablering av fysiske strukturer som skal håndtere dette. Den rammen som diskurser setter vil videre styre hvem som anses som legitime aktører. Dette gir grunnlag for å trekke en linje mellom diskursteorien og den teorien om aktør-struktur som presenteres her. Strukturen som en politisk sektor presenterer kan i den forbindelse antas å være dannet av en diskurs. Dermed kan man si at en diskurs legger en ramme for hva som er relevant å ta opp, og hva som ikke er relevant innenfor en sektor eller annen struktur. Sagt på en annen måte så vil diskursen forme den konteksten som problemer formes innenfor, og derfor vil diskursen bestemme hva som blir relevant å definere som problemer (Mills, 1997:46-47, Hajer, 1993:46). Følgelig vil den dynamikken som Jansens teori om forholdet mellom aktør og struktur fremstiller kunne plasseres innenfor en større ramme hvor en diskurs legger de premisser som strukturen dannes innenfor, og den vil dermed ha følger for hvordan strukturen ser ut, og hvordan den regulerer aktørenes handlinger. Mens aktør-struktur belyser hvordan aktørene handler innenfor en struktur som legger begrensninger for hvordan de kan handle, og hvordan muligheten til å påvirke blir som en konsekvens av dette, vil diskursen på forhånd legge føringer for hvordan aktører har legitimitet til å handle innenfor den diskursive strukturen. Dette kan komme til uttrykk gjennom regler og prosedyrer som regulerer tilgang til deltakelse, for eksempel gjennom at

aktører må inviteres inn til å delta (Mathisen, 1997:25-27). Det kan også komme til uttrykk gjennom hvordan deltakelsen til aktørene blir anerkjent som relevant, at de som deltar har troverdighet, og at det de bidrar med oppfattes som sant og relevant innenfor den gjeldende diskursen (Mathisen, 1997:26, Mills, 1997:55).

#### 4.5 Forvaltningen

Studien tar utgangspunkt i konsesjonsprosessen for vindkraftutbygging, og dermed et direktoratets rolle relevant. Her gis en kort presentasjon av hvordan et direktorat inngår i den større forvaltningen, og hva rollen til direktoratet forventes å være på grunnlag av dette.

Sentraladministrasjonen, eller forvaltningen er betegnelsen på de organer som arbeider i tilknytning til det politiske systemet, med forberedelse av politiske saker, samt iverksetting av statlig politikk (Christensen et.al., 2007:12). Sentralforvaltningen består av departementer, direktorater, tilsyn og forvaltningsbedrifter. Et departement er hovedleddet i forvaltningens struktur innenfor den sektoren det har ansvar for. Departementet er ledet av statsråden i sektoren, og har dermed en politisk forankring. Under departementet kan det ligge andre virksomheter som har ulik tilknytning, og ulike grader av selvstendighet. Alle virksomheter som er tilknyttet forvaltningen er likevel underordnet instruksjonsmyndigheten til den ansvarlige statsråden, og statsråden er ansvarlig for det som skjer i forvaltningsapparatet (Christensen et.al., 2007:48-49). Direktoratene er i likhet med departementene delaktige i å gjennomføre oppgaver som er med på å iverksette den gjeldende politikken, samt å behandle enkeltsaker. Det er departementene som instruerer sine underliggende direktorater med hensyn til hva som er deres ansvarsområder og oppgaver (Fimreite og Grindheim, 2007:99).

Direktoratene er med andre ord styringsverktøy som gjennomfører politiske eller forvaltningsmessige oppgaver, ut fra bestemmelser gjort av statsråden som er overordnet den aktuelle sektoren. Både departementer og direktorater er dermed ansvarlige for gjennomføring av forvaltningens oppgaver og saksbehandling (Fimreite og Grindheim, 2007:99, Grøndahl, 1997:1) Forholdet mellom departementer og direktorater illustreres ofte gjennom grad av politisk innhold og faglig spesialisering. Det kan settes opp et foreløpig skille mellom departementer som politiske og administrative institusjoner på den ene siden, og direktorater

som spesialiserte statsorganer, med egen spesialkunnskap på den andre siden. (Fimreite og Grindheim, 2007:92,99).

Skillet mellom departement og direktorat har også blitt beskrevet ut fra oppgavenes karakter. Dette innebærer at departementene anses som mer politiske, mens direktoratene besitter de mer rene forvaltningsmessige oppgavene, og oppgaver som ofte er forbundet med behov for mer faglig spesialkunnskap. Dette skaper et skille mellom politisk-administrative saker og faglig- og forvaltningsmessige saker (Grøndahl:1997:1). De ulike instansenes organisering og oppgavefordelingen kan også betegnes ut fra grad av spesialisering. Vertikal spesialisering beskriver hvordan oppgaver flyttes ut av et departement for å gi rom for større faglig uavhengighet, eller for å avlaste departementet fra enkelte oppgaver. Vertikal despesialisering er det motsatte når oppgaver flyttes inn i departementer fra utenforliggende organer, og kan gjøres for å øke politisk tilknytning til saker (Christensen et.al., 2007:51).

Den faktiske fordelingen av oppgaver og ansvar mellom enhetene avhenger i stor grad av formell ansvars- og myndighetsfordeling. Det vil si formelle instruksjer og vedtak som bestemmer hvilke oppgaver som skal delegeres til et direktorat, og hvordan relasjonen til departementet skal være innenfor ulike oppgaver (Grøndahl, 1997:2). Dette er relevant i denne studiens sammenheng på grunn av NVE sin sentrale rolle i konsesjonsprosessen. NVE er delegert avgjørelsesmyndighet i vindkraftsaker (Fimreite & Grindheim, 2007:101). På grunn av at NVE er en del av forvaltningen styres virksomheten etter en del prinsipper og lovverk som blant annet skal sikre likebehandling, saklighet og mulighet til å klage på vedtak (Fimreite og Grindheim, 2007:68-69). På grunn av forvaltningens styring etter regler og formell makt, kan man si at de handlinger som utføres her har en legal-rasjonell autoritet, og kan ses som legitime (Heywood:2004:135, 141).

#### **4.6 Kunnskap og makt**

En del av hensikten i denne studien er å undersøke hvordan kunnskap spiller en rolle i hvordan miljøpolitiske hensyn får betydning i konsesjonsprosessen for vindkraftverk. Kunnskap kan defineres som ”beskrivelser av et samfunnsmessig problem, drøftinger av dette problemets årsaker og vurderinger av virkemidler som anses som egnet til å løse eller begrense det”. Kunnskap kan komme fra mange forum, og hvilken blir anerkjent som relevant kan være av betydning for utfall. Det kan dermed være kamp mellom ulike typer av kunnskap

fordi at de som bærer en bestemt type kunnskap ønsker å vinne politisk kontroll gjennom den (Mathisen, 2003:4-5, Scott, 1998:311).

Ved heller å stille seg spørsmålet om hvilke profesjonelle kunnskaper, begreper og teknikker den statlige forvaltningen tar i bruk, hva disse er basert på, og hvor de kommer fra, blir det mulig å studere hvordan profesjonelle bidrar til statlig styring og bruk av spesialisert kunnskap (Vågan og Grimen, 2008:422)

Miljøpolitikk er som sagt et tema som strekker seg ut over i flere andre politiske sektorer, fordi problemene som oppstår i miljø ofte er knyttet til andre sektors virksomhet. Miljøproblemer er komplekse av karakter, og det finnes mange kunnskapsformer som kan benyttes i analysen av dem. I tillegg er miljøsektoren et område som i liten grad er preget av profesjonalisering, og det fører til at det ikke finnes en designert gruppe eksperter som står som premissleverandører her, men det er åpent for mange kunnskapsbidrag (Mathisen, 2003:7). Dette gjør det for det første relevant å se på hvordan miljøhensyn håndteres i et tiltak i energisektoren, og for det andre, hvordan ulike former for kunnskap brukes i vurderingene om vindkraft. Selv om studien ikke tar sikte på å analysere hvordan et miljøproblem blir oppfattet og håndtert, vil jeg argumentere for at det som presenteres her også er relevant for å studere hvordan kunnskap brukes i de ulike argumentene i vurderingen av hensyn i konsesjonsspørsmål. I et diskursperspektiv antar man at verden oppfattes på bestemte måter ut fra hvordan den fremstilles gjennom diskursers rammer. Dette fører til at hendelser og saker i verden får sin mening og sannhet gjennom hvordan de beskrives og tolkes. I denne prosessen blir kunnskap et viktig element som bidrar til å gi mening innenfor en diskurs (Hajer & Versteeg, 2006:176).

Kunnskap og politikk henger sammen på ulike måter. På den ene siden gjennom at kunnskap er sosialt konstruert, og at sosiale mekanismer styrer utvelgelse og fokus i kunnskapsdannelse. På den andre siden er politikken avhengig av å basere seg på kunnskap for å kunne fatte gode beslutninger (Halvorsen, 2010:236). Når et felt ikke har en bestemt kunnskap knyttet til seg, men er preget av ulike kunnskapsbidrag, er det relevant å snakke om kunnskapsmakt, det vil si makt til å bestemme over kunnskapsbruk og –definisjoner. Kunnskapsmakt består av ulike elementer:

- hva blir regnet som gyldig kunnskap som gir sanne beskrivelser av virkeligheten.
- Hva ser man som relevant og vesentlig kunnskap når et problem skal analyseres.

- Hvilken kunnskap blir grunnlag for problemløsning og beslutninger.

(Mathisen, 2003:8).

Dersom en bestemt kunnskap blir relevant innenfor en politisk sammenheng eller beslutningsprosess kan det altså knyttes til makt. Og makt blir også ansett som viktig i politikk og i planlegging. Den som har makt, kan bestemme hvilken virkelighetsoppfatning som skal være gjeldende eller ligge til grunn for en planleggingsprosess eller et vedtak (Amdam, 2012:275). Makt er et omstridt begrep. Man kan si at makt handler om å bestemme, og begrepet kan knyttes til kontroll, relasjoner og beslutningskraft (Østerud, 2007:160). De teoretiske perspektivene som er presentert i denne oppgaven gir hver sine perspektiver på makt, og de er relevante her.

Makt kan defineres som å handle med effekt. Det vil si å kunne utføre en handling som har betydning for den saken man handler innenfor. Det er dermed noe annet enn handlingen i seg selv, og man kan anta at å ha tilgang til å handle i en sammenheng og det å handle med effekt vil være to forskjellige ting. De handlende subjektene i denne forbindelse er ulike aktører som søker å påvirke en bestemt sak. Mulighetene for å kunne handle med effekt er avhengig av flere faktorer. På den ene siden vil det være knyttet til de ressursene en aktør har med seg inn i denne sammenheng. På den andre siden vil aktører som har like forutsetninger på området ha ulike muligheter for å påvirke, og dette avhenger av hvordan trekk ved den konteksten de handler innenfor ser ut. Konteksten kan bidra til at aktører står i ulike posisjoner når det gjelder muligheter til å påvirke, for eksempel hvilke andre aktører de har mulighet til å samarbeide med, og hvilken formell tilknytning de har (Jansen, 1989:12).

Makt er en viktig faktor i hvordan diskurser har effekt, ifølge Foucault. Han gir en fremstilling av makt som noe annet enn en type restriksjon som en person har over en annen, og er mer opptatt av hvordan man kan se makt som noe som er spredt utover i samfunnet. På denne måten kan man se makt som en kraft som legger føringer på menneskers oppførsel, ikke bare gjennom restriksjoner, men også gjennom å skape muligheter, samtidig som den også stenger for andre muligheter. Blant annet er det gjennom makt at diskurser dannes, og det er gjennom makt at kunnskap dannes (Mills, 1997:16-17, Jørgensen og Phillips, 1999:23).

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har ansvar for gjennomføring av søknadsprosessen for vindkraftverk, og for å ta beslutninger. Denne prosessen innebærer

kontakt med mange ulike parter og veiing av ulike interesser. Beslutningene som tas her er i stor grad basert på direktoratets faglige skjønn (NVE, 2009:97).

Skjønn er ”en form for praktisk resonnering, hvor formålet er konklusjoner om hva som bør gjøres i konkrete enkelttilfeller, men hvor holdepunktene er svake” (Grimen & Molander, 2008:179). Man kan skille mellom epistemisk skjønn og strukturelt skjønn. Epistemisk skjønn handler om den resonneringen som gjøres. Den foregår på gjennom å skille noe fra noe, ut fra en gitt målestokk. Dette kompliseres ved flere kilder til ubestemthet rundt hvorvidt en situasjon er god eller riktig, blant annet tvetydige beskrivelser av objekter, og ulike eller motstridende virkninger av de handlingene som vurderes. Strukturelt skjønn beskriver en delegert frihet til å velge mellom ulike handlingsalternativer. Dette skjer på bakgrunn av noen gitte standarder, og en bestemt myndighets delegering av autoriteten til å utøve skjønn. Skjønn blir en form for negativ frihet, hvor det finnes et handlingsrom innenfor noen avgrensede kriterier (Grimen & Molander, 2008:180-182). Skjønn er nødvendig i situasjoner der det skal gjøres konklusjoner, men foreligger kilder til ubestemthet. Disse kildene kommer av omstendigheter rundt skjønnet, og skjønnsutøvelsen bidrar til å lukke usikkerheten (Grimen & Molander, 2008:184).

#### **4.7 Natur og Klima som analytiske kategorier**

De sentrale temaene som diskursanalysen i denne studien dreier seg om er hvordan vindkraft og fornybar energi oppfattes i forhold til natur og klima. Jeg skal her vise hvordan disse begrepene kan oppfattes som samfunnsskapte, og at det derfor også kan finnes ulike oppfatninger om dem. Dette kan også knyttes til diskurser.

Dersom man tar utgangspunkt i miljøpolitikken, ser man at begrepet miljø omfatter både klima og ulike tema knyttet til naturen. Med utgangspunkt i diskursteorien som er presentert ovenfor kan vi se at selv om naturen og klimaet er faktiske forhold som finnes i virkeligheten, så vil måten disse blir oppfattet på være regulert og dannet gjennom diskurser, eller gjennom historiske og sosiale prosesser, og makt, som gjør at disse begrepene må ses som samfunnsskapte (Asdal, 2011:15, Feindt & Oels, 2006:162).

Konstrueringen av begrepene kan blant annet knyttes til kunnskap og maktforhold. Særlig når det gjelder hvordan ulike miljøforhold fungerer, hva de påvirkes av og hva som skjer når de

skades, er kunnskap viktig. Kunnskapen blir også styrende for hvordan miljøsaker tolkes, og dette vil igjen ha følger for hvordan de håndteres. Det er for eksempel avgjørende at miljøforhold tolkes som problemer for at det skal dannes et behov for å finne løsninger, og det avhenger av maktforhold om de problemene som identifiseres blir prioritert inn i politikken slik at de kan løses (Hajer, 1993:44, Feindt & Oels, 2006:162, Hajer & Versteeg, 1998:10).

Klimabegrepet kan ses i dette perspektivet. Det som er blitt klimapolitikk, og dermed kan ses som resultatet av en oppfatning av klimabegrepet, kan ses et uttrykk for politisering av kunnskap om klima og klimaendringer. Det som har skjedd, er at forskning om klimaendringer og årsakene bak dette har bygd opp en kunnskapsbase som det etter hvert også har dannet seg stor enighet rundt. Dette har videre ført til uttrykte behov for politisk handling, og gjennom at klimautfordringen ble gjort til tema innenfor politiske forum, og det dannet seg en politisk oppfatning om klimaendringene og løsninger på problemet. Det vil si at klimakunnskapen ble politisert (Stryken, 2013:227-228).

For naturen skal jeg her skille ut to oppfatninger som er relevante. Naturen kan på den ene siden ses som en verdi i seg selv, på grunn av de egenskapene den har. På den andre siden kan naturen ses som en ressurs, som innebærer at de verdiene som ligger i den kan utnyttes til andre formål. Det som her menes med naturen som verdi i seg selv er hvordan de elementene som naturen består av har funksjoner som gjør dem verdt å bevare. En tidligere studie av vindkraftutbygging viser at motstand mot vindkraftverk var knyttet til to underkategorier av dette, på den ene siden forhold knyttet til naturmiljø, særlig fugl, og på den andre siden konsekvenser for lokale praksiser. Dette innebærer hensyn til områder som friluftsliv, hverdagsliv og levebrød, altså hvordan mennesker bruker naturen (Thele, 2008:100-101). Dette skillet kan knyttes til de hensynene som vurderes i konsesjonssakene i denne studien. Forhold knyttet til naturmiljø og begrunnelsen for å bevare dette er etablert gjennom kunnskap om biologiske forhold, blant annet viktigheten av økosystemer, og ulike arter. Bevaringen av disse er etablert politisk gjennom miljøpolitikken, og gjennom flere internasjonale konvensjoner, blant annet konvensjon om biologisk mangfold. Dette kan man blant annet se gjennom direktorat for naturvern sin forvaltning av disse forholdene (Dahl, 2013).

Menneskers bruk av naturen handler blant annet om friluftsliv, og dette er etablert som en politisk interesse, noe som viser at det er et anerkjent forhold. Begrunnelsen for friluftsliv som



interesse blir knyttet til behov for å ha tilgang på opphold i natur, borte fra forstyrrelse (Miljøverndepartementet, 2000-2001).

Naturen som ressurs handler om de ulike verdiene som ligger i den som kan utnyttes. Det kan både være energiproduksjon, matproduksjon og byggemateriale, som er knyttet til legitime behov. Innenfor denne naturoppfatningen kan man skille ut energiresurser og energiproduksjon som en egen kategori. Bruk av natur som energiresurs, blant annet gjennom tradisjonen for vannkraft, er støttet opp av sterke interesser, blant annet økonomisk, samtidig som det har gitt økte muligheter innenfor blant annet industri (Wicken, 2008:36). Sterke interesser bak energiproduksjon har også bidratt til at hensynet har vunnet frem mot folkelig motstand mot utnyttelse av naturressurser (Thele, 2008:98). Wicken viser hvordan kunnskap har vært en nødvendighet for at naturen har kunnet bli en ressurs, fordi det kreves kunnskap, for eksempel teknologi for å kunne utnytte naturen på denne måten. Dette er også et element i hvordan naturen som ressurs er et samfunnsskapt begrep (Wicken, 2008:30).

## 5. Metodisk rammeverk

### 5.1 Forskningsstrategi

Hensikten med metodekapittelet er å belyse hvordan studien gjennomføres, det vil si hvilke valg som tas om utvalg og datainnsamling, og hvordan datainnsamling og bearbeiding foregår. I denne studien brukes diskursanalyse som et overordnet rammeverk. Diskursanalyse kan i følge Tellmann (2012) avdekke hvordan bestemte oppfatninger av problemer får mulighet til å påvirke politiske løsninger, både gjennom språk og gjennom hvordan de festes i makt og kunnskap og danner et rammeverk hvor politiske løsninger dannes (Tellmann:2012:735).

Det ikke bare én eneste riktig måte å gjøre diskursanalyser på. Dette henger sammen med at det finnes mange bidrag til diskursteori og analyse, og det åpner for å konstruere egne opplegg som er tilpasset saken som studeres. Det kan gjøres ved å trekke inn bidrag fra flere ulike tilnærminger (Jørgensen og Phillips,1999:9-12, 143). Diskursanalysen som gjøres i denne studien bygger på det teoretiske rammeverket fra kapittel 4. Tekster er viktige som grunnlag for analyse, blant annet fordi diskurser kommer til uttrykk i språket. I tillegg kan man se tekster som viktige i politisk sammenheng fordi de representerer faktiske forhold, og fremstiller saker på bestemte måter, slik at de har betydning for hvordan saker oppfattes og behandles (Dryzek, 2005:9, Asdal, 2011). Men studien tar utgangspunkt i at diskurser også har fysiske effekter, både gjennom handlinger og gjennom etablering av institusjoner, regler og rammer for handling. Derfor er det nødvendig å også analysere disse for å forstå diskursers effekter (Jørgensen & Phillips, 1999:23, 147). En nyttig oppfatning av språk i denne sammenheng er at det kan ses som en funksjon av den konteksten det inngår i. (Edelman, 1964).

Mens tekster langt på vei kan belyse hvordan slike rammer for handling er formelt organisert, kan det være fruktbart å supplere dette med andre kilder for å belyse hva som skjer i praksis. Det gjøres i studien en kombinasjon av en konkret diskursanalyse som innebærer lesing av tekster, og en undersøkelse av konsesjonsprosessens formelle organisering og hvordan denne kan ses som en del av diskursen. Studien er basert på en kombinasjon av dokumentanalyse, intervjuer og deltakende observasjon. Hensikten er å få frem ulike sider ved det som studeres. Tilnærmingene kan også utfylle hverandre der hvor det er nødvendig for å gi en mer helhetlig

forståelse, noe som er viktig i kvalitative studier (Jørgensen & Phillips, 1999:12, Grønmo, 2004:55-56, 245).

Kapittelet gir en presentasjon av hvordan datainnsamlingen gjøres, hva slags datamateriale som inngår i studien, og hvordan diskursanalysen i praksis skal gjennomføres.

Utvalget sett under ett kan ses som et strategisk utvalg av datakilder for å gi svar på det som er interessant for studien (Grønmo, 2004:88). Dette er i stor grad gjort på en pragmatisk måte, noe som innebærer at det minimerer mulighetene for å trekke generaliserende slutninger ut over de forholdene som studeres (Grønmo, 2004:85).

## 5.2 Datainnsamling

### 5.2.1 Dokumenter

En sentral del av datagrunnlaget i denne studien er dokumenter. En fordel med bruk av dokumenter som datagrunnlag er at de gir innsyn i hvordan spesifikke forhold er beskrevet uten at man trenger å gå ut å spørre informantene selv, noe som gjør datainnsamlingen lite påtrengende for informanter (Tjora, 2012:162-163). Tekster er viktige elementer i politikk og i byråkratiet, og kan beskrives som en form for samfunnsmessig virksomhet. De inngår i faktiske saker og må derfor ses som deler av virkeligheten, ikke bare som beskrivelser av denne (Mathisen, 1997:2, Asdal 2011:53,68). Som sagt blir tekster innenfor den argumenterende vendingen i politiske studier sett som viktige fordi språk og tekster bidrar til å forme hva saker politiske saker handler om (Hajer, 1993, Asdal, 2011). Adal sier blant annet at tekster er med på å gjøre vår forståelse av virkeligheten bedre (Asdal, 2011:68).

I denne studien har dokumenter en viktig rolle i datagrunnlaget. Ulike veiledere, planer og artikler inngår som bakgrunnsinformasjon, og som indikatorer på diskursive uttrykk i den prosessen som studeres. Sentralt i analysen står en diskursanalyse av et utvalg av vurderingsgrunnlaget i konsesjonssaker for vindkraftverk. Dokumentet som utgjør grunnlaget for diskursanalysen er et dokument som inngår i konsesjonsprosessen for vindkraftverk - ”Bakgrunn for vedtak”. Dette er et dokument som skrives av NVE, som er myndighet i konsesjonssaker. Vedtaksdokumentene må betraktes som viktige elementer i disse sakene, fordi de inneholder en beskrivelse av alle vurderingene som blir gjort frem mot et vedtak, samt hva som er viktige elementer i saksbehandlingen.

For de dokumentene som inngår i den konkrete diskursanalysen har jeg gjort meg noen særlige refleksjoner knyttet til utvalg og utfordringer ved det. Ved å velge ti saker fra samme region er det på den ene siden et begrenset utvalg i forhold til hvor mange saker og steder en kunne sett på. Dette er imidlertid vurdert som akseptabelt fordi denne typen dokumenter og den saksbehandlingen de representerer i stor grad er standardisert og basert på likebehandlingsprinsippet (NVE, 2009:97). Dessuten blir saksbehandlingen gjort på nasjonalt nivå, slik at ulike regionale valg ikke antas å spille inn. Regionen gir på den andre siden noen særegenheter på grunn av aktørene som deltar, blant annet fokuset på fylkeskommunen i denne studien, og dette vil begrense muligheten for å trekke slutninger ut over de sakene som er analysert.

### 5.2.2 Intervju

I denne studien brukes uformelle intervju eller dybdeintervju som datainnsamling. Fordelen med intervjuer er at de kan bidra til å avdekke aktørers meninger og erfaringer, noe som ikke er like enkelt å lese ut av dokumenter. Intervjuene avdekker verden sett fra informantens ståsted, og gir dybdeforståelse av en aktørs motiver. Dette oppnås blant annet gjennom å la informanten snakke fritt om et tema, uten at forskeren bruker standardiserte spørsmål (Tjora, 2012:105, Halvorsen, 2008:138). Et viktig premiss som legges til grunn i de intervjuene som gjøres i denne studien er at informantene snakker på grunnlag av sin rolle eller stilling i den aktuelle virksomheten, og dermed representerer uttalelsene denne virksomheten, og ikke informantenes personlige meninger og erfaringer.

De aktuelle virksomhetene er valgt ut på grunn av deres tilknytning til konsesjonsprosessen. Intervjuene ble avtalt gjennom kontakt med virksomhetene, som satte meg i kontakt med relevante personer, og dermed er det virksomhetene selv som har bestemt hvem de faktiske intervjuobjektene er.

Et intervju ble gjort i Rogaland fylkeskommune, på bakgrunn av deres deltakelse i konsesjonsprosessen som høringsinstans og deres *Fylkesdelsplan for vindkraft*. Informanten åpnet for å få spørsmålene tilsendt på forhånd, og dette ble gjort, med den hensikt at han kunne ha mulighet til å sjekke opp i faktiske opplysninger. Det ble gjort to intervjuer i Norges vassdrags og energidirektorat. De to informantene tilhører seksjon for energikonsesjoner, som er den seksjonen som har ansvar for vindkraftkonsesjoner. De to informantene har i stor grad samme rolle i forbindelse med konsesjonsprosessen, og man kan i prinsippet anta at de vil

bidra med den samme informasjonen. To informanter sikrer likevel mer tyngde i det som kommer frem, samt at de kan gi ulike perspektiver på noen tema. Den samme intervjuguiden var utgangspunkt for begge intervjuene i NVE, men intervjuene ble gjort på to separate dager, noe som ga mulighet for å bruke grunnlaget fra det første intervjuet til å utvikle intervjuguiden og spørsmålene til det andre intervjuet. Dette gjorde at de to intervjuene bidro til et dypere og mer grundig datagrunnlag. Jeg prøvde i tillegg å få avtalt et intervju med direktorat for naturforvaltning, fordi også denne organisasjonen har en sentral rolle i konsesjonsprosessen, med de hadde ikke mulighet til å stille til intervju. Som en alternativ kilde brukes datamateriale fra DN's deltakelse på NVEs vindkraftseminar.

Jeg brukte i alle intervjuene relativt grundige intervjuguides. Dette var mest for min egen del i intervjusituasjonen, for å være sikker på å få svar på det jeg hadde planlagt. Erfaringen var for alle intervjuene at informantene i stor grad klarte å snakke fritt og gi sine refleksjoner innenfor de rammene som intervjuguiden la.

### 5.2.3 Deltagende observasjon

Deltakelsen på NVEs vindkraftseminar kan beskrives som en observasjons-studie, en studie av hva folk gjør (Tjora, 2012:47). Hensikten med observasjonsstudier er å studere fenomener i sine naturlige omstendigheter (Halvorsen, 2008:133). Seminaret er et årlig arrangement hvor aktører fra ulike deler av vindkraftforvaltningen og vindkraftbransjen samles og utveksler kunnskap og erfaringer. På grunn av dette kan man argumentere for at hendelsene på seminaret ikke kan ses som fenomener i sine naturlige omstendigheter. Deltakelsen kan imidlertid karakteriseres som en observasjons-studie fordi den bidrar til å gi innblikk i hva som er relevant innenfor vindkraft-feltet.

Som observasjonsdata bidro dette til å gi et mer helhetlig bilde av vindkraftforvaltningen, med hensyn til problemstillinger og hvilke aktører som deltar i dette. Seminaret bidro også til å knytte kontakt med NVE, som senere førte til avtale om intervjuer her. De ulike foredragene fra seminaret inngår i datagrunnlaget i denne studien. De har da karakter som dokumenter. Dette datamaterialet er basert på "slides" fra presentasjonene, og kan være ufullstendige. Dette datamaterialet fungerer som tilleggsdata, hovedsakelig i forbindelse med kontekstforståelse av studieområdet.

Deltakelsen på seminaret gav særlig et nyttig innblikk på de delene av vindkraftforvaltningen som jeg selv ikke har fokus på i studien, deriblant hva som er viktig for utbygger, kommunens rolle, og hvordan økonomi spiller inn i disse sakene. Deltakelsen bidro også til å bekrefte at denne studiens fokus på klimahensyn og naturvernens hensyn er et relevant og aktuelt tema. Tema som ble tatt opp var blant annet el-sertifikater, finansiering, EUs fornybardirektiv, nettkapasitet, produksjon, teknologisk utvikling, kommunens rolle, kulturminner, naturvern, oppfatning av vindkraftverk i landskapet, og hvordan naturvern ivaretas når vindkraftverk realiseres.

### 5.3 Gjennomføring av diskursanalyse

Den diskursanalysen som jeg legger opp til i denne studien er en analyse som skal trekke inn både de oppfatninger som kan sies å dannes av diskurser, og de strukturene som dannes av diskurser og som bidrar til at noen ting trekkes inn i en sak, mens andre ting lukkes ute. Analysen er som sagt basert på det teoretiske grunnlaget i kapittel 4.

Empirien som danner grunnlag for analysen er todelt. Den ene delen skal ta for seg hvordan den formelle organiseringen av konsesjonsprosessen foregår, og hvordan organiseringen blir bestemmende for hvordan aktører får delta, og hvordan miljøhensyn organiseres inn. Denne delen er basert på data fra ulike dokumenter og intervjuer. Den andre delen består av en diskursanalyse av et utdrag fra vedtaksdokumentene fra konsesjonsprosessen for vindkraftverk. Analysen innebærer med andre ord konkrete analyser av teksters innhold i tillegg til en kobling mellom det som tekstene gir svar på og en analyse av strukturene som styrer konsesjonsprosessen. Hensikten med dette er å belyse sammenhengen mellom diskurser og strukturer, som ble tatt opp i kapittel 4. Hvordan diskursanalysen skal gjennomføres i praksis blir presentert steg for steg i det følgende.

Utvalget av tekster som skal analyseres består av ti vedtak fra konsesjonssaker fra Rogaland fylke. Noen av sakene er vurdert samlet, slik at de ti sakene utgjør fire vedtaksdokumenter. Blant de ti sakene er det både vindkraftprosjekter som har fått konsesjon, og prosjekter som har fått avslag. På NVEs nettsider kan man se at det finnes vedtaksdokumenter fra store deler av landet, men jeg har her valgt en avgrensning til ett enkelt fylke. En fordel med dette kan

være at det gir rom for å se hvordan vindkraftutbygging oppfattes helhetlig innenfor en region. I tillegg blir det mulig å trekke inn fylkesdelsplanen for vindkraft, som er utarbeidet for Rogaland. Analysen har fokus på generelle trekk i sakene, og ikke på stedsspesifikke detaljer, og derfor antar jeg at sted ikke vil spille en stor rolle for resultat av analysen. På grunn av at studien i stor grad fokuserer på saksbehandlingen på nasjonalt nivå antar jeg dessuten at det ikke vil være forskjeller mellom fylker som kunne hatt innvirkning på analysen.

Vedtaksdokumentene fra konsesjonsvedtak for vindkraftverk inneholder en gjennomgang av gjennomføringen av prosessen, NVEs vurdering av alle forhold, høringsuttalelser, og vilkår for den eventuelle konsesjonen som gis (NVE, 2006-2013). På grunn av omfanget på studien og hensikten med analysen er det gjort en avgrensning til utvalgte deler av dokumentene. På grunnlag av det utvalget av aktører som trekkes inn i analysen, blir NVEs vurderinger viktige, i tillegg til høringsuttalelsene fra aktørene Direktorat for Naturforvaltning og Fylkeskommunen. Jeg har også valgt å gjøre en avgrensning av hvilke hensyn som skal trekkes inn fra NVEs vurderinger. Det er grunn til å anta at i høringene vil aktørene omtale de hensynene de av ulike grunner er opptatt av, mens NVE gjør egne vurderinger for alle berørte hensyn. Her skal et utvalg av disse analyseres, nærmere bestemt biologisk mangfold, inngrepsfrie naturområder i Norge (INON), friluftsliv og landskap. Disse er valgt ut fordi de gjenspeiler ulike hensyn innenfor det større feltet miljø. Mens friluftsliv og landskap kan betegnes som hensyn som dreier seg om menneskers bruk av naturen, er biologisk mangfold og INON-områder knyttet til natur som verdi i seg selv. I tillegg går de utvalgte hensynene igjen i høringsuttalelsene, og kan derfor ses som viktige i de utvalgte sakene. Dette skillet mellom ulike typer hensyn ble omtalt i kapittel 4.

Et metodisk problem som kan knyttes til denne avgrensningen av dokumentene er at det ikke er like typer av uttalelser som analyseres fra NVE og fra de andre aktørene. Hensikten med studien er å få tak på de generelle oppfatningene som ligger bak de vurderingene som gjøres, og derfor har jeg valgt ut de generelle vurderingene av hensyn som NVE presenterer. Men høringsaktørene gir ingen slike generelle bemerkninger, de uttaler seg om faktiske saker. I tillegg er det i noen av sakene ingen generelle vurderinger, kun spesifikke stedsvurderinger for de ulike hensyn. I analysen av de spesifikke uttalelsene blir det derfor forsøkt å trekke ut generelle oppfatninger som ligger bak de forholdene aktørene uttaler seg om, for å motvirke dette problemet. I kombinasjon med at analysen baserer seg på et utvalg av dokumentene og

generaliserer på tvers av flere saker, kan dette medføre svekkelse av analysematerialets reliabilitet. Når det trekkes slutninger på det grunnlaget som er presentert her, kan det føre til at andre forhold som ville påvirket analysen utelates og at variasjon mellom saker ikke kommer frem (Grønmo, 2004:220).

Lesingen av dokumentene har blitt gjort med bruk av et sett diskursindikatorer, det vil si elementer som er bestemmende for hvordan diskurser utvikles og brukes (Tellmann, 2012:736). Utgangspunktet for utviklingen av disse er en tidligere studie av diskurser i norsk klimapolitikk (Tellmann, 2012), og denne er nyttig fordi den bruker et lignende teoretisk utgangspunkt. Indikatorene er likevel videreutviklet for å tilpasses datamaterialets innhold og studiens problemstilling. Formålet med disse indikatorene er å kartlegge trekk ved diskurser som har betydning for hvordan saker eller problemer oppfattes (Mathisen, 1997:23-28, Dryzek, 2005:17-19, Tellmann, 2012).

Problem-definisjon	Hoved-subjekt	Andre subjekter ift. hoved-subjekt	Kontekstuell plassering av problemet	Løsning på problemet	Legitimerende argumenter	Konsepter/ideer /kategorier
--------------------	---------------	------------------------------------	--------------------------------------	----------------------	--------------------------	-----------------------------

Kunnskap/ politikk-base	Hvilken del av prosess/hvor skjer ytringen	Formell tilknytning til prosess
----------------------------	--	---------------------------------

Figur 5.1 Diskursindikatorer (Tellmann, 2012, Dryzek, 2005, Mathisen, 1997).

Diskursteori tar utgangspunkt i at ulike diskurser danner ulike verdensoppfatninger, og vil føre til at saker oppfattes på ulike måter, noe som gir ulike *problemdefinisjoner*. (Hajer, 1993:44, Dryzek, 2005:9,17). Diskurser kan variere med hensyn til hvilke elementer som anerkjennes, og hvordan ulike aktører eller subjekter blir gitt ulike roller. *Hoved-subjektet* er det som får plass i diskursen som hovedperson eller det viktigste forholdet. Særlig interessant her er å undersøke hvordan vindkraft og de andre elementene settes i forhold til hverandre, som er neste indikator, og hvordan det får betydning for aktørers utsagn og handlinger. Ulike sammenhenger mellom elementer vil gi ulike diskurser (Dryzek, 2005:17-18, Jørgensen &



Phillips, 1999, Asdal, 2011:58). *Kontekstuell plassering av problemet* handler om hvordan det definerte problemet kobles til konteksten rundt, blant annet til de omkringliggende politikkområdene (Tellmann, 2012:736). Hva som blir *løsningen på et problem*, avhenger av hvordan det blir tolket, og om det tolkes som et problem i det hele tatt. Diskurser strukturerer verden gjennom egne kategorier og ideer, og dette vil åpne for noen løsninger, mens andre vil være urealistiske (Hajer, 1993:44-45, Tellmann, 2012:735). *Legitimerende argumenter* fungerer som autoriserende for den løsningen som er valgt det vil si at de bygger opp den oppfatningen som ligger bak valg av løsning. Dette henger også sammen med *konsepter, ideer og kategorier*, som er diskursens redskaper for å fremstille sine oppfatninger av verden (Tellmann, 2012:736, Hajer, 1993:45-46). Hvordan legitimerende argumenter brukes skal også settes i sammenheng med hvordan de har *base i kunnskap eller politikk*. Dette gjenspeiler hvordan diskurser er med på å befeste visse kunnskaper som relevante og sanne, og hvordan det henger sammen med makt (Mills, 1997:15-19, Tellmann, 2012:735-736). Når det spørres *i hvilken del av prosessen* et utsagn blir gjort, er hensikten å koble utsagnet, som tolkes som et forsøk på påvirkning, til hvor det sies. Dette henger videre sammen med neste indikator, nemlig hvordan den *formelle organiseringen* til prosessen er. Hvor åpen eller lukket en diskurs er har betydning for hvordan ulike aktører har mulighet til å delta. Dette kan komme til uttrykk på ulike måter, blant annet gjennom adgangskriterier og formelle rammer for deltakelse. Det vil si at studie av institusjonelle rammer rundt diskursene, og prosesser som regulerer dem er relevant (Mathisen, 1997:25-29).

Disse indikatorene brukes i lesningen av de ulike delene av dokumentet som er trukket inn i analysen. De utvalgte avsnittene vil i utgangspunktet analyseres del for del i hvert av de fire dokumentene. Deretter skal dette analysematerialet danne grunnlag for å identifisere noen diskurser i dokumentene som er relevante for studiens fokus. En slik kartlegging av diskurser krever at det gjøres en analytisk avgrensning av diskurser, selv om de i virkeligheten er mindre klart avgrensede, og kan flyte over i hverandre. Avgrensningen skaper en analytisk ramme som også er viktig for den praktiske gjennomføringen av analysen. Dette vil føre til at diskursen fremstilles som en konstruert idealtipe, selv om den i virkeligheten vil være mer dynamisk (Jørgensen & Phillips, 1999:149, Mathisen, 1997:19-20). I analysen skal diskursene kartlegges ut fra ideen om en diskursorden. Det vil si en samling av diskurser innenfor et bestemt sosialt område, som delvis dekker samme tema og som konkurrerer om å gi mening til innholdet her. Det antas at det finnes en diskursorden som kan kalles en vindkraftdiskurs, og denne skal utgjøre rammen for analysen (Jørgensen & Phillips, 1999:146-147,150).

De diskursene som identifiseres presenteres som empiri i kapittel 7 og danner deretter grunnlag for den videre analysen av diskursenes betydning i organiseringen av miljøhensyn i konsesjonsprosessen. Dette innebærer en analyse av diskursene opp mot den diskursteorien som er presentert i kapittel 4, og videre en kobling til hvordan diskurser henger sammen med den fremstillingen av formell organisering som presenteres i kapittel 6. En viktig del av diskursanalysen er å plassere diskursen i forhold til konteksten rundt, fordi det bidrar til å forstå hvor de diskursive uttrykkene kommer fra. Ved å trekke inn sosiale og historiske faktorer som ligger til grunn for utsagnene vil diskursanalysen få en mer relevant og nyttig rolle i studier av politikk (Hajer, 1993:45, Mills, 1997:45). Dette innebærer å se på hvilke politiske, historiske og sosiale forhold som ligger bak og fungerer som ramme for det som skjer i konsesjonsprosessen. Konkret betyr det at bakgrunns-kapittelet og kapittelet om aktørene i konsesjonsprosessen blir trukket inn i analysen.

## **5.4 Datakvalitet og utfordringer**

### **5.4.1 Kildekritiske og kontekstuelle vurderinger av datamaterialet**

Kritisk bruk av kilder er et viktig premiss for at de brukes på forsvarlig vis (Grønmo, 2004:121). Autensitet og relevans er to viktige indikatorer i den forbindelse. Vurdering av en kildes relevans handler om hvorvidt den bidrar til å svare på problemstillingen (Grønmo, 2004:122). Autensitet viser til om en kilde er ekte, det vil si om den er det den ser ut til å være. Dette kan blant annet henge sammen med om forfatteren av et dokument er den som virkelig har stått for innholdet i dokumentet (Grønmo, 2004:122-123).

Flere av dokumentene som inngår i datagrunnlaget har en egen funksjon, og må derfor tolkes innenfor den konteksten de er skrevet i. De beskriver faktiske forhold, og er rettet til bestemte aktører, og skrevet innenfor bestemte situasjoner (Tjora, 2012:162-163). Kontekstuelle vurderinger av kilder er viktig for hvordan vi forstår hva de forteller oss. Dette innebærer at man må se dokumenter ut fra hva de representerer, og hvilken mening de har for den som leser og skriver dem (Grønmo, 2004:190).

Alle dokumenter som brukes i denne studien er offentlig tilgjengelige. De er i stor grad offentlige dokumenter som har en egen samfunnsmessig funksjon, og er i denne studien også tolket i denne konteksten. Et viktig moment for analysen av konsesjonsvedtakene er at disse dokumentene i sin helhet er skrevet av NVE. Det betyr at NVE gjengir høringsutsagnene fra de involverte aktørene her. Dette betyr at man ikke kan vite med sikkerhet om det er akkurat det som aktørene har uttalt som står her. Men det som står i dokumentene må ses som de relevante forholdene for vurderingsgrunnlaget, og det er i denne konteksten at de inngår i analysen.

#### **5.4.2 Reliabilitet**

Reliabilitet er et viktig mål på datakvalitet, og henviser til at metodene som brukes til datainnsamling er til å stole på, slik at bruk av samme metode på samme måte flere ganger vil gi de samme resultatene (King, Keohane & Verba, 1994:25). I kvalitative studier kan det være utfordrende å måle reliabilitet gjennom å gjenta datainnsamling, på grunn av fleksible metoder (Grønmo, 2004:220). En måte å oppnå reliabilitet på er knyttet til registreringen av data, og om dette er gjort på en måte som sikrer lite målefeil (Halvorsen 2008:68).

Studien er utelukkende basert på kvalitative metoder for datainnsamling. Dette er en faktor som påvirker reliabiliteten. I denne studien vurderes dette å ha mest betydning i forbindelse med diskursanalysen av tekster. På grunn av at en slik analyse i stor grad er basert på tolkning av hvilke oppfatninger som ligger til grunn for det som kommer frem i tekstene, er det rom for at ulike forskere kan vektlegge ulike elementer, på grunn av at de kan ha ulike utgangspunkt (Grønmo, 2004:9, 373-374). Dette vil også henge sammen med forskerrefleksivitet, som tas opp nedenfor. Denne reliabilitetsutfordringen er forsøkt motvirket gjennom bruk av diskursindikatorer som er presentert ovenfor, men likevel er det rom for tolkninger i datamaterialet som gjør at ulike forhold kan trekkes ut som viktige.

#### **5.4.3 Validitet**

Validitet er et viktig mål for datakvalitet, og henviser til at datainnsamlingen måler det den skal måle. En måte å sikre validitet er å bruke datamaterialet ut fra hva det gir svar på, og ikke bruke det til å trekke slutninger om andre forhold (King, Keohane & Verba, 1994:25).

Også i gjennomføring av diskursanalyser er validitet viktig, og henviser til gyldighet. I sammenheng med diskursanalyse kan dette blant annet måles gjennom hvordan de elementer vi finner i analysen bidrar til å sammenheng i den diskursen som avdekkes. Elementer som ikke bidrar til den sammenhengen som avdekkes kan svekke validiteten. Gyldighet kan også si noe om forklaringspotensialet i den analysen som gjøres (Jørgensen & Phillips, 1999:133).

Validiteten til datagrunnlaget i denne studien, det vil si relevansen for problemstillingen (Grønmo, 2004:221) vurderes som å ha sin styrke i kombinasjonen av ulike datakilder. Siden rammen for studien er en diskursanalyse er tekster en viktig del av datagrunnlaget. Men å bare basere en studie på tekster kan føre til at relevant informasjon som ikke kan fanges opp av denne kilden, går tapt. Derfor anses kombinasjonen med intervjuer og konferansedeltakelse som et nyttig supplement som også styrker validiteten, særlig fordi de avdekker andre forhold enn det som kommer frem i dokumentene.

#### **5.4.4 Forskerrefleksivitet**

Hensikten med metoder som brukes i forskning er ideelt sett å gi et så presist innsyn i virkeligheten som mulig, og med et perspektiv hvor objektivitet er sentralt, og forskerens subjektivitet er holdt utenfor (Gran, 2012:46). Forskerrefleksivitet henviser til hvordan forskeren er påvirket av egne referanserammer og forståelsesformer som er knyttet til sosial bakgrunn og tidligere erfaringer. Dette kan påvirke hvordan en forsker oppfatter det hun studerer (Grønmo, 2004:9).

I diskursanalyser, hvor hensikten er å avdekke hvordan en bestemt fremstilling av virkeligheten får bestemte konsekvenser, er det en særlig utfordring å oppnå en avstand til det man analyserer, nettopp for å kunne være i stand til å avdekke diskursene. I slike analyser blir det derfor ekstra viktig som forsker å distansere seg selv fra det man studerer, slik at egne oppfatninger ikke får påvirke analysen (Jørgensen & Phillips, 1999:31-32). Dette kan løses gjennom å se det man studerer gjennom en bestemt teori som legger føringer for hva man skal se etter i datamaterialet (Jørgensen og Phillips, 1999:33).

En utfordring jeg opplevde i forhold til bruk av diskursanalyse er knyttet til hvordan forskerrollen spiller inn. Hensikten med diskursanalyse er å avdekke de meninger og oppfatninger som ligger bak de valg som tas, for å forklare aktørers handlinger (Grønmo,

2004:374). Fortolkende studier som diskursanalyse er forutsetter en forforståelse hos forskeren som grunnlag for å gjøre analysen (Grønmo, 2004:373). Det er med andre ord rom for tolkning av datamaterialet, men dersom egne oppfatninger får påvirke dette i for stor grad kan det svekke analysens validitet dersom man trekker slutninger om andre forhold enn det datamaterialet tilbyr. Dette kan også knyttes til den ovenfor nevnte utfordringen med å ikke være for nær materialet slik at man ikke klarer å identifisere diskursene. Denne effekten er forsøkt motvirket gjennom bruk av diskursindikatorer i analysen, og ved å bruke de faktiske forholdene som kommer frem til å trekke slutninger om diskursene.

Forskerrollen kan på den andre siden også føre til en begrensning av analysen dersom forskeren ikke har gode nok kunnskaper og forutsetninger til å tolke det som finnes i datamaterialet. Dette er forsøkt motvirket gjennom å trekke inn kontekstuelle forhold i analysen.

#### **5.4.5 Grunnlag for generalisering**

I følge King, Keohane & Verba handler generalisering om å bevege seg fra faktiske forhold til mer generelle forståelser, med et mål om å få bedre forståelse av både det spesifikke og det generelle. Studier som søker å generalisere må basere seg på faktiske forhold for å kunne gjøre dette, samtidig som faktiske forhold ofte kan forstås bedre gjennom å se dem i lys av de generelle kunnskapene man har (King, Keohane & Verba, 1994:35). Generalisering på denne måten handler i stor grad om å forenkle de komplekse og unike funnene som en studie gir, for å kunne trekke ut noen sentrale faktorer som handler om en større sosial virkelighet, og dermed kan brukes til å trekke noen generelle slutninger (King, Keohane & Verba, 1994:42-43).

## 6. Organiseringen av konsesjonsvurderinger

I dette kapitlet skal sentrale deler av konsesjonsprosessen for vindkraftverk presenteres. Som vist tidligere er konsesjonsprosessen et ledd i et større saksområde. Det omfatter blant annet den politikken som ligger til grunn for vindkraftutbyggingen og konsesjonsarbeidet, og de andre utfordringene og hensynene knyttet til bygging av vindkraftverk. Det som særlig er fokus i dette kapitlet er hvordan struktureringen av konsesjonsprosessen har innvirkning på handlingsrommet til noen av de involverte deltakerne, nærmere bestemt hvordan de inkluderes og hvilken mulighet de har til å påvirke beslutninger. Kapitlet gir en oversikt over gjennomføringen av konsesjonsprosessen fra start til slutt, rammene for konsesjonsprosessen, og hvordan prioriteringen av prosjekter foregår. Deretter gis en grundigere beskrivelse av de delene som er sentrale for studiens fokus. Dette er betydningen av tematiske konfliktvurderinger, fylkesdelsplaner og høringer, og hvordan NVE gjør de faktiske vurderingene av konsesjonssøknadene, med hensyn til energi, klima og miljø. Gangen i konsesjonsprosessen er tidligere utredet av Gjerald (2012), og ble presentert i kapittel 2. Dette danner utgangspunktet for en mer inngående studie der egne funn knyttet til beslutningsgrunnlaget og organiseringen av dette presenteres.

## 6.1 Veien frem til etablering av et vindkraftverk

Denne skisseringen viser gangen i konsesjonsprosessen, og er basert på det som ble beskrevet i kapittel 2.

Del av prosess	Sentral aktør	NVEs rolle	Organisering: hva skjer, hvordan
Melding	Tiltakshaver	Mottar melding, sender på høring	Tiltakshaver varsler planer om vindkraftprosjekt. Inneholder redegjørelse for tiltak, mulige virkninger for andre hensyn
Utredningsprogram	NVE	Utarbeider utredningsprogram på bakgrunn av innkomne merknader.	Gir grunnlag for konsekvensutredning (KU). Denne skal vurdere konfliktgrad for ulike hensyn.
Søknad og KU	Tiltakshaver	Behandler søknad, sender på høring.	KU skal vurdere konfliktgraden for ulike hensyn, og hvilke konsekvenser som kan oppstå i forbindelse med en vindkraftutbygging i det aktuelle området.
Høringsrunde	Berørte aktører	Koordinerer, sender søknad på høring	Berørte aktører blir oppfordret til å gi uttalelser.
Tilleggsutredning, møter og befaringer	Berørte aktører, NVE	Organiserer og informerer.	Det holdes møter og befaringer i de aktuelle områdene. Her inviteres sentrale aktører med for å få informasjon om den utbyggingen som er omsøkt, og NVE får mulighet til å bli kjent med prosjektet og de involverte aktørene. Arena for å uttale seg om prosjektet.
Vedtak	NVE	Vurderer alle opplysningene i beslutningsgrunnlaget, kommer frem til vedtak.	NVE gjør på bakgrunn av all den innhentede informasjonen en vurdering av om det skal gis konsesjon eller ikke
Klageprosess	OED	Forbereder og oversender klage til departementet.	Endelig vedtak

Figur 6.1: Skjematisk oversikt over konsesjonsprosessen

## 6.2 Rammer for vindkraftutbygging

De beslutningene som tas i et konsesjonsvedtak er basert på faglige vurderinger av hvordan vindkraftverket påvirker ulike hensyn (Informant A, NVE). Det ligger imidlertid både politiske mål og juridiske føringer til grunn for hvordan ulike hensyn skal trekkes med i denne vurderingsprosessen. De sentrale føringene for dette presenteres her, med fokus på hvordan den energipolitiske og den miljøpolitiske sektoren er involvert i dette.

### 6.2.1 Juridisk rammeverk for konsesjonsprosessen

Konsesjonsordningen for vindkraft er regulert gjennom energiloven og plan og bygningsloven. Konsesjonsvedtak omfattes av energiloven, mens konsekvensutredningen omfattes av plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger (MD & OED, 2007:31). Energilovens relevans er knyttet til bygging og drift av elektriske anlegg over 1000 V (NVE, 2011:7).

Konsesjonsordningen ivaretar det offentlige behov for å ha kontroll med hvorvidt – og hvor – anlegg skal etableres for å sikre en samfunnsmessig rasjonell utvikling av kraftsystemet, hensiktsmessig arealdisponering og hensyntaken til berørte allmenne og private interesser, samt å sikre grundig avklaring av alle konsekvenser før tillatelse gis (Energiloven § 1-2 og Ot prp nr 56 (Olje og energidepartementet, 2000-2001).

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives (Plan og bygningsloven § 1-1).

Plan- og bygningsloven, som er en sentral del av grunnlaget for konsesjonsprosessen, betegnes som en av hjørnesteinene i miljøforvaltningen (Reitan, 2001:456). Reguleringen gjennom Plan og bygningsloven innebærer blant annet plikt til å gjennomføre konsekvensutredninger i forbindelse med konsesjonssøknader, dersom anlegget det søkes om er større enn 10 MW (NVE, 2011:7). Konsekvensutredningen danner grunnlaget for det vedtaket som blir gjort, både konsesjonsvedtaket etter energiloven, og planvedtaket etter plan- og bygningsloven (NVE, 2009:12). Fra 2009 falt et tidligere krav om reguleringsplan bort. Tidligere var dette noe kommunene kunne pålegge utbygger å utarbeide. Nå kan konsesjonsvedtaket som fattes få status som nasjonal plan og overstyre eventuelle reguleringsplaner dersom det er strid mellom disse (NVE, 2011:7).

Også andre lovverk er relevante i forbindelse med vurderingene i konsesjonsprosessen, blant annet naturmangfoldloven. NVE forteller at denne loven tydeliggjør hva som skal vurderes i



forbindelse med naturmangfold. Loven omfatter alle sektorer som forvalter natur og som tar beslutninger der natur blir påvirket. Blant annet er prinsippet om økosystemforvaltning og samlet belastning, og bruk av føre var-prinsippet pålagt gjennom naturmangfoldloven (NVE, 2009:13, NVE, 2011:8, Informant A, NVE).

Lovens formål er å ta vare på naturens biologiske, landskapsmessige, og geologiske mangfold og økologiske prosesser gjennom bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskers virksomhet, kultur, samisk kultur, helse og trivsel, både nå og i fremtiden. Loven fastsetter alminnelige bestemmelser for bærekraftig bruk, og skal samordne forvaltningen gjennom felles mål og prinsipper (Egersund, 2011:8).

Støyvirkninger omfattes av forurensningsloven, og kulturminneloven er relevant i forhold til inngrep som påvirker kulturminner og kulturmiljøer (Egersund, 2011:8).

### 6.2.2 Politisk rammeverk for konsesjonsprosessen

Kraftforsyningen er en viktig nasjonal interesse, og det forutsettes en sterk statlig styring og kontroll over sektoren. Konsesjonsbehandling av utbyggingssøknader er et sentralt virkemiddel for å oppnå de energipolitiske målene (MD & OED, 2007:8).

Konsesjonsprosessen for vindkraftverk er et ledd i utbyggingen av vindkraft, som er et energipolitisk mål (MD & OED, 2007:8). Vindkraftutbyggingen kan ses som implementeringen av en overliggende politikk, som dermed legger føringer for hva som er målet med utbyggingen. Den politiske målsetningen bak den vindkraftutbyggingen det legges opp til i Norge i dag er i hovedsak grunnlagt i fornybardirektivets målsetning om 67,5 % fornybarandel i Norge innen 2020. Dette er en økning fra 60,2 % i 2005 (Informant A, B, NVE, Sanderud, 2013). De politiske målene om fornybar energi som ligger i fornybardirektivet beskrives som det mandatet NVE jobber ut ifra, og det styrer tildelingen av konsesjoner (Informant B, NVE)

...vi skal gi en del konsesjoner, så vi skal legge til rette for at det blir bygd vindkraft, og ja, annen fornybar energianlegg i Norge (Informant B, NVE).

Vindkraftproduksjon er i norsk sammenheng begrunnet både ut fra hensyn til fornybar klimavennlig energi og mer tradisjonelle energipolitiske hensyn:

Regjeringen har som mål å tilrettelegge for økt utbygging av miljøvennlig vindkraft. Norge har naturgitte forutsetninger for at vindkraft skal kunne gi et viktig bidrag til produksjon av fornybar energi. Produksjon av vindkraft gir økt forsyningssikkerhet og medfører ikke utslipp av klimagasser eller forurensende stoffer (MD & OED, 2007:5).

Konsesjonsordningen er grunnlagt på prinsipper for offentlig planlegging. Hensikten bak bruk av konsesjoner har historisk vært å verne mot overforbruk og forebygge skade på natur og naturressurser i møte med industri og utnyttelse av naturen. Dette skjer gjennom å legge saksområdet inn i den offentlige forvaltningens ansvar (Gjerald, 2012:53, Jansen, 1989:60-61, Asdal, 2011:72). Vindkraft er et energipolitisk tiltak, og energisektoren har dermed en overordnet rolle. Energi er en viktig sektor i Norge, noe som illustreres av sitater fra regjeringens visjon og mål.

Olje- og energidepartementets hovedoppgave er å tilrettelegge en samordnet og helhetlig energipolitikk. Et overordnet mål er å sikre høy verdiskaping gjennom effektiv og miljøvennlig forvaltning av energiresursene (Regjeringen.no, 2012c).

Det er med andre ord en integrert del av energipolitikken at energiproduksjonen skal være miljøvennlig. Dette kan relateres til organiseringen av miljøpolitikken inn i de ulike sektorområdene, som ble tatt opp tidligere. Også i forbindelse med vindkraftutbygging ser man at energisektoren har miljøpolitiske mål innenfor sitt ansvarsområde. For det første fordi vindkraft og fornybar energi et ledd i en større klimapolitikk. Og for det andre er energisektoren, representert ved NVE som konsesjonsmyndighet, ansvarlig for at hensyn til miljøinteresser ivaretas i forbindelse med utbyggingen av vindkraftverk. Den miljøpolitiske sektoren er også involvert i vindkraftutbygging. Miljøverndepartementet har blant annet, sammen med Olje- og energidepartementet utarbeidet retningslinjene som ligger til grunn for å vurdere plassering og bygging av vindkraftanlegg.

### **6.2.3 Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg**

Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg er utarbeidet for å ”bidra til å klargjøre hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved tiltakshavers og plan- og konsesjonsmyndighetenes vurdering av aktuelle lokaliteter, og ved planlegging og utbygging av vindkraftanlegg” (Miljøverndepartementet, 2005). Retningslinjene er utarbeidet av miljøverndepartementet og olje og energidepartementet ut fra et behov for å sikre at viktige miljø- og samfunnshensyn tas med i vurderingene og skal bidra til å redusere konfliktnivået

som kan være knyttet til vindkraftverk, mellom vindkraft og andre hensyn (MD & OED 2007:2,5).

Formålet med retningslinjene er å bidra til at utbygging skjer etter helhetlige og langsiktige vurderinger og slik at konfliktene i forhold andre viktige hensyn er akseptable. Samtidig skal retningslinjene bidra til at plan- og konsesjonsprosessene blir mer effektive og forutsigbare for utbyggere og samfunnet for øvrig (MD & OED, 2007:5).

Retningslinjene beskriver en rekke hensyn som det anses som viktig å vurdere i hver enkelt konsesjonssak. Disse er vernede områder, landskap, biologisk mangfold, inngrepsfrie områder, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, støy, samiske interesser, reiseliv, sivil luftfart, meteorologiske målestasjoner, forsvarets hensyn og landbruk (MD & OED, 2007). For hvert av disse temaene tas sentrale problemstillinger knyttet til dem opp, og hvordan konfliktgrad kan måles. I tillegg trekkes nasjonale målsetninger inn der dette er utarbeidet, og det gis en oversikt over ansvarlige myndigheter (MD & OED, 2007:11-12). I forordet til retningslinjene settes det fokus på regjeringens mål om en miljøvennlig energiomlegging, som innebærer fornybar energi. En slik energiomlegging begrunnes i viktigheten av å redusere klimagassutslipp som et ledd i arbeidet mot klimautfordringen. Vindkraft trekkes frem som en viktig del av satsningen på ny fornybar energi, begrunnet i de naturgitte forutsetningene som Norge har til å utnytte vind (MD & OED, 2007:2).

#### **6.2.4 Vurdering av sumvirkninger for vindkraftverk**

Sumvirkninger defineres av Miljøverndepartementet som ”de samlede konsekvenser av flere vindkraftanlegg innenfor et geografisk avgrenset område, eller de systematiske virkninger vindkraftanlegg har på et temaområde som for eksempel en art eller en naturtype innen et større geografisk område” (NVE, 2009:207). Sumvirkninger handler om å se virkninger av flere prosjekter i sammenheng, virkninger som gjerne ikke vil oppstå ved ett enkelt prosjekt, men som er et resultat av den økte belastningen ved flere vindkraftverk. Dette kan være problematisk å gjennomføre fordi det mangler metoder som er gode nok (NVE, 2009:207). I tilknytning til hensynet til en vurdering av sumvirkninger ved vindkraftprosjekter i en region, kommer også spørsmålet om regional koordinering. På grunn av den store pågangen i søknader i regionen, vil NVE i størst mulig grad forsøke å få til en koordinert behandling av sakene. De vil gjøre regionale samordninger når det er hensiktsmessig å se prosjekter i sammenheng. Hensikten med dette er å få til en mer samlet vurdering av prosjektene innenfor en region (NVE, 2010:36-37). Ønsket om å prioritere større utbygginger fremfor små, er i

følge retningslinjene for planlegging og lokalisering at man vil oppnå lavest mulige kostnader for miljø og samfunn pr kWh, ved at man samler inngrepene på mer konsentrerte områder (NVE, 2010:39). Dette gir igjen et behov for vurdering av den samlede belastningen.

#### **6.2.5 Prioriteringskriterier for konsesjonsbehandlingen**

NVE har ut fra tekniske begrensninger gjennomført beregninger for hvor mye vindkraft som det er realistisk å bygge ut frem mot 2025, og allerede i 2009 var mengden vindkraft som lå til behandling mer enn det dobbelte av det som ble sett som realistisk. På grunnlag av nasjonale mål for hvor mye energi som skal produseres, og på begrensningene i tilgjengelige arealer vil det være en grense for mye vindkraft som blir godkjent til utbygging. Dette betyr at alle vindkraftprosjektene som ligger til behandling ikke kan få konsesjon, og det betyr også at begrensninger i realistisk vindkraftutbygging vil være en faktor når søknader vurderes. Selv om alle søknader som ligger i kø ikke kan godkjennes, er NVE likevel pliktig til å behandle dem. Dette skjer med grunnlag i utarbeidede prioriteringskriterier, en køordning, som tillater NVE å sette de antatt beste prosjektene først i køen. Prioriteringskriteriene er grunnlagt i politiske ønsker om sikring av mer fornybar kraftproduksjon, samt hensyn til en saksbehandling hvor demokrati, rettsikkerhet, faglighet og effektivitet er sentrale verdier. Det er likevel et mål at alle søknader skal behandles innenfor en rimelig tidsramme. Hva som er de antatt beste prosjektene vurderes ut fra faglig skjønn etter kriteriene vindressurser, forsyningssikkerhet og kraftbalanse, nærhet til ledig kraftnett, miljøvirkninger, fylkesdelsplaner og virkning for andre næringer. Dessuten vurderes også innvendinger fra lokale aktører (NVE, 2009b).

NVE arbeider på en slik måte at de bevisst gir flere konsesjoner enn de regner med blir til realiserte vindkraftprosjekter. Dette er fordi at ikke alle prosjekter blir realisert, og for å stimulere til at markedet skal plukke opp de beste prosjektene, slik at de beste prosjektene blir realisert (Informant B, NVE, Sanderud, 2013).

### **6.3 Vurderingsgrunnlaget**

konsesjonsvedtaket forutsettes å bygge på et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag for alle relevante forhold. I vurderingsgrunnlaget inngår søknad, konsekvensutredning og høringsuttalelser, inkludert tematiske konfliktvurderinger og eventuelle regionale og kommunale planer for vindkraft... (MD & OED 2007:8).

### 6.3.1 Søknad og konsekvensutredning

En konsekvensutredning er en viktig del av statlig planleggingsarbeid. Det vil si at i alle planer og beslutninger skal det være foretatt en vurdering av konsekvenser som kan oppstå på berørte områder, blant annet miljø (Christensen et.al, 2007:74). Veilederen for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg legger til grunn at konfliktgraden i forhold til de ulike berørte hensynene skal vurderes gjennom en konsekvensutredning i forbindelse med konsesjonsbehandlingen, og at dette skal skje på grunnlag av tilstrekkelig kunnskap der alle hensyn er tatt med. Unntaket er områder som allerede er regulert gjennom egne retningslinjer for vernede områder (MD & OED, 2007:11).

### 6.3.2 Høringsordningen

Søknaden og konsekvensutredningen danner grunnlaget for høringsuttalelsene som kommer inn. Høringsordningen er et verktøy i offentlig forvaltning og planlegging som skal sikre at alle berørte parter involveres når en beslutning skal tas. Det er offentlige organer som i størst grad er med som høringsinstanser, men også private høringsinstanser som er berørt trekkes inn (Christensen et. al., 2007:140-141). Høringsordningen kan ses som en form for direkte deltakelse inn i planleggingen som øker graden av medvirkning fra innbyggere. Dette er dermed et demokratisk forankret element i planleggingen, som skal bidra til å sikre økt deltakelse og oppmerksomhet rundt alle berørte interesser. Det kan også være effektivitetshensyn som ligger til grunn for å åpne for bred deltagelse. Dette begrunnes med at deltakelse i prosessen minsker konflikter, og gir en bedre og hurtigere gjennomføring, i tillegg til mulighet for et bedre kunnskapsgrunnlag (Falleth og Hanssen, 2012:188-189).

Hensikt bak medvirkning er få til en balansert utvikling hvor kortsiktige private interesser avveies mot samfunnets behov for langsiktige utviklingsperspektiver og ivaretagelse av kollektive interesser. Medvirkning fjerner ikke nødvendigvis interessekonflikter, men kan bidra til at flest mulige hensyn ivaretas (Falleth og Hanssen, 2012:189). Høringsprosessen på søknader betegnes av NVE som den delen av prosessen det er størst mulighet for aktører å påvirke vindkraftsaker. De innspillene som kommer her om meninger og forslag til justeringer er NVE opptatt av å høre. NVE oppfordrer aktører til å sende inn høringsuttalelser for å ha mulighet til å påvirke prosjekter (Informant A, NVE). NVE synes at de innspillene som kommer inn til saker gjennom denne prosessen er veldig viktige som bidrag til det samlede beslutningsgrunnlaget (Informant B, NVE).

### 6.3.3 Tematiske konfliktvurderinger

Ordningen med tematiske konfliktvurderinger (TKV) er en del av NVEs beslutningsgrunnlag, og skal bidra til en mer helhetlig og samlet vurdering av utbyggingsplaner for vindkraftverk. Ordningen kom i 2005, og metoden for dette er utarbeidet av OED i samarbeid med MD og NVE. Hensikten er å sikre at utbygging av vindkraft skjer på en bærekraftig måte (Miljøverndepartementet, 2005).

Konfliktvurderingene gir et supplerende grunnlag som NVE skal legge vekt på i sin konsesjonsbehandling, og som kommunene skal legge vekt på ved behandling av reguleringsplaner for vindkraftanlegg (MD & OED, 2007:8).

TKV skal ”systematisere og kategorisere informasjon om mulige virkninger mellom planlagte vindkraftverk og de ulike sektorinteressene”. Vurderingene omfatter hensyn til miljø og kulturminner, reindrift og forsvaret (NVE, 2009:10). Vurderingene for miljø, landskap og kulturmiljø/kulturminner gjennomføres av direktorat for naturforvaltning (DN) og Riksantikvaren (RA) (Miljødirektoratet, 2013c). Gjennom de tematiske konfliktvurderingene er fagdirektoratene som tilhører miljøverndepartementet med andre ord involvert i konsesjonsprosessen.

Tematiske konfliktvurderinger har som formål at meldte og konsekvensutredede vindkraftprosjekter skal kunne ses i sammenheng og gi grunnlag for en mer samlet vurdering av konsekvensene av planlagte vindkraftanlegg. Tematiske konfliktvurderinger skal inngå i grunnlaget for NVEs konsesjonsbehandling av vindkraftprosjekter og for planlegging etter plan- og bygningsloven, slik at Regjeringens målsetning om en bærekraftig vindkraftutbygging blir ivaretatt (Miljøverndepartementet, 2005).

Gjennom praksisen med tematiske konfliktvurderinger skal de beste vindkraftprosjektene skilles ut, det vil si der konflikten mellom vindkraft og andre sektors interesser er minst mulig (NVE, 2009:10). Vurderingene skjer gjennom en rangering som skiller mellom ulike grader av konflikt på en skala som går fra ingen konflikt (A) til svært stor konflikt (E). For de mellomliggende nivåene åpnes det for at avbøtende tiltak kan settes inn for å redusere konfliktnivået (NVE, 2009:10-11). Direktorat for naturforvaltning gjør vurderinger for temaene landskap og naturmiljø, og har i dette arbeidet fokus på viktige miljøverdier og mål for miljø som er formulert nasjonalt, satt opp mot vindkraftverk. På grunnlag av DN sin rolle som fagdirektorat kan man tolke disse vurderingene som en form for ekspertkunnskap som

DN bidrar med inn i prosessen. DN og RA gjennomfører vurderinger for de kjente vindkraftprosjektene, og sender disse til NVE (Miljødirektoratet, 2013c). Disse vurderingene er ikke fastsatt i lovverket som regulerer konsesjonsprosessen, men inngår som en del av vurderingsgrunnlaget i hver konsesjonssak, etter et politisk ønske (Miljøverndepartementet, 2005, 2009).

Det viser seg at de vurderingene som gjøres i stor grad ikke blir vektlagt i konsesjonsvurderingene, og direktoratenes vurderinger blir ofte overprøvd av NVE. Dette førte til at Riksantikvaren i 2013 valgte å trekke seg fra dette arbeidet, fordi arbeidsinnsatsen i dette arbeidet ikke gir uttelling. DN har valgt å avvende en slik beslutning. De to direktoratene uttalte i forbindelse med dette om NVEs vurderinger at ”stor konflikt med miljø har aldri alene vært grunn nok til ikke å gå videre med prosjekter. Kun i to tilfeller har miljø vært medvirkende faktor” (Fremo, 2013).

#### **6.3.4 Fylkesdelsplan for vindkraft**

En fylkesdelsplan for vindkraft inngår som en del av vurderingsgrunnlaget i konkrete vindkraftsaker. Hensikten med fylkesdelsplaner er å bidra til å sikre en overordnet og helhetlig vurdering av arealer når det skal vurderes hvor vindkraftanlegg skal plasseres, i møte med andre hensyn. Ordningen med fylkesdelsplaner for vindkraft omtales i ”Retningslinjer for planlegging og organisering av vindkraftanlegg”, hvor det oppfordres til å utarbeide slike planer i de fylker hvor det er behov for dette. Hensikten med planen er å synliggjøre hva som er aktuelle eller uaktuelle områder for vindkraftutbygging. Dette skjer gjennom å kartlegge kunnskap om viktige hensyn i regionen, samt å vurdere hvordan ulike hensyn kan være grunnlag for konflikt når det kommer til en eventuell vindkraftutbygging. Ideelt sett bør disse ikke være knyttet til konkrete prosjekter, men heller gi en overordnet vurdering av hva som er mulige konflikter i ulike områder slik at de ikke påvirkes av utviklingen i planlegging av konkrete vindkraftprosjekter (MD & OED, 2007:25-27, Miljøverndepartementet, 2009).

De gir altså et regionalt synspunkt inn i et større vurderingsgrunnlag hvor vindkraft er en del av en nasjonal politikk, og derfor må også andre forhold enn de regionale trekkes inn. I møte med nasjonale prioriteringer åpnes det også opp for å vurdere konsekvenser og områder ulikt enn i FDP-vind. Dette begrunnes med at vurderinger av konkrete prosjekter blant annet gjennom konsekvensutredninger og høringer vil gi mer kunnskap enn det som man har benyttet i den regionale planen (MD & OED, 2007:28).

Dette innebærer at konsesjonssøknader for prosjekter som ligger innenfor et område som i den regionale planen er vurdert til å ha akseptabelt konfliktpotensial kan bli avslått, og at det kan bli gitt konsesjon til prosjekter som ligger utenfor slike områder (MD & OED, 2009:28).

Fylkeskommunen i Rogaland har utarbeidet en fylkesdelsplan for vindkraft. Planen er utarbeidet med utgangspunkt i plan- og bygningsloven, og ble godkjent av Miljøverndepartementet i samråd med Olje- og energidepartementet i 2009. Planen omfatter regionale prioriteringer og vurderinger av hvordan områder bør eller ikke bør brukes til vindkraft (Miljøverndepartementet, 2009). I forbindelse med at MD og OED godkjente fylkesdelsplanen for Rogaland, så ble merknadene til planens rolle, og muligheten for å vurdere annerledes, tatt opp igjen (Miljøverndepartementet, 2009). Det betyr at det er en åpning for at konsesjonsprosessen kan føre til prioritering av prosjekter som går imot de regionale anbefalingene, dersom andre interesser vurderes som viktigere.

Det var først og fremst et behov i fylkeskommunens enkeltsaksbehandling som gjorde at planen ble utarbeidet, det var et ønske om å ha et tilgjengelig referanseverk og en politikk på vindkraftsspørsmål i møte med andre arealinteresser etter hvert som det skjedde en økning i vindkraftsøknader. Hensikten med planen er å se vindkraftsakene i en mer helhetlig sammenheng, og planen fungerer i følge RFK bra etter dette formålet. I den konkrete saksbehandlingen brukes planen som et utgangspunkt, og da kan man plassere det aktuelle prosjektet inn i planen i forhold til hvilke andre interesser som ligger der. Vurderinger av andre interesser i området blir da fortløpende vurdert ut fra om de fortsatt er relevante (Informant RFK).

Fylkesdelsplanen er et uttrykk for regional planlegging, eller samfunnsplanlegging, som kan betegnes som offentlig planlegging som er demokratisk basert og har et helhetlig og tverrsektorielt siktemål (Aarsæther og Hagen, 2001:44). Når FK forteller om utarbeidningen av planen fremholdes bred medvirkning som viktig, og en sentral oppgave i slik regional planlegging er å veie og ivareta motstridende interesser - noe som beskrives som en balansekunst (Informant, RFK). Planarbeidet har inkludert mange aktører med interesser i saken. Et overordnet politisk nivå behandlet planprogram og planforslag, og sendte planen på høring, og fylkestinget vedtok den endelige fylkesdelsplanen (Informant RFK, Rogaland Fylkeskommune, 2007:12). NVE har deltatt i utarbeidningen av planen, noe som FK beskriver



som en faglig støtte som bidro med relevant kunnskap (Informant RfK). Hovedarbeidet ble gjort av en prosjektgruppe hvor representanter fra ulike kommuner, fylkeskommunen, NVE, fylkesmannen og NHO var representert. I tillegg var det en referansegruppe som ble oppdatert underveis og gitt mulighet til å komme med innspill (Rogaland fylkeskommune, 2007:13-14). Hensikten med referansegruppen har vært å fange inn alle meninger om vindkraft som finnes i dette feltet, og gruppen bestod blant annet av energiselskaper og interesseorganisasjoner. I tillegg har planen vært på høring. Det var dermed en bred deltakelse i denne prosessen, både over politiske styringsnivå og interesser, men fylkeskommunen påpeker at planen likevel skal favne om de regionale utfordringene. Selv om alle interesser er blitt hørt, blir de ikke nødvendigvis uttrykt i planen (Informant RfK). Dette illustrerer fylkeskommunens representant ved å si:

Det vi hørte etterpå når planen var ferdig, var jo at vindkraftutbyggerne, vindkraftbransjen, de sa jo at det er alt for mange nei-områder, mens en del miljøorganisasjoner, de sa det er alt for mange ja-områder. Og hvordan tror du vi tenker da, da tenker vi sånn, litt sånn populært sagt, da har vi truffet (Informant RfK).

Planen inngår som sagt i vurderingsgrunnlaget i konsesjonssaker, men RfKs erfaring med hvordan NVE bruker denne planen, er imidlertid at de i svært liten grad tar hensyn til denne (Informant RfK). Dette forklares med at NVE i større grad må se på nasjonale hensyn, samt at det også må tas hensyn til konsekvensutredninger som blir gjort for enkeltsaker, og disse vil gå mer i dybden enn FDP-vind som ser mer på helheten i regionen (Informant RfK). FK påpeker imidlertid at planen først og fremst skulle være for saksbehandlingen i FK, og ikke i NVEs saksbehandling. Det påpekes likevel at planen ikke primært er ment som en plan til innvortes bruk, men at det skal være en plan for alle. Planen fungerer også til en viss grad som rettesnor for utbyggere som skal finne aktuelle områder. Det er likevel ikke alle utbyggere som bruker planen på denne måten, noen er mer opptatt av tekniske og økonomiske forhold (Informant, RfK). I tillegg er den mye brukt av aktører som rettesnor i høringsuttalelser om konsesjonssaker, hvor det henvises til planen (NVE, 2006-2013).

Fylkesdelsplanen for vindkraft er utarbeidet med en inndeling i områder betegnet som ja- nei- og kanskje-områder. Dette er gjort med bakgrunn i ulike faktorer, blant annet vindforhold og andre interesser i områdene. I arbeidet med planen ble områder som ble vurdert som uaktuelle for vindkraft på grunn av andre hensyn kartlagt og tilsidesatt som såkalte nei-områder.

Deretter ble de resterende områdene analysert og vurdert (Rogaland fylkeskommune, 2007:22-23). Denne vurderingen tok blant annet utgangspunkt i egnethet, derunder vindforhold. Fylkeskommunen presiserer at hensikten i planarbeidet var å finne ja-områder, og ikke bare nei-områder. Fylkesdelsplanens vurderinger av ulike interesser er gjort med grunnlag i en rekke bidrag. Blant annet er det brukt tilgjengelige databaser og planer, sånn som FINK, ”vakre landskap i Rogaland” og INON, som er en oversikt over inngrepsfrie naturområder i Norge. I tillegg har fylkeskommunen foretatt egne vindmålinger og brukt en terrengmodell for å beregne den visuelle virkningen av vindmøller (Informant RFK).

#### 6.4 Hvordan gjøres vurderinger

NVE sitt ansvar består i å sikre at tilstrekkelig mengde konsesjoner blir gitt, slik at det blir mulig å få til en utbygging som sikrer oppnåelse av fornybarmålene (Informant A, NVE). De konkrete vurderingene gjøres av NVE, og omfatter vurdering av alle relevante tema, som deretter veies opp mot hverandre. Vurderingene til NVE presenteres i dokumentet ”Bakgrunn for vedtak”, som dermed representerer NVEs beslutningsgrunnlag (Informant B, NVE). Arbeidet består i å følge konsesjonssaker fra de kommer inn til direktoratet og frem til vedtakene blir gjort, sørge for at denne prosessen går som den skal, samt å skrive konsesjonsvedtakene, som er grunnlag for analyse i denne studien (Informant B, NVE).

NVE er et fagdirektorat, og har hele tiden et ansvar for å sørge for at den nødvendige kompetansen er på plass (Informant B, NVE). I forbindelse med vindkraftutbygging har NVE en egen konsesjonsavdeling som arbeider med dette. Konsesjonsavdelingen sikrer nødvendig kompetanse gjennom å rekruttere ansatte med kompetanse innenfor de ulike fagområdene. Den konsesjons-spesifikke kompetansen læres så i seksjonen (Informant A, NVE). Arbeidet med de ulike fagtemaene er organisert ved at seksjonens ansatte, de som skriver vedtakene, er inndelt i faggrupper som spesialiserer seg på de ulike temaene. Disse gruppene sørger da for å holde seg oppdatert på deres tema, og henter kunnskap gjennom seminarer, kurs og tilgjengelig forskning. På denne måten innehar seksjonen spisset kompetanse på de ulike fagtemaene, slik at ikke alle ansatte må sette seg grundig inn i alle fagområdene, men kan trekke på andres kompetanse. I tillegg til den kompetansen som finnes innad i seksjonen foregår det samarbeid med de andre seksjonene i NVE, for eksempel når det gjelder vurderinger rundt økonomiske forhold og nettkapasitet. Dette skjer gjennom å sende konsesjonssakene på intern høring. Og dersom det er behov for spesialkompetanse som ikke

er tilgjengelig i NVE hentes det inn ekstern informasjon (Informant A, B, NVE). NVE har også en del kontakt med miljømyndighetene i forbindelse med vindkraftsaker utenom de tematiske konfliktvurderingene, men drøfter som oftest ikke enkeltsaker med dem (Informant A, NVE). Men kontakten og dialogen med andre direktorater betegnes som viktig, spesielt for å få forståelse for deres perspektiv (Informant B, NVE). Etter at det er gjort vurderinger av virkningene innenfor de ulike hensynene veies de samlede fordelene opp mot de samlede ulempene (Informant B, NVE). Vurderingen av alle hensyn samlet beskrives av NVE som utfordrende arbeid, blant annet fordi det er mange viktige hensyn som inngår i vurderingen (Informant A, NVE). For noen av disse er det dessuten egne politiske målsetninger som NVE må forholde seg til, deriblant INON-områder (Informant A, NVE).

Og det er fryktelig mange fagtemaer da, det er kanskje det aller største utfordringen, at du skal liksom dra inn 30 forskjellige fagtema, og det kommer alltid et nytt et som du ikke har hørt om før, i en vindkraftsak. Å dra sammen det, og da få en samfunnsøkonomisk vurdering med miljøvirkninger i vid forstand ut fra det, det er komplisert (Informant A, NVE).

En viktig del av den utfordringen NVE har kan dermed knyttes til at det er mange involverte hensyn i disse sakene. En representant fra NVE sier at det er mange som bryr seg om slike utbyggingssaker, og ofte kommer det mange argumenter på begge sider. Dette er med på å gjøre vurderingsarbeidet utfordrende (Informant A, NVE). Man ser også en tendens i vindkraftsakene når det kommer til de ulike hensynene, er at det ofte er en del uenighet om hvordan de vurderes. Det kommer blant annet til uttrykk gjennom at de fleste saker blir påklaget av en av sidene i saken (Informant B, NVE).

NVE forklarer uenighetene med deres overordnede ansvar for å se på helheten i sakene. Dette betyr at mens andre aktører som deltar i prosessen gjennom høringsordningen har mulighet til å være veldig fokusert på enkelte tema, må NVE se alle temaer samlet og opp mot de politiske målsetningene som ligger bak utbyggingen. I tillegg er det ulike utgangspunkt for hva som ligger bak vurderingene. Mens NVEs embete er at de skal gi en viss mengde konsesjoner, og gjennom prosessen finne de beste mulighetene for dette, har andre aktører andre fokus. Blant annet har de andre fagdirektoratene som deltar sine egne embeter, det vil si sine egne ansvarsområder som de skal "kjempe for" og sørge for at blir ordentlig belyst og vurdert gjennom prosessen. I tillegg er det andre aktører fra sivilsamfunnet og andre offentlige virksomheter som kommer med innspill på bakgrunn av sine ansvarsområder eller interesser.

Og mens alle mener at sitt tema er det viktigste, må NVE se på en større helhet, og ikke for mye på de enkelte temaene (Informant B, NVE).

I de vurderingene som NVE gjør mellom fordeler og ulemper, er hensikten å finne de beste prosjektene, på alle mulige måter (Informant B, NVE). Gode prosjekt karakteriseres av at de er samfunnsmessig rasjonelle, at fordeler veier opp ulemper. Blant de forhold som vurderes i denne forbindelse er blant annet økonomien i et prosjekt, nettilknytning, vindforhold, og hvilke konsekvenser det har for miljø og samfunn (NVE, 2009:96). Fordelene ved vindkraftutbyggingen blir i stor grad knyttet til oppnåelsen av fornybarmålene som direktoratet jobber ut fra. I tillegg til fornybarmålene er forsyningssikkerhet viktig noen steder, og kommuneøkonomi og sysselsetting regnes også som positive virkninger, selv om dette er underordnet hensynene til fornybarmålene (Informant A, NVE). Vindforhold er viktig med tanke på produksjonen i et anlegg, og NVE ønsker å gi konsesjoner til prosjekter som produserer bra. Også dette henger sammen med plassering (Informant A, NVE).

Hovedhensynet er jo i alle sakene da, er jo å nå fornybarmålene. Helt klart, det er det som på en måte overstiger alle andre positive virkninger da (Informant A, NVE).

I tillegg til at fordeler veies mot ulemper, finnes det også noen motsetninger mellom de ulike ulempene. Et eksempel er motsetningen mellom å plassere vindkraftverk for nær bebyggelse, som vil gi utfordringer med støy og skygge, og å plassere vindkraftverk i områder hvor man har uberørt og inngrepsfri natur, noe som også er et viktig hensyn (Informant B, NVE). Dette illustrerer at man ofte blir nødt til å godta noen ulemper når vindkraftverk bygges (Informant B, NVE).

## **6.5. De konkrete vedtakene, begrunnelsene, og ulike meninger**

Nedenfor gis en skjematisk oversikt over de ti vedtakene som studien bygger på. Tabellene viser hva som er NVEs vedtak i de ulike sakene, hvordan hensyn til elektrisitetsproduksjon og miljø presenteres i konklusjonene, og hvordan vedtakene samsvarer eller går på tvers av tematiske konfliktvurderinger, FDP-vind, og meningene til de presenterte høringsaktørene.

Prosjekt	Vedtak	Hva vektlegges	Om el-produksjon.	Om miljø	Avbøtende tiltak
<b>Tysvær</b>	JA	Fornybar energi, kraftbalanse og forsyningssikkerhet	Godt egnet for vindkraft, kraftbalanse og forsyningssikkerhet, og mål om fornybar elektrisitet og energieffektivisering.	Små konsekvenser for natur og miljøhensyn, blant de beste i Norge i denne forstand.	
<b>Ulvarudla *</b>	NEI	Omfattende negativ virkning for natur og miljø-hensyn	Godt egnet for vindkraftproduksjon, positivt for kraftbalanse og forsyningssikkerhet, og mål om fornybar elektrisitetsproduksjon og energieffektivisering.	For omfattende virkninger for natur og miljø-hensyn.	
<b>Moi-Laksesvela-fjellet*</b>	JA Justere plan-område	Godt egnet for vindkraft. Fornybar energi, kraftbalanse og forsyningssikkerhet	Godt egnet for vindkraftproduksjon, positivt for kraftbalanse og forsyningssikkerhet, og mål om fornybar elektrisitetsproduksjon og energieffektivisering.	Miljøvirkninger ikke til hinder.	Reduserer planområde (fugl og støy) og avbøtende tiltak.
<b>Gravdal*</b>	JA Justere plan-område	Godt egnet for vindkraft. Fornybar energi, kraftbalanse og forsyningssikkerhet	Godt egnet for vindkraftproduksjon, positivt for kraftbalanse og forsyningssikkerhet, og mål om fornybar elektrisitetsproduksjon og energieffektivisering.	Miljøvirkninger ikke til hinder.	Reduserer planområde (støy) og avbøtende tiltak
<b>Skinans-fjellet*</b>	JA Justere plan-område	Godt egnet for vindkraft. Fornybar energi, kraftbalanse og forsyningssikkerhet	Godt egnet for vindkraftproduksjon, positivt for kraftbalanse og forsyningssikkerhet, og mål om fornybar elektrisitetsproduksjon og energieffektivisering.	Miljøvirkninger ikke til hinder	Reduserer planområde (fugl og støy) og avbøtende tiltak
<b>Eikeland-Steinsland *</b>	JA Justere plan-område	Godt egnet for vindkraft. Fornybar energi, kraftbalanse og forsyningssikkerhet	Godt egnet for vindkraftproduksjon, positivt for kraftbalanse og forsyningssikkerhet, og mål om fornybar elektrisitetsproduksjon og energieffektivisering.	Miljøvirkninger ikke til hinder.	Reduserer planområde. (hubro, drikkevann, støy) Også bra for landskap, friluft, INON.
<b>Stiga-fjellet*</b>	NEI	For store kostnader	Godt egnet for vindkraftproduksjon, positivt for kraftbalanse og forsyningssikkerhet, og mål om fornybar elektrisitetsproduksjon og energieffektivisering.	Miljøvirkninger ikke til hinder.	
<b>Brusali-Karten*</b>	NEI	Omfattende negativ virkning for natur og miljø-hensyn	Godt egnet for vindkraftproduksjon, positivt for kraftbalanse og forsyningssikkerhet, og mål om fornybar elektrisitetsproduksjon og energieffektivisering.	For omfattende virkninger for natur og miljø-hensyn.	
<b>Egersund</b>	JA Forbeh. Om nett	Gode vindforhold, Fornybar energi,	Gode vindforhold og fornybar energi	Svekker ikke naturmangfold på sikt, visuelle virkninger ikke avgjørende argument.	Avbøtende tiltak (støy, skygge) undersøkelser (fugl)
<b>Gilja</b>	JA	Gode vindforhold, Fornybar energi,	Gode vindforhold og fornybar energi.	Virkninger for natur og miljø ikke store nok til å avslå.	Avbøtende tiltak (støy, friluftsliv).

Figur 6.2: Oversikt over vedtak 1

Denne tabellen viser de ti vedtakene som er grunnlag for studien. Oversikten viser hva som er NVEs vedtak, hvordan denne begrunnes, og hva som er sagt om forholdene til energiproduksjon og miljøsinn. I alle sakene hvor det er gitt konsesjon settes det også inn ulike krav om avbøtende tiltak, og det er tatt med her.

\*inngår i den samlede vurderingen av 7 vindkraftprosjekter

(KILDE: NVE vedtaksdokumenter, NVE 2006-2013)

Prosjekt	NVEs Vedtak	DN/TKV	FK/FDP-vind	Miljøorg.
Tysvær	JA	Ja/B	Ja/ikke utarb.	JA
Ulvarudla*	NEI	Følger FDP vind. /D	Nei, ja/nei, ja og kanskje	Følger FDP vind.
Moi-Laksesvelafjellet *	JA Justere plan-område	Nei /D	Nei/Nei	NEI
Gravdal*	JA Justere plan-område	Nei. /D	Nei/Nei	Nei
Skinansfjellet*	JA Justere plan-område	Nei. /D	Nei/Nei	Nei
Eikeland-Steinsland*	JA Justere plan-område	Følger FDP vind. /D	Ja,nei/Ja,Nei	Følger FDP vind.
Stigafjellet*	NEI	Nei. /C	Nei/Nei	Nei
Brusali-Karten *	NEI	Nei. /D	Nei/Nei	Nei
Egersund	JA Forbeh. Om nett	Ja,nei, men godkjenner ikke KU/C	Ja,nei/Ja,nei	Nei
Gilja	JA	Nei/ikke vurdert	Nei/Nei	Nei

Figur 6.3: Oversikt over vedtak 2

Denne tabellen er en videreføring av figur 1, og de samme konklusjonene vises her. I tillegg viser tabellen hvordan DN, FK og miljøorganisasjoner har vurdert prosjektene, og hvordan de er vurdert i tematiske konfliktvurderinger og FDP-vind. Tabellen gir dermed en oversikt over samsvar og uenighet mellom aktører.

\*inngår i den samlede vurderingen av 7 vindkraftprosjekter

(KILDE: NVE vedtaksdokumenter: NVE 2006-2013)

Tabellene som er skissert her gir en oversikt over vedtakene i de ti sakene som utgjør grunnlaget for analysen. I den første tabellen presenteres det hvordan vedtakene er begrunnet og hvordan forhold til energi og miljø er vurdert i konklusjonene, i tillegg til vurderinger av eventuelle avbøtende tiltak. I tabell nummer to settes vedtakene opp i sammenheng med hvordan de aktørene som studien har fokus på stiller seg til prosjektene, og hvordan de er vurdert i tematiske konfliktvurderinger og i FDP-vind for Rogaland.

Oversikten viser at NVE i alle sakene vurderer prosjektene til å være gode til å potensielt kunne bidra til å oppfylle mål knyttet til energipolitikk og fornybar energi. Likevel gjøres det i noen tilfeller vurderinger av at miljøvirkningene er for store til å kunne gi konsesjon til vindkraftverk. Dette viser at hensynet til fornybar energi og kraft ikke er en hegemonisk interesse som alltid stilles over hensyn til andre interesser. I de sakene hvor det gis konsesjon er det også anerkjent at vindkraftverket vil ha virkninger for andre hensyn, men disse tillegges ikke nok vekt til å bli prioritert. At NVE i flere av tilfellene setter krav om avbøtende tiltak kan vise til en oppfatning av at naturen kan utnyttes og så repareres, i tråd med ”vekst med vern”-ideologien (Jansen, 1989:65). Selv om NVE i noen tilfeller vurderer miljøvirkningene til å være for store til å gi konsesjon, er det ikke umiddelbart samsvar mellom NVEs vurderinger av miljø, og de som gjøres av de andre aktørene. Man kan se at i de fleste sakene hvor NVE gir konsesjon, er dette ikke anbefalt av DN, fylkeskommunen og miljøorganisasjonene. Heller ikke FDP-vind eller de tematiske konfliktvurderingene følges av NVEs vedtak. Dette antyder at disse aktørenes påvirkningskraft er begrenset i disse sakene. På grunn av at disse aktørenes anbefalinger ikke tas til følge i de sakene hvor NVE gir konsesjon, kan man anta at også i sakene hvor det er enighet mellom NVE og de andre, er NVEs vedtak gjort på egne faglige vurderinger. Tabellen viser også at aktørene tilknyttet miljøsektoren i noen saker vurderer det som greit å gi konsesjon til vindkraftverk, noe som indikerer at det her ikke er en absolutt holdning til at natur ikke kan tåle noen inngrep. Men oversikten viser en uenighet mellom sektorene i vurderingen av hensyn i forbindelse med vindkraftutbygging. Det finnes imidlertid eksempler på at NVE ber utbygger om å avslutte

prosjekter før søknad sendes inn på grunn av hensyn til natur i vid forstand, på bakgrunn av høringsuttalelser fra aktører som er negative til prosjektet (NVE, 2007).

## 6.6 Analyse av sentrale funn

Den formelle organiseringen av miljøhensyn inn i konsesjonsprosessen skal her drøftes ut fra hvordan den gir tilgang og påvirkningsmulighet til aktører i miljøsektoren og energisektoren. Begge disse sektorene inngår i saksområdet fornybar energi slik dette er beskrevet her, og er representert i konsesjonsprosessen, som vist ovenfor.

### 6.6.1 De ulike hensyn og aktører

Utbygging av fornybar energi er som vist tidligere en politisk målsetning grunnlagt i fornybardirektivet, og konsesjonsprosessen kan dermed ses som en del av implementeringen av denne politikken. Konsesjonsprosessen ivaretar som denne studien har vist både hensyn til naturen og til energiproduksjon, og gjennom fornybarmålsetningen kan også prosessen sies å trekke inn klimahensyn.

Dette kapitlet har så langt vist hvordan miljøpolitiske hensyn er organisert inn i konsesjonsprosessen på ulike måter. På den ene siden er klimahensynet en del av bakgrunnen for utbygging, og dette hensynet forvaltes av energisektoren i den forbindelse. Hensyn til naturmiljø er organisert inn i planleggingen av vindkraftverk og i vurderingsgrunnlaget for konsesjoner, både gjennom juridiske og politiske rammer.

Som vist er energisektoren på den ene siden ansvarlig myndighet, og er også ansvarliggjort på hensyn til naturmiljø. Miljøsektoren er organisert inn i prosessen, men har ikke noen formell beslutningsmyndighet, noe som blir tydelig i de faktiske vedtakene. Myndigheten i beslutningene ligger hos NVE. Dette antyder at aktører fra miljøsektoren vil ha en annen forutsetning for å påvirke vurderinger og beslutninger enn hva energisektoren har. På grunn av at energisektoren ved NVE har beslutningsmyndighet kan man si at denne aktøren har makt i beslutningene, og hva disse skal baseres på, noe aktører i miljøsektoren ikke har. Dette vil påvirke hvordan aktørene kan handle med effekt i denne prosessen (Jansen, 1989). Ulike aktører er med andre ord organisert inn i konsesjonsprosessen på ulike måter, noe som kan ha følger for hvilken påvirkning de har på vurderinger og vedtak. Ved å se nærmere på noen av



de sentrale aktørene ser man hvilke ressurser de har med inn i prosessen, og hvordan de er plassert i forhold til hverandre i struktureringen av prosessen.

### 6.6.2 Aktørenes forutsetninger for å påvirke

Organisasjonene som deltar i konsesjonsprosessen antas å gjøre dette med et ønske om å påvirke saksområdet og de konkrete konsesjonssakene, og kan ses som aktører som skal nå bestemte mål basert på sine verdier (Jansen, 1989:11). Som vist ovenfor er de sentrale aktørene i denne analysen organisert inn i konsesjonsprosessen på ulike måter, og de representerer ulike interesser og ansvarsområder. Hvordan aktører har forutsetninger for å nå sine mål avhenger av hvilke ressurser de har tilgjengelig, og hvordan de bruker ressursene. Kunnskap og autoritet er blant annet viktige ressurser når en aktør søker å påvirke et saksområde til fordel for sine mål og verdier (Jansen, 1989:11). I det følgende skal det drøftes hvordan de tre aktørene som ble presentert ovenfor har forutsetninger for å påvirke konsesjonsprosessen basert på ressurser som kan knyttes til makt og kunnskap.

Direktorat for naturforvaltning er et fagdirektorat i miljøforvaltningen, og som aktør i konsesjonsprosessen er direktoratet høringsinstans og ansvarlig for tematiske konfliktvurderinger (TKV). I forbindelse med vindkraftutbygging har DN ansvar for å vurdere virkninger for naturmiljø, for så å kunne redusere negative virkninger, og ivaretagelse av miljø i denne utbyggingsprosessen kan ses som direktoratets mål eller mandat (Miljødirektoratet.no, 2013b, Dahl, 2013). Dette jobbes det med ut fra den kunnskapen DN besitter, som er en viktig ressurs i denne forbindelse (Jansen, 1989). DN besitter faglig ekspertise på hensyn knyttet til naturmiljø, og er i forbindelse med vindkraft blant annet opptatt av oppstyking av arealer, og de følger dette får for ulike arter og økosystemer. TKV vurderer konflikter mellom vindkraft og andre interesser på en systematisk måte (Bodsberg, Selboe & Sjong, 2012, NVE, 2009). Med andre ord bidrar DN's deltakelse til at miljøhensyn vurderes i konsesjonsprosessen, og de bidrar med relevant kunnskap i den forbindelse. DN er et direktorat som har et bredt ansvar for naturforvaltningsspørsmål i Norge, og vindkraftutbygging er kun en liten del av dette (Miljødirektoratet.no, 2013a). Det vil si at konsesjonsprosessen utgjør en bestemt kontekst som DN handler i, og handlingene her vil avhenge av hvordan situasjonen oppfattes. DN deltar i konsesjonsprosessen på grunnlag av sitt mandat, sin ekspertise, og sin oppfatning av vindkraft, som for dette direktoratet i stor

grad handler om virkninger for miljøhensyn, og det ansvaret de har for å bevare naturen i utbyggingen kan antas å bli styrende for handlingene (Jansen, 1989).

Fylkeskommunen i Rogaland er høringsinstans i konsesjonsprosessen for vindkraftverk. Som vist ovenfor er fylkeskommunen en regional aktør, og har egne politiske mål for regionen. Dette inkluderer blant annet mål om vindkraftutbygging i fylket. Gjennom fylkesdelsplanen for vindkraft er det gjort plass til en slik utbygging, samtidig som det er satt av områder hvor RFK ikke ser det som egnet å bygge ut vindkraft (Rogaland fylkeskommune, 2007). Dette kan tolkes som et forsøk på å kombinere ulike interesser i fylket gjennom å legge til rette for vindkraft på gitte områder, og andre interesser andre steder. Hensyn til miljø er også et viktig mål i fylkeskommunen, og når denne deltar som høringsaktør i konsesjons saker ser man at dette er dette hovedfokuset (Rogfk,no, 2013a, NVE 2006-2013). Det vil si at den konteksten FK handler innenfor i forbindelse med konsesjonsprosessen er knyttet til miljøhensyn i vindkraftutbyggingen. FK anser dette som et viktig fokus i disse sakene, fordi andre aktører tar seg av vurderinger av økonomiske og tekniske sider ved vindkraftutbygging (Informant RFK). Dermed kan man si at et mål for FK i konsesjonsprosessen er å ivareta disse naturinteressene i møte med vindkraft. Fylkeskommunens arbeid er basert på et regionalplanleggingsperspektiv, og den utarbeidede fylkesdelsplanen for vindkraft er et viktig verktøy i den forbindelse (Informant RFK), Planen kan ses som en kunnskapsressurs i FK sitt arbeid (Jansen, 1989). I tillegg inngår denne planen som vist ovenfor i vurderingsgrunnlaget i konsesjonsprosessen som et element NVE må ta høyde for. Planen gir som sagt en fremstilling av regionen og hvordan ulike områder er egnet eller ikke for vindkraft, og i høringsuttalelser ser vi at FKs uttalelser er basert på denne planen (NVE, 2006-2013). FK er gjennom høringene og FDP-vind organisert inn i konsesjonsprosessen.

Som vist ovenfor NVE flere ansvarsoppgaver i konsesjonsprosessen. På den ene siden skal de sikre at mål om utbygging av fornybar energi nås gjennom å gi tilstrekkelig mengde konsesjoner, og på den andre siden skal de sikre at prosessen går ordentlig for seg i gjennomføringen og i at alle hensyn blir vurdert før det fattes vedtak (MD & OED, 2007). Dette viser at ulike hensyn forenes i konsesjonsprosessen. Som vist ovenfor har NVE opparbeidet en kunnskapsbase både på miljøhensyn og på vindkraftrelatert kunnskap for å kunne gjøre sine vurderinger. Vindkraft er en liten del av det større ansvarsområdet til NVE, og organisasjonen som helhet har derfor også bred kunnskap på energisystem og andre viktige hensyn som er relevante for vindkraftutbyggingen. Kunnskap er slik en viktig ressurs i NVE

sitt arbeid. I tillegg har NVE myndighet til å fatte vedtak i konsesjonssaker, og er derfor også gitt makt, som også er en viktig ressurs når det kommer til å handle med effekt i disse sakene (Jansen 1989). Konteksten NVE handler innenfor er knyttet til de målene som virksomheten skal oppfylle, og i den sammenheng er vindkraft et middel som NVE skal legge til rette for. Konteksten innebærer videre at dette må gjøres på en forsvarlig måte for alle relevante hensyn. Dermed er konteksten regulert av politiske mål om vindkraftutbygging, og lovverk som styrer prosessen, som vist ovenfor.

### **6.6.3 Strukturens innvirkning på saksområdet og aktørenes påvirkningskraft**

En struktur betyr her en kontekst som aktørene handler innenfor, og den vil innebære at det er en gitt sosial organisering i den sektoren eller det saksområdet som aktørene befinner seg innenfor (Jansen, 1989:12-13).

Ut fra aktør-struktur perspektivet kan man plassere de tre aktørene innenfor en overordnet struktur, som her utgjøres av saksområdet fornybar energi og konsesjonsprosessen for vindkraftverk. Dette kan ses som en struktur fordi det utgjør en kontekst som aktørene handler innenfor, og som styrer deres muligheter for å handle og påvirke (Jansen, 1989). Med fokus på den offentlige planleggingen av vindkraftutbygging som kommer til uttrykk gjennom konsesjonsprosessen, kan man se hvordan aktørene står i forhold til hverandre i denne konteksten. Alle aktørene påvirkes av strukturen, men på ulike måter, og det har konsekvenser for deres muligheter til å handle med effekt, og til å påvirke utfall (Jansen, 1989). Man kan i utgangspunktet se et skille her mellom energisektoren og miljøsektoren, som begge har interesser og ansvar i forbindelse med fornybar energi. På grunn av at utbyggingen av fornybar energi er en målsetning og interesse innenfor energisektoren, og fordi energisektoren er forvalteren av konsesjonsprosessen, kan vi si at denne sektoren rammer inn konteksten for dette saksområdet (Jansen, 1989). Også de miljøpolitiske hensynene, både fornybar energi som klimatiltak og konsekvenser for natur, ligger innenfor energisektorens ansvar. Dette kan knyttes til en overordnet ide om økologisk modernisering (Reitan, 2001). Som vist er NVE gitt myndighet i konsesjonsprosessen, og kan dermed beslutte om prosjekter skal gis konsesjon eller ikke. DN og Fylkeskommunen som representanter for miljøsektoren er på sin side organisert inn i prosessen, og de representerer gjennom TKV og FDP-vind elementer i vurderingsgrunnlaget som det har vært et politisk ønske om å trekke inn

(Miljøverndepartementet, 2005, MD & OED, 2007). Men disse aktørene er likevel ikke gitt myndighet i prosessen.

Alle disse aktørene kan sies å ha relevant kunnskap om de miljøhensyn som vurderes i forbindelse med vindkraftkonsesjoner, og deres ulike perspektiver bidrar til en helhetlig vurdering av dette som kan være i tråd med idealet bak konsesjonsprosessen (MD & OED, 2007). Gjennom NVEs ansvar har de som sagt opparbeidet seg relevant miljøkunnskap, og i tillegg har de en unik kunnskap om vindkraft som tiltak og dermed det bredere bildet som miljøhensynene inngår i. Selv om FDP-vind også bidrar med vurderinger av vindforhold og andre relevante forhold som vurderer egnethet for vindkraft, er fokus her i stor grad på arealplanlegging, og ikke på de tekniske og økonomiske sidene ved vindkraft. Man ser her at NVE som er myndighet for konsesjonsvedtak besitter den kunnskapen som er nødvendig for å gjøre egne helhetlige vurderinger av konsesjonssøknadene, og man kan ut fra dette anta at direktoratet har kunnskapsmakt i denne forbindelse, det vil si makt til å bestemme hvilken kunnskap som skal holdes som relevant i vurderingen av konsesjoner (Mathisen, 2003). De er derfor ikke avhengige av miljøsektorens vurderinger i denne forbindelse. Man kan tenke seg at dersom det var miljøsektoren som hadde monopol på denne kunnskapen så ville det ført til en annen organisering av denne sektoren inn i beslutningene. Selv om NVE ikke er avhengig av miljøsektoren i beslutningene, blir deres deltakelse verdsatt som en viktig del av helheten, og man kan også anta at denne helheten bidrar til å sikre prosessens og beslutningenes legitimitet. Når NVE som fagdirektorat i tillegg har nødvendig kunnskap til å vurdere disse forholdene skapes det antakeligvis en legitimitet rundt direktoratets virksomhet.

Gjennom et aktør-strukturperspektiv kan vi se at det i stor grad er energisektorens rammer som legger føringene for det som skjer i konsesjonsprosessen, blant annet gjennom myndighetsfordelingen. Strukturen legger derfor føringer for miljøsektorens mulighet til å påvirke miljøhensynene i konsesjonssakene, selv om miljøhensyn i vindkraftutbygging er et ansvarsområde og interesseområde for disse aktørene.

Strukturen legger imidlertid også føringer for NVE sitt arbeid i disse sakene. På den ene siden er virksomheten styrt av mål om å legge til rette for vindkraftutbygging gjennom konsesjoner. Dette må knyttes til de overordnede målsetningene bak utbyggingen av fornybar energi, og disse er igjen knyttet til en strukturell ramme hvor norsk politikk er regulert gjennom forpliktelser til EU i fornybardirektivet (Regjeringen.no, 2011). På den andre siden er

konsesjonsprosessen basert på planleggingsidealer som gjør at energisektoren ikke bare kan basere sin virksomhet på energipolitiske interesser (Gjerald, 2012, MD & OED, 2007). Disse føringene er knyttet til prinsipper om deltakelse og inkludering, og til helheten i miljøpolitikken som skal omfatte alle sektorer, noe vi også ser gjennom at miljøhensyn er en integrert del av energisektorens egne mål.

Perspektivet på aktører og strukturer viser dermed hvordan miljøpolitiske hensyn organiseres inn i konsesjonsprosessen for vindkraftverk på ulike måter, og hvordan det er et strukturelt skille mellom miljøsektoren og energisektoren i forbindelse med påvirkningskraften i disse konsesjonssakene. Fordi strukturen sikrer at naturhensyn også ivaretas av NVE som har beslutningsmyndigheten viser det også hvordan disse beslutningene har legitimitet i den forstand. I tillegg ligger det strukturelle forhold til grunn som skal sikre alle hensyn, og dette innebærer blant annet energiproduksjon, politiske mål om utbygging av fornybar energi og økonomi i tillegg til natur og miljø (NVE, 2009). Perspektivet kan dermed forklare hvorfor miljøsektorens meninger ikke blir hensyntatt i beslutningene hvor energisektoren har myndighet, fordi energisektoren har et bredere fokus enn miljøsektoren, noe som også bekreftes av informanten i NVE.

#### **6.6.4 Følgene av en bestemt organisering av konsesjonsprosessen**

Når vi ser på de faktiske vedtakene i de ti konsesjonssakene som er inkludert i denne studien ser vi at det som er drøftet ovenfor i stor grad kan bekreftes av de beslutningene som blir tatt. Det vi ser her er at selv om det er bred enighet i høringsuttalelsene fra aktørene i miljøsektoren som i tillegg støttes opp av FDP-vind og TKV om at miljøhensyn bør veie imot konsesjon, gir NVE konsesjon i flere saker. Selv om det er samsvar mellom sektorene i noen av sakene både for og imot konsesjon kan man anta at de gangene NVE avslår er det med utgangspunkt i egne vurderinger. Det er de samme områdene og de samme hensynene som vurderes i disse sakene av de ulike sektorene, og dette gjøres i stor grad med bakgrunn i det samme kunnskapsgrunnlaget - konsekvensutredningen. Likevel er altså utfallene motstridende. Dette kan tyde på at det er ulike oppfatninger om de ulike hensynene som inngår i vurderingene, eller om hvordan de skal vektlegges. Man ser at i saker hvor NVE gir konsesjon gir de også ofte krav om avbøtende tiltak. Dette tyder på at virkninger for naturen er anerkjent her, men at de kan ivaretas i kombinasjon med vindkraftverk. Dette støttes også opp av miljøtilsynet som settes inn etter at konsesjon blir gitt. Et forhold i forbindelse med de

tematiske konfliktvurderingene i denne sammenheng er at i flere saker har disse vurdert konfliktgraden til D. Dette beskrives som: ”Stor konflikt. Tiltaket medfører stor konflikt i forhold til nasjonale miljømål. Reduksjon av konfliktnivået er kun mulig gjennom omfattende endringer av tiltaket” (Miljødirektoratet, 2013c). Mens DN på sin side vurderer disse prosjektene til ikke å gi konsesjon, vurderer NVE flere av dem som prosjekter som blir gitt konsesjon. Samlet viser disse vurderingene dermed ulike oppfatninger av virkninger for miljø eller hvordan de skal vektlegges, og som påvirker aktørenes handlinger. Hva som ligger til grunn for disse oppfatningene kan imidlertid ikke forklares gjennom et aktørstrukturperspektiv. Men dette åpner for å trekke inn et perspektiv om hvordan ulike diskurser danner ulike oppfatninger om et saksområde.

## 7. En diskursanalyse av beslutningsgrunnlaget i vindkraftsaker

Grunnlaget for analysen i dette kapittelet er de ulike oppfatningene om vindkraftutbygging som kommer frem i vedtaksdokumentene for vindkraftkonsesjoner. Her presenteres først funnene fra de vurderingene som gjøres i dokumentene, og deretter skal dette analyseres med hensyn til hvordan det kan knyttes til ulike diskurser som har betydning for saken.

NVE er representant for energisektoren i konsesjonssaker, og arbeider på grunnlag av mål og mandat fra energipolitikk om å legge til rette for vindkraftutbygging gjennom konsesjoner. Samtidig er NVE ansvarlig for å vurdere alle hensyn i forbindelse med vindkraftutbygging, ikke bare energiproduksjon (MD & OED, 2007). I vedtaksdokumentene finner vi NVEs vurderinger for alle relevante hensyn, både begrunnelsen bak utbygging, forhold knyttet til produksjon og økonomi, og virkninger for ulike naturhensyn. Det gis i de fleste sakene en generell fremstilling av hvordan de ulike hensyn vurderes i møte med vindkraft, og konkrete vurderinger for de faktiske prosjektene som er omsøkt. Det er de generelle vurderingene som danner grunnlag for analysen. I de sakene hvor det ikke finnes egne avsnitt om generelle hensyn, blir generelle trekk fra de faktiske vurderingene trukket inn. De hensyn som trekkes inn i analysen er begrunnelsen for vindkraftutbygging, naturmangfold, INON-områder, friluftsliv og landskap (NVE, 2006-2013).

Aktører som deltar i høringene i disse konsesjonssakene gjør dette på ulike grunnlag. De har ikke det samme helhetlige ansvaret som NVE, og det fremgår av uttalelsene at de kommenterer på hensyn de er opptatt av, eller har ansvar for. De aktørene som er trukket inn i analysen er aktører som har fokus på naturhensyn. I tillegg finnes det aktører i høringene som har fokus på andre virkninger av vindkraftverk. Felles for høringsuttalelsene er at det i stor grad er de konkrete virkningene i konkrete prosjekter som er tema. Analysen har som sagt fokus på de generelle oppfatningene, og målet med analysen av disse høringsuttalelsene er å trekke ut de generelle oppfatningene som ligger til grunn for uttalelsene (NVE, 2006-2013).

## 7.1 Vurderingsgrunnlaget for vindkraftkonsesjoner – grunnlag for diskursanalyse

### 7.1.1 Bakgrunnen for vindkraftutbygging

*Hovedhensikten bak etablering av vindkraftanlegg er å produsere elektrisitet fra en fornybar energikilde, uten direkte utslipp av klimagasser. Ny produksjon vil bidra til å styrke kraftbalansen og forsynings sikkerheten. Et vindkraftverk kan også gi positive samfunnsmessige virkninger gjennom økt aktivitet (kjøp og salg av varer og tjenester), økt sysselsetting, økte skatteinntekter for kommunen og økt utnyttelse av utmarksressurser (NVE, 2009:97).*

I NVEs begrunnelse for vindkraft er elektrisitetsproduksjon og fornybar energi viktige elementer (NVE, 2006-2013). Produksjonen av vindkraft, som er en kilde til fornybar energi, blir her satt i sammenheng med både konkrete energihensyn og norske forpliktelser i internasjonale avtaler. En gjennomgående begrunnelse for energiproduksjon i disse sakene er styrking av kraftbalanse og forsynings sikkerhet (NVE, 2006-2013). Dette blir i tillegg i noen av sakene støttet opp med at vindkraft er et godt alternativ til vannkraft (NVE 2006,2009), at det sikrer norske interesser i energisektoren (NVE, 2006), og at norske vindforhold er godt egnet, blant de beste i Europa (NVE, 2009). Produksjonen av elektrisitet fra vindkraft blir også satt i sammenheng med energiforbruk i Norge husstander (NVE, 2006, 2009).

I tillegg til disse konkrete hensynene som knyttes til energiproduksjon, blir vindkraft også satt i sammenheng med klimapolitikk. Et viktig moment i den forbindelse er at vindkraft er en energikilde som ikke gir utslipp av klimagasser (2006, 2009, 2013), og kan bidra til å redusere slike klimagassutslipp (NVE, 2006, 2011, 2013). Dette skal bidra til å oppnå mål om en bærekraftig utvikling (NVE, 2009-2013). I varierende grad blir det i disse sakene trukket inn hvordan vindkraft kan erstatte fossile kilder til energi, som er kilder til klimagassutslipp. I Tysværsaken blir det henvist til at det andre steder i Europa foregår en konkret erstatning av fossile med fornybare kilder (NVE, 2006), og i Egersund og Gilja settes det opp som en motsetning til fossile energikilder, eller som løsningen på problemet fossil energi representerer (NVE, 2011, 2013). Bruken av vindkraft og fornybar energi i en slik kontekst blir begrunnet med ulike politiske mål og avtaler som støtter opp om viktigheten av fornybar energiproduksjon. Blant annet trekkes Kyotoprotokollen og Klimakonvensjonen inn (2006-2011), i tillegg til norske mål om fornybar energi og energieffektivisering som er formulert i Stortingsmeldinger og regjeringens politikk (NVE, 2009). EUs fornybardirektiv, som er



gjeldende som en norsk forpliktelse fra 2011, trekkes også inn i denne begrunnelsen (2009-2013). En formulering om fornybar energi som kommer inn i sakene i den forbindelse, er at det ligger norske mål om fornybar energiproduksjon til grunn, med konkretiserte mål gjennom EUs fornybardirektiv (NVE, 2011, 2013). Etter at fornybardirektivet er blitt relevant for denne vindkraftutbyggingen trekkes også insentivordningen for dette, el-sertifikatordningen, inn her (NVE, 2011-2013).

I tillegg til disse begrunnelsene for vindkraftutbyggingen gir også NVE noen generelle vurderinger av hvordan vindkraft står i forhold til andre hensyn. I Høg-Jæren/Dalane-vurderingen presenteres en beregning av hva som er det realistiske omfanget av vindkraftutbygging i Norge, og virkninger for miljø i vid forstand antas å tåle det som beregnes som en skånsom utbygging (NVE, 2009). Når NVE presenterer grunnlaget for vurderingsmåten av disse sakene, settes også vindkraftverket i sammenheng med miljøvirkninger.

Vindkraftverk med tilhørende infrastruktur har som all kraftproduksjon miljøvirkninger (NVE, 2009:97)

Et vindkraftverk vil nødvendigvis bli visuelt eksponert for å kunne utnytte vinden best mulig. NVEs erfaring er at det oftest er de visuelle virkningene for landskapet og eventuelt for kulturminner/kulturmiljøer, sammen med støy, som oppfattes som de største ulempene ved et vindkraftverk. Virkningene for naturmangfold vil normalt være begrensede, og kan ofte unngås ved plantilpasninger og avbøtende tiltak. Unntaket er mulige virkninger for fuglelivet. Ved behandling av vindkraftprosjekter stilles det alltid krav om en beskrivelse av artsinventaret på stedet, og det skal vurderes hvordan de ulike artene bruker planområdet. I tillegg skal det vurderes hvilke mulige virkninger tiltaket kan få for fuglelivet. Generelt er virkningene for fuglelivet begrenset, og for reiselivet vil ofte virkningene være små. Etablering av vindkraftverk er etter NVEs vurdering i all hovedsak et reversibelt inngrep ... (NVE, 2011:28, 2009:97).

### **7.1.2 NVE vurderer miljøhensyn**

NVE bruker direktorat for naturforvaltning sin definisjon av INON-områder når dette hensynet omtales. INON-områder (Inngrepsfrie naturområder i Norge) defineres som områder som ligger mer enn en kilometer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep. Dette gjør vindkraftverk til en faktor som fører til bortfall av slike områder. INON kan videre klassifiseres i ulike soner, basert på nærhet til inngrep (NVE, 2009, 2011). NVE har også fokus på de politiske målsetningene som er etablert om bevaring av INON-områder (NVE,

2009, 2011, 2013). Det er formulert mål om å bevare slike områder i størst mulig grad (2011), med begrunnelser i blant annet landskap (2009), biologisk mangfold (NVE, 2009, 2011, 2013), friluftsliv, nasjonal arv og identitet (2011, 2013). I tillegg er bevaringen viktig for fremtiden (NVE, 2011, 2013).

Regjering og Storting påpeker at inngrepsfrie naturområder er viktig blant annet av hensyn til nasjonal arv og identitet, friluftsliv og biologisk mangfold. Behovet for bevaring vil avhenge av forhold som beliggenhet, størrelse og kvalitet/verdi (NVE, 2011:55).

I den konkrete vurderingen som gjøres i Gilja-saken, kommer det frem at NVE vurderer hensynet til INON som en negativ virkning, og legger noe vekt på denne (NVE, 2013). Vurderingene av dette hensynet viser videre at bortfall av INON ikke alltid vurderes som en stor nok konsekvens til å avslå vindkraftsøknader:

Det er ikke fremhevet noen bestemt hovedgrunn for bevaring av inngrepsfrie naturområder; dette vil avhenge av for eksempel beliggenhet, størrelse og kvalitet/verdi (NVE, 2009:137).

Dette åpner for at ikke alle INON-områder skal bevares, og konkret bortfall av dette i Tysvær-saken vurderes til å ha små konsekvenser (NVE, 2006). I Gilja poengteres det dessuten at tap av INON vil være en konsekvens fordi vindkraftverk må plasseres der hvor det ikke er bebyggelse, og hvor det er gode vindforhold. Tap av INON blir her vurdert til å være stor, og blir vektlagt av NVE (NVE, 2013). Selv om vurderingsgrunnlaget for dette hensynet varierer gjennom perioden kan den grunnleggende oppfattelsen antas å være den samme, noe vi ser fordi tap av INON ikke blir vurdert som grunnlag for avslag verken i Tysvær (2006) eller Gilja (2013).

NVEs vurderinger av naturmangfold knyttes til hvilke virkninger vindkraftverket vil ha for dette hensynet (NVE, 2006-2013). I sakene fra Høg-Jæren-Dalane settes slike virkninger inn i en sammenheng med at dette er normalt ved etablering av energianlegg (NVE, 2009). Basert på forskning og kunnskap om virkninger ved etablering av vindkraftverk gjøres det en vurdering av at virkninger for flora og fauna vil være små (NVE, 2009, 2011). Det legges imidlertid vekt på vurdering av truede arter (NVE, 2009, 2011), for eksempel nevnes rødlisten (NVE, 2006, 2013). Fugl settes som den største problemstillingen her, og det vises til at det foregår mye forskning på virkninger for fugl ved etablering av vindkraftverk både i Norge og

internasjonalt. Likevel er virkninger ofte knyttet til konkrete steder og arter, slik at kunnskap ikke lett kan overføres, og mangel på kunnskap blir problematisert her (NVE, 2009, 2011). I konkrete vurderinger ser vi en klassifisering i om hensynene har lokal, regional eller nasjonal verdi (NVE 2006, 2013), og avbøtende tiltak blir trukket inn for å bøte på effekter (2006, 2009, 2013).

Vindkraft sin påvirkning på landskap er som vi har sett ovenfor den mest alvorlige virkningen i følge NVEs vurderinger. Men på grunn av at hensikten med et vindkraftverk er å utnytte vinden, er visuell eksponering noe som blir ansett som en nødvendig konsekvens (NVE, 2006-2011). Når dette hensynet blir vurdert er det vindkraftverkets påvirkning på landskapsopplevelsen som er i fokus (NVE, 2006-2013), og dette settes i sammenheng med at det vil være subjektive oppfatninger som bestemmer hvordan vindkraftverkets påvirkning på landskap vurderes som effekt (NVE, 2006-2011). NVE fremstiller vindmøller i Tysvær-saken som symboler på fornybar energi, og viser til at de kan oppleves som vakre. NVE går imidlertid bort fra denne fremstillingen i de andre sakene (NVE, 2006). Den Europeiske landskapskonvensjonens definisjon av landskap trekkes inn i denne sammenhengen i noen av sakene, og også her er det fokus på viktigheten av at opplevelsen av landskap er en subjektiv oppfatning (NVE, 2009, 2011). NVE viser til to definisjoner av landskap, en fra Norsk institutt for jord- og skogkartlegging, og en tilknyttet den Europeiske landskapskonvensjonen. Disse viser at landskap er en sammensetning av alle elementene som finnes der, både naturlige og menneskeskapte, noe som vil oppfattes ulikt av ulike mennesker (NVE, 2009, 2011). En konkret endring i forbindelse med vindkraftverk er at det gir et industrielt preg på området, eller et ”teknisk, industrielt og moderne landskapselement” (NVE, 2011:36).

Landskapet består av landskapskomponentene landskapets hovedform, landskapets småformer, vann/vassdrag, vegetasjon, jordbruksmark og bebyggelse/tekniske anlegg som utgjør landskapets romlige struktur og visuelle helhet (NVE, 2009:100).

Landskap betyr et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer (NVE, 2011:35-36).

Vi ser at vindkraft sin påvirkning på landskap handler om synlighet, og dette blir av NVE satt i sammenheng med en vurdering av synlighet på ulike avstander i forhold til vindkraftverket, noe som vil påvirke opplevelsen av virkningene. I de konkrete vurderingene i Tysvær-saken og Gilja-saken uttrykkes dette gjennom å skille mellom planområdet og området utenfor

(NVE, 2006,2013). I de andre sakene gis det en gjennomgang av hvordan vindkraftverk antas å prege landskapsopplevelsen på ulike avstander (NVE, 2009, 2011).

NVEs vurderinger av virkninger for friluftsliv er knyttet til brukerne av friluftsliv-områdene, og vindkraftverkets påvirkning på opplevelsen (NVE, 2006-2013). De vurderingene som gjøres viser at vindkraftverk både kan ses som en fordel og en ulempe for friluftsliv. I Tysvær-saken uttales dette gjennom et konkret skille mellom fordeler og ulemper, der fordeler er knyttet til økt fremkommelighet i området hvor et vindkraftverk settes opp. Ulemper settes i sammenheng med at opplevelser av stillhet og urørt natur vil bli forstyrret av vindkraftverk (NVE, 2006).

Det er mange aktiviteter som faller inn under friluftsbegrepet; turgåing, jakt, fiske, bærplukking med mer. Konsekvensene for de ulike brukergruppene vil variere avhengig av aktivitet og deres synspunkter på naturområdene de befinner seg i og på vindkraftverket og inngrepet dette medfører (Tysvær, 2006).

Selv om dette konkrete skillet mellom fordeler og ulemper for friluftsliv er fraværende i de andre sakene, ser vi at det er mye av den samme oppfatningen som kommer frem. Opplevelsen av et vindkraftverk vil styres av innstillinger til vindkraft, og virkninger for ulike brukergrupper vil avhenge av bruksområde og oppfatning av naturområdet (NVE, 2009). NVE bruker en definisjon på friluftsliv fra Stortingsmelding 39 (2001) i noen av sine vurderinger. Her blir friluftsliv satt i sammenheng med miljøforandring og naturopplevelse (NVE, 2009, 2011).

Målsettingen med friluftspolitikken har gjennom de siste tiårene vært å fremme friluftsliv for alle, og verdien av friluftsliv både for helse og miljøvern har hele tiden vært forankret i politikken (NVE, 2009:118).

Dette kan knyttes til hvordan vindkraftverk konkret vurderes å ha konsekvenser for brukergrupper som søker stillhet og urørt natur (NVE, 2006, 2013), og viser at dette er hensyn som er etablert gjennom politikk. Konkrete endringer av arealer vil være knyttet til støy, skygge og is-kast (NVE, 2011, 2013), og et moment som trekkes inn i vurderingene i Gilja-saken er at friluftsområdet tilknyttet en byregion vil preges av industrielle elementer (NVE, 2013). Økt fremkommelighet påpekes i Egersund-saken (NVE, 2011). Vi ser gjennom disse momentene at det vurderes å være både fordeler og ulemper for friluftsliv når vindkraftverk etableres, men dette settes i sammenheng med individuelle oppfatninger, slik at det ikke

lukkes en oppfatning til dette hensynet. NVE åpner videre for å kombinere hensyn til friluftsliv og vindkraft gjennom å løse utfordringer gjennom plassering, men viser at friluftsliv alene ikke trenger å veie mot vindkraftverk i et område:

Det er likevel viktig å veie fordelene ved vindkraftverket opp mot verdiene som vil bli berørt for å vurdere om de kan fungere side om side uten for store negative virkninger (NVE, 2009: 118)

### 7.1.3 Høringsutsagn fra Direktorat for naturforvaltning

Når DN deltar i høringene på konsesjonssøknadene, gjør de vurderinger av hvordan virkningene for ulike naturhensyn blir ved etableringen av vindkraftverk. Det er med andre ord hensyn til natur som er i fokus i høringsuttalelsene (NVE: 2006-2013). DN uttaler seg til de konkrete områdene som er omsøkt, og det varierer mellom sakene hvilke hensyn som er i fokus, men de som trekkes frem er naturmangfold/biologisk mangfold, INON-områder, landskap og friluftsliv. Når DN vurderer virkningene for disse hensynene kan vi se at det er disse som settes først i sakene, og vindkraftverkene blir et element som påvirker hensynene. I flere av sakene blir påvirkningen fra vindkraftverk grunnlag for å fraråde konsesjon (NVE, 2009, 2013). DN åpner opp for konsesjon til vindkraftverk i noen av sakene, og dette viser at direktoratet ikke er absolutt negativ til utbygging av vindkraftverk (NVE, 2006, 2011). De vurderingene som gjøres tyder imidlertid på at naturen settes først i disse vurderingene. Et hensyn som trekkes frem i DN sine vurderinger er hensynet til de samlede konsekvensene av flere vindkraftverk i et område. I Høg-Jæren/Dalane-saken hvor flere prosjekter vurderes samlet utgjør dette hensynet grunnlag for å anbefale en begrensning av antall konsesjoner som gis her (NVE, 2009). Hensynet trekkes også frem i Egersund og Gilja, hvor det oppfordres til vurdering av samlede virkninger av flere vindkraftverk, på grunn av den kumulative effekten som forventes av dette (NVE, 2011, 2013).

Tiltaket må vurderes opp mot andre vindkraftprosjekter i regionen for å oppnå lavest mulig miljø- og samfunnskostnader per kWh (NVE, 2011:15).

I vurderingene som DN gjør i disse sakene finner vi ulike elementer som brukes i argumenteringene mot vindkraftverk. Rødlisten og truede arter, INON-områder, føre var-prinsippet, og ulike typer av verneområder trekkes inn i de ulike sakene i varierende grad. I tillegg gjør DN i noen saker vurderinger av kunnskapsgrunnet i KU som er blitt gjort (2006-2013), og bruker argument om faglig forsvarlighet når det gjelder omfanget av

vindkraft i et av områdene (NVE, 2009). FDP-vind trekkes også inn i argumenteringen (NVE, 2009; 2013). Tap av INON-områder blir i Høg-Jæren/Dalane-sakene trukket frem som en svært negativ virkning (NVE, 2009). DN vurderer også hensyn til friluftsliv, og argumenterer for at dette er et hensyn som ikke kan forenes med vindkraftverk, selv om KU legger opp til dette. Økt tilgjengelighet til fritidsbruk av natur i områdene ser DN som feil måte å vurdere friluftsliv på, og legger frem en oppfatning av dette som opplevelse av natur. Dermed er vindkraftverk en konflikt med friluftsliv.

Sammenblandingene av begrepene ”friluftsliv” og ”fritidsbruk av natur” bidrar til at vindkraftverkens virkninger for friluftslivet gjennomgående er vurdert til ”liten negativ”. DN mener dette er feil (NVE, 2009:52).

Ut fra disse høringsuttalelsene kan vi trekke ut en generell oppfatning om at DN uttaler seg på vegne av naturen, og har et mål om å sette naturen først i vurderingene. Dette kan støttes opp av at vurderingen av naturvirkningene i flere saker fører frem til anbefalinger om å ikke gi konsesjon. Men vi ser også at vurderingene som gjøres handler om å bevare naturen i møte med vindkraftutbyggingen, og at det ikke er noe mål å hindre en slik utbygging. Målet er å gjøre dette på en måte som setter naturverdier først, noe som også er vist tidligere i studien.

#### **7.1.4 Høringsutsagn fra Fylkeskommunen i Rogaland**

Som høringsinstans i konsesjonssaker ser vi at RFK uttaler seg om virkninger for naturhensyn ved etablering av vindkraftverk. Det blir gitt konkrete anbefalinger i hver sak om å gi konsesjon eller ikke, og begrunnelsene for dette er knyttet til virkningene for ulike naturhensyn. RFK er åpen for å gi konsesjon til vindkraftverk i noen av sakene, mens andre steder blir det tilrådd å ikke gi konsesjon, med grunnlag i virkningene for naturhensynene (NVE, 2006-2013). Dette viser at fylkeskommunen ikke er negativ til vindkraft som tiltak, men at de setter andre hensyn over vindkraftutbygging dersom de vurderes som viktige. De vurderingene som gjøres fra 2009 og utover er grunnlagt i FDP-vind, og denne planen gir konkrete anbefalinger av områder som er egnet eller ikke for vindkraft (NVE, 2006-2009).

Det fremgår av saksfremlegget at etablering av vindkraftanlegg i Sør-Rogaland vil innebære klassiske konflikter knyttet til visuelle virkninger, landskap, friluftsliv, naturvern og reiselivsinteresser (NVE, 2009:29).

Det varierer mellom sakene hvilke hensyn som trekkes inn i vurderingene, blant annet dreier det seg om kulturminner, naturvern, friluftsliv, visuelle virkninger, landskap, reiseliv og INON-områder (NVE, 2006-2013).

## 7.2 Oppsummering vurderingsgrunnlaget

Når vi ser på de konkrete vedtakene i konsesjonssakene finner vi at det i flere tilfeller er uenighet mellom de vedtakene NVE gjør og hva aktørene i miljøsektoren mener, til tross for at det er de samme områdene som vurderes, med grunnlag i de samme konsekvensutredningene. Ser vi på et litt utvidet perspektiv av saken, ser vi at ingen av disse aktørene er imot vindkraft som tiltak. NVE skal legge til rette for dette tiltaket, og det kan ses som et mål de jobber ut ifra at det skal bygges ut vindkraft. Fylkeskommunen har formulert egne politiske mål om en viss mengde vindkraft i Rogaland, gjennom sin energi og klimaplan. DN sitt mandat er heller ikke å hindre vindkraftutbygging, men å bevare hensynet til natur i den utbyggingen som skjer. Fornybar energi er dessuten viktig i det nye miljødirektoratet som har erstattet DN, og i miljøpolitikken som miljøverndepartementet fører (Informant, RFK, Dahl, 2013, Miljødirektoratet, 2013b). Uenigheten i konsesjonsvedtakene kan med andre ord ikke knyttes til uenighet om vindkraft som tiltak. Det ser heller ut til å handle om en uenighet om hvordan dette bør gjøres på en best mulig måte. Og som sagt er hensikten med konsesjonsprosessen å veie de ulike hensynene som representerer fordeler og ulemper ved en vindkraftutbygging (NVE, 2009). Dette er en planleggingsmetode som kan knyttes til arealpolitikk (MD & OED, 2007, Miljøverndepartementet 2004-2005).

Når vi ser på det som kommer frem i vurderingsgrunnlaget i konsesjonsvedtakene, det vil si NVE sine vurderinger og høringsutsagnene fra aktører tilknyttet miljøsektoren, finner vi at det bekrefter det som NVE forteller, og som ble presentert i forrige kapittel: Mens NVE har ansvar for å vurdere alle hensyn i disse sakene, trekker aktørene som deltar i høringer inn det de er opptatt av. Dette fører til at de ulike aktørene trekker ulike hensyn inn i sine vurderinger av vindkraft. Dette kan igjen knyttes til de ulike aktørenes mandat, ansvar og interesse, og gir et utgangspunkt for å anta at de ulike sektorenes oppfatninger er grunnlagt i ulike diskurser.

### 7.3 Ulike diskurser i vurderingsgrunnlaget for vindkraftkonsesjoner

Som det ble tatt opp i kapittel 4 er diskurser rammer som vi ser verden eller saker gjennom, og tolker dem ut fra. Disse rammene dannes av begreper, ideer og kategorier, og hvordan disse gis mening i forhold til hverandre, eller skaper sammenhenger (Hajer, 1993, Jørgensen & Phillips, 1999). Et begrep som får en bestemt mening i en diskurs kan få en annen mening i en annen diskurs, og dette viser til en kamp mellom diskurser om å gi mening til en sak. Det saksområder diskurser strider innenfor kan kalles en diskursorden (Jørgensen & Phillips, 1999).

På grunn av at alle uttalelser i konsesjonssakene er gjort i konteksten av vindkraftutbygging, vil jeg her ta utgangspunkt i at saksområdet som danner en diskursorden her er vindkraft. Det skal videre antas at det vil være ulike diskurser i de ulike sektorene. Dette antas ut fra en analytisk avgrensning, og det kan derfor være nyanser innenfor dette (Mathisen, 1997:19). Det som i det følgende skal belyses er hvordan det i sektorene dannes egne oppfatninger av vindkraft, og videre hvilken effekt ulike diskursene har. Oppfatningen av vindkraft vil i følge den ideen som ble presentert ovenfor avhenge av hvordan det gitte saksområdet eller begrepet settes i sammenheng med andre begrep. Studien har fokus på miljøhensyn i konsesjonsprosessen, og på grunnlag av det som er presentert ovenfor fra vurderingsgrunnlaget skal jeg videre ta utgangspunkt i hvordan hensynene klima og natur kan ses som begreper som bidrar til å gi mening til vindkraftsaken. Med bruk av diskursindikatorer som ble presentert i kapittel 5 (Tellmann, 2008, Mathisen, 1997, Dryzek, 2005), vil jeg belyse hvordan forholdene som kommer frem i vurderingsgrunnlaget som ble presentert ovenfor kan ses som resultater av ulike diskurser.

#### 7.3.1 Energisektoren

Energisektoren representeres av NVE i konsesjonsprosessen, og direktoratets mandat i denne forbindelse er som sagt å legge til rette for vindkraftutbygging gjennom å gi konsesjoner. Vindkraftutbyggingen er grunnlagt på målsetninger fra energipolitikk og målsetninger som knytter vindkraft til fornybar energi og hvordan dette har en sammenheng med klimapolitikk om å redusere klimagassutslipp. Disse begrunnelsene blir av NVE trukket inn i konsesjonsvedtakene. NVE har i konsesjonsprosessen også et ansvar for å sikre helhetlige vurderinger av alle hensyn. Blant annet innebærer dette at naturhensyn trekkes inn i disse konsesjonssakene som en viktig del av vurderingsgrunnlaget. Som vist i kapittel 6 har NVE tilegnet seg nødvendig ekspertkunnskap i sin organisasjon slik at de kan foreta legitime og



grundige vurderinger av disse temaene. I vurderingsgrunnlaget ser vi at de foretar generelle vurderinger av de ulike hensynene, og disse gir et bilde av hvilken oppfatning som tillegges dem. Gjennom NVE sine uttalelser i vedtaksdokumentene ser vi at klima og natur trekkes inn på ulike måter i tilknytning til vindkraftproduksjon. Hvordan disse hensyn bidrar til å danne en egen diskurs om vindkraft i NVE og energisektoren skal drøftes her.

På grunnlag av at det er vindkraftutbygging som er hensikten bak konsesjonsprosessen og NVEs mandat i den sammenheng er å legge til rette for en slik utbygging, kan vi sette vindkraft som hoved-subjektet i diskursen i NVE. De elementene fra vedtaksdokumentene som analysen bygger på gir rom for å se to problemdefinisjoner i denne saken. For det første så er målsetningene om vindkraftutbygging basert på en problemdefinisjon om klimagassutslipp og energibehov, og i denne sammenhengen blir vindkraftutbyggingen sett som en løsning, fordi det er en kilde til energi som ikke gir slike utslipp. Det trekkes ut fra dette en linje til at vindkraft kan bidra til å redusere disse utslippene. Dette er med på å etablere vindkraft som et klimatiltak, og setter vindkraft i sammenheng med klimavennlighet. Som vist i kapittel 2 kan fornybar energi kobles til klimapolitikk, blant annet gjennom EU og Kyotoprotokollen.

I tillegg blir vindkraft en løsning på behov for energi inn i kraftsystemet, basert på en oppfatning av viktigheten av energiproduksjon, noe som knyttes til elektrisitetsbruk. På denne måten etableres en ide om behovet for den kraften man produserer. Dette støttes blant annet opp av et norsk politisk mål om økt forsyningssikkerhet og kraftbalanse, som løses gjennom energiutbygging. Vindkraft spesifikt blir legitimert innenfor dette gjennom å løfte opp de norske forutsetningene for dette - Norge har svært gode vindforhold. Sentrale begreper som bidrar til å definere vindkraft i forhold til disse problemene er fornybar energi, og hvordan dette bidrar til utslippskutt, forsyningssikkerhet og kraftbalanse. Vindkraft blir som løsning på problemdefinisjonene gitt en politisk base både i norsk energipolitikk og i en mer internasjonal klimapolitikk. Gjennom blant annet EUs fornybardirektiv og Kyotoprotokollen ser vi dessuten at denne internasjonale politikken er viktig for norske løsninger. Som vist tidligere er klimagassutslipp et sentralt politisk anerkjent klimaproblem, og klimapolitikk er i stor grad rettet mot å redusere slike utslipp. Dette kan ses som et uttrykk for politisering av kunnskap om klima, en politikk som vi har sett at er etablert og anerkjent internasjonalt. I sammenheng med at økt energiutbygging blir et mål, gis det insentiver som skal bidra til å oppnå disse målene. Dette innebærer støtte til energiproduksjon som er fornybar, gjennom en

el-sertifikatorordning. Når NVE trekker denne klimabegrunnelsen inn i konsesjonssakene, lages det en kobling mellom den overordnede og globalt orienterte klimasaken, og de konkrete utbyggingssakene som først og fremst er lokale av karakter. Dette setter vindkraftutbygging inn i en internasjonal kontekst, eller klima inn i en lokal kontekst.

En annen problemdefinisjon vi kan se i disse sakene er hvordan hensyn skal vurderes og vektet i konsesjonsprosessen når vindkraftverk skal bygges. Dette er en viktig hensikt med konsesjonsprosessen. En viktig del av denne problemdefinisjonen er hvordan hensyn til natur skal veies mot hensynet til energiutbygging, og løsningen kan knyttes til den ivaretagelsen av hensyn som konsesjonsprosessen sikrer (MD & OED, 2007). Likevel har vi sett at det er mange hensyn som skal veies i denne prosessen, og uenigheter om hvordan.

Når NVE setter vindkraft i sammenheng med naturhensyn blir løsningen på problemet med vurdering av hensyn at disse kan kombineres med vindkraft. Dette ser vi blant annet gjennom utsagn fra NVE i disse sakene som plasserer virkninger for natur som en vanlig virkning av energianlegg, og vurderinger av at disse virkningene for de fleste hensyn er små, noe som kan tolkes som å bidra til å legitimere inngrepene. Dette kan kobles til en oppfatning av naturen som en ressurs, og det legitimerer bruken av naturområder til andre formål, deriblant vindkraftutbygging (Thele, 2008, Jansen, 1989). Når NVE gir sine vurderinger av de ulike naturhensynene ser vi at de trekker inn politiske mål, kategorier og naturregistreringer som kan knyttes til miljøsektoren, blant annet politiske mål om friluftsliv, INON-områder, og verdiregistreringer for naturtyper. Dette viser at kunnskapsbasen som NVE legger til grunn er knyttet til miljøsektorens mål for naturhensyn, og at de ulike naturhensynene er dannet som egne konsepter eller områder. Samtidig ser vi at NVE omtaler disse hensynene på en måte som åpner for at de kan fungere i kombinasjon med vindkraftverk, noe som viser at også i vurderinger av natur er det vindkraft som her er hoved-subjekt. For eksempel kommer dette til uttrykk gjennom hvordan drøftingen av landskap åpner for at vindkraftverk kan være en naturlig del av landskapet, og hvordan virkninger for fugl ikke vurderes til å nødvendigvis hindre utbygging, men stimulerer til mer kunnskapsinnhenting. Dette støttes videre opp av at NVE i de faktiske vedtakene benytter krav om avbøtende tiltak der hvor de anerkjenner at etablering av vindkraftverk vil gi konsekvenser for naturhensyn (NVE 2009). Avbøtende tiltak er et viktig konsept i forbindelse med dette problemområdet. Dette bidrar til å legitimere kombinasjonen av disse hensynene. Dette legitimeres videre av at NVE har en kunnskapsbase

i sin virksomhet som gjør dem i stand til å fatte faglig grunnlagte beslutninger som ivaretar disse hensynene.

### 7.3.2 Miljøsektoren

Dette kapitlet har fokus på hvordan DN og RFK, som her er representanter for miljøsektoren, har deltatt i høringsrunden i forbindelse med konsesjonssaker. Det vi finner i denne sammenheng er at aktørene har fokus på virkninger for naturen ved etablering av vindkraftverk. Selv om vi har sett tidligere at aktørene har oppfatninger og meninger om vindkraft og klimatiltak, kommer ikke dette frem i høringsuttalelsene i særlig grad. Dette tyder på at de har et annet perspektiv enn energisektoren i disse sakene, noe som kan forklares med utgangspunkt i aktørenes ulike mandat.

Direktorat for naturforvaltning etablerer gjennom sine høringsutsagn en problemdefinisjon som setter vindkraftverk som en negativ konsekvens for naturen. Dette etableres gjennom at DN uttaler seg mot vindkraftverk på grunnlag av de virkningene dette vil ha. Også når DN er positiv til vindkraftutbygging er argumentet at det ikke vil ha for store virkninger for natur. Dette viser at det er de ulike naturhensynene som er hoved-subjekt i den diskursen DN ser vindkraft gjennom. Disse argumentene, sammen med DN's mandat i sakene om å ivareta natur i forbindelse med vindkraftutbygging viser at DN ikke er mot vindkraft som tiltak, men at naturen får en viktig rolle i forbindelse med utbyggingen. Løsningen på problemet med konflikter mellom hensynene kan vi se gjennom uttalelser fra DN som handler om begrensninger av vindkraftverk, og å finne de beste prosjektene for å redusere virkninger. Det viktige fra DN sitt synspunkt er at det er en balanse mellom nytten av utbyggingen og den effekten dette har på naturen. Vi kan se at DN's argumenter mot vindkraftverk blant annet begrunnes i faglig forsvarlighet, og dette viser tilbake til direktoratets ekspertise på naturhensyn, som danner kunnskapsbase i disse uttalelsene.

DN's kunnskap om virkningene av vindkraftanlegg i naturen, er basert på hvordan utbyggingen fører til oppsplitting av arealer, og har effekter for arter og naturtyper (Dahl, 2013). Dette støttes videre opp av at DN argumenterer med ulike former for naturregistreringer i sine uttalelser, for eksempel verneområder, rødlistearter og INON-områder. Dette kan ses som konsepter som gir naturen verdier, og som definerer naturhensyn på en måte som legger grunnlag for vern, og for å sette naturen som viktig. Oppfatningen av

friluftsliv danner også et grunnlag for å definere naturen som en verdi som må bevares. De legitimerer dermed også argumentet til DN om å sette naturen før vindkraftverk. Ansvar til DN i disse sakene kan også knyttes til det mandatet de har som direktorat, og de politiske målene deres arbeid bygger på. Når DN uttaler seg om disse vindkraftsakene gjør de det uten å trekke inn fornybar energi eller hvilken viktighet energien fra vindkraftverk har. Dersom vi ser på DN i et større perspektiv enn disse sakene kan vi likevel se at direktoratet har en oppfatning om disse forholdene. Dette gir også et bredere bilde av diskursen om vindkraft i direktoratet. DN ser ikke fornybar energi som en løsning på klimautfordringen på samme måte som NVE, men problematiserer dette mer, ved å peke på at fornybar energi må erstatte en kilde til forurensning for å ha effekt, noe som ikke umiddelbart skjer i Norge hvor andelen fornybar energi er stor fra før (Bodsberg, Selboe & Sjong, 2012).

Rogaland fylkeskommune etablerer gjennom høringsutsagnene en problemdefinisjon som gjør at saken handler om konsekvensene for natur ved etablering av vindkraftverk. Konteksten for dette er fylkeskommunens fylkesdelsplan for vindkraft, som er utarbeidet med siktemål om å legge til rette for vindkraftutbygging i kombinasjon med andre interesser, og som belyser muligheter for vindkraft satt opp mot konflikter (Rogaland fylkeskommune, 2007, Rogaland fylkeskommune, 2013b). Fylkeskommunen har etablert egne mål om vindkraftutbygging i fylket, og derfor er ikke målet eller løsningen for dem å hindre en slik utbygging. Det vi ser er at fylkesdelsplanen tilbyr en løsning ved at den har satt av områder til vindkraft og områder der andre hensyn bør prioriteres, gjennom ja- nei, og kanskje-områder. På denne måten legger planen til rette for en utbygging av vindkraft samtidig som den ivaretar andre interesser. Derfor kan vi forstå at de områdene som blir satt av til andre hensyn blir sett som grunnlag for ikke å gi konsesjon i disse sakene.

På bakgrunn av hvordan planen er utarbeidet kan den ses som en kunnskapsbase og politisk base for RFK sitt arbeid i høringene. I høringene blir planen etablert som et grunnlag for å argumentere mot konsesjoner når de planlegges i nei-områdene (NVE, 2009-2013). På denne måten blir FDP-vind et viktig element i diskursen. Selv om FK har egne mål om vindkraftutbygging ser vi at i høringene er det naturen som settes som hoved-subjekt. Vindkraftverkene vurderes ut fra hvordan de har virkninger for naturen, og naturvirkningene blir argumenter som styrer FK sine uttalelser. FK gir konkrete anbefalinger om konsesjon eller ikke i sine høringer. Etter at FDP-vind ble etablert, ser vi at det er denne som styrer disse anbefalingene. Planen blir på denne måten et legitimerende argument. Når RFK trekker frem

konkrete verdier tilknyttet natur, kan disse tolkes som en konseptualisering og kategorisering av naturen som en verdi som er verdt å bevare for de ulike hensynenes egen del.

Hovedpoengene fra det som er presentert her er skissert i en tabelloversikt:

Aktør	Hoved-subjekt	Problem-definisjon	Løsning	Argumenter	Kunnskap	Politikk
NVE	Vindkraft	Hvordan kombinere hensyn	Natur og vindkraft kan forenes	Vindkraft og FE er viktig. Avbøtende tiltak	Politisert kunnskap klima. Ekspertise natur	Energipolitikk og klimapolitikk.
DN	Natur	Hvordan kombinere hensyn	Natur må bevares gjennom tilpasninger	Natur er viktig verdi. Natur ødelegges av vindkraftverk	Ekspertise natur	Miljøpolitikk
FK	Natur	Hvordan kombinere hensyn	Kombinasjon gjennom dedikerte områder for ulike hensyn	Natur er viktig verdi. Vindkraft er viktig mål.	FDP-vind	FDP-vind. Politiske mål vindkraft og andre interesser.

Figur 7.1 Oversikt over hovedtrekk i diskurser hos ulike aktører.

#### 7.4 Effekt av diskursene

Studien tar utgangspunkt i at fornybar energi er et saksområde som deles av energisektoren og miljøsektoren. I denne diskursanalysen har dette blitt konkretisert gjennom å se på vindkraft, og gjennom å se på hvordan konsesjonsprosessen er en arena hvor det kan være ulike diskurser om saken som møtes. Vindkraft og utbygging i denne konteksten danner derfor en diskursorden i oppgavens analyse, det vil si et saksområde der det kan være kamp om å gi mening til innholdet (Jørgensen & Phillips, 1999:146-147). På grunn av at det er to sektorer med egne mål og interesser som møtes her, kan vi videre anta at det som de trekker inn i denne kampen er elementer fra andre diskursordener, for eksempel en energidiskursorden og en miljødiskursorden. Dette kan føre til at meningen i diskursordenen som er i fokus vil preges av disse, og at den kan endres av elementer fra andre ordener (Jørgensen & Phillips, 1999:148).

#### 7.4.1 Dannelse av diskursformasjoner

Konsesjonsprosessen og de vurderingene som fører frem til vedtak om vindkraftverk innebærer som vist en saksgang der ulike aktører kommer med sine innspill for å påvirke utfall i disse sakene. De innspillene som gjøres i den forbindelse kan tolkes som utsagn i en diskurs, eller som en diskursiv praksis. Det betyr at vi i konsesjonsprosessen kan se forsøk på å etablere sammenhenger om saken som skal lede frem til en ønsket effekt (Jørgensen & Phillips, 1999, Mills, 1997). Ovenfor er det blitt kartlagt hvordan diskurser eller virkelighetsoppfatninger ligger bak aktørenes utsagn. Med andre ord kan vi anta at aktørene handler innenfor en diskurs som gjør at de har en bestemt virkelighetsoppfatning, og denne fører til at de vil se og tolke saken om vindkraftutbygging på bestemte måter, gjennom en bestemt diskursiv ramme. I analysesammenheng kan dette beskrives som diskursformasjoner som dannes gjennom etableringen av sammenhenger mellom sentrale begreper, som gir begrepene bestemte meninger. Slike diskursformasjoner gjenkjennes av at de gir samme effekt, bruker samme kategorier og konsepter, og de kan i tillegg være knyttet til samme opphav, for eksempel sektor, som er utgangspunkt i denne analysen. Som en følge av dette gir aktøren sine utsagn som viderefører den diskursen de befinner seg innenfor, eller endrer den (Jørgensen & Phillips, 1999, Mills, 2003).

Den diskursen som er grunnleggende for NVE sine utsagn i konsesjonsprosessen setter vindkraft som hoved-subjekt. Det fører til at argumentene eller utsagnene handler om å fremme utbyggingen av vindkraftverk. Utsagnene som NVE gir om vindkraft som tiltak innenfor klima og energipolitikk bidrar til å skape en sammenheng mellom politikfeltene, og vindkraft får sin mening ut fra dem. Dermed blir vindkraft etablert som et viktig energi- og klimapolitisk tiltak, noe som bidrar til å legitimere utbyggingen. Denne sammenhengen kan knyttes til det sektoransvaret som NVE har innenfor energisektoren, og særlig ansvaret for å legge til rette for vindkraft gjennom å gi konsesjoner. Sammenhengen etableres gjennom begreper som er knyttet til en politisert kunnskap om klimaendringer og hva som skal til for å løse de problemene dette medfører. Vindkraft som fornybar energi blir på denne måten et ledd i utslippskutt av klimagasser. Det vi også ser her er at dette er en oppfatning som finnes i norske og internasjonale politiske organ, og dermed kommer inn utenifra og påvirker diskursen i konsesjonsprosessen.

På grunn av konsesjonsprosessens formelle rammer har NVE som sagt også et ansvar for naturhensyn i sine vurderinger. Og utsagnene som NVE gir om vindkraft og natur bidrar til å

sette disse i sammenheng på en måte som gjør at natur blir mulig å kombinere med vindkraft uten for store konsekvenser. Dette blir videre etablert gjennom de vurderingene som NVE gjør av de konkrete naturhensynene. Her bruker NVE ekspertise om naturen som de har etablert i organisasjonen, men denne kan se ut til å ha sitt opphav i miljøsektoren. Likevel setter NVE denne i sammenheng med vindkraft, slik at det etableres en ny sammenheng eller oppfatning av natur. Den sammenhengen mellom vindkraft og natur som skapes her etableres videre gjennom de vedtakene som NVE gjør. Her blir avbøtende tiltak sett som en løsning som legitimerer at vindkraftverk og naturhensyn kombineres.

Det kan argumenteres for at DN og FK begge tilhører den samme diskursen i disse sakene. Ved at de her er kategorisert inn i miljøsektoren kan de sies å ha det samme opphavet, og i tillegg ser vi at utsagnene som de gir i høringene har den samme effekten, nemlig at naturen blir veid over vindkraftverk med argumenter om naturverdier. Disse argumentene bygger i stor grad på de samme kategoriene og den samme oppfatningen av naturen som en verdi.

Oppfatningen om vindkraft er varierende mellom disse aktørene, men vi ser at utsagnene om dette hensynet opp mot naturen likevel har den samme effekten. Dette kan knyttes til at begge aktørenes interesse i disse sakene er å fokusere på virkningene for andre hensyn i møte med vindkraftutbygging. I tillegg ser vi at ingen av disse aktørene tar opp energiproduksjon eller vindkraft som klimatiltak som en del av sine argumenter. Utsagnene til aktørene etablerer en sammenheng mellom vindkraft og de negative effektene denne har på naturen. Videre åpner uttalelsene for at det skal gå an å kombinere vindkraft og natur, men på en annen måte enn NVE. Aktørene forsøker å sette naturen som en egen verdi i større grad, slik at man kan få til en balanse mellom hensyn. Det etableres ikke en sammenheng mellom klima og vindkraft i disse høringsutsagnene. Vi finner trekk av en slik sammenheng hos aktørene utenfor konsesjonsprosessen, men denne trekkes ikke inn i sakene.

#### **7.4.2 Kamp mellom diskurser om natur og klimaeffekt**

På bakgrunn av de to diskursene som er skilt ut her kan vi se hvordan de inngår i en diskursorden om vindkraft. De kjemper om å gi mening til ulike begrep, og det jeg vil trekke frem som sentralt her er hvordan diskursene etablerer ulike effekter om hva som bør være utfall i disse sakene, og hvordan dette er knyttet til at det gir ulik mening til naturen og klimaeffekten i møte med vindkraftbegrepet. Med andre ord hvordan vindkraft får sin mening i tilknytning til disse andre begrepene (Jørgensen & Phillips, 1999).

Når vi ser på hvordan aktørene i sin virksomhet stiller seg til vindkraft, ser vi at ingen av aktørene har en absolutt negativ innstilling til dette. Det vi ser er at alle aktørene er positive til vindkraft og fornybar energi som tiltak. Selv om dette er utgangspunktet ser vi at det i de faktiske vedtakene er uenighet mellom sektorene om hvorvidt det bør gis konsesjon i flere saker. Dette kan blant annet knyttes til at det dannes ulike sammenhenger mellom vindkraft og klimaeffekt i de to diskursene. I energisektoren har vi sett hvordan det dannes en sammenheng mellom vindkraft og klima som bidrar til å begrunne utbyggingen av vindkraftverk som et klimatiltak. Denne sammenhengen finner vi ikke på samme måte i miljøsektorens utsagn i konsesjonsprosessen. Som vi har sett har også disse aktørene oppfatninger om sammenhengen mellom klima og vindkraft, men det brukes ikke i utsagnene i konsesjonsprosessen for å danne grunnlag for vurderinger, og ikke som argument for vindkraftutbygging.

Vi finner også ulike sammenhenger mellom vindkraft og natur i de to diskursene. I miljøsektoren ser vi hvordan naturen brukes som argument mot vindkraftutbyggingen, og dette ser ut til å være basert på at de naturhensynene som trekkes inn har egenverdi som vil bli redusert av vindkraft. Både DN og FK ønsker å legge til rette for en kombinasjon av vindkraft og natur på en måte som setter naturen først. FK gjør dette gjennom å skille ut designerte områder til de ulike hensynene. NVE åpner på den andre siden gjennom sine utsagn for å kombinere naturhensynene med vindkraft på en måte som skaper en mening om at vindkraft ikke nødvendigvis er ødeleggende for de ulike naturhensynene som vurderes.

Ved å se på hvordan natur og klima oppfattes på ulike måter i de to diskursene, ser vi også at vindkraftutbyggingen som diskuteres i konsesjonsprosessen tillegges ulik mening. I energisektoren gis det en begrunnelse for vindkraftutbygging på grunnlag av klimaeffekt og energibehov. Denne støttes videre opp av en oppfatning av naturen som gjør at de ulike hensynene innenfor saken kan kombineres med vindkraftutbyggingen. Vi ser med andre ord at NVE kombinerer hensynene i sin diskurs om vindkraft, og at de ikke ses som motstridende. I miljøsektoren settes naturen først, og det etableres en sammenheng mellom natur og vindkraft som fører til at de ikke kan kombineres, fordi naturhensynene har en verdi i seg selv som vil ødelegges av vindkraftverk. Dette støttes videre opp av at vi ikke finner den sammenhengen mellom vindkraft og klimaeffekt som NVE bruker i sine begrunnelser.



Selv om det er skilt ut to diskurser som her kan sies å kjempe om å gi mening til vindkraftsaken, og som gir ulike effekter i spørsmålet om konsesjon, må disse i en viss grad ses som analytisk adskilte diskurser som vil være mer dynamiske når de studeres empirisk (Mathisen, 1997, Jørgensen & Phillips, 1999). Det som vises i de faktiske sakene er at energisektoren noen ganger tar beslutninger hvor naturen veies over hensyn til vindkraftutbygging. Og på samme måte ser vi at miljøsektoren noen ganger gir anbefalinger om å gi konsesjon. Dette kan tolkes som et uttrykk for at ingen av diskursene har etablert en hegemonisk rolle i sektorene (Jørgensen & Phillips, 1999:15).

### 7.5 Konsesjonsprosessen som diskursiv struktur

Frem til nå har denne studien belyst og drøftet den formelle organiseringen av og diskursene i konsesjonsprosessen hver for seg. Det som har blitt fremholdt som viktig for en diskursanalyse er imidlertid at elementene struktur og diskurs ikke kan ses adskilt fra hverandre, men bør ses i sammenheng (Jørgensen & Phillips, 1999:147). Dette delkapittelet tar sikte på å gjøre dette. Med utgangspunkt i det som er tatt opp i drøftingen i kapittel 6 og så langt i kapittel 7 skal jeg i det følgende diskutere hvordan konsesjonsprosessen kan ses som en diskursiv struktur, som på den ene siden er dannet av en bestemt diskurs utenfor selve prosessen, og som på den andre siden legger føringer for hva som er relevant i konsesjonssaker, både når det gjelder tema og aktører. Et utgangspunkt for å se diskurser og strukturen i sammenheng ble tatt opp i kapittel 4, hvor jeg trakk en linje mellom hvordan diskurser rammer inn et bestemt felt på en bestemt måte, og hvordan strukturen som en politisk sektor kan være et eksempel på dette (Jansen, 1989, Mills:1997).

Utgangspunktet i denne studien er at saksområdet om vindkraft i konteksten fornybar energi er sammensatt av ulike sektorer, og det som kommer frem gjennom den diskursanalysen som jeg har gjort her, er at de representerer ulike diskurser som vil definere dette saksområdet på ulike måter, og det kan derfor ses som en diskursorden (Jørgensen & Phillips, 1999). Det betyr at det vil være kamp mellom ulike diskurser om å gi mening til saksområdet. Det jeg vil anta her, er at denne kampen også vil ha betydning for hvordan diskurser rammer inn strukturen (Jørgensen & Phillips, 1999:151). Konsesjonsprosessen som er en forening av de to sentrale sektorene, kan i dette perspektivet ses som en struktur som danner rammer for aktørers handlinger (Jansen, 1989).

Som det kommer frem i analysen av vurderingsgrunnlaget fra konsesjonsvedtakene blir vindkraftutbyggingen i stor grad begrunnet med bakgrunn i klimapolitiske hensyn, noe som styres av både norske og internasjonale føringer (NVE, 2006-2013). Siden konsesjonsprosessen er et ledd i utbyggingen, og utbyggingen begrunnes med dette grunnlaget, kan man trekke en slutning om at den diskursen som disse klimapolitiske begrunnelsene ligger innenfor er viktig i struktureringen av vindkraftutbyggingen.

Som jeg drøfter tidligere i kapittel 7 kan vindkraft ses som en løsning på et problem i lys av de klimapolitiske målene som begrunner utbyggingen. Funnene fra vedtakene og begrunnelsene for disse bekrefter videre at denne diskursen også blir viktig i konsesjonsprosessen, fordi konsesjoner begrunnes med den effekten vindkraftverket vil ha for å nå målsetninger om fornybar energi (NVE, 2006-2013). Dette tyder på at den konteksten som disse begrunnelsene kommer fra bestemmer hva som blir sett som problemer og løsninger, og hva som blir relevant i vurderingene i konsesjonsprosessen (Hajer, 1993). Produksjon av fornybar energi settes dermed inn i en kontekst hvor energiproduksjon blir et ledd i klimapolitikk.

På den andre siden er et viktig formål med konsesjonsprosessen at alle hensyn skal utredes og vurderes før energiutbyggingen skjer, og at berørte aktører skal inkluderes i dette (MD & OED, 2007, Gjerald, 2012). Dette er idealer som er knyttet til samfunnsplanlegging og arealpolitikk (Aarsæther og Hagen, 2001, Miljøverndepartementet 2004-2005). Dette fører til at andre hensyn enn energi blir tatt med i den konteksten som ligger til grunn for vedtakene. Måten dette gjøres på er gjennom blant annet juridiske og politiske føringer som på den ene siden organiserer inn miljøpolitiske hensyn gjennom å gi tilgang til miljøpolitiske aktører i vurderingsgrunnlaget. Som vist skjer dette gjennom tematiske konfliktvurderinger, fylkesdelsplanen for vindkraft, og høringsordningen. På den andre siden organiserer disse føringene inn et ansvar i energisektoren om å gjøre vurderinger av alle hensyn, på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag.

Både de klimapolitiske hensynene og de helhetlige vurderingene som konsesjonsprosessen bygger på kan settes i sammenheng med den styringsfilosofien om økologisk modernisering, som ble presentert i kapittel 2, og som anses som en viktig føring for organiseringen av miljøpolitikk. På den ene siden er det et viktig ideal i denne ideen at miljøvennlighet skal være lønnsomt, og at man skal komme frem til løsninger gjennom markedsmekanismer som

blir regulert gjennom statlig planlegging, blant annet gjennom insentiver som skal gjøre miljøvennlige løsninger attraktive (Dryzek, 2005, Reitan, 2001). Dersom vi ser vindkraft i lys av dette kan vi se at denne formen for energiproduksjon inngår i offentlig politikk, og det legges til rette for å bygge ut kraftanlegg gjennom statlige støtteordninger som skal sikre lønnsomhet, blant annet gjennom el-sertifikatmarkedet, som støtter utbygging av fornybar energi (NVE.no, 2011a). Vindkraft og fornybar energi skal ideelt sett kunne bidra til en reduisering av forurensende kilder (NVE, 2006, 2011, 2013), og dermed kan tiltaket ses som en omlegging til en mer miljøvennlig virksomhet, samtidig som det bidrar til fortsatt verdiskapning og økonomisk vekst. Man unngår dermed å måtte ofre det ene hensynet på bekostning av det andre (Reitan, 2001, Dryzek, 2005). På den andre siden finnes det innenfor økologisk modernisering et ideal om en sektorovergripende miljøpolitikk som gjør hver enkelt sektor ansvarlig for å håndtere miljøvirkninger av sin sektorvirksomhet. Hensikten med dette er å forebygge miljøvirkninger for å unngå å måtte reparere i etterkant (Reitan, 2001). I lys av dette kan vi se hvordan energisektoren har fått ansvar for å vurdere alle hensyn i konsesjonsprosessen, deriblant hensyn til natur.

Areal- eller samfunnsplanleggingen og klima- og energipolitikken kan dermed ses som uttrykk for diskurser i den større samfunnskonteksten som rammer inn konsesjonsprosessen, og hva som er relevante problemstillinger (Hajer, 1993). Når en diskurs rammer inn en struktur på denne måten vil effekten av dette være at den bestemmer hva som er relevant, og hva som ikke er relevant (Mills, 1997). Hvis vi i lys av dette ser på vindkraftutbyggingen ut fra det energipolitiske perspektivet, og hva som er begrunnelsen for utbyggingen, blir vindkraft rammet inn som et viktig energi- og klimapolitisk hensyn, og målene om en viss mengde produsert energi bidrar til å gjøre utbyggingen til en relevant og legitim virksomhet. Men her finnes det også en overliggende ide om at det er mange hensyn som skal tas med i vurderingene når man planlegger arealbruk, og dette kommer til uttrykk gjennom konsesjonsprosessen. Effekten av den diskursen som arealplanleggingen representerer er at energidiskursen alene ikke får ramme inn forvaltningen av vindkraftutbygging. Andre hensyn trekkes inn, og vi kan tolke dette som at konsesjonsprosessen blir en mekanisme som forener disse to diskursene. Dermed blir både energipolitiske og miljøpolitiske hensyn og aktører gitt tilgang til konsesjonsprosessen som relevante aktører, og vi kan se at den formelle organiseringen som ble drøftet i kapittel 6 er rammet inn av disse overliggende diskursene.

I kapittel 6 ble det drøftet hvordan konsesjonsprosessens struktur organiserer inn de ulike sektorene og deres kunnskap og interesser om miljø, og det viser seg at dette skjer på ulike måter. Mens begge sektorer er organisert inn og deltar, det vil si at de gir relevante innspill til vurderingsgrunnlaget, fører ulik myndighetsfordeling til at energisektoren får beslutningsmakt, mens miljøsektoren ikke er gitt formell påvirkningsmyndighet. Videre ser vi at kunnskap om miljøkonsekvenser er organisert inn gjennom begge sektorene. At energisektoren har tilegnet seg kunnskap om miljøvirkninger fører til at denne ikke er avhengig av miljøsektorens ekspertise, men kan ta legitime beslutninger på egne vurderinger. Dermed kan man se at energisektoren også har kunnskapsmakt (Mathisen 2003). De faktiske utfallene i de analyserte konsesjonsvedtakene viser også at det er uenighet mellom sektorene om hva som skal danne grunnlag for å gi konsesjon, eller hvilken rolle miljø skal spille i dette. Denne uenigheten har jeg her forklart ut fra en diskursanalyse av hvordan ulike begreper blir oppfattet, som viste ulike oppfatninger om hvordan vindkraft skal settes i sammenheng med natur og klima i de to diskursene.

Som vist ovenfor så kan man finne en kamp mellom diskursene i energisektoren og miljøsektoren når det gjelder å gi mening til vindkraft. Kamp mellom diskurser tyder på at det er ulike måter å definere sentrale begreper (Jørgensen & Phillips, 1999). Her er det tatt opp hvordan klima og natur er begreper som defineres ulikt, og dette er begreper som vi kan si er samfunnsskapte, og følgelig ikke entydige, som vist i kapittel 4. Kampen om å gi mening til begrepene, og hva som avgjør hvilken diskurs som vinner frem, er ikke knyttet til hvilken diskurs som er mest sann, men til hvordan strukturelle forhold, blant annet kunnskap og makt spiller en rolle i dette (Mills, 1997, Jørgensen & Phillips, 1999). Dette viser at man kan finne ulike oppfatninger om hva som er meningsfullt i de ulike sektorene, og at de på hver sin måte rammer inn og lukker et felt med sine oppfatninger (Mills, 1997). Energisektoren gjør dette gjennom å sette vindkraft i sammenheng med klima og energi, som de holder som viktige hensyn. Samtidig ser de natur i lys av hvordan vindkraft er et viktig tiltak, og klarer å forene naturen med vindkraftutbyggingen i den oppfatningen de skaper.

Miljøsektoren ser på den andre siden naturen som det viktigste hensyn, og ser vindkraft som en konflikt i denne forbindelse. Også denne sektoren søker å kombinere natur med vindkraftutbygging. Men det skjer ikke gjennom å forene dem, men heller gjennom å gi rom for bevare natur, og bygge vindkraft på dens premisser, blant annet gjennom å skille ut ulike

områder for ulike hensyn. Her settes heller ikke vindkraft i sammenheng med klima og energi på samme måte som i energisektoren (NVE, 2006-2013, Rogaland fylkeskommune, 2007).

Et interessant moment i de identifiserte diskursene er at de begrepene som det ser ut til å være kamp om - natur, klima og vindkraft, er alle anerkjent som viktige i begge sektorene. Dette viser til det som ser ut til å være kjernen av dette saksområdet, nemlig hvordan ulike hensyn skal veies mot hverandre (NVE, 2009). Og det ser ut til at diskursene veier hensynene på ulike måter, noe som kan forklare hvordan de gir ulike utfall, på grunn av at det skapes ulike meninger (Jørgensen & Phillips, 1999).

Miljøhensynene som ligger i saksområdet vindkraft kan i stor grad ses som bi-effekter av det som vindkraftutbygging helt konkret handler om, nemlig utbygging og produksjon av energi (Reitan, 2001). På den ene siden klimahensynet, som kan knyttes til begrunnelsen for utbyggingen fordi det er en klimavennlig energikilde. På den andre siden er naturhensyn en konsekvens som oppstår i forbindelse med utbyggingen. På grunn av dette kan vi se at miljøhensyn inngår i et større diskursivt felt hvor også energihensyn er viktige. Når ulike hensyn på denne måten møtes i et større diskursivt felt vil maktforhold være bestemmende for hvilken diskurs som danner grunnlag for handling og for de vurderingene som gjøres (Feindt & Oels, 2006:161-163). Konesjonsprosessen er et ledd i energipolitikken, og det betyr at det er andre hensyn enn miljø som er sentrale. Og som vist i denne studien er et særlig viktig hensyn å oppnå målsetningen fra fornybardirektivet, om økt utbygging av fornybar energi.

Selv om vi kan se at konsesjonsprosessen rammer inn saksområdet på en slik måte at både energisektoren og miljøsektoren sine hensyn og aktører blir relevante, må det skje en avveining mellom hensynene i forbindelse med vindkraftutbyggingen, og denne kommer til uttrykk gjennom å veie samlede fordeler mot samlede ulemper (NVE, 2009). Vektingen skjer gjennom konsesjonsprosessen, og kommer til uttrykk gjennom NVEs vurderinger og ulike aktørers høringsutsagn. Gjennom energisektorens myndighet, antatte kunnskapsmakt, og gjennom det som kommer frem i de faktiske vurderingene, ser man at energisektoren har makt til å la sin diskurs om vindkraft få dominere i konsesjonsvurderingene. At en aktør eller sektor, og dermed diskurs får bli bestemmende for hvordan disse sakene skal løses, vil føre til at andre diskurser blir valgt bort (Szarka, 2004, Jørgensen & Phillips, 1999). I dette saksområdet ser man en antydning til at energisektorens myndighet og vedtakene som gjøres fører til at miljøsektoren blir lukket ute, fordi det kommer frem her at de representerer en

annen oppfatning om vindkraft og hvordan vurderinger skal gjøres, og fordi det ofte er uenighet i vedtakene.

Diskurser uttrykker interesser og verdier, og bidrar til en innramming av politikkområder som kan være strategisk. Diskursen til energisektoren kan ses som en innramming som danner bestemte sammenhenger mellom komplekse hensyn, og som gir retning og rom for handling (Szarka, 2004:318).

”Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg” viser til at energisektoren representerer en viktig interesse, nemlig energiforsyning, og setter dette i sammenheng med vindkraftutbyggingen (MD & OED, 2007:8). Som denne studien har tatt opp er energiutbyggingen i tillegg viktig innenfor en klimapolitisk dimensjon, og målene som er fastsatt av EU er også med på å styrke tyngden i denne sektorinteressen. Diskursen i energisektoren som er avdekket viser videre hvordan det blir gjort en forening av hensyn til energiutbygging og natur i konsesjonsvurderingene, blant annet gjennom å drøfte hvordan interesser kan kombineres og fungere side om side, gjennom å løse konflikter med avbøtende tiltak, og gjennom utsagn om at naturinngrep er et nødvendig ledd i utbygging av energianlegg. Dette kommer også til uttrykk i veilederen:

Alle former for produksjon og overføring av energi medfører miljøvirkninger og konflikter med andre hensyn. Dette betyr at negative virkninger må aksepteres, men det er et mål at virkningene av energisystemet samlet sett, og av enkeltprosjekter, ikke er større enn nødvendig (MD & OED, 2007:8).

Når en diskurs blir dominerende for handling, som energisektoren gjør i konsesjonsprosessen, fører det til at eventuelle andre diskurser og oppfatninger blir lukket ute (Szarka, 2004:318). I dette tilfellet fører det til at miljøsektoren ser ut til å bli lukket ute fra å ha effekt i konsesjonsvurderingene. Det kommer frem i analysen av de faktiske vedtakene, hvor verken tematiske konfliktvurderinger, fylkesdelsplanen for vindkraft eller DN og FKs anbefalinger om å avslå konsesjon blir etterfulgt. Med grunnlag i de ulike diskursene som er identifisert i analysen kan den utelukkingen som miljøsektoren opplever forklares med at de fremholder en annen sammenheng mellom natur, vindkraft og klima enn den som dominerer konsesjonsprosessen, og at den dermed blir sett som mindre relevant. Blant annet setter ikke denne diskursen det samme likhetstegnet mellom klimaeffekt og vindkraft. Dette ser vi sterkest hos DN. Hos FK er det egne mål om fornybar energi, men likevel blir naturen satt

først i disse utbyggingssakene, og det antyder at naturen har en annen rolle enn i energisektoren (NVE, 2006-2013).

Det som kan ses i denne saken er at konsesjonsprosessen åpner for at miljøaktører blir invitert inn i vurderingsprosessen, og at både DN og FK er legitime aktører i den forbindelse. Dette skjer som vist på grunn av en overordnet diskurs som rammer inn prosessen med idealer om deltakelse. Men på grunn av at miljøsektoren bærer med seg en annen diskurs enn den som er tilknyttet maktstrukturen i konsesjonsprosessen, blir miljøaktørenes utsagn ikke oppfattet som relevante, eller sanne i disse vurderingene. De oppfattes ikke som relevante fordi energisektoren bærer en annen diskurs, og denne har en annen oppfatning av hva som er de viktigste forholdene i disse konsesjonssakene (Mathisen, 1997:25-27, Mills, 1997:55). Dermed kan perspektivet på diskurser og hvordan de er strukturert av maktforhold forklare hvorfor miljøsektoren ikke har påvirkningskraft i konsesjonsprosessen, til tross for at denne er organisert inn gjennom ulike forum eller deler av vurderingsgrunnlaget.

Selv om vi finner antydninger på at miljøsektoren blir lukket ute av konsesjonsvurderingene, er det forhold som tyder på at organiseringen av konsesjonsprosessen bidrar til å regulere naturhensynet inn gjennom energisektoren. Det ser vi i forbindelse med de faktiske vedtakene, hvor det i noen tilfeller blir gitt avslag om konsesjon på grunn av naturen, til tross for at det avslåtte prosjektet ville vært godt egnet for vindkraftproduksjon og kunne oppfylt målsetninger om fornybar energi (NVE, 2009). Som vi har sett er NVE gjennom den formelle organiseringen av konsesjonsprosessen forpliktet til å ta ansvar for hensyn til natur i sin virksomhet, noe som blant annet er regulert gjennom naturmangfoldloven (NVE, 2011). NVEs ansvar som fagdirektorat for å vurdere alle hensyn i disse sakene har dermed ført til at de tilegner seg den nødvendige kunnskapen for å gjøre dette på en legitim måte. Med utgangspunkt i en antakelse om at miljøsektorens vurderinger ikke har gehør i de faktiske vedtakene, som denne studien tyder på, kan vi derfor anta at NVE har tatt til seg elementer fra en diskurs som setter naturen først, basert på kunnskap om at dette er nødvendig i enkelte saker. Dette kan ses som et resultat av at konsesjonsprosessen blir en struktur som forener miljøhensyn og energihensyn med opphav i ulike diskurser, slik at diskursen i energisektoren påvirkes av andre diskurser og forandres (Jørgensen & Phillips, 1999:148). På samme måte kan vi se at elementer fra diskursen som dominerer i energisektoren også finnes i miljøsektoren, ved at aktørene her ikke er negative til vindkraft som tiltak, og på grunn av at noen av de samme utsagnene går igjen i begge diskursene. Blant annet åpner de tematiske

konfliktvurderingene til DN for å benytte avbøtende tiltak i forbindelse med inngrep (Miljødirektoratet, 2013c).

Det som kommer frem her er dermed at naturhensyn blir organisert inn i konsesjonsprosessen gjennom det ansvaret NVE har fått, og på denne måten blir ivaretatt selv om miljøsektoren ikke har påvirkningskraft. Når konsesjonsprosessen på denne måten forener diskursene og fører til at energisektoren trekker på en naturdiskurs i noen vedtak, tyder det på at ingen av diskursene har hegemoni, det vil si at det ikke er én diskurs som alltid er den opplagte, i dette saksområdet (Jørgensen & Phillips, 1999:48). Men selv om naturen ivaretas gjennom NVE sine vurderinger, ser vi at resultatet blir et annet enn dersom miljøsektoren hadde hatt ansvaret for disse beslutningene, noe som må forklares gjennom at vurderingene handler om en større bredde av hensyn enn de som miljøsektoren trekker inn.



## 8. Oppsummerende diskusjon og avslutning

I dette avsluttende kapittelet skal jeg gi en oppsummering av det som er blitt gjort i studien og hvilke sentrale funn jeg har kommet frem til. Jeg vil drøfte empiriske og teoretiske implikasjoner av dette, der de empiriske implikasjonene vil legge vekt på hva andre innfallsvinkler kunne ha betydd for studiens resultater. Teoretiske implikasjoner skal drøftes med hensyn til hvordan valg av teori og metode har fungert, og hva andre innfallsvinkler kunne bidratt med. Jeg vil også trekke frem noen begrensninger med denne studien, og drøfte hvordan ting kunne vært gjort annerledes, før jeg åpner opp for hvordan det som er tatt opp her åpner for videre studier.

### 8.1 Oppsummering av funn og svar på problemstilling

Denne studien har tatt utgangspunkt i problemstillingen:

*Hvordan blir miljøhensyn organisert inn i konsesjonsprosessen for vindkraftverk?*

*Hvordan kan den formelle strukturen og diskurser i saksområdet forklare ulike aktørers påvirkningskraft på vurderingen av miljøhensyn?*

Gjennom en diskursanalyse av saksområdet fornybar energi og vindkraft i konsesjonsprosessen for vindkraftutbygging har jeg tatt sikte på å besvare denne problemstillingen. Gjennomføringen av diskursanalysen i studien har basert seg på konkret analyse av sentrale dokumenter i konsesjonsprosessen, men en viktig forutsetning for den analysen jeg har gjort har vært å sette de diskursene som ble avdekket i sammenheng med den strukturen som regulerer dem. Derfor har også strukturen blitt trukket inn i diskursanalysen. I tillegg antas strukturen også å være regulert av diskurser. Derfor er også konteksten rundt denne strukturen viktig.

Studien har avdekket at det finnes ulike diskurser i energisektoren og miljøsektoren, slik disse er inndelt, og effekten av de ulike diskursene er at det er dannet ulike oppfatninger om vindkraftutbyggingen. Det som har vært i fokus er hvordan de ulike oppfatningene er knyttet til de sammenhengene som dannes mellom vindkraft og hensyn til natur og klima. Energisektoren (NVE) setter på den ene siden vindkraftutbyggingen i sammenheng med mål om fornybar energiproduksjon, som videre blir begrunnet med reduisering av klimagassutslipp og dermed klimapolitikk. Naturhensyn blir fremstilt som en nødvendig konsekvens av dette,

og det kommer frem en oppfatning om at natur og energianlegg kan forenes. Miljøsektoren setter på den andre siden naturen som et viktig hensyn, og ser vindkraftutbygging som en negativ konsekvens i den forbindelse. RFK har egne mål om vindkraftutbygging, og DN ser dette som et viktig tiltak for fornybar energi, men i disse vurderingene av vindkraftkonsesjoner er aktørene likevel mest opptatt av naturhensyn, og bruker dette som argument mot vindkraft. Det kan med andre ord påvises en kamp mellom ulike diskurser om hvilke hensyn som skal veies først, og dette vil avgjøres gjennom maktforhold.

De ulike sektorene og aktørene er begge organisert inn i vindkraftspørsmål gjennom den formelle organiseringen av konsesjonsprosessen. Studien viser at de er organisert inn i denne på ulike måter, blant annet når det gjelder myndighetsforhold. Det betyr at energisektoren har den formelle myndigheten her, og kan fatte beslutninger. Miljøsektoren deltar i prosessen gjennom ulike formelle kanaler, men har ikke myndighet i beslutningene. Dette fører til en regulering av hvilke hensyn som blir prioritert i beslutningene, og sammen med de diskursene som ble avdekket, forklarer dette uenigheten mellom sektorene i de faktiske vedtakene.

Studien finner også frem til at organiseringen av konsesjonsprosessen er regulert av forhold eller diskurser utenfra som på den ene siden gjør konsesjonsprosessen til et ledd i fornybar energi som klimapolitikk, og på den andre siden regulerer helhetlige vurderinger inn som en viktig del av den formelle prosessen. Dette fører blant annet til at NVE får eierskap til naturhensyn i sin virksomhet, og at dette i noen tilfeller blir avgjørende for utfall i konsesjonsprosessen.

Studien viser dermed at miljøhensyn er organisert inn i konsesjonsprosessen for vindkraftverk gjennom diskurser i den større samfunnskonteksten som blir bestemmende for hvilke hensyn som er relevante og hvordan de skal vurderes. Klimahensyn blir i denne forbindelse organisert inn gjennom politiske målsetninger om fornybar energi, som blant annet kan knyttes til EU og internasjonale avtaler, og en overordnet styringside om at klimatiltak skal være lønnsomme. Naturhensyn blir på den andre siden organisert inn gjennom arealpolitikk og prinsipper for samfunnsplanlegging, hvor vurdering av alle hensyn er et viktig ideal.

De ulike sektorene og aktørene representerer forvaltningen av disse miljøhensynene i konsesjonsprosessen. I den forbindelse har studien vist at de har ulik påvirkningskraft på grunn av myndighetsfordelingen. Miljøsektoren er i disse sakene organisert inn i

vurderingsprosessen, og trekker inn relevante vurderinger av naturhensyn, men lukkes ute fra de faktiske vedtakene. Energisektoren er organisert inn som myndighet, og har makt i de faktiske vedtakene, hvor de har ansvar for å vurdere alle hensyn, deriblant både natur og tiltakets verdi for fornybar energiproduksjon. Denne formelle organiseringen bidrar til å organisere begge sektorene inn i saksområdet, men styrer også myndighetsfordelingen, som har konsekvenser på grunn av uenighet om hvordan de ulike miljøhensyn skal veies inn i avgjørelsene i konsesjonssaker. Dette kommer til uttrykk gjennom identifiseringen av ulike diskurser, som gir ulike svar på hvordan natur og klima skal settes i sammenheng med vindkraft.

## 8.2 Empiriske implikasjoner

De funnene som denne studien har kommet frem til er i stor grad bekreftende for det som man vet tidligere om hvordan naturhensyn blir vektlagt i møte med energiinteresser, blant annet effekten av å gi miljøansvar til andre sektorer (Reitan, 2001) og hvordan ressurs hensyn vinner over naturhensyn (Thele, 2008). Det er også i tråd med de arealpolitiske føringene som legger til rette for inngrep, blant annet fra vindkraftverk, i naturen (Miljøverndepartementet 2004-2005). Dette kan bidra til å styre påliteligheten til mine funn, selv om det ikke er grunnlag for å generalisere ut over det som er studert her.

Studiens fokus har blitt avgrenset på en slik måte at den viser en snever del av et bredt saksområde. Dette vil gi noen implikasjoner for hvordan vi kan forstå funnene. I forhold til problemstillingen kan den avgrensningen som er gjort ses som relevant, fordi det er miljøhensyn som er i fokus. Men på den andre siden så har studien vist at NVE sitt ansvar i disse sakene omfatter et større spekter av vurderinger. Og et viktig moment som kommer frem i studien i den forbindelse er at bredden av hensyn som vurderes antakelig kan forklare den uenigheten som vi ser i vedtakene mellom miljøsektoren og energisektoren. Dette er fordi at mens miljøaktører uttaler seg om det de er opptatt av eller har ansvar for i tilknytning til miljøhensyn, så har NVE et ansvar for et større spekter av hensyn som må veie inn i beslutningene. Dersom studien hadde trukket inn flere hensyn i analysen kunne det muligens ha ført til andre eller mer nyanserte funn i denne forbindelse. Dette kan blant annet antas på bakgrunn av at NVE i vedtaksdokumentene vurderer hensyn til vindforhold, nettilknytning og økonomi. Som det ene vedtaket i denne studien viser var også økonomi grunnlag for ikke å gi konsesjon. Også i saken fra Egersund blir det satt forbehold om nettkapasitet i forbindelse

med konsesjonen som gis (NVE, 2011). Dette indikerer at disse forholdene er viktige i vurderingene. En analyse som trekker inn alle disse hensynene ble imidlertid vurdert til å være for omfattende med tanke på studiens begrensninger i omfang og tid.

Studien har hatt fokus på tre sentrale aktører som inngår i saksområdet om vindkraft i konsesjonsprosessen. Også de valgene som er tatt i den forbindelse vil ha implikasjoner. Jeg har her hatt fokus på hvordan disse aktørene er deltakere i saksområdet, og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for dette, og for hvordan de har mulighet til å påvirke vedtak. I den forbindelse har jeg tatt opp hvordan kunnskap spiller inn på aktørenes påvirkningsmuligheter. Koblingen mellom aktører og kunnskap kunne imidlertid gjennom en slik studie fått mer fokus. For eksempel kunne man med bakgrunn i direktoratets relevans i konsesjonsprosessen tatt opp hvordan disse er preget av ulike profesjoner, og hvordan dette kan påvirke utfall. En slik studie ville vært i tråd med blant annet Slagstad (2008) sin ide om kunnskapsregimer som blir styrende for utforming av politikk. Denne vinklingen ville krevd en annen type datamateriale, og kunne gitt andre perspektiver på kunnskapens rolle i diskurser og saksbehandling, noe som denne studien så vidt antyder at er viktig.

En tredje mulighet for å se saksområdet gjennom et annet perspektiv ville vært å studere diskursen i vindkraftsaken gjennom et større fokus på diskursene utenfor konsesjonsprosessen. I denne studien er dette en del av konteksten, men som analysen viser er disse viktige for å forstå det som skjer i konsesjonsprosessen. Dersom de diskursene som påvirker konsesjonsprosessen hadde blitt analysert i mer omfattende grad kunne det dermed bidratt til å gi et mer forklarende perspektiv på hva som regulerer konsesjonsprosessen og de følgene en bestemt diskursiv påvirkning gir.

### **8.3 Teoretiske implikasjoner**

Denne studien har basert seg på en diskurstilnærming, både i konkret analyse av tekst, og som et teoretisk rammeverk. Med andre ord har diskurs vært sentralt både i teori og metode. En fordel med diskursanalyse er at denne tilnærmingen åpner opp for hvordan saksområder konstrueres på bestemte måter og dermed åpner og lukker for hva som er relevante hensyn og ikke (Jørgensen & Phillips, 1999, Mills). I politiske studier er dette blitt relevant, særlig på grunn av at det i stor grad skjer gjennom språk og tekster, og fordi språk og tekster har en viktig plass i politikk og byråkrati (Asdal, 2011, Hajer, 1993).

Valget av en diskurstilnærming ble gjort på grunnlag av at saksområdet som studeres her er preget av mange motstridende hensyn. Diskursanalyse har vist seg å være en fruktbar tilgang fordi den har fått frem hvorfor det er uenighet i vurderingene av vindkraftkonsesjoner selv om håndteringen av disse tar sikte på å ivareta alle hensyn. Dette er særlig interessant fordi det i saksområdet finnes ulike aktører som har ulike forutsetninger for å påvirke, ulike interesser som de handler ut ifra, og ulike oppfatninger om sentrale elementer i saksområdet, som igjen er resultat av bestemte innramminger. Valget av Foucault som utgangspunkt for teori ble gjort på grunn av den relevansen denne teorien har for studier av kunnskap og makt i diskurser. En utfordring har vært å koble denne teorien, som har et vitenskapsteoretisk preg, til mer konkret relevans for en politisk studie. Dette har jeg løst gjennom å kombinere Foucault med andre forfattere innenfor tradisjonen som bruker diskurs i studier av politikk, blant annet John Dryzek, Joseph Szarka og Maarten Hajer. I tillegg har det vært fruktbart å knytte diskursteorien til en aktør-struktur tilnærming, som har gitt en dimensjon som belyser hvordan diskurser kommer til uttrykk i fysiske strukturer.

Når valget om diskursanalyse ble tatt, var den største utfordringen å finne en god måte å gjøre dette i praksis. Mye av litteraturen skriver om hva diskurs er og hva man oppnår med å bruke diskursanalyse, men mindre om hvordan man gjennomfører slike analyser av tekster. Bruken av diskursindikatorer som er inspirert av Tellmann (2012) og som metodekapittelet presenterer har derfor vært en nyttig måte å gjøre en slik analyse på. I tillegg har Jørgensen & Phillips (1999) gitt en god innføring i hvordan diskursanalyse kan kombinere tekster og den rammen de inngår i.

Saksområdet om fornybar energi kunne også med stor nytteverdi blitt studert gjennom andre teoretiske tilnærminger. Blant annet kunne en institusjonell tilnærming vært relevant i studien av saksområdet fornybar energi og hvordan hensyn her danner grunnlag for beslutninger. Dette finner jeg relevant ut fra en definisjon av politiske institusjoner som sier at disse definerer rettigheter og plikter, distribuerer fordeler og ulemper, og skaper autoritet til å ta bestemmelser og løse konflikter gjennom bestemte regler og praksiser (March & Olsen, 2006:7).

Policy-sirkelen (Howlett, Ramesh, Perl, 2009) kan også være en nyttig innfallsvinkel til dette saksområdet. Som sagt kan vindkraftutbygging ses som implementeringen av en større energi-

og klimapolitikk, og dette åpner for en implementeringsstudie, som kunne belyst hvordan dette tiltaket gjennomføres. Med konsesjonsprosessen i fokus fremstår blant annet top-down/bottom-up som en interessant tilnærming på grunn av det mangfoldet av aktører som er involvert. Saksområdet åpner også for å trekke inn andre ledd fra sirkelen. Blant annet kunne det vært fruktbart å studere hvordan fornybar energi og vindkraft er kommet inn i politikken gjennom agendasetting og politikkformulering, særlig siden denne studien har vist hvordan dette henger sammen med føringer utenfor den norske politikken.

#### 8.4 Studiens begrensninger

Utgangspunktet for studien har vært at jeg har brukt en tilnærming til fornybar energi og vindkraft som et saksområde der energisektoren og miljøsektoren er sentrale og der disse kjemper om å definere saken. Dette er relevant fordi disse sektorene er delaktige i å ramme inn saksområdet gjennom konsesjonsprosessen, og her foregår det et forsøk på å forene motstridende hensyn. I tillegg har tilnærmingen tjent som et nyttig utgangspunkt fordi det har gitt mulighet til å avgrense diskurser i saksområdet på en nyttig og fruktbar måte, noe som er viktig for å kunne spore eller kartlegge diskursive strukturer og formasjoner (Jørgensen & Phillips, 1999). På den andre siden så kan en slik inndeling og avgrensning føre til at noen momenter blir definert ut. Her har jeg for eksempel ikke hatt fokus på den næringspolitiske sektoren som også kunne vært relevant. I tillegg er en bakside ved inndelingen at den kan føre til en forenkling av saken. Særlig har jeg erfart her at dette var tilfellet for fylkeskommunen, som her ble definert som en miljø-politisk aktør, selv om denne også har interesser som samsvarer med energisektoren i utbygging av vindkraft.

Studiens diskursanalyse har basert seg på dokumenter fra konsesjonsprosessen, noe som har vært fruktbart, særlig fordi det har fått frem hva ulike aktører har vektlagt i vindkraftspørsmål. Det jeg har sett underveis i studien er at flere av de dokumentene som er brukt som data i kapittel 6, blant annet ”Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg” og fylkesdelsplanen for vindkraft, også kunne vært nyttige å gjøre en mer konkret diskursanalyse av. En generell observasjon jeg har gjort ut fra disse og fra andre tekster og artikler fra media er at begrepet om fornybar energi er blitt en viktig del av diskursen om energi, og ser ut til å bidra til å legitimere ulike inngrep og energiproduksjon.

Den største svakheten ved oppgaven vurderer jeg at er knyttet til utvalg, i hovedsak i avgrensningen eller utvalget av spesifikke deler av de dokumentene som inngår i den konkrete diskursanalysen. De valgene som er tatt om dette utvalget er gjort med bakgrunn i relevans for problemstillingen, men siden det er et begrenset utvalg av hensyn som er trukket inn i analysen er det grunn til å anta at andre valg i den forbindelse kunne gitt et annet resultat, eller i det minste et bredere bilde. Særlig siden NVE vurderer andre hensyn enn natur, og trekker disse inn i de samlede vurderingene. Dette betyr at slutningene som tas i denne studien må ses i lys av dette. Det som er funnet i denne studien bidrar i midlertid til å gi et visst bilde av hvordan miljøhensyn blir oppfattet i disse sakene, og hvordan sektoransvar spiller inn i beslutninger.

### 8.5 Muligheter for videre forskning

Denne studien har ikke hatt fokus på hvordan partipolitiske føringer og den løpende politikken har spilt en rolle for saksområdet, og det er noe som kunne vært interessant å utrede nærmere. Dette er særlig relevant når vi nå (desember 2013) har hatt et nylig regjeringsskifte, og hvor den nye olje- og energiministeren uttaler at utredninger av naturhensyn tar for stor plass i utbyggingssaker for strømmnett, og at naturvern bør få mindre betydning enn det gjør i dag (Sand & Zondag, 2013).

Studien har vist at satsningen på fornybar energi som er satt i gang av mål fra EU fører til at det gis konsesjoner til vindkraft som i stor grad begrunnes med fornybar energi, og tillater bruk av natur i denne forbindelse. Studien stopper imidlertid her, og tar ikke opp hva som skjer etter at konsesjon er blitt gitt. Jeg har valgt en tilnærming til studier av utbygging som jeg tror gir et nyttig bidrag til feltet, siden det finnes flere studier av konkrete utbyggingssaker og de utfordringer som oppstår der. Når det er sagt er det min vurdering at det kan være nyttig å i fremtiden å skifte fokus fra utbyggingene av vindkraftverk, og frem mot det som skjer etterpå. En viktig faktor for at fornybarmålene skal nås, er at konsesjoner som nå gis faktisk fører frem til produksjon av energi, og det er flere forhold som spiller inn på hvordan dette lykkes. Viktige forhold knyttet til bygging av energianlegg er blant annet nettkapasitet, økonomi, og miljøutfordringer i utbyggingsprosessen. Flere av disse faktorene var aktuelle tema på NVEs vindkraftseminar 2013. (Sanderud, 2013, NVE, 2013a, Evjen, 2013, Colman, Flydal & Ryvarden, 2013). De målene som styrer den utbyggingen som skjer i dag er rettet frem mot 2020, og dette åpner for en mulighet for å undersøke hva som ligger til rette av

rammebetingelser for at disse målene skal nås, og for at den fornybare energien får ønsket effekt i kraftsystemet, i tillegg til hvordan målsetningene videreføres etter 2020.



## Litteraturliste

### Bøker

- Amdam, R. (2012) Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. I Aarsæther, N. et. al. (red) *Utfordringer for norsk planlegging* Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget. (273-290)
- Asdal, K. (2011) *Politikkens natur – naturens politikk* Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen H. O., Læg Reid, P., Roness, P. G. (2007) *Forvaltning og politikk* Oslo, Universitetsforlaget.
- Dryzek, J. S. (2005) *The politics of the earth. Environmental Discourses* New York, Oxford University Press.
- Edelman, M. (1964) *The symboli uses of politics* University of Illinois Press, Chicago.
- Elster, J. (1989) *Vitenskap og politikk* Oslo, Universitetsforlaget.
- Falleth, E. & Hanssen, G. S. (2012) Medvirkning i planlegging. I Aarsæther, N. et. al. (red) *Utfordringer for norsk planlegging* Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget. (187-203).
- Fimreite, A. L. & Grindheim, J. E. (2007) *Offentlig forvaltning* Oslo. Universitetsforlaget. 2. Utgave.
- Foucault, M. (1989) *The archaeology of knowledge* London, Routledge.
- Gran, T. (2012) *Vitenskap i praksis – metoder i forskning på harde og sosiale fakta* Oslo, Abstrakt Forlag.

Grimen H. & Molander, A. (2008) Profesjon og skjønn I Molander, A. & Terum, L. I. (red). *Profesjonsstudier* Oslo, Universitetsforlaget (179-196).

Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder* Bergen, Fagbokforlaget.

Hajer, M. A. (1993) Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Great Britain. I Fischer, F. & Forester, J. red. *The argumentative turn in policy analysis and planning* London, UCL Press s. 43-76.

Halvorsen, K. (2008) *Å forske på samfunnet – en innføring i samfunnsvitenskapelig metode* Oslo, Cappelen Akademisk Forlag.

Halvorsen, T. (2010) Politics and knowledge – the interplay between the Research University, Democracy and Academic Freedom. I Alemu, K. B., Halvorsen, T. & Mwiandi, M. (2010) *Shaping Research Universities in the Nile Basin Countries*. Kampala, Fountain Publishers 236-256.

Hanf, K. & Jansen A. (1998) Environmental policy – the outcome of strategic action and institutional characteristics. I Hanf, K. & Jansen A. (red.) *Governance and environment in Western Europe. Politics, policy and administration* Harlow, Longman. 1-16.

Heywood, A. (2004) *Political theory – an introduction* New York, Palgrave Macmillan. 3. Edition

Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009) *Studying public policy – policy cycles and policy subsystems* New York, Oxford University Press.

Jansen, A. (1989) *Makt og miljø – Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge* Oslo, Universitetsforlaget.

King, G., Keohane, R. O., Verba, S. (1994) *Designing social inquiry* New Jersey, Princeton University Press

- Mathisen, W. C. (2003) *Kunnskapsmakt og miljøpolitikk* Rapportserien, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, Nr. 58 – april 2003.
- Mathisen, W. C., Mydske, P. K., & Underdal, A. (2007) Markedstilpasning og internasjonalisering i miljøpolitikken. I Mydske, P. K., Claes, D. H. & Lie A. (red.) *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet* Oslo, Universitetsforlaget 161-181.
- Mills, S. (1997) *Discourse* New York, Routledge.
- Mills, S. (2003) *Michel Foucault* New York, Routledge.
- Pløger, J. (2012) Planlegging, kunnskap og makt. I Aarsæther, N. et. al. (red) *Utfordringer for norsk planlegging* Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget. (256-272).
- Reitan, M. (2001) Den nye miljøpolitikken og de etablerte institusjonene. I Tranøy, B. S. & Østerud, Ø. red. *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo, Gyldendal 454-480.
- Scott, J. C. (1998) *Seeing like a state – How certain schemes to improve the human condition have failed* Yale University Press, New Haven and London
- Slagstad, R. (2008) Profesjoner og kunnskapsregimer I Molander, A. & Terum, L. I. (red.) *Profesjonsstudier* Oslo, Universitetsforlaget (54-68)
- Stryken, A. C. (2013) *Klimahistorie og klimapolitikk* Oslo, Dreyers Forlag.
- Thele, F. (2008) Vindkraft i motvind – kontroversen om Havsul-prosjektene. I Hanson, J. og Wicken, O. (red.) *Rik på natur – Innovasjon i en ressursbasert kunnskapsøkonomi* Bergen, Fagbokforlaget 96-119.
- Tjora, A. (2012) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* Oslo, Gyldendal 2. Utgave.
- Vågan, A. & Grimen, H. (2008) Profesjoner i maktteoretisk perspektiv. I Molander, A. & Terum, L. I. (red) *Profesjonsstudier* Oslo, Universitetsforlaget.

Wicken, O. (2008) Manna fra himmelen eller kunnskapsbaserte produkter? I Hanson, J. og Wicken, O. (red.) *Rik på natur – Innovasjon i en ressursbasert kunnskapsøkonomi* Bergen, Fagbokforlaget 25-42.

Østerud, Ø. (2007) (red.) *Statsvitenskapelig leksikon* Oslo, Universitetsforlaget.

Aarsæther, N. Og Hagen, A. (red) (2001) *Planlegging.no!* Oslo, Kommuneforlaget.

## Artikler

Bodsberg, K., Selboe O. K. & Sjong, M. L. (2012) Fornybarsatsning og naturmiljø I PLAN 3-4, 2012

Feindt, P. H. & Oels, A. (2006) Does discourse matter? Discourse analysis in environmental policymaking, *Journal of environmental Policy & Planning*, 7:3, 161-173.

Gjerald, O. I. (2012) Frå forretningsidé til realisering for Norske vindkraftprosjekt. Er konsesjonsprosessen ei hindring for norsk vindkraftutbygging? *Nordiske Organisasjonsstudier* 14 (1), s. 51-76.

Hajer, M. & Versteeg, W. (2006) A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of environmental policy and planning*. 7:3, 175-184.

March J. G. & Olsen, J. P. (2006) Elaborating the new institutionalism. I Rhodes, R. A. W. Et. al. (red) *The Oxford handbook of political institutions* Oxford, Oxford University Press (3-20)

Mathisen, W. C. (1997) *Diskursanalyse for statsvitere – hva, hvorfor, hvordan* Forskningsnotat, 1997 Nr. 1. Oslo, UiO – Institutt for statsvitenskap.

Ryland, E. (2010) Danish wind power policy: domestic and international forces. *Environmental Politics*. 19:1, 80-85.

Szarka, J. (2004) Wind power, discourse coalitions and climate change: breaking the stalemate? *European Environment* 14 s. 317-330.

Tellmann, S. M. (2012) The constrained influence of discourses: the case of Norwegian climate policy *Environmental Politics* 21:5, 18 s. 734-752.

Toke, D., Breukers, S. & Wolsink, M. (2006) Wind power deployment outcomes: How can we account for the differences? *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 12, 1129-1147.

Wolsink, M. (2007) Planning of renewable schemes Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation. *Energy Policy* 35, 2692-2704.

### Avhandlinger og Rapporter

Buan, I. F., Eikeland, P. O., & Inderberg, T. H. (2010) *Rammebetingelser for utbygging av fornybar energi i Norge, Sverige og Skottland – Sammenligning av faktorer som motiverer metoder og investeringer*. FNI Report 6/2010, Lysaker, Fritjof Nansens Institutt.

Fornybar energi (2007) Informasjonshefte. NVE, Enova, Forskningsrådet, Innovasjon Norge.

Grøndahl, Ø. N. (1997) *Fristilling og politisering* Akademisk avhandling, LOS-rapport, Universitetet i Bergen.

### Offentlige Dokumenter

Aas (2010) Strategi for NVE 2010-2014 Veileder. Oslo Norges vassdrags og energidirektorat  
Tilgjengelig fra

<http://www.nve.no/Global/Publikasjoner/Publikasjoner%202010/Strategi%209%20Web.pdf>

Miljøverndepartementet (2000-2001) *Friluftsliv – ein veg til høgare livskvalitet* St. Meld. nr. 39 (2000-2001) Det kongelige miljøverndepartement. Oslo. Tilgjengelig fra

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/md/dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/20002001/stmeld-nr-39-2000-2001-/1.html?id=194964>

Miljøverndepartementet (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* St. Meld. nr. 21 (2004-2005) Det kongelige miljøverndepartement. Oslo. Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/20042005/Stmeld-nr-21-2004-2005-.html?id=406982>

Miljøverndepartementet (04.03.2005) *Tiltak for helhetlig og langsiktig vindkraftutbygging* Brev. Oslo, Det kongelige Miljøverndepartement. Tilgjengelig fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte\\_brev/2005/tiltak-for-helhetlig-og-langsiktig-vindk.html?id=91574#](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2005/tiltak-for-helhetlig-og-langsiktig-vindk.html?id=91574#) (Nedlastet 16.01.2013)

Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet [MD & OED] (2007) *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg* Retningslinjer. Oslo. Det kongelige Miljøverndepartement & Det kongelige Olje- og energidepartement. Tilgjengelig fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/lover\\_regler/retningslinjer/2007/retningslinjer-for-vindkraft.html?id=472954](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/lover_regler/retningslinjer/2007/retningslinjer-for-vindkraft.html?id=472954)

Miljøverndepartementet (09.01.2009) *Godkjenning av fylkesdelsplan for vindkraft i Rogaland – ytre del*. Brev. Oslo, Det kongelige Miljøverndepartement. Tilgjengelig fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte\\_brev/2009/godkjenning-av-fylkesdelsplan-for-vindkra.html?id=542404](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2009/godkjenning-av-fylkesdelsplan-for-vindkra.html?id=542404) (Nedlastet 24.10.2013)

Miljøverndepartementet (2011) *Norske miljømål* Veiledning. Oslo, Det kongelige Miljøverndepartement. Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/norske-miljomal.html?id=659498>

NVE (2006) *Tysvær vindpark AS: Årvikfjellet vindkraftverk i Tysvær kommune. Behandling av søknad og konsekvensutredning. Bakgrunn for vedtak*. Bakgrunn for vedtak 19.12.2006. Oslo, Norges vassdrags- og energidirektorat. Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Konsesjonssaker/Vindkraft/>

NVE (2007) *Statskog SF - Soltuva vindkraftverk . Anmodning om å stille arbeidene i bero.*  
Brev 09.07.2007. Oslo, Norges vassdrags og energidirektorat.

NVE (2009) *Syv vindkraftverk i området Høg-Jæren/Dalane og Bjerkreim transformatorstasjon. Bjerkreim, Time, Hå og Gjesdal kommuner i Rogaland – Bakgrunn for vedtak.* Bakgrunn for vedtak 16.12.2009. Oslo, Norges vassdrags- og energidirektorat.

Tilgjengelig fra

<http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Konsesjonssaker/Vindkraft/>

NVE (2009b) *Prioriteringskriterier for konsesjonsbehandling av vindkraftprosjekter* Notat, Oslo, Norges vassdrags- og energidirektorat Tilgjengelig fra:

<http://www.nve.no/Global/Konsesjoner/Vindkraft/Rapporter%20og%20veiledere/Prioriteringskriterier%20vindkraft.pdf>

NVE (2010) *Norsk vind energi AS – søknad om konsesjon for Royrmyrå vindkraftverk*  
Bakgrunn for vedtak 06.05.2010 Oslo, Norges vassdrags- og energidirektorat. Tilgjengelig fra:

<http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Konsesjonssaker/Vindkraft/>

NVE (2011) *Norsk vind energi AS – Egersund vindkraftverk. Sammenfatning av høringsuttalelser og bakgrunn for vedtak.* Bakgrunn for vedtak 01.12.2011 Oslo, Norges vassdrags- og energidirektorat. Tilgjengelig fra

<http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Konsesjonssaker/Vindkraft/>

NVE (2013) *Bakgrunn for vedtak* Bakgrunn for vedtak 26.06.2013 Oslo, Norges vassdrags- og energidirektorat. Tilgjengelig fra:

<http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Konsesjonssaker/Vindkraft/>

Olje og energidepartementet (2007) *Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat*  
Oslo, Det kongelige Olje- og energidepartement. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/tildelingsbrev-og-tilsagnsbrev/norges-vassdrags--og-energidirektorat-nv.html?id=445820>

Olje og energidepartementet (2008) *Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat*  
Oslo, Det kongelige Olje- og energidepartement. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/tildelingsbrev-og-tilsagnsbrev/norges-vassdrags--og-energidirektorat-nv.html?id=445820>

Olje og energidepartementet (2009) *Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat*  
Oslo, Det kongelige Olje- og energidepartement. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/tildelingsbrev-og-tilsagnsbrev/norges-vassdrags--og-energidirektorat-nv.html?id=445820>

Olje og energidepartementet (2010) *Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat*  
Oslo, Det kongelige Olje- og energidepartement. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/tildelingsbrev-og-tilsagnsbrev/norges-vassdrags--og-energidirektorat-nv.html?id=445820>

Olje og energidepartementet (2011) *Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat*  
Oslo, Det kongelige Olje- og energidepartement. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/tildelingsbrev-og-tilsagnsbrev/norges-vassdrags--og-energidirektorat-nv.html?id=445820>

Olje og energidepartementet (2012) *Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat*  
Oslo, Det kongelige Olje- og energidepartement. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/tildelingsbrev-og-tilsagnsbrev/norges-vassdrags--og-energidirektorat-nv.html?id=445820>

Rogaland fylkeskommune (2007) *Fylkesdelsplan for vindkraft i Rogaland – ytre del*

Regionalplan. Stavanger, Rogaland fylkeskommune. Tilgjengelig fra:

<http://www.rogfk.no/Planer-og-prosjekter/Regionalplaner/Fylkesdelplan-for-vindkraft-i-Rogaland>

**Lover**



Energiloven (1990) Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. av 29. Juni 1990 nr. 50. Tilgjengelig fra:

<http://www.lovdata.no/all/nl-19900629-050.html> (Nedlastet 24.10.2013)

Naturmangfoldloven (2009) Lov om forvaltning av naturens mangfold av 19. Juni 2009 nr. 100. Tilgjengelig fra:

[http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100?q=lov%20om%20naturmangfold\\*](http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100?q=lov%20om%20naturmangfold*)

Plan og bygningsloven (2012) Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. Juni 2008 nr. 71. Tilgjengelig fra:

[http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=Planlegging%20og%20vedtak%20skal%20sikre\\*](http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=Planlegging%20og%20vedtak%20skal%20sikre*) (Nedlastet 28.11.2013)

Olje- og energidepartementet (2000-2001) *Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven)* Ot prp. nr. 56 (2000-2001) Oslo, Det kongelige Olje- og energidepartement. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/regpubl/otprp/20002001/otprp-nr-56-2000-2001-.html?id=164657> (Nedlastet 24.10.2013)

## **NVE vindkraftseminar**

Bråten, J. (17.06.2013) *Vi må starte nå og vi må ha et langsiktig perspektiv* Statnett.

Powerpoint-presentasjon fra NVEs vindkraftseminar [Internett] Tilgjengelig fra

<http://www.nve.no/no/Om-NVE/Presentasjoner-fra-NVE-arrangement/NVEs-vindkraftseminar-2013/>

Colman, J. E., Flydal, K. & Ryvarden, L. (18.06.2013) *Ikke legg Lista for lavt!*

NaturRestaurering Powerpoint-presentasjon fra NVEs vindkraftseminar [Internett]

Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Om-NVE/Presentasjoner-fra-NVE-arrangement/NVEs-vindkraftseminar-2013/>

Dahl, R. (18.06.2013) *Vindkraft og vindkraftutbygging – hvor står naturforvaltningen*

Direktoratet for naturforvaltning. Powerpoint-presentasjon fra NVEs vindkraftseminar

[Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Om-NVE/Presentasjoner-fra-NVE-arrangement/NVEs-vindkraftseminar-2013/>

Evjen, K. (18.06.2013) *NVEs miljøtilsyn – rolle, oppgave og erfaringer* NVE Miljøtilsynet. Powerpoint-presentasjon fra NVEs vindkraftseminar [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Om-NVE/Presentasjoner-fra-NVE-arrangement/NVEs-vindkraftseminar-2013/>

Gundersen, M. H. (17.06.2013) *Elsertifikatmarkedet – på vei mot kontrollstasjon* NVE – seksjon for fornybar energi. Powerpoint-presentasjon fra NVEs vindkraftseminar [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Om-NVE/Presentasjoner-fra-NVE-arrangement/NVEs-vindkraftseminar-2013/>

Naas-Bibow, J. (2013) *Vertskommuneavtaler: Knipne utbyggere eller kravstore kommuner?* Powerpoint-presentasjon fra NVEs vindkraftseminar [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Om-NVE/Presentasjoner-fra-NVE-arrangement/NVEs-vindkraftseminar-2013/>

Norges vassdrags- og energidirektorat (17.06.2013a) *Nettilknytning som Joker Nord* NVE Powerpoint-presentasjon fra NVEs vindkraftseminar [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Om-NVE/Presentasjoner-fra-NVE-arrangement/NVEs-vindkraftseminar-2013/>

Sanderud, P. (17.06.2013) *Fornybarmålene og vindkraft* NVE. Powerpoint-presentasjon fra NVEs vindkraftseminar [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Om-NVE/Presentasjoner-fra-NVE-arrangement/NVEs-vindkraftseminar-2013/>

## Internettkilder

Berthelsen, O. (2013) *Olje og energidepartementet* Regjeringen [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed.html?id=750> (Nedlastet 04.12.2013).

Birol, F. (25.11.2013) IEA (sitat) [Internett] Tilgjengelig fra

<https://twitter.com/SVHeikki> (Nedlastet 26.11.2013)

Direktorat for naturforvaltning (10.07.2012) *Konsekvenser for miljøet* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.dirnat.no/content/500042286/Konsekvensar-for-miljoet> (Nedlastet 10.12.2012)

Enova (2012) *Formål* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.enova.no/om-enova/rammebetingelser/57/0> (Nedlastet 29.10.2012)

Europaportalen (20.12.2011) *Fornybardirektivet en del av EØS-avtalen* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/aktuelt/nyheter/2011/fornybardirektivet-en-del-av-eos-avtalen.html?id=693492> (Nedlastet 14.03.2013)

European Commission (10.11.2012) *The EU climate and energy package* [Internett] Tilgjengelig fra [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm) (Nedlastet 14.03.2013)

Fremo, S. (2013b) Utbygging tross miljøkonflikter *Nationen* 10. Mars 2013 [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nationen.no/2013/03/10/naring/vindkraftutbygging/vindkraft/miljo/miljokonflikte/r/7987740/>

Hervik, A. Hoel, M. Holtmark B. (2011) Vindkraft er en stor feilsatsing *Aftenposten* 19. Oktober 2011 [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Vindkraft-er-en-stor-feilsatsing-6378297.html> (Nedlastet 23.11.2013)

Lorentsen, H. M. (2013) – Lofoten og Vesterålen fremstilles som et U-land av oljetilhengerne *NRK* 26.02.2013 [Internett] Tilgjengelig fra <http://nrk.no/nyheter/distrikt/nordland/1.10926718> (Nedlastet 26.02.2013)

Miljødirektoratet (01.07.2013a) *Om miljødirektoratet* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.miljodirektoratet.no/no/Om-Miljodirektoratet/> (Nedlastet 02.10.2013)

Miljødirektoratet (2013, b) *Myndigheita og ansvaret til direktoratet* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Energi/Direktoratets-rolle-myndighet-og-ansvar/> (Nedlastet 02.10.2013)

Miljødirektoratet (2013,c) *Tematisk konfliktvurdering av vindkraftverk TKV* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Energi/Vindkraft/Tematisk-konfliktvurdering-av-vindkraftverk-TKV/> (Nedlastet 02.10.2013)

Miljødirektoratet (2013d) *Vindkraft* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Energi/Vindkraft/> (Nedlastet 02.10.2013)

Miljødirektoratet (13.06.2013e) *Vindkraft og miljømål* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Energi/Vindkraft/Vindkraft-og-miljomal/> (Nedlastet 02.10.2013)

Norges vassdrags- og energidirektorat (13.02.2009 a) *Saksgang* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Vindkraft-2/Saksgang/> (Nedlastet 25.09.2012)

Norges vassdrags- og energidirektorat (13.02.2009 b) *Saksgang* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Vindkraft-2/Saksgang/?Trinn=2> (Nedlastet 25.09.2012)

Norges vassdrags- og energidirektorat (13.02.2009 c) *Saksgang* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Vindkraft-2/Saksgang/?Trinn=3> )Nedlastet 25.09.2012)

Norges vassdrags- og energidirektorat (13.02.2009 d) *Saksgang* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Vindkraft-2/Saksgang/?Trinn=4> (Nedlastet 25.09.2012)

Norges vassdrags- og energidirektorat (13.02.2009 e) *Saksgang* [Internett] Tilgjengelig fra

<http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Vindkraft-2/Saksgang/?Trinn=5> (Nedlastet 25.09.2012)

Norges vassdrags- og energidirektorat (06.09.2011 a) *Elsertifikater* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Kraftmarked/Elsertifikater/> (Nedlastet 03.10.2012)

Norges vassdrags- og energidirektorat (04.07.2011b) *Om NVE* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.nve.no/no/Om-NVE/> (Nedlastet 22.11.2012).

Nynorsk pressekontor (20.02.2013) *Rekordmange nye vindmøller* [Internett] Tilgjengelig fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05513120130220KOPI130220103149KI&serviceId=2> (Nedlastet 28.11.2013).

Regjeringen (05.03.2007) ”*Vår felles framtid*” fyller 20 år [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/nyheter/2007/var-felles-fremtid-fyller-20-ar.html?id=456402> (Nedlastet 04.02.2013)

Regjeringen (21.01.2008) *Høyere støtte til vindkraft skal gi rask vindkraftutbygging* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/presSESenter/pressemeldinger/2008/Hoyere-stotte-til-vindkraft-skal-gi-rask.html?id=497529> (Nedlastet 12.01.2013)

Regjeringen (09.01.2009) *Første fylkesdelplan for vindkraft i Norge godkjent av Miljøverndepartementet* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/presSESenter/pressemeldinger/2009/forste-fylkesdelplan-for-vindkraft-i-nor.html?id=542396> (Nedlastet 26.10.2012)

Regjeringen (19.12.2011) *Fornybardirektivet en del av EØS-avtalen* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/presSESenter/pressemeldinger/2011/fornybardirektivet-en-del-av-eos-avtalen.html?id=667482> (Nedlastet 14.03.2013)

Regjeringen (2012a) *Miljøverndepartementet* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md.html?id=668> (Nedlastet 16.10.2012)

Regjeringen (2012b) *Ansvarsområder* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dep/ansvarsomraader.html?id=775> (Nedlastet 16.10.2012)

Regjeringen (2012c) *Energi* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/tema/energi.html?id=212> (Nedlastet 26.10.2012)

Regjeringen (2012e) *Enova SF* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dep/Tilknyttede-virksomheter/enova-sf.html?id=437531> (Nedlastet 29.10.2012)

Regjeringen (2012f) *Olje- og energidepartementet, Om departementet* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dep.html?id=755> (Nedlastet 18.12.2012)

Regjeringen (2012g) *Miljøverndepartementet, Om departementet* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dep.html?id=673> (Nedlastet 19.12.2012)

Rogaland fylkeskommune (2013a) *Om fylkeskommunen* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.rogfk.no/Om-fylkeskommunen> (Nedlastet 04.11.2013)

Rogaland fylkeskommune (2013b) *Fylkesdelplan for vindkraft i Rogaland* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.rogfk.no/Planer-og-prosjekter/Regionalplan/Fylkesdelplan-for-vindkraft-i-Rogaland> (Nedlastet 04.11.2013)

Oljedirektoratet (2011) (npd.no) *Om oljedirektoratet* [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.npd.no/no/Om-OD/> (Nedlastet 04.12.2013)

Sand, L. N. & Zondag, M. H. W. (2013) Regjeringen vil ha mindre utredning før kraftutbygging *NRK 3*. Desember 2013 [Internett] Tilgjengelig fra

<http://www.nrk.no/norge/vil-ha-mindre-kraftutredning-1.11392608> (Nedlastet 05.12.2013)

Statistisk sentralbyrå (SSB) (18.06.2013) *Nøkkeltall for energi og industri* [Internett]

Tilgjengelig fra

<http://www.ssb.no/energi-og-industri/nokkeltall> (Nedlastet 26.06.2013)

Stærk, B. (2013) Mens vi venter på klimaløsningen *Aftenposten* 15. April 2013 [Internett]

Tilgjengelig fra

<http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/Mens-vi-venter-pa-klimalosningen-7174593.html#.UWviKIKLlr4> (Nedlastet 15.04.2013)

## Vedlegg 1

### Intervjuguide – Rogaland fylkeskommune

#### Tema 1: Fylkeskommunens arbeid med vindkraft

- **Hva er regionalplanavdelingens ansvar og arbeidsoppgaver knyttet til vindkraftutbygging?**
- Hvilken kompetanse kreves for å jobbe med vindkraftspørsmål?  
Kunnskapsbasert kompetanse som blir avgjørende i arbeidet, eller er det byråkratisk gjennomføring av mål som kommer fra andre steder? (Politikk, andre nivå).
- Er den andre avdelinger som også arbeider med vindkraftspørsmål? Hvordan er eventuelt samarbeid mellom avdelinger?  
Er det ulike interesser som ligger til grunn hos de ulike? Sammenfatter regionalplanavdelingen dette?  
Hvordan balanseres ulike interesser?

#### Tema 2: Fylkeskommunens interesser i vindkraft

- **Hva er fylkeskommunens interesser i vindkraftutbygging?**
- Hva er fordeler ved vindkraft
- Hva er ulemper ved vindkraft
- Er dette uttrykt gjennom fylkespolitiske mål, eller henger det sammen med ansvar delegert fra andre nivå?
- Hvordan påvirker politiske interesser det løpende arbeidet med vindkraftspørsmål?
- FDP-vind beskriver mål knyttet til energiforsyning og miljøvennlig energi, samt bevaring av natur og kulturverdier, men ser ut til å prioritere natur og kulturverdier først, gjennom å opprette nei-områder for vindkraft.  
Reflekterer dette Fylkeskommunens interesser i vindkraftutbygging?

#### Tema 3: Fylkesdelsplanen

- **Hvilket kunnskapsgrunnlag er planen utarbeidet på? Hva er det viktig å ha kunnskap om her, i et regionalt perspektiv?**



- **Hvilken kunnskap danner grunnlag for praksis?**  
 Egne undersøkelser (med fagutdannede utredere), andre instanser som har gjort dette?  
 Allerede etablerte databaser? Lokal, regional, nasjonal? Forskning om vindkraft, eller generell kunnskap om områdene?  
 Hvordan har retningslinjer for vindkraftverk vært gjeldende for planarbeidet?
- Har høringsinnspill bidratt til bredde i dette grunnlaget, og til bredde i hvilke interesser planen er grunnlagt på?
- Planen tar utgangspunkt i nasjonale mål for de ulike temaområdene? Er disse styrende for planen, eller bygger den på regional målsetninger. Er disse eventuelt sammenfallende?
  
- **Hva er fylkeskommunens erfaringer med bruk av fylkesdelsplanen? Hvordan fungerer den i forhold til formålet? (Hva er formålet?)**
- Hvordan bidrar planen til en helhetlig planlegging og vurdering av alle hensyn?
- Hvordan er samarbeid med kommuner når det gjelder planarbeid, dvs mellom FDP-vind og kommunens reguleringsplaner?
- Hvordan er erfaringen med bruk av FDP-vind inn mot konsesjonsprosessen, og i møte med nasjonale interesser bak vindkraftutbygging? Hvordan er dialog med sentrale myndigheter i den forbindelse?
- Kan man se noen forskjell på planlegging og lokalisering av vindkraftverk etter at planen ble vedtatt, med tanke på ja- og nei-områder?
- I hvilke ledd av prosessen er planen mest sentral/ hvor fungerer den best?  
 Tidlig planlegging eller i sluttvedtakene?
- Hva er erfaringer i fylkeskommunen med planens påvirkning i planlegging av vindkraftverk?  
 Verktøy for NVE/utbygger? Eller for å fremme FKs ønsker og interesser?

#### Tema 4: Høringsinstans i konsesjonssaker

Disse spørsmålene er i stor grad basert på konsesjonsvedtak som jeg bruker som datamateriale i studien.

- Hva er fylkeskommunen opptatt av når de uttaler seg i høringsrunden ved bygging av vindkraftverk?

- NVE fremholder regional kraftbalanse som en positiv konsekvens ved vindkraftutbygging. Hvordan forholder FK seg til dette hensynet?
- FDP-vind ser ut til å ha bred støtte ved at mange høringsaktører bruker denne som grunnlag for sine uttalelser.  
Viser dette at kunnskapsgrunnlag i planen er relevant når det kommer til miljøinteresser?  
Det blir likevel gjort beslutninger på tvers av dette. Vitner det om ulike interesser på regionalt og nasjonalt nivå?
- Det blir påpekt at det er ulike konfliktgrader mellom konsekvensutredninger og FDP-vind i noen saker. Hva kan dette fortelle om kunnskapsgrunnlaget i planen?

## Vedlegg 2

### Intervjuguide NVE

#### Tema 1: Konesjonsprosessen generelt

Utover gangen i konsesjonsprosessen, og det som kommer frem i ”Bakgrunn for vedtak”, noen spørsmål om forhold rundt dette.

- Hvordan fungerer NVEs arbeid med konsesjonssaker? Gjennomføring i praksis?
- Hva er de viktigste oppgavene her?
- Hva skjer på møter og befaringer?
- Hva er utfordringer i prosessen? Spenningsforhold mellom saksbehandling og hensyn/mål?

#### Kunnskapsgrunnlag i saksbehandlingen

- hva slags kompetanse kreves her?
- hvordan tilegner NVE seg kunnskap som er relevant for saksbehandling
- Gjør NVE egne utredninger?
- Bruk av databaser?
- Hvordan foregår vurderinger rundt skjønsmessige forhold?

#### Tema 2: Politiske målsetninger (Fag vs politikk)

- Beskriv viktige målsetninger i forbindelse med vindkraftutbygging?
- Hvordan arbeides det med å balansere ulike målsetninger?
  - o standardiserte metoder?
  - o Samhandling med andre aktører?
- Hvordan fungerer samhandling med OED?
- Er det bestemte områder hvor det er mye kontakt, og andre områder hvor NVE jobber mer selvstendig?
- Har NVE egendefinerte mål i arbeidet med vindkraft?
- Klima og fornybar – målsetninger er blitt mer fremtredende de senere år? Påvirker dette arbeid med vindkraft – hvordan? Har det skjedd en utvikling/endringer?
- Hvordan jobber NVE for å gjennomføre mål?

- Hvordan er konsesjonsbehandlingen ledd i en større politikk, hvordan kommuniseres politiske mål inn i prosessen og preger hensyn?

-

#### Miljøpolitiske hensyn i NVE

- Hvordan arbeider NVE med miljøpolitiske spørsmål?
- Hvilke hensyn oppleves som viktig her?
- Hvordan begrunnes dette, hvem bestemmer?
- Miljøspørsmål som kommer opp igjen og igjen, hvordan forholder NVE seg til dette?
  
- Refleksjon rund energi og miljøpolitiske hensyn som møtes i denne saken

#### Hvordan oppleves NVEs rolle?

- Politisk aktør?
- Faglig aktør?
- Saksbehandlingen i byråkratisk og demokratisk forstand innenfor dette?
- Erfaringer med arbeidet?

#### Samarbeid med andre aktører om miljøpolitiske hensyn

- Hvordan erfares samarbeid med miljøpolitiske aktører i forbindelse med vindkraftspørsmål? Enten gjennom konsesjonsprosessen eller utenfor denne?
- Høringer
- FDP
- Konfliktvurderinger?
- Hvordan samhandler aktørene?
- Hvem deltar i dette?
- Ulike kontaktflater med miljømyndigheter?
- Foregår det læring og utveksling av erfaring mellom de?
- Energimyndighet som ansvarlig for miljøhensyn? Hva bidrar dette til?

#### Helhetlig vurdering av alle hensyn

- Uenigheter mellom sentrale aktører? Om hva?
- Hvordan gjøres avveininger mellom ulike syn på miljøkonsekvenser?

- Formelle innspill vs mer uformelle høringsuttalelser.

#### Utfall i sakene

- hva avgjør
- finnes det noen absolutte kriterier

#### Påvirkningsmuligheter fra andre aktører

- I hvilke deler av prosessen er det mest påvirkning fra andre aktører?
- Samhandling med andre aktører utenfor prosessen? Hvordan? Er det noen som aktivt jobber for å påvirke gjennom lobby/andre kanaler?
- høringer: er det i forbindelse med melding eller selve søknad man har størst påvirkningskraft

#### Miljøtilsynet og avbøtende tiltak

- hvordan vurderes disse som nyttige for å kompensere for miljøinngrep