

Oslo, 17.03.2020

Olje- og energidepartementet

Innspill til ny stortingsmelding om konsesjonssystemet for vindkraft på land

DNT er Norges største friluftsansisasjon. Hvert år tar vi med 1 million mennesker ut på tur. Intakt natur og store sammenhengende naturområder er grunnlaget for veldig mye av vår aktivitet – og det er grunnlaget for unike naturopplevelser for veldig, veldig mange.

DNT vil ta vare på naturen for generasjonene som kommer etter oss, slik at også de kan få naturopplevelser for livet. DNT er ikke imot all vindkraft. Produksjon av fornybar energi er helt åpenbart en viktig del av det grønne skiftet, og fornybar energi er viktig for å redusere klimautslippene. Men vi må ha to tanker i hodet på en gang, og klare å ta vare på både klima og natur. Det er også grunnen til at DNT har vært så tydelige i diskusjonen om vindkraft på land. Men industrien hører hjemme i områder som er egnet for industri, ikke i intakt natur og store sammenhengende naturområder. Noe natur er faktisk så verdifull at den har større verdi som urørt, enn som utbygd. Myndighetene bør derfor satse på effektive klimatiltak med minst mulig tap av natur.

Overordnede innspill

DNT er positive til at regjeringen har besluttet å legge fram en stortingsmelding om konsesjonssystemet for vindkraft på land. Vi tror det er klokt at de nye rammene for utvikling av landbasert vindkraft har en bred politisk forankring. Vi vil imidlertid understreke at det også er helt avgjørende at det nye konsesjonssystemet har tilstrekkelig legitimitet i sivilsamfunnet. Høringen av nasjonal ramme og det siste årets debatt om vindkraft viser med all tydelighet at dagens vindkraftpolitikk er i en tillitskrise.

DNT har to bekymringer knyttet til meldingsprosessen departementet har lagt opp til.

- Olje- og energiministeren har varslet at meldingen skal legges fram til sommeren. Det er svært kort tid, og betyr i praksis at departementet er i slutfasen av arbeidet når det gjøres kjent at det nye konsesjonssystemet skal legges frem som melding.
- DNT registrerer at NVE ikke har involvert andre fagetater i sin anbefaling som ble overlevert departementet i januar, og som etter all sannsynlighet legger viktige faglige føringer for meldingen. Svært mye av kritikken mot det eksisterende konsesjonssystemet handler om manglende og/eller svake miljøfaglige vurderinger. Da er det bekymringsfullt at miljømyndigheten i liten grad virker å være involvert i dette arbeidet.

DNT vil sterkt anbefale at departementet legger følgende prinsipper til grunn for det videre arbeidet:

- De viktigste tiltakene og endringene i konsesjonssystemet som departementet ser for seg, bør gjøres kjent i god tid før meldingen legges fram. Gitt de betydelige konfliktene vi ser rundt dagens konsesjonsregime, er det avgjørende å sikre så høy grad av åpenhet som mulig.

- Vær åpen om tidsplanen for arbeidet og når konsesjonsbehandlingen er planlagt gjenopptatt, med forbehold om Stortingets behandling. Legg opp til en bred høring som også innebærer høring av sentrale veiledere og retningslinjer.

Referansegruppe for endringer i konsesjonssystemet

For å sikre best mulig involvering i utformingen av nytt konsesjonssystem, foreslår vi at det etableres en referansegruppe for det videre arbeidet der både natur- og friluftsforskerne og energisektoren er representert. Referansegruppen kan bistå i arbeidet med å følge opp aktuelle tiltak og endringer i konsesjonssystemet.

Miljøforvaltningens rolle

Mye har skjedd innenfor miljøområdet de siste 10-15 årene. Vi har langt bedre kunnskap om hvor det finnes verdifulle natur- og friluftsområder, og vi har verktøy som gjør oss bedre i stand til å vurdere virkninger av inngrep. Og ikke minst, vi har en naturmangfoldlov som stiller tydelige krav til kunnskapsgrunnlaget, til vurderinger av samlet belastning og til en helhetlig forvaltning av naturen.

Et moderne konsesjonssystem for vindkraft må ta i bruk disse verktøyene. Og nettopp derfor er det helt avgjørende at miljøforvaltningen får en sentral og formalisert rolle i et nytt konsesjonssystem. Vi forventer at meldingen klargjør denne rollen, og at miljøforvaltningens rolle blir tillagt stor vekt. Det vil bidra til å styrke både kvaliteten og tilliten til de beslutningene som fattes.

Konkrete innspill til endringer i konsesjonssystemet

DNT har tidligere levert innspill til konsesjonssystemet i brev av 3. februar 2020. Disse innspillene er i stor grad basert på Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) sin rapport fra januar i år om innspill til arbeidet med konsesjonsprosessen. Rapporten inneholder mange ulike tiltak. Vi kommenterer her tiltakene vi mener er mest sentrale, samt presenterer noen av våre egne forslag.

Hjemmel for tidlig avslag

Energimeldingen fra 2016 inneholdt et forslag om en rettslig 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 tidlig avslag blant annet bør inkludere: viktige friluftsområder, herunder stier av nasjonal betydning, store sammenhengende naturområder, områder med over 20 % myr eller andre viktige naturtyper, områder med viktige fugletrekk, villreinområder, områder med mange rødlistede arter, landskap av nasjonal og vesentlig regional interesse og områder i randsonen til verneområder. DNT vil spesielt trekke fram vårt hytte- og rutenett, herunder DNTs signaturruter og historiske vandreruter, som eksempler på viktige friluftsområder som har stor nasjonal verdi. Videre vil vi vise til anbefalingene fra Miljødirektoratet og Riksantikvaren til ekskluderte områder i arbeidet med nasjonal ramme. Disse bør som et minimum ligge til grunn.

Kvalitet på KU og melding

Det er positivt at NVE foreslår strengere krav til innholdet i konsekvensutredninger (KU) (tiltak 3.7.6). Forslagene om klimaregnskap, utredning av transportbehov og krav til utredningskompetanse og metoder er særlig viktige. I tillegg bør det kunne stilles noen generelle krav til omfanget av naturfaglige utredninger slik at disse dekker relevant tidsperiode og areal.

Per nå er det ikke praksis for at konsekvensutredninger blir avvist på grunn av dårlig kvalitet, og berørte parter har ikke alltid tilstrekkelig kunnskap til å forutse konsekvensene og klage utredningene. For å bidra til tilstrekkelig kvalitet bør det etableres en mekanisme som sikrer at

miljømyndighetene alltid vurderer kvaliteten på KU og behovet for tilleggsutredninger før utredningen fastsettes.

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.

For å øke kvaliteten på meldingsdokumentet bør det også stilles mer omfattende krav til disse, med tydelig beskrivelse av eksisterende kunnskap og nivå av usikkerhet i kunnskapen. Dette bør legges til grunn for videre utredningskrav.

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.

Vi er imidlertid enig med NVE, 3.7.25, i at «Retningslinjene for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg» (T-1458) må oppdateres. Vi forutsetter at retningslinjene blir gjenstand for høring.

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.

Kriterier for tildeling av konsesjon og avveining av ulike hensyn

Det må stilles klarere kriterier for tildeling av konsesjon. Her støtter vi NVEs forslag om en ny hjemmel i energiloven med tydeliggjøring av kriterier. Vi foreslår at det må foreligge en interesseovervekt ved konsesjonstildelingen. I vurderingen av om konsesjon bør gis skal det særlig legges vekt på konsekvenser for naturmangfold, friluftsliv, landskap, sammenhengende naturområder 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, og de vurdering av de generelle prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 må framgå av beslutningen, jf. § 7.

Vilkår for konsesjon

NVE foreslår flere nye standardvilkår i vindkraftkonsesjoner (3.7.14). DNT er positive til dette. Viktige vilkår her er maksimalgrense for turbinhøyde og avgrensning av planområdet. For å innhente mest mulig erfaring fra vindkraftverk som settes i drift, mener vi også 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 varslingsystem 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.

Miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) og omgjøring av konsesjon

NVE foreslår flere gode tiltak for 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 har også flere eksempler på at det det har kommet ny og viktig kunnskap om negative miljøvirkninger etter at konsesjon har blitt gitt. Vi foreslår at bestemmelsen om omgjøring i energiloven § 10-4 endres, slik at det går klart frem at energimyndighetene har anledning til å stille nye vilkår i anleggskonsesjon i slike tilfeller.

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.

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*».

Naturinngrep har en kostnad

Vi er bekymret for at energimyndighetenes konfliktdependente arbeid primært retter seg mot å øke aksepten for vindkraftutbygging lokalt. 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.

Analyser fra nasjonal ramme

I NVEs innspill, 3.7.23, foreslås det å bruke analysene i «Nasjonal ramme for vindkraft på land» som lokaliseringssignal. Vi er skeptiske til dette da eksklusjonsanalysene for en rekke temaer var mangelfulle i forslaget til nasjonal ramme. Det var for eksempel ikke foretatt en tilstrekkelig vurdering av «sammenhengende naturområder med urørt preg» og viktige friluftslivsområder. Vi mener at analyseekklusjonene gjennomført av Miljødirektoratet i runde 3, 1. februar 2019, har stor verdi og bør videreutvikles. I arbeidet med «Nasjonal ramme for vindkraft på land» ble det klart at det er behov for kartlegging, verdivurdering og utvikling av nasjonale datasett for blant annet friluftsliv, store sammenhengende naturområder og forbindelseslinjer mellom slike områder, samt fugl (herunder de store fugletrekkene i Norge) og flaggermus. Dette bør det jobbes videre med.

Avsluttende bemerkninger

Den store motstanden mot nasjonal ramme for vindkraft og noe av hovedkritikken i høringen, skyldes at dagens system tar altfor lite hensyn til natur- og friluftslivsinteresser. Det er et stort behov for en ny og gjennomtenkt nasjonal politikk som gjør tydeligere avveininger mellom hensynet til utbygging av energi og ivaretagelse av natur.

DNTs visjon er naturopplevelser for livet. Vårt hovedkrav er at vi sikrer ivaretagelse av urørt natur og viktige natur- og friluftslivsområder. Den nye stortingsmeldingen må sette rammer for hvordan eventuell videre vindkraftutbygging i Norge kan foregå uten alvorlige naturinngrep. Meldingen må sikre bedre involvering av lokale og nasjonale interesser, og må ha som mål å dempe konflikter og legge grunnlag for en mer konstruktiv vindkraftdebatt i årene framover. Vi har store forventninger til at disse verdiene vil bli ivare tatt i et fremtidig konsesjonssystem.

Regjeringen har i flere stortingsmeldinger (blant annet Meld. St. 14 (2015-2016) *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold* og Meld. St. 18 (2015-2016) *Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet*) slått fast at store sammenhengende naturområder uten tekniske inngrep har en viktig verdi. Det må denne meldingen også anerkjenne. Vi trenger en vindkraftpolitikk som også sørger for å la nok natur ligge.

Vennlig hilsen



Per Hanasand
Styreleder



Dag Terje Klarp Solvang
Generalsekretær