

Olje- og energidepartementet
postmottak@oed.dep.no

22.08.2022

Høring vedrørende forslag til endringer i fornybardirektivet, energieffektiviseringsdirektivet og bygningsenergidirektivet

Sabima viser til høring som gjelder forslag til endringer i fornybardirektivet, energieffektiviseringsdirektivet og bygningsdirektivet og forslagene i REPowerEU som EU-kommisjonen presenterte 18. mai 2022.

Våre hovedinnspill:

- Hensyn til naturmangfold, klima og friluftslivinteresser må styrkes i all utbygging, ikke svekkes.
- Vi må fortsatt ha gode konsesjonsprosesser som både ivaretar natur, ivaretar behovet for et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag og sikrer involvering og medvirkning.
- En rekke av forslagene går imot og undergraver norsk miljøpolitikk, miljørettslige prinsipper, lover og regler. Stortinget har nylig uttalt at det skal sikres økt medvirkning og styrket kunnskapsgrunnlag ved utbygging av fornybar energi.
- Nedkorting av behandlingstid må aldri gå utover kvalitet på utredninger og krav til kunnskapsgrunnlag.
- Satsing på solenergi, energieffektivisering og -sparing i det offentlige, næringslivet og i husholdninger, må strengt prioriteres foran utbygging av ny, arealkrevende energiproduksjon.
- Norge må støtte de foreslåtte endringene i energieffektiviseringsdirektivet og bygningsenergidirektivet. Det reviderte energieffektiviseringsdirektivet innebærer en økning av målet om energieffektivisering i 2030 fra 9 prosent til 13 prosent.
- All utbygging av ny energi må erstatte fossil energi.
- Alle tiltak for å øke kunnskap om konsekvenser av arealbruk på natur må forseres.
- Dette EU-direktivet strider, slik vi forstår, imot med andre EU-direktiv, blant annet vanddirektivets krav om medvirkning og ikke forringelse av vannforekomster.

Bakgrunn

Det er positivt at EU ønsker å styrke målsettingene om andelen fornybar energi. Bakgrunnen for forslagene i REPowerEU ligger i de høye energiprisene og behovet for å gjøre seg mer uavhengig av gassimport fra Russland. Mot den dystre bakgrunnen er det positivt at EU nå øker sin innsats for å møte klimautfordringene.

Økt fornybarandel er viktig og nødvendig for å møte klimautfordringene. Fornybarandelen foreslås økt til 45 % innen 2030. EU peker på behovet for økt energieffektivisering som den billigste og raskeste veien i energikrisen og øker målsettingen til 13 %. EU peker på solenergi, vind, spesielt havvind, og varmepumper, i tillegg til blant annet hydrogen og bioenergi, som områder for å øke fornybarandelen og fase ut fossil energi. Søkelys på behovet for energieffektivisering og overgang til fornybare energikilder er viktig og nødvendig for å møte klimautfordringene.

For å nå disse forsterkede målsettingene, definerer EU nasjonale regelverk og administrativ kapasitet til å behandle konsesjonssøknader som en hovedutfordring. Det fremmes derfor forslag om betydelige endringer i konsesjonsprosessene for å effektivisere disse. Dersom disse forslagene vedtas og gjøres gjeldende også for Norge, vil det kunne medføre uheldige innstramminger i våre nasjonale konsesjonsprosesser. De foreslåtte endringene vil svekke muligheten for å velge løsninger som både bidrar til å løse klimautfordringene og samtidig sikrer at vi stanser tapet av natur. Sabima vil understreke at dette er noe norske myndigheter må ta opp med EU, og påse at vi fortsatt skal ha gode konsesjonsprosesser som både ivaretar natur, ivaretar behovet for et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag, sikrer involvering og medvirkning, og demper konflikter. Dersom administrativ kapasitet er en hovedutfordring, må man sørge for å styrke denne kapasiteten – ikke kutte hjørner.

Hensyn til naturmangfold må styrkes

Vi vil påpeke at EUs mål om økt andel av fornybar energi må ivareta hensynet til natur. Det må legges til grunn bærekraftige løsninger som både omfatter behovet for å møte klimautfordringene og en overgang til fornybar energi, og som tar nødvendige hensyn til naturmiljøet og bidrar til å stanse tap av natur. Det er også helt essensielt for saken at klimautfordringer og tap av natur ses samlet. Tap av natur forsterker de negative effektene av klimaendringer, mens intakte økosystem og ivaretagelse av natur er en del av klimaløsningene. Den innsikten ser ut å mangle i de deler av forslaget som går på å forkorte konsesjonsprosessene. Sabima forutsetter at norske myndigheter vil legge stor vekt på at naturhensyn skal ivaretas ved all videre utbygging av ny fornybar energi.

Naturkrisen finner sted fordi vi ikke tar vare på naturen. Dermed forsvinner tusenvis av arter og med dem mange viktige naturgoder sakte, men sikkert. Dette skjer som summen av mange store og små vedtak – og noen mangel på vedtak, og av noen store vedtak som fattes av nasjonale myndigheter for samferdsel, energi, landbruk og annet. Det blir i praksis aldri vedtatt å utrydde arter, men alt for mange vedtak prioriterer kortsiktig oppbygging av finanskapital framfor langsiktig forvaltning av naturkapital. Vi er i både en naturkrise og en klimakrise. At naturkapitalen taper seg fortløpende i verdi er langt verre enn at rentene i banken stiger. Ifølge Naturpanelet fører forringet og ødelagt natur til at hele 10 prosent av den globale økonomien går tapt hvert år.

I forslaget til RePowerEU pekes motstridende kollektive goder ut som et hinder for utbygging av fornybar energi, og at det største hinderet er miljøbeskyttelse, inkludert biologisk mangfold, beskyttelse av truede arter og bevaring av vannforekomster. Dette er i strid med flere andre publikasjoner fra EU som peker på behovet av å finne grønne løsninger som ivaretar både klima og natur. Argumentasjonen om at det er vanskelig å stanse klimagassutslipp fordi naturen står i veien vil ikke lede til gode løsninger.

Investering i fornybar energi må komme i tillegg til, og først etter at, vi sikrer omfattende beskyttelse og restaurering av natur. Karbonrik natur som myr og våtmarker må bevares og restaureres. Det foregår nå et stort arbeid med økt kartlegging og overvåking av naturen, og

for å utarbeide naturregnskap. Dette arbeidet bør forseres av hensyn til at vi ser et stort press på naturen. Vi må både bli karbonnøytrale og arealnøytrale, og dette må gjennomsyre alle beslutninger på ulikt forvaltningsnivå.

I april 2022 leverte OECD sin gjennomgang av Norges klima- og miljøpolitikk. Norge fikk kritikk for svak arealforvaltning. En hovedanbefaling var at norsk forvaltning må bevege seg fra et overforbruk av natur til å bli arealnøytral. Norge må ta gode natur- og klimavalg fra lokalt til nasjonalt nivå, og at det er en mangel på systemer som sikrer god ivaretagelse av naturen, som blant annet behovet for å forsere planer, sikre statistikk og informasjonsflyt om beslutninger som tas om natur, minimere bruk av dispensasjoner. Dette er også påpekt av Riksrevisjonen i ulike rapporter.

I en rekke energisaker har omfanget av konsekvensutredninger vist seg svært mangelfulle, og først og fremst basert seg på eksisterende kunnskap. Under en tredjedel av norsk natur er kartlagt, og enda mindre når en ser på enkeltprosjekter. Kunnskap om sum-effekter er enda mer mangelfull. I Norge er det vanskelig å se for seg områder på land og til havs der vi i dag har nok kunnskap til å si at mellom- og storskala energianlegg ikke vil få særlig negative påvirkning på naturmangfold og trekkende arter.

For eksempel vil økte forstyrrelser langs trekkruiter kunne bety økt stress og negative konsekvenser for truede populasjoner av arter. Dersom fugler dør på grunn av vindkraftverk så kan det ikke sies å være oppført i tråd med best mulig kunnskap for å unngå fugledød.

Nasjonale myndigheter er i prosess med mye viktig arbeid for en sterkere forvaltning av norsk natur, både med naturregnskap, systemet for økologisk tilstand, og flere tiltak for å sikre god tilstand i alle økosystemer. Vi er i dag ikke rustet i vårt miljøregelverk til å kunne forsere planprosesser på et nivå som forslagene i denne høringen legger opp til.

Medvirkning og kunnskap i konsesjonsprosesser må styrkes

For å nå målene om å øke andelen fornybar energi og øke energiproduksjonen i EU, fremmes det forslag om at landene skal sette av områder for produksjon av mer fornybar kraft både på land og til havs. I disse områdene, som skal prioriteres for kraftproduksjon, vil det bli lagt mindre vekt på lokal medvirkning og hensynet til natur kan derfor måtte vike.

Sabima forutsetter at OED ikke støtter opp om disse forslagene. Både Energimeldingen (Meld. St. (2020-2021) *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*), tilleggsmeldingen (Meld. St. 11 (2021-2022)) og Stortingets behandling av disse og en rekke representantforslag våren 2022, la betydelig vekt på nettopp synet til lokalbefolkningen/kommunene i tilknytning til vindkraftutbygging på land. Regjeringen kan ikke legge disse hensynene, og heller ikke hensynene til natur og friluftsliv, til side når det skal avgjøres hvor, i hvilket omfang og hva slags form for fornybar energi som skal bygges.

EU påpeker selv i vanddirektivet at medvirkning fra allmennheten er et suksesskriterium for bærekraftig forvaltning. Vi kan derfor ikke se hvordan disse forslagene vil være forenlige med annet EU-lovverk.

Vi finner det meget urovekkende at opinionen for å bevare natur/allmennhetens engasjement fremstilles som et problem. Gode, involverende prosesser med tilhørende utredninger og framskaffelse av et oppdatert og godt faglig kunnskapsgrunnlag må legges til grunn for all

videre arealbruk, herunder energiutbygging. Det er viktig at de grunnleggende rammene vi har lagt i Norge for konsesjonsprosessene videreutvikles til å håndtere utfordringene innenfor energi og natur også for fremtiden. Valg av snarveier og lettvinde løsninger nå vil kunne forsterke samfunnets sårbarhet ovenfor naturtap og klimaendringer i årene framover. Det har vi ikke råd til.

I den grad utfordringene ligger i administrativ kapasitet for å behandle konsesjonssøknader, må disse styrkes. Løsningen kan ikke være å åpne for snarveier som svekker demokratiske medvirkningsprosesser og minsker kravet til faglig kunnskapsgrunnlag. Vi ønsker også å påpeke at der det pekes på langtrukne administrative prosesser, så kan det bero på en rekke faktorer, som svakt faktagrunnlag (behov for å supplere søknader/ innhente ytterligere data), manglende kapasitet i forvaltningen, manglende kartlegging av natur, eller svakheter i søknadene fra utbyggere. Grundig saksbehandling tar tid, og kan vel så gjerne være et tegn på kvalitet som et problem.

Også i Norge er det tatt til orde for å korte ned behandlingstiden for konsesjonssøknader for utbygging av fornybar energi. Sabima er ikke i første rekke opptatt av behandlingstiden, men av kvaliteten på behandlingene. Vi mener at konsesjonsprosessene både må gi rom for nødvendige faglige utredninger og oppdateringer av faggrunnlag, samt gode prosesser for involvering og medvirkning. Deler av miljøforvaltningen er etter vår vurdering for lavt bemannet, og økte administrative ressurser vil også kunne bidra til å korte ned behandlingstiden. Sabima er blant dem som har tatt til orde for at konsesjonsprosessene bør utvikles mer når det gjelder å legge til rette for involvering og medvirkning, og vist til hvordan dette gjøres med utgangspunkt i planprosesser etter plan- og bygningsloven.

Proessen med nasjonal ramme for vindkraft på land viste tydelig det konfliktpotensialet som ligger i vindkraftutbygging på land i norsk natur. Erfaringene med nasjonal ramme viste også hvor krevende det er å forhånds utpeke områder som har naturlige forutsetninger for produksjon av fornybar energi, da det er en rekke andre hensyn som også må ivaretas. En eventuell utvelgelse av aktuelle områder kan ikke alene basere seg på hvor det er best egnet for energiproduksjon, og må i hvert fall ikke gjøres gjennom en hasteprosess. Aktuelle prosjekter for mer fornybar energiproduksjon må velges ut fra en konsesjonsprosess som legger til rette for bred involvering, som baserer seg på et oppdatert faglig grunnlag og som vektlegger hensynet til natur og friluftsliv. Dette er hensyn vi må klare å ivareta uavhengig av en situasjon med høye strømpriser og en energisituasjon forårsaket av blant annet lite nedbør i deler av land, nedtappede vannkraftmagasiner, krigen i Ukraina eller andre forhold.

Energieffektiviseringsdirektivet og bygningsenergidirektivet

«Energieffektivisering først» er et førende prinsipp for EUs planer for energiomstilling. Energieffektiviseringsdirektivet og bygningsenergidirektivet vil bidra til renovering av bygningsmassen og reduserte klimagassutslipp og er en viktig del av EUs «Fit for 55» og «Renovation Wave». Som en del av REPowerEU ble det også lagt frem en energispareplan for å vise hvor viktig dette er og for å peke på hva medlemsland, det offentlige, næringsliv og enkeltpersoner kan gjøre for å spare energi.

Energieffektivisering er helt avgjørende for at vi skal ha nok fornybar energi for å fase ut den fossile energien. Energieffektivisering og energisparing i bygg er den raskeste, mest miljøvennlige og minst konfliktfylte måten å få nok energi på.

Sabima mener Norge må støtte de foreslåtte endringene i energieffektiviseringsdirektivet og bygningsenergidirektivet. Det reviderte energieffektiviseringsdirektivet innebærer en økning av målet om energieffektivisering i 2030 fra 9 prosent til 13 prosent. Dette er et tydelig signal om at arbeidet med energieffektivisering må styrkes, men potensialet er enda større.

I energispareplanen EU la frem samtidig vises det til en rekke andre tiltak som kan gjennomføres. Blant annet trekker planen frem muligheten for å øke ambisjonene for minimumsstandarder for energiytelse (MEPS). Dette kunne vært tatt med som en del av endringene av bygningsenergidirektivet.

For Norges del er det mest avgjørende at vi trapper opp innsatsen for energieffektivisering i eget land, noe implementering av disse direktivene vil bidra til. Norge kan gjøre mye mer for å redusere energiforbruket, også helt uavhengig av EU og EU-direktiver. Norge har en historie med manglende eller svært treg implementering av direktiver i EU som setter søkelys på energieffektivisering. Norge er f.eks. dømt i EFTA-domstolen for manglende implementering av Bygningsenergidirektivet. Bygningsenergidirektivet fra 2002, som Norge har implementert, ble opphevet i EU i 2012, mens versjonen fra 2010 med revisjon i 2018 og med nye forslag i 2021, ikke er implementert. Vi har heller ikke implementert Energieffektiviseringsdirektivet fra 2012 som nå revideres for tredje gang. Den svært trege oppfølgingen i Norge, og det at vi skal ha unntak og tilpasninger fra rammeverket som gjelder for andre EU-land på dette området, er et problem, blant annet fordi dette også henger sammen med EUs taksonomi. Vi mener dette svekker Norges arbeid for energieffektivisering og gjør det vanskeligere for oss å nå våre mål om å redusere klimagassutslippene og ta vare på naturen.

Vi ber om at regjeringen øker tempoet betraktelig i EØS-prosessene og i nasjonalt regelverksarbeid for å implementere revisjonene av Energieffektiviseringsdirektivet og Bygningsenergidirektivet så snart som mulig.

Avslutningsvis

Vi stiller oss spørrende til hvordan dette forslaget skal gjelde i forhold til EUs andre miljødirektiv, eksempelvis Vanndirektivet. Der har EU-land lovet ikke å la vannforekomster få forringet status, og standard miljømål er å nå minst god miljøtilstand eller godt økologisk potensial. Ingen konsesjonsprosesser for vannkraft som gjennomføres på ett til to år vil kunne ivareta vassdragsmiljøet til europeiske elver, hvis forslaget går gjennom.

Så vidt Sabima forstår er alle direktivene som nå er på høring EØS-relevante. Sabima ber om at regjeringen aktivt arbeider for å medvirke til at det ikke vedtas endringer i EU-direktivene som medfører dårligere konsesjonsprosesser. Alternativt må norske myndigheter kreve mulighet til å opprettholde strengere nasjonale regelverk på dette området.

Vennlig hilsen

Christian Steel

Generalsekretær