

Olje- og energidepartementet

postmottak@oed.dep.no

06.01.2023

Hørings svar fra Sabima om tildeling av fase én av Sørilige Nordsjø II

Regjeringen planlegger å tildele arealer for vindkraftutbygging til havs tilsvarende 30.000 MW innen 2040. Dette vil medføre et svært stort arealbeslag, og kan potensielt ha stor påvirkning på natur. Vi takker for anledningen til å svare på de foreslåtte rammene for tildeling i Sørilige Nordsjø II.

Sabima er en miljøorganisasjon som jobber for å stanse tapet av naturmangfold. Sabima er også en paraplyorganisasjon over de biologiske foreningene i Norge, med over 20.000 medlemmer. Vi jobber ved å foreslå politiske løsninger og spre kunnskap om økologiske sammenhenger.

Ved utbygging av havvind står særlig ivaretagelse av økosystemer og forbedret tilstand for rødlistede arter sentralt. Vi opplever at høringen, som hadde en høringsperiode på bare en måned - inkludert julen, ikke svarer godt nok på utfordringene havvind skaper for natur generelt og fugleliv spesielt. Sabima er ikke generelt mot havvind, men dersom ikke fugleliv og naturhensyn vektlegges tungt både i kunnskapsinnhenting, arealdisponeringer og endelig konsesjon, kan vi ikke støtte vindkraft til havs.

Generelt om ivaretagelse av natur, biodiversitet og økosystemer i forslaget

Sabima kan ikke se hvordan forslaget i tilstrekkelig grad ivaretar behovene for kunnskapsinnhenting om naturmangfold. Det er et særdeles viktig behov for å gjøre *overordnede* arealdisponeringer, som ivaretar områder med behov for vern og lokaliserer havvind der konsekvensene er minst. Dette krever langt mer kunnskap enn vi har i dag.

Det er et presserende behov for å avklare hvordan energimyndighetene skal sikre gode undersøkelser knyttet til alle fugleartene som ikke er inkludert i SEAPOPOP/SEATRACK. Dette er kunnskapsbehov som bør dekkes opp av staten, og ikke overlates til den enkelte utbygger, nettopp for å sikre overordnet arealplanlegging. At departementet ikke skriver noe om hvordan man overordnet sett skal fremskaffe data om mangfoldet av fugleartene som trekker over norske havområder, er urovekkende. Overordnede arealdisponeringer, der man unngår å legge skadelig aktivitet til viktige naturområder, er det viktigste grepet for å minimere vindkraftens skadevirkninger.

10. juni 2022 bad et flertall på Stortinget regjeringen "*sikre at utbygging og drift av havvindparker og annen fornybar energiproduksjon på norsk sokkel har vesentlig bedre natur- og miljøregnskap enn tidligere energiprojekter i Norge. Utbygging og drift skal gjøres på en måte som sikrer svært lav eller positiv samlet naturpåvirkning over tid.*" (Vedtak 737¹)

Forslaget som regjeringen har lagt fram etterlever ikke dette vedtaket, siden det ikke viser ambisjon eller grep for å ivareta naturmangfold og økosystemer i Sørilige Nordsjø II. Vi vil understreke at den senere prosjektspesifikke konsekvensutredningen som utbygger vil foreta ikke er nok for å sikre en

svært lav naturpåvirkning. Det er tydelig bevist fra erfaringen med vindkraftutbyggingen på land, hvor flere av konsesjonene ble plassert i områder hvor utbygging ble vist å ha stor påvirkning på natur. Slike naturkonflikter kan ikke løses på prosjektnivå, men i en overordnet planlegging.

Årsaken til dette er blant annet at mangelfull naturkunnskap tidlig i prosessen har umuliggjort velbegrunnede valg om plassering, hvilket er fullstendig avgjørende for konsekvenser for naturmangfold. Det finnes *ingenting* i det fremlagte forslaget som styrer valget av plassering innenfor området med lavest konsekvens for naturmangfold, verken i form av tidlig statlig konsekvensutredning/forstudie av åpne områder, eller spesifikke krav som muliggjør beskyttelse av sårbar natur.

Forslaget er også en tapt mulighet for å bruke ivaretagelse av natur som et konkurransemoment mellom utbyggere, hvor utvelgelseskriterier brukes som virkemiddel til å bygge en industri som har ekspertise og er ledende på området. Den foreslåtte auksjonsmodellen basert utelukkende på pris har *ikke noe* kvalitativt konkurransemoment for bærekraft og natur som gir insentiver til å investere i innovative naturløsninger. Norge legger seg dermed langt bak EU, som tillater 30 % kvalitative konkurransekriterier i auksjonene, hvilket allerede har ført til større etterspørsel etter naturløsninger. Forslaget spesifiserer ikke en gang krav til utbygger om erfaring av å ivareta natur i havvindutbyggingen.

Spesielt om fugler

Utvikling av havvind forutsetter grundige, strategiske konsekvensutredninger med solid og oppdatert kunnskapsgrunnlag.

For Sabima er det høyst uklart hvordan det overhodet er mulig å bygge ut havvind i norske farvann uten å legge ytterligere press på sjøfuglbestander og bestander av trekkende arter som allerede er i tilbakegang. En lang rekke fugler, ikke minst sjøfugler, er rødlistet og i stadig verre kategorier.

I utgangspunktet er utfordringene for fugler de samme til havs som på land. Påvirkning gjennom havvind vil skjer gjennom tap av leveområder (unntakelse), forringelse og fragmentering av leveområder, samt økt dødelighet gjennom kollisjonsfare. Påvirkningen kan være både steds spesifikk og artsspesifikk. Mens havsuler, måker og joer er utsatt for kollisjonsrisiko, kan tap av gode leveområder for næringssøk være alvorlig for lommer og alkefugler.

Prosjektet SEATRACK, en del av overvåkingsprogrammet SEAPOP, har fremskaffet mye ny kunnskap om fuglenes bevegelser. SEAPOP har høsten 2022 analysert eksisterende data for sjøfugler og levert kartdata til direktoratsgruppen som arbeider med å identifisere nye områder for havvind. Det er bra at data brukes aktivt. Men denne kunnskapen er begrenset til et mindre antall arter sjøfugler, og ikke alle sjøfugler og trekkfugler som vil kunne bli berørt.

Radarstudier ved havvindanlegg kan øke kunnskapen om både forekomster og grad av unntakelse av trekkende arter.

Store deler av landområdene i Norge er mangelfullt kartlagt med tanke på fugleforekomster, fugletrekk inkludert. Ute på det åpne havet er kunnskapsgrunnlaget langt mindre. Dermed er det all grunn til å være bekymret også for utviklingen av havvind i Norge så lenge konsesjonsprosessene ikke endres, og kravene til kunnskap under konsesjonsbehandlingen skjerpes betydelig.

Olje- og energidepartementets totale bevilgning til SEAPOP i 2023 er 13 mill. kroner. Dette er svært lavt med tanke på oppgavene departementet beskriver, der man skal kartlegge og analysere også nye områder mulig aktuell for havvind. Det er også lavt sammenlignet med det økonomiske omfanget av potensielle utbygginger av vindkraft til havs. SEAPOP har hatt søkelys på sjøfugler som er mest tallrike i Nord-Norge. Vi ser derfor positivt at programmet nå utvider hvilke arter de undersøker i forbindelse med planene om havvind, og at de får ekstra støtte om dette. Samtidig vet vi at SEAPOP sliter økonomisk, og har måttet kutte i det svært viktige analysearbeidet.

I Norge har vi ca. 235 hekkende fuglearter, og mange av disse kan bli påvirket av havvindsatsingen på sin vei ut eller inn av landet. Dette kommer i tillegg til nedbygging av natur og utallige farer langs hele reiseruta, og mange av trekkfuglene i Norge skal langt, enkelte helt til Afrika. 40 prosent av artene på det norske fastlandet er oppført på rødlista for arter som Artsdatabanken presenterte i november 2021.

Konsekvensutredninger på fugler (trekk og funksjonsområder) må foregå i minst to år. Avhengig av funnene, må undersøkelsene fortsette i ytterligere to år dersom det er tvil om kunnskapsgrunnlaget er godt nok for en konklusjon. I kronikken «Havvind kan true sjøfugl» skrev NINA-forskerne Svein-Håkon Lorentsen, Kristin Thorsrud Teien og Roel May at det minimum kreves fire til fem år med overvåking og datainnsamling før en eventuell utbygging, og like mange påfølgende år før vi har sikker kunnskap om konsekvensene. Havforskningsinstituttet skisserer opp lignende tidshorisonter for forskningen på fiskebestander. Dersom det blir gitt konsesjon, må undersøkelsene fortsette under og etter bygging.

Behov for forundersøkelser/tidlig konsekvensutredning

I forslaget beskriver regjeringen hvordan de har satt i gang grunnundersøkelser av geologiske bunnforhold i området, som de utbyggerne som får tildelt konsesjon skal betale for senere. Dette høres ut som en fornuftig ordning. For å kunne plassere vindkraftverkene der de gjør minst mulig naturskade i området er det avgjørende å *samtidig* sette i gang undersøkelser av det marine livet, biodiversitet og økosystemer i området, slik staten gjør i Danmark. Man kunne velge en lignende ordning som for geologien. På denne måten kunne alle utbyggere bruke miljødata som kommer frem når de konkurrerer om tildeling, og lage mer naturvennlige prosjekter.

Stortinget bad regjeringen 10. juni 2022 om å:

«sikre god miljøkunnskap for alle deler av havmiljøet i områder som er, og kan bli, aktuelle for norsk havvind. Oppsummering og kartlegging skal starte i 2022, og resultatene skal legges til grunn for utlysning av områder samt for natur- og miljøkrav til utbygging og drift.» (Vedtak 721, 10) Og «starte tidlig myndighetsstyrt kunnskapsinnhenting og gi oppdrag om å starte prosessen med utredningsstudier av miljøkonsekvenser knyttet til havvindutbygging umiddelbart.» (Vedtak 739)

Dette har regjeringen ikke gjort, til tross for at utbyggerbransjens organisasjoner som Norwea og Energi Norge (nå Fornybar Norge) har bedt om det, og foreslått at det avsettes midler for det i statsbudsjettet for 2023. Hvis regjeringen ikke har til hensikt å gjennomføre vedtaket fra Stortinget for Sørlege Nordsjø II, må de i hvert fall sikre et slikt system for senere utbygging i andre områder, slik at utbygger allerede i prosjektplanen i prekvalifiseringen kan og må vise hvordan de skal unngå å bygge i:

- *Konsentrerte gyteområder og gytevandningsruter, samt sårbare oppvekstområder, for økonomisk eller økologisk viktige eller sensitive fiskebestander*
- *Trekkruiter for trekkfugler og viktige leveområder for sjøfugler, der det kan få negativ effekt på arter eller bestander*
- *Migrasjonsruter for marine pattedyr*
- *Viktige leveområder for truede arter på bunn og i vannmassene*
- *Områder som er definert som særlig verdifulle og sårbare områder (SVOer) i forvaltningsplanene for norske havområder før disse er utredet med tanke på marint vern etter naturmangfoldloven eller havmiljøloven*
- *Områder med høyt naturlig karbonopptak og karbonlagring*

Behov for kvalitative kriterier i auksjonsmodellen

Forslaget slår fast at auksjonene for tildeling kun skal være monetære. Et konkurranseutsatt konsesjonssystem må imidlertid også premiere utbyggere som investerer i og utvikler nye og innovative bærekrafts- og naturløsninger. Disse bør tildeles så stor vekt i auksjonene at de blir utslagsgivende når de skiller seg ut til fordel for sameksistens med natur og miljø, forutsatt at det økonomiske tilbudet i auksjonen ikke er urimelig.

For eksempel tillater nå EU at 30 % av tildeling kan skje basert på kriterier som ikke er knyttet til pris (Guidelines on State Aid for Climate, Environmental Protection and Energy), og dette testes nå ut i ulike europeiske land. Kvalitative tildelingskriterier innen bærekraft og biodiversitet bør omfatte tildeling basert på sirkulære økonomiske aspekter (f.eks. gjenvinning av turbinblader), utslippsreducerende tiltak, naturpåvirkning (plassering og avbøtende tiltak) og innovasjon.

For at dette skal kunne oppfylle sin hensikt er det imidlertid avgjørende å utvikle et solid system for å sammenligne forskjellige innovative løsninger, og at effekten av disse tydelig kan påvises. Kvalitative tildelingskriterier bør ha transparente og sterke evalueringskriterier. Evaluering av kvalitative kriterier kan skje ved hjelp av en ekspertkomite. Interessentdialog kan benyttes for innspill i utforming av kriterier.

Innovative norske naturløsninger vil også kunne innebære en stor konkurransefordel i et voksende internasjonalt marked, der konfliktene mellom natur og energiomstilling øker i takt med omfanget av utbyggingen. Med systemet som regjeringen nå legger opp til, med ensidig monetære auksjoner, vil en norsk havvindindustri imidlertid ikke bli konkurransedyktig med havvindindustrien i andre europeiske land.

Prekvalifiseringskriterier

Ref. 2D: Erfaringer med å ivareta natur ved utbygging

Ifølge forslaget skal utbygger levere en liste over referanseprosjekter der beskrivelsen av hver referanse må inneholde definert informasjon på et antall områder. Denne listen mangler imidlertid krav til å vise hvordan natur, biodiversitet og økosystemer har blitt ivaretatt i tidligere havvindprosjekter. For at erfaring av å oppnå lavest mulig naturfotavtrykk skal kunne vektlegges, bør det legges til som et eget punkt i listen over erfaring, og inneholde underpunkter som dekker de vesentlige naturfotavtrykkene. Disse beskrives i ytterligere detaljer i 1. og 2. i vårt innspill om 3B under.

Ref. 2G: Prosjektplan

Under 2G står det at «Søker må ha et aktivt forhold til risiko og ha en strategi for å avhjelpe sentrale risikofaktorer.» Videre er det nærmere definert at «beskrivelser der prosjektplanen og risikovurderingen viser god forståelse av hva som kreves for at prosjektet kan gjennomføres innen prosjektets rammer av tid, kostnad, ressursbehov og kvalitet vil bli vektet positivt.»

Erfaringene fra utbyggingen av vindkraft på land viser at det også er betydelig naturrisiko knyttet ved utbyggingen, noe som bidrar til store konflikter og et til nå tre år langt moratorium for tildeling av nye konsesjoner. God forståelse for naturrisiko bør derfor legges til på listen over hva som skal vektes positivt, slik at teksten lyder:

“Beskrivelser der prosjektplanen og risikovurderingen viser god forståelse av hva som kreves for at prosjektet kan gjennomføres **med et lavest mulig naturpåvirkning**, innen prosjektets rammer av tid, kostnad, ressursbehov og kvalitet vil bli vektet positivt.»

Det er også nødvendig å legge til et punkt til listen som skisserer fremdrift og sentrale milepæler, og som beskriver hvordan kartlegging av naturverdier og biodiversitet skal gjennomføres, hvordan resultatet skal styre plassering, og hvordan beste praksis i forhold til avbøtende tiltak skal garanteres. Denne listen mangler nå helt naturaspekter, noe som sender svært uheldige signaler.

Ref. 3A: Klimafotavtrykk

Klimafotavtrykket til utbyggingen må begrenses og aktører med lavere utslipp knyttet til sitt prosjekt må premieres. Det er viktig at dette dekker hele verdikjeden, slik at havvindutbyggingen i Norge blir en motor for en raskere og større grønn omstilling av andre næringer som produserer sement, metaller, shipping eller annet. For å få til dette trengs det tydelige signaler som del av tildelingskriteriene, som medfører at aktørene i det videre må planlegge og budsjettere på en måte som gir rammer for at deres prosjekt og tilhørende innkjøp og leverandører bidrar til omstilling og lavere utslipp. Det bør tas sikte på å adoptere metodologier for livssyklusanalyser, LCA, som legger seg tett opp til anerkjente internasjonale standarder for fremgangsmåte (ISO 14040), slik at man kan tilrettelegge for gode og sammenlignbare analyser. Systemgrensen her bør dekke A1 - A4, altså omfattende innsatsfaktorer og produksjon, transport og drift. Til slutt finnes det også et siste trinn knyttet til avhending. Ettersom dette ligger lengre frem i tid er det mindre tydelig å definere utslipp fra dette. Det viktigste i så måte er ansvarlighet for å redusere forurensning og avfall, som dekkes i eget punkt.

Det må være krav om å beregne utslipp av karbon lagret i havbunnen. Karbon kan frigjøres som følge av oppvirvling av sedimenter som låser en stor mengde av karbon som bindes i organisk materiale (planter, plankton og dyreliv). Som på land vil det være varierende grad av karbonlagring i forskjellige marine områder, noe som gjør plassering av prosjektet viktigere. Det finnes også metodikk som kan begrense oppvirvling under utbygging, som bør vurderes benyttet ut fra forutsetningene som finnes.

Til slutt kan det også finnes positive dimensjoner hvor et godt utformet prosjekt kan bidra positivt til karbonlagring gjennom å være naturpositivt, der plante og dyreliv som oppstår i og rundt fundamenter kan gi større potensial for lagring, for eksempel gjennom taredyrking. Dette bør også vurderes i den grad det kan la seg gjøre med tanke på hvordan det passer inn i det aktuelle området, og på en måte som ikke legger opp til økt risiko for invasjon av fremmede arter.

Sabima foreslår at man spesifiserer at *søker må utrede og vurdere tiltak for å ivareta og/eller bidra til økt naturlig karbonlagring som del av prosjektet., innenfor rammene som er satt for bærekraft og sameksistens med naturen.*

Ref. 3B: Krav om natur, biodiversitet og økosystemer under sameksistenskravene for prekvalifisering

Natur, biodiversitet og økosystemer omtales ikke under bærekraftskriteriene. Det eneste stedet hvor det kan *tolkes* at det siktes til dette er under sameksistenskriteriet der det står at “Søker må ha en plan for arbeidet med sambruk og sameksistens med fiskerinæring, miljø og sjøtrafikk for å oppfylle minimumskravet.”

1. For å sikre at det vil legges vekt på å ivareta natur, biodiversitet og økosystemer best mulig i utbyggingen må det defineres at utbygger skal vise en plan for hvordan de skal unngå plassering i
 - *Konsentrerte gyteområder og gytevandningsruter, samt sårbare oppvekstområder, for økonomisk eller økologisk viktige eller sensitive fiskebestander*
 - *Trekkruter for trekkfugler og viktige leveområder for sjøfugler, der det kan få negativ effekt på arter eller bestander*
 - *Migrasjonsruter for marine pattedyr*
 - *Viktige leveområder for truede arter på bunn og i vannmassene*
 - *Områder som er definert som særlig verdifulle og sårbare områder (SVO) i forvaltningsplanene for norske havområder og globalt viktige sjøfuglområder (marine IBA; Important Bird and Biodiversity Areas) før disse er utredet med tanke på marint vern etter naturmangfoldloven eller havmiljøloven*
 - *Områder med høyt naturlig karbonopptak og karbonlagring*
2. Utbygger må vise til plan for hvordan utarbeide og tilrettelegge for beste praksis for avbøtende naturtiltak.
3. Utbygger må måles på kriterier for arealnøytrale/naturnøytrale og naturpositive løsninger, blant annet for å oppfylle Stortingets vedtak fra juni 2022 om natur og havvind.

Ref. 3C: Krav om bruk av resirkulerte innsatsfaktorer, forurensing og mikroplast, under resirkulering og gjenbruk

Det er positivt at det fremlagte forslaget inneholder et punkt knyttet til sirkulærøkonomi, men det er ikke tilstrekkelig at det utelukkende stilles krav til resirkulering ved avvikling av prosjektet. Havvindutbyggingen i Norge vil være en av de største industriutbygningene i Norge i tiden fremover. Det er viktig at vi bygger denne så bærekraftig som mulig, og bruker industrien som en del av en motor for å drive frem sirkulære og bærekraftige løsninger. Vi mener derfor at tildelingskriteriene bør oppfordre til grønne innkjøp gjennom at man legger til et kriterium om bruk av resirkulerte innsatsfaktorer i prosjektet. Slik vil man kunne bidra til å skape etterspørsel etter viktige innsatsfaktorer med lavest mulig klima- og naturfotavtrykk.

Herunder er det spesielt viktig at man spesifiserer såkalte kritiske råmaterialer som definert av EU. Gjennom dette kan man bidra til å bygge en industri som bruker disse materialene på en mest mulig effektiv og sirkulær måte. Dette samsvarer med Innstillingen fra Stortinget som ber regjeringen om å kartlegge og utarbeide en plan for hvordan gjenvinningsbransjen kan skaffe slike mineraler (Innst. 124 S (2022–2023)).

Punkt 3C mangler også et krav om å vise hvordan prosjektet skal minimere forurensing og mikroplastavfall. Dette er viktige aspekter som bør bedømmes og sammenlignes mellom forskjellige søknader, og som allmenheten bør kunne opplyses om.

Vennlig hilsen

Christian Steel

Generalsekretær