



Naturvernforbundet

Oslo, 03.02.2020

Klima- og miljøminister Sveinung Rotevatn
postmottak@kld.dep.no

Kopi: Miljødirektoratet, Norges vassdrag- og energidirektorat,
Stortingets energi- og miljøkomité

Innspill til gjennomgang av konsesjonssystemet for vindkraft

Regjeringen har varslet en gjennomgang av konsesjonsprosessen for vindkraft på land, og nylig publiserte Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) en rapport med innspill til arbeidet med konsesjonsprosessen. Naturvernforbundet, Sabima, Den Norske Turistforening, Norsk Ornitologisk Forening, Norges Jeger- og Fiskerforbund og Norsk Friluftsliv mener at selv om mange av forslagene fra NVE vil innebære en forbedring i dagens system, er det fortsatt mye som gjenstår for å sikre allmenne interesser samt natur- og friluftslivsverdiene i forbindelse med vindkraftutbygginger.

I NVEs arbeid med rapporten har verken miljømyndighetene eller sivilsamfunnet blitt inkludert. Dette på tross av at vindkraft kan få store konsekvenser for naturverdier og for sivilsamfunnet, og temaet har vært høyt på den politiske dagsorden. Vi forventer at det legges opp til en bredere involvering i prosessen fremover, og at Klima- og miljødepartementet (KLD) tar en aktiv rolle.

Organisasjonene har flere forslag til endringer i konsesjonsprosessen. I oversendelsen har vi kommentert NVEs rapport, og trekker fram ytterligere tiltak som vi mener er viktige.

Selv om organisasjonene bak dette dokumentet har noen ulike nyanser i sine syn på vindkraft på land, deler vi vurderingene av hvordan konsesjonssystemet må videreutvikles.

Vi ber om et møte med politisk ledelse for å diskutere våre forslag til endringer i konsesjonssystemet for vindkraft på land og prosessen videre. Vi hadde nylig et møte med Ola Elvestuen, men i anledning statsrådskifte mener vi at det vil være nyttig med et møte med ny politisk ledelse.

Med vennlig hilsen

Lasse Heimdal
Generalsekretær i Norsk Friluftsliv

Per Hanasand
Styreleder i DNT

Eldar Berli
Generalsekretær i NJFF

Silje Ask Lundberg
Leder i Naturvernforbundet

Christian Steel
Generalsekretær i Sabima

Kjetil Aa. Solbakken
Generalsekretær i NOF

Overordnede innspill

Sivilsamfunnet må involveres

Til tross for at vindkraftpolitikk er et spørsmål av stor samfunnsinteresse, opplever vi at myndighetene har kjørt en lukket prosess i kjølvannet av nasjonal ramme. Vi er kritiske til at det ikke er åpnet for medvirkning i denne viktige prosessen, og at det heller ikke er gitt signaler om høring av forslag til endringene i konsesjonssystemet.

Vi vil presisere at høringen av nasjonal ramme *ikke* handlet om innspill til konsesjonssystemet som sådan. Forslag til endringer i konsesjonssystemet vil med stor sannsynlighet innebære forslag til lov- og eller forskriftsendringer og tiltak med vesentlige virkninger. Vi forutsetter at forslag til endringer, inkludert endringer i veiledninger, sendes på offentlig høring i tråd med utredningsinstruksen.

Miljøforvaltningen må på banen i vindkraftpolitikken

Mange av innvendingene til det eksisterende systemet er begrunnet ut fra hensynet til natur og friluftsliv. Det er derfor svært kritikkverdige at miljøforvaltningen ikke har vært involvert i denne tidlige fasen. Vi vil på det sterkeste oppfordre til at miljømyndighetene ved Miljødirektoratet og/eller Klima- og miljødepartementet blir formelt involvert i arbeidet som nå pågår, og i god tid før formell foreleggelse for andre berørte departementer.

Selv om naturspørsmål står helt sentralt i vindkraftutbygginger i naturområder, har miljøforvaltningen en uforholdsmessig liten formell rolle i konsesjonsprosessen. På sikt er det avgjørende å få utviklet juridiske virkemidler som sikrer at det gjøres forsvarlige vurderinger i forbindelse med store naturinngrep. Dette kan gjøres ved at det kreves en egen tillatelse fra miljømyndighetene for inngrep over en viss størrelse. Det vil også bedre rettssikkerheten til naturen.

Naturinngrep har en kostnad

Vi er bekymret for at energimyndighetenes konfliktdependente arbeid primært retter seg mot å øke aksepten for vindkraftutbygging lokalt. Det er viktig at statlige organer får mulighet til å utøve sine mandater som ansvarlige for å ivareta nasjonale og regionale hensyn. En naturavgift, som foreslått av NVE, kan være et godt tiltak for å synliggjøre den økonomiske kostnaden ved å forbruke natur. Utformingen må imidlertid vurderes nøye og den bør innrettes som et intensiv for å unngå naturskadelige utbygginger i kommunene.

Plan for fornybar energi

Det er uklart hvorvidt storstilt vindkraftutbygging på land i Norge er effektivt eller ønskelig i omstillingen til et fossilfritt samfunn. Det trengs en helhetlig plan for behov for og utbygging av fornybar energi, hvor alternativer kan veies opp mot hverandre. Det bør legges betydelig vekt på potensialet for energieffektivisering og opprustning av eksisterende vannkraftverk.

Vi mener at vindkraftverk i urørte naturområder og viktige friluftslivsområder må unngås. Forvaltningen må i stedet prioritere søknader om vindkraftverk, også av mindre størrelse, i områder som allerede er industrialisert, og legge til rette for disse.

Kommentarer til NVEs innspill

Rapporten til NVE inneholder svært mange ulike tiltak. Vi kommenterer her tiltakene vi mener er mest sentrale, samt presenterer noen av våre egne forslag. Vi forventer å bli involvert i prosessen videre.

Hjemmel for tidlig avslag

Energimeldingen fra 2016 inneholdt et forslag om en hjemmel for tidlig avslag. Dette har blitt fulgt opp av NVE i tiltak 3.7.9. Vi mener dette er et godt og viktig tiltak. Det er imidlertid viktig at kriteriene som skal ligge til grunn for avslagene er mest mulig konkrete. Tidlig avslag bør baseres på et sett med kriterier heller enn et geografisk kart. Vi mener at kriteriene for avslag må inkludere: inngrepsfrie naturområder (INON), områder med over 20 % myr eller andre viktige naturtyper, områder med viktige fugletrekk, villreinområder, områder med mange rødlistede arter, viktige friluftsområder kartlagt etter M98/2013 eller DN Håndbok nr. 25 2005, landskap av nasjonal og vesentlig regional interesse, og områder i randsonen til verneområder. Anbefalingene fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren til analyseeksklusjoner i arbeidet med nasjonal ramme bør ligge til grunn.

Kvalitet på meldinger og KU

Det er positivt at NVE foreslår strengere krav til innholdet i konsekvensutredninger (tiltak 3.7.6). Forslagene om klimaregnskap og krav til utredningskompetanse og metoder er særlig viktige. Det bør imidlertid også være krav til at *meldingsdokumentet* skal være mer omfattende, med tydelig beskrivelse av eksisterende kunnskap og nivå av usikkerhet i kunnskapen. Dette bør legges til grunn for videre utredningskrav. Fylkesmannen og Miljødirektoratet må konsulteres før utredningen blir fastsatt.

Per nå er det ikke praksis for at konsekvensutredninger blir avvist på grunn av dårlig kvalitet, og berørte parter har liten mulighet til å klage på utredningene. Det bør derfor være et eget godkjenningsvedtak for de miljøfaglige konsekvensutredningene, som gjøres av miljømyndighetene. Først når denne er godkjent kan søknaden sendes inn.

Det bør også innføres et system med regelmessige etterkontroller og stikkprøver av de miljøfaglige utredningene. Et slikt system kan være med å heve kvaliteten på utredningene og vil bidra til at utbyggere er villige til å investere i gode utredninger for å unngå at prosjektet blir forsinket.

Regional planlegging

NVE foreslår i tiltak 3.7.21 en felles, regionvis behandling av søknader for vindkraftverk. Regional planlegging er i utgangspunktet positivt, og gir bedre mulighet for vurdering av samla belastning. Det er imidlertid viktig at områdene er godt kartlagt før en slik prosess. I arbeidet med nasjonal ramme opplevde vi at områder hvor det var lite kunnskap om naturverdiene ble pekt ut som egnet for vindkraft, fordi man ville unngå områder med kjente naturverdier. Vi mener at føre-var-prinsippet heller må ligge til grunn.

NVE mener at dette tiltaket kun er verdt å gjennomføre hvis det satses på storstilt utbygging framover. Vi mener at en slik storstilt utbygging sannsynligvis er uforenelig med å ta vare på viktige natur- og friluftslivsverdier.

Innhente informasjon fra vindkraftverk

I tiltak 3.7.4 løfter NVE fram at vi bør innhente kunnskap fra anlegg som finnes i dag. Dette støtter vi. Samtidig kan man også lære mye av en gjennomgang av konsesjoner som allerede er gitt, men ikke bygget. Da har man en mulighet til å avdekke svakheter ved dagens utredningssystem, samtidig som man kan stanse konsesjoner som er gitt på mangelfullt kunnskapsgrunnlag.

Avveining av ulike hensyn og kriterier for tildeling av konsesjon

Vi støtter forslaget om å innføre en ny lovhome med tydeliggjoring av kriterier for tildeling av anleggskonsesjon i energiloven. Vi har folgende forslag til utforming av lovhome:

«Konsesjon kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket klart overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt. Skader og ulemper av andre tiltak som utføres i sammenheng med det omsøkte tiltaket skal tas med i vurderingen av om det bør gis konsesjon. Det skal også tas hensyn til andre skade- og nyttevirkninger av samfunnsmessig betydning.

I vurderingen av om konsesjon bør gis skal det særlig legges vekt på konsekvenser for friluftsliv, landskap, naturmangfold, samiske interesser, sammenhengende naturområder med urørt preg og samlet belastning. Hensynet til kommunale og regionale arealplaner skal vektlegges».

Videre må vektingen av de ulike hensynene i hver enkelt sak komme tydelig frem i NVEs vurdering av konsesjonstildeling, jf. §§ 7-12 i naturmangfoldloven.

Vilkår for konsesjon

NVE foreslår flere nye standardvilkår i vindkraftkonsesjoner (3.7.14). Organisasjonene er positive til dette. Det er viktig at nye konsesjonsvilkår legger til grunn oppdatert kunnskap om viktige natur- og friluftslivsverdier og mulig påvirkning på disse. For å innhente mest mulig erfaring fra vindkraftverk, mener vi at krav om for- og etterundersøkelser knyttet til virkninger for natur og miljø bør være standard vilkår i alle konsesjoner.

Medvirkning

NVE kommer med flere gode tiltak til bedre medvirkning for lokalbefolkningen og interesseorganisasjoner. Det er spesielt viktig med tidlig varsling av berørte parter, og vi foreslår et varslingssystem som sikrer at både innbyggere og interesseorganisasjoner blir varslet når sonderingen mellom kommunen og utbygger starter opp. Det bør også være igangsetting av formelle prosesser i kommunene på dette tidspunktet.

MTA og omgjoring av konsesjon

NVE foreslår flere gode tiltak for å bedre medvirkning og forutsigbarhet på MTA-stadiet. Det er viktig at alle endringer som kommer i MTA følges av nye, grundige vurderinger av konsekvensene for natur og friluftsliv. Hvis nye vurderinger eller ny kunnskap tilsier det, bør det være tydelig i lov/forskrift at myndigheter er pålagt å avvise søknader på MTA-stadiet. Vi foreslår at bestemmelsen om omgjoring i energiloven § 10-4 endres, slik at det går klart frem at energimyndighetene har anledning til å stille nye vilkår i anleggskonsesjon dersom det foreligger ny kunnskap om negative miljøvirkninger som ikke var kjent da konsesjonen ble gitt.

Frister

Vi mener det er svært positivt at NVE foreslår å stramme inn på tidsfrister for idriftsettelse, og at det ikke skal gis rutinemessig forlengelser av disse. Dette gir også økt forutsigbarhet og trygghet for berørte lokalsamfunn. Vi anmoder på det sterkeste departementet å ta denne anbefalingen til følge.

Nedleggelse

Vi foreslår endring av energilovforskriften § 3-5 bokstav d femte ledd: «Kostnader ved miljø- og naturforringelse skal bæres av tiltakshaver. Bankgaranti som sikrer kostnadsdekning for fjerning av vindturbiner og tilbakeføring må fremlegges før MTA- og detaljplan kan godkjennes. Plan for nedleggelse av anlegget må foreligge senest fem år før utløpet av anleggskonsesjonen. Ved nedleggelse plikter den tidligere konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegg og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand».