

Green Energy

But at What Cost to Ontario's Cultural Heritage Landscapes?

by Carolyn Quinn and James Careless

View across Lake Ontario from Kingston to Wolfe Island shows only a few of its 89 wind turbines. The Cathcart Martello Tower, a Classified Federal Heritage Building, is in the foreground.

L'énergie verte

À quel coût pour les paysages du patrimoine culturel de l'Ontario?

par Carolyn Quinn et James Careless



Vue du lac Ontario et de l'île Wolfe, depuis Kingston. On y aperçoit quelques-unes des 89 éoliennes de l'île. À l'avant-plan : la tour Martello Cathcart, édifice fédéral du patrimoine classé.

Photo : Sharon Williams



In 2009, the Government of Ontario enacted the *Green Energy Act* (GEA) to expand renewable energy generation and encourage energy conservation in the province by making it easier for industry to bring renewable energy projects to fruition. One result is that by October of this year, over 6,700 onshore wind turbines had either been installed or approved for development. Much has been written about wind farms, both positive (the ecological advantages) and negative (reported detrimental health effects), but increasingly, communities are taking a stand against them on cultural and heritage grounds. The visual impact of massive wind turbines is destroying what for many represent important cultural heritage landscapes worthy of conservation.

View of the unblemished pastoral landscape of Amherst Island, Ontario.

Le paysage bucolique immaculé de l'île Amherst, en Ontario.

Amherst Island in Lake Ontario is a case in point. Included on the Heritage Canada Foundation's 2013 Top Ten Endangered Places List, the small isolated island just west of Kingston, accessible only by ferry, is a cultural and natural heritage treasure that has remained almost unchanged over the past 100 years. It is also the site of a planned Algonquin Power/Windlectric wind farm that will see 36 turbines—soaring 51 storeys high—spread across the island.

“People often remark that as soon as they drive off the ferry they have gone back in time,” said Andrea Cross, island resident and member of the Association to Protect Amherst Island. “Building more than 30 industrial wind turbines from one end of the island to the other will destroy the heritage landscape vistas and damage historic structures.”

And appealing a wind farm project can be costly. In Alberta, appeals to environmental review tribunals are substantially subsidized by project developers (by order of the Alberta Utilities Commission, developers pay a portion of appellatant costs in advance, according to need). But in Ontario, where turbines are much closer to rural neighbourhoods, local groups must raise tens of thousands of dollars to cover legal costs for each appeal, and to challenge the Ontario environment ministry as well as wind technology companies.

Last May, in response to a growing and increasingly vocal “Unwilling Host”

En 2009, l'Ontario a adopté la *Loi sur l'énergie verte* (LEV) visant à accroître la production d'énergie renouvelable et à encourager la conservation d'énergie dans la province. Elle facilite la réalisation des projets d'énergie de l'industrie. Un des résultats en est qu'en octobre cette année, on recensait plus de 6700 éoliennes terrestres installées ou approuvées. Les parcs d'éoliennes ont fait couler beaucoup d'encre, que ce soit pour leurs avantages écologiques ou pour les effets nuisibles pour la santé qu'on leur attribue. Maintenant toutefois, c'est pour des motifs liés à la culture et au patrimoine qu'un nombre croissant de collectivités s'y opposent. D'immenses éoliennes gâchent d'importants paysages du patrimoine culturel que de nombreuses personnes estiment dignes d'être conservés.



Photo : Creative Commons

L'île Amherst, sur le lac Ontario, illustre bien le problème. Figurant au palmarès 2013 des 10 sites les plus menacés de la fondation Héritage Canada, la petite île isolée à l'ouest de Kingston, accessible uniquement par traversier, est un trésor du patrimoine culturel et naturel. Elle n'a pratiquement pas changé depuis plus de 100 ans. C'est là que l'entreprise Algonquin Power/Windlectric prévoit construire un parc de 36 éoliennes – d'une hauteur de 51 étages – réparties sur l'île.

« Les gens disent souvent que le moment où ils débarquent du traversier, ils ont l'impression de se plonger dans le passé », dit Andrea Cross, résidente de l'île et membre de l'Association de protection de l'île Amherst. « La construction de plus de 30 éoliennes industrielles d'un bout à l'autre de l'île détruira les panoramas patrimoniaux et endommagera des structures historiques. »

movement (64 municipalities have passed resolutions declaring themselves unwilling hosts of wind energy technology), the provincial government announced changes to the rules on green energy projects to give municipalities a greater say over the location of new wind and solar farms. Energy Minister Bob Chiarelli stated that developers of large energy projects will have to demonstrate a collaborative working relationship with municipalities before they can apply for approval from the Ontario Power Authority (OPA).

Prior to that change, developers could apply directly to the OPA without consulting municipalities. Public meetings were more about announcing approved or soon-to-be-approved projects, leaving many rural communities feeling power-



Illustration: County Coalition for Safe and Appropriate Green Energy

less and increasingly resentful.

The plan for increased consultation developed by the Independent Electricity System Operator and the OPA (the two Crown corporations that manage Ontario's electricity supply) was filed last August. In their report, the bodies recommended strengthening "processes for early and sustained engagement with local governments and the public." The report, however, does not go so far as to give them veto power, and the word "heritage" is conspicuously absent from its pages.

At first glance, this would seem to be good news for heritage-minded conservationists. Having a seat at the planning table certainly aligns with the *Standards and Guidelines for the Conservation of Historic Places in Canada*: "Visual impact assessments need to be integrated at an early stage in project planning so that

Contester un projet de parc d'éoliennes peut être coûteux. En Alberta, les appels auprès des tribunaux de l'environnement sont largement subventionnés par les promoteurs de projets (sur ordre de la Commission des services publics de l'Alberta, ils paient à l'avance une partie des coûts de l'appelant, en fonction des besoins). En Ontario, où les éoliennes sont érigées beaucoup plus près de quartiers ruraux, les groupes locaux doivent réunir des dizaines de milliers de dollars pour payer les frais juridiques de chaque appel. En outre, ils sont opposés au ministre ontarien de l'Environnement aussi bien qu'aux entreprises construisant les éoliennes.

En mai dernier, en réponse au mouvement de plus en plus répandu et de plus en plus bruyant « Unwilling Host » (64 municipalités ont adopté des résolutions se déclarant « hôtes malgré elles » d'éoliennes), le gouvernement provincial a annoncé des changements aux règles sur les projets d'énergie verte. Les municipalités auront ainsi davantage leur mot à dire sur l'emplacement des nouveaux parcs d'éolienne ou centrales solaires. Le ministre de l'Énergie Bob Chiarelli a affirmé que les promoteurs de grands projets de production d'énergie devront démontrer leur collaboration avec les municipalités avant de pouvoir demander l'approbation de l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO).

Auparavant, les promoteurs pouvaient s'adresser directement à l'OEO sans consulter les municipalités. Les rencontres publiques visaient davantage à annoncer des projets approuvés ou sur le point de l'être. De nombreuses municipalités rurales se sentaient impuissantes et étaient de plus en plus agacées.

Le plan visant à accroître la consultation mis au point par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité et l'OEO (les deux sociétés d'État qui gèrent l'offre d'électricité en Ontario) a été déposé en août dernier. Les organismes ont recommandé de renforcer les processus de dialogue précoces et soutenus avec les administrations locales et le public. Ils ne vont toutefois pas jusqu'à leur accorder un droit de veto, et le mot « patrimoine » brille par son absence de leur rapport.

De prime abord, le plan est une bonne nouvelle pour les défenseurs de la conservation qui pensent au patrimoine. Le fait de disposer d'une voix dans la planification s'inscrit certainement dans l'esprit des *Normes et lignes directrices pour*

A graph illustrating the man-to-turbine height ratios of the proposed 51-storey wind turbines on Lake Ontario's Amherst Island.

Graphique illustrant la hauteur, à l'échelle humaine, des éoliennes de 51 étages proposées sur l'île Amherst dans le lac Ontario.

A map showing the location of the 36 proposed wind turbines on Amherst Island, Ontario.

Carte des 36 éoliennes proposées sur l'île Amherst (Ontario).

County Coalition for Safe and Appropriate Green Energy

potential impacts on the heritage value of the cultural landscape are clearly understood.”

The website of the Ministry of Tourism, Culture and Sport (which is responsible for heritage) encourages applicants for renewable energy approvals to consider the potential for cultural heritage resources early in their project planning. It advises hiring a professional consultant to undertake a heritage assessment should there be any uncertainty about whether the project may impact cultural heritage resources, as defined by the Renewable Energy Approvals (REA) Checklist.

But the heritage sector has been slow off the mark in developing criteria and metrics that would set parameters for the installation of wind turbines to minimize their impact on cultural heritage landscapes and historic sites. This delay is due partly to a reluctance to be labelled “anti-green,” and partly to conflicting views on how to balance renewable energy needs with heritage conservation.

In an effort to tackle this challenge, a group of academics, heritage professionals and supporters from across the country gathered together in Montreal last March for the roundtable “Wind Turbines and Landscape: Toward Sustainable Development,” organized by Dr. Christina Cameron, Canada’s Research Chair on Built Heritage at the Université de Montréal School of Environmental Design.

The legal framework in Ontario was one topic of interest. As structured, the heritage assessment process follows the REA Checklist and is undertaken only by the wind farm developer and their heritage consultant, leaving it up to the consultant to determine what resources have heritage value. And this, as Marcus Létourneau, research associate with the University of Waterloo’s Heritage Resource Centre, pointed out, without the REA Checklist defining such key concepts as cultural heritage landscape, visual inspection, community and landmark.

Létourneau used the Wolfe Island Wind Project and its relationship to the historic city of Kingston to illustrate the structural barriers to decision making. A separate municipality from Kingston, the 29-kilometre-long island sits directly across from it. In July 2009,

la conservation des lieux patrimoniaux au Canada, selon lesquelles « il est important de tenir compte de l’impact visuel [des projets de production d’énergie renouvelable] sur le paysage culturel. Il faut des évaluations des vues dès le début de la planification du projet afin de bien comprendre leur incidence possible sur la valeur patrimoniale du paysage culturel. »

Le site Web du ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport (responsable du patrimoine) encourage les promoteurs de projets d’énergie renouvelable demandant une autorisation à penser aux ressources du patrimoine culturel à un stade précoce de leur planification. Il suggère de charger un consultant professionnel d’entreprendre une évaluation en cas de possibilité que le projet ait des incidences sur des ressources du patrimoine culturel, au sens de la liste de contrôle sur l’approbation des projets d’énergie renouvelable.

Le secteur du patrimoine a toutefois tardé à élaborer des critères et des indicateurs qui fixeraient des paramètres minimisant l’incidence des éoliennes sur les paysages du patrimoine culturel et les lieux historiques. Ce retard est attribuable en partie à une crainte de paraître comme s’opposant à l’écologie, et en partie à des divergences d’opinion sur la façon de concilier les besoins en énergie renouvelable et la conservation du patrimoine.

Pour pallier cette difficulté, un groupe d’universitaires, de professionnels du patrimoine et de sympathisants de partout au pays se sont réunis à Montréal en mars dernier. La table ronde, sous le thème « Les éoliennes et le paysage : vers un développement durable », était organisée par Christina Cameron, titulaire de la chaire de recherche du Canada en patrimoine bâti à la Faculté de l’aménagement de l’Université de Montréal.

Le cadre législatif ontarien est un des sujets qui a retenu l’attention. Actuellement, le processus d’évaluation patrimoniale est défini par la liste de contrôle sur les projets d’énergie renouvelable et est entrepris par le promoteur d’éoliennes et son consultant en matière de patrimoine. C’est le consultant qui détermine quelles ressources revêtent une valeur patrimoniale. Or, comme l’a fait remarquer Marcus Létourneau, chercheur au Centre des ressources du patrimoine de l’Université de Waterloo, la liste de contrôle ne définit pas des concepts essentiels tels que paysage du patrimoine culturel, inspection visuelle, communauté et sites d’intérêt.

Dessin : County Coalition for Safe and Appropriate Green Energy





a controversial and divisive 89-turbine wind project went online. Among a range of public concerns—from effects on health and wildlife to property values—was the issue of visual impact, which included views from Kingston. Although its *Official Plan* has policies to protect cultural heritage resources, including views, they did not apply because the project was outside the City’s jurisdiction.

Based on what she heard at the roundtable, Christina Cameron concluded that “there is no general agreement on what constitutes visual impact in relation to heritage buildings and landscapes, and no accepted standard methodology for assessing such impacts.” Without such agreement, the question of coexistence between wind farms and heritage is left to debate.*

Not wanting the heritage movement to be tainted with the anti-development brush—a polarizing label that has historically limited the heritage sector’s credibility with government and business, and one that heritage advocates have worked hard to dispel—Létourneau warned against making reactive changes to legislation or creating new processes. He and many others tackling this issue stress the need for a broad discussion about the purpose of heritage conservation and its relationship to wind energy projects—one that engages local communities as well as professionals.

New tools need to be developed that address community concerns and heritage conservation best practices. Cameron suggests the development of interactive maps that would overlay areas of cultural and social values on existing wind farm cartography that identifies locations with high wind potential. “There is no guarantee that energy-minded governments will heed such maps,” she said. “But having the heritage data at hand when wind farms are being proposed cannot hurt.”

M. Létourneau a analysé le projet d’éoliennes de l’île Wolfe et son lien à la ville historique de Kingston pour illustrer les obstacles structurels intervenant dans la prise de décisions. L’île de 29 kilomètres de longueur est une municipalité distincte de Kingston et se trouve directement en face d’elle. En juillet 2009, un projet controversé de 89 éoliennes a été entrepris. Il suscitait de nombreuses inquiétudes – aussi bien pour la santé et pour la faune que pour les valeurs immobilières –, y compris pour son impact visuel et en particulier les vues depuis Kingston. Même si le plan directeur de la ville comprenait des politiques pour protéger les ressources du patrimoine culturel y compris des panoramas, celles-ci étaient inapplicables parce que le projet se situait à l’extérieur de la ville.

Sur la foi de ce qu’elle a entendu à la table ronde, Christina Cameron a conclu qu’« il n’y a pas de consensus sur ce qu’est un impact visuel sur les bâtiments et les paysages patrimoniaux, ni sur une méthodologie standardisée pour l’évaluation de ces impacts* ». Faute d’un tel consensus, la question de la coexistence entre parcs d’éoliennes et patrimoine reste entière.

Ne voulant pas que le mouvement du patrimoine soit traité d’opposant au développement – une étiquette polarisante qui a longtemps limité la crédibilité du secteur du patrimoine auprès des gouvernements et des entreprises et que les défenseurs du patrimoine font tout pour dissiper –, M. Létourneau a mis en garde contre des réactions dans le sens de modifications législatives ou de nouveaux processus. Comme le font de nombreux autres acteurs s’attaquant à cette problématique, il a insisté sur la nécessité d’une vaste discussion au sujet du but de la conservation du patrimoine et de son rapport aux projets d’énergie éolienne, discussion qui devrait mobiliser aussi bien les communautés locales que les professionnels.

De nouveaux outils sont nécessaires pour répondre aux préoccupations des communautés et intégrer les meilleures pratiques en matière de conservation du patrimoine. M^{me} Cameron suggère de créer des cartes interactives superposant les zones revêtant une importance culturelle et les zones offrant un fort potentiel éolien. « Rien ne garantit que les gouvernements soucieux d’énergie tiendront compte de telles cartes, dit-elle. Mais il ne peut pas faire du tort de disposer de données sur le patrimoine quand on étudie des propositions de parcs d’éoliennes. »

The installation of 89 wind turbines on Wolfe Island, Ontario (population 1,400) has been divisive in the community. View shows the island’s ferry dock.

L’érection de 89 éoliennes sur l’île Wolfe (1400 habitants), en Ontario, a divisé la communauté. Cette vue montre le quai des traversiers.



Photo: South Shore Conservancy

*“Wind Turbines and Landscape: Towards Sustainable Development” roundtable proceedings are available online at www.patrimoinebati.umontreal.ca.

* Le procès-verbal de la table ronde « Les éoliennes et le paysage : vers un développement durable » se trouve en ligne à www.patrimoinebati.umontreal.ca.