

Oslo, 1. oktober 2019

Til Olje- og energidepartementet

NVEs forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land - høringsuttalelse

Norsk Friluftsliv viser til deres brev av 01.04.2019 angående høring av Forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land (deres ref. 19/511), og oversender på vegne av styret denne høringsuttalelsen.

Norsk Friluftsliv er en sammenslutning av de større nasjonale frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge. Viktige og attraktive friluftslivsområder, herunder intakte, helhetlige og uberørte naturområder er et avgjørende vilkår og selve fundamentet for friluftslivskulturen i Norge. Nasjonal ramme for vindkraft er derfor av stor interesse for Norsk Friluftsliv. Enkelte av våre medlemsorganisasjoner vil i tillegg sende egne uttalelser.

Oppsummering

Følgende oppsummerer de viktigste synspunktene fra Norsk Friluftsliv:

- For Norsk Friluftsliv er det svært viktig å bevare lokale, regionale og nasjonale verdifulle natur- og friluftslivsområder uten nye store inngrep. Vi er ikke prinsipielt mot vindkraft på land, men vi er imot vindkraft når dette har store negative konsekvenser for norsk natur.
- Plan- og bygningsloven er en demokratisk fellesarena for helhetlig vurderinger av ulike samfunnsinteresser/sektorer. Et unntak her er energiloven, der det er NVE som gir konsesjon, uavhengig av planstatus i kommunen. Slik kan det ikke være, og tiltak etter energiloven må bli en del av den helhetlige planleggingen etter plan- og bygningsloven.
- I tillegg til klimakrisa kommer det stadig alarmerende rapporter om utviklingen i naturens tilstand, det vil si tap av naturmangfoldet. Klimaendringer og tap av naturmangfold må derfor løses samtidig – det ene problemet kan ikke løses på bekostning av det andre.
- Norges klimaforpliktelser gjennom Parisavtalen kan ikke utelukkende brukes som et argument for vindkraftutbygging, når det medfører irreversible arealinngrep samtidig bryter med andre internasjonale natur- og miljøkonvensjoner Norge har forpliktet seg til.

- Det er behov for en helhetlig energipolitikk som vurderer ulike alternativer (energiøkonomisering, opprusting av eksisterende vannkraftverk, solenergi, land- og havvind m.m.), og som stimulerer til å satse på de alternativene som har minst negative konsekvenser for naturmangfold og friluftsliv, uavhengig av hva som for øyeblikket er mest bedriftsøkonomisk lønnsomt. Den brede motstanden mot vindkraft i seg selv bør også bety varsomhet fra regjeringens side i ambisjoner og planer for vindkraft i Norge.
- Hvis det etter en helhetlig energipolitisk vurdering, jamfør punktet ovenfor, er behov for mer vindkraft på land, er det viktig med en nasjonal ramme som kan styre utviklingen til de minst konfliktfylte arealene. Dette krever et oppdatert kunnskapsgrunnlag og ekskludering av områder med stor konflikt.
- Oppsummeringen av kunnskapen i rammen avdekker store kunnskapsmangler, særlig på sumvirkninger av mange ulike inngrep over tid. Det er derfor et behov for et oppdatert kunnskapsgrunnlag om virkningene av vindkraft, blant annet for natur og friluftsliv, både på kort og lang sikt.
- De reelle verdiene av natur og friluftsliv blir i svært liten grad vurdert, også innenfor vindkraftkonsesjoner. Det er derfor behov for bedre metoder for vurdering av de reelle verdiene, jf også NOU 2013:10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester.
- Uavhengig av nasjonal ramme for vindkraft er det behov for en betydelig gjennomgang av konsesjonsprosessen der kravet til kunnskapsgrunnlaget, medvirkning og verdsetting av natur og friluftsliv blir vesentlig styrket.
- Alle eldre konsesjoner, der anleggsarbeidet ikke er påbegynt, må gjennomgås på nytt med et oppdatert kunnskapsgrunnlag og konsesjonen må vurderes på bakgrunn av dette.
- Alle nye søknader om vindkraft må stilles i bero inntil et oppdatert kunnskapsgrunnlag og en helhetlig energipolitikk er på plass og konsesjonsprosessen er styrket vesentlig, jf. punktet ovenfor.

Bakgrunn

Det ble i energimeldingen (Meld. St. 25 (2015-2016) *Kraft til endring*) foreslått å utarbeide en Nasjonal ramme for vindkraft. I meldingen står det blant annet at «regjeringen vil legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge» og at «Olje- og energidepartementet vil utarbeide en nasjonal ramme for konsesjonsbehandling av vindkraft på land». Dette sluttet Stortinget seg til våren 2016, Innst. 401 S (2015-2016). Forutsetningen for en nasjonal ramme var at den skulle dempe konflikter og sikre at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt og gi forutsigbarhet for lokalsamfunn og utbyggere.

På bakgrunn av dette, gav Olje- og energidepartementet (OED) i brev av 9.2.2017 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i oppdrag å utarbeide et forslag til Nasjonal ramme for vindkraft som skulle inneholde: (1) Kart som definerer større områder der det ligger til rette for vindkraft, og (2) Oppsummering av kunnskapsgrunnlaget om virkningene av landbasert vindkraft.

1. april i år la NVE fram *Forslag til nasjonal ramme for vindkraft, rapport nr. 12- 2019* (NRV). Forslaget inneholdt 13 større områder som egner seg for vindkraft, og en oppsummering av kunnskapsgrunnlaget basert på eksisterende kunnskaper om vindkraftanleggs virkninger på blant annet natur og friluftsliv. OED sendte dette forslaget på høring samme dag, med høringsfrist 1. oktober.

Innledning

Norsk Friluftsliv mener det er svært viktig å bevare verdifulle natur- og friluftslivsområder uten nye store inngrep. Det er derfor vindkraftanleggenes dramatiske virkninger på natur og friluftsliv, som er utgangspunktet for vårt engasjement. Norsk Friluftsliv er ikke prinsipielt mot vindkraft på land, men vi er mot nedbygging og forringelse av viktige og verdifulle natur- og friluftslivsområder.

Til nå har det vært en sak-til-sak-behandling av vindkraftkonsesjoner. Det har ført til at det er tilsammen 85 vindkraftanlegg som enten er utbygd, er under utbygging eller er gitt endelig konsesjon. Det har derfor lenge vært etterlyst et helhetlig nasjonal plan for vindkraft på land. Norsk Friluftsliv er i utgangspunktet positiv til en nasjonal plan. Vi er imidlertid svært kritisk til denne rammen som nå er lagt fram. I stedet for å definere hvor vi ikke ønsker vindkraftanlegg, (for eksempel viktige natur og friluftslivsområder, herunder store urørte/inngrepsfrie naturområder), peker rammen på 13 store områder som NVE mener er mest egnet for vindkraft. Vi er også svært kritiske til kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for rammen.

Norsk Friluftsliv vil her kommentere rammen på et overordnet nivå, og vi vil derfor ikke gå konkret inn på de 13 områdene som NVE har pekt ut. Konkrete kommentarer til disse 13 områdene overlater vi til lokale og regionale lag og foreninger, kommuner og andre som har lokalkunnskaper om disse.

Utbygging av vindkraftanlegg på land kan ikke sees på isolert fra øvrig energipolitikk. I tillegg må dette sees i sammenheng med tap av naturmangfold som er en like stor trussel som klimaendringene. I denne uttalelsen vil vi derfor først sette norsk energipolitikk i sammenheng med utfordringene med klimaendringer og tap av biologisk mangfold, herunder internasjonale rapporter og avtaler og behovet for en helhetlig energipolitikk. Deretter vil vi kommentere kunnskapsgrunnlaget for selve rammen, behovet for å styrke naturens rettsvern, forbedringer i konsesjonsprosessen, behandling av ikke utbygde konsesjoner og til sist hva som må gjøres videre i saken.

Nasjonal ramme og medvirkning

Forutsetningen for en nasjonal ramme var at den skulle dempe konflikter og sikre at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt og gi forutsigbarhet for lokalsamfunn og utbyggere. I kjølvannet av NVEs forslag til nasjonal ramme har det vokst fram et enormt konfliktnivå rundt vindkraftutbygging. Mye av denne konflikten skyldes sannsynligvis lite tilfredsstillende medvirkningsprosesser og innflytelse på resultatet. I arbeidet med NRV har man kartfestet utvalgte områder som *«mest egnet for vindkraft»* samtidig som man har skjøvet den konkrete involveringen av berørte kommuner ut til prosessens slutfase, departementets (OED) arbeid; *«NVE la til grunn at departementets høring av vårt (NVE) forslag skulle være hovedverktøy for involvering av lokale og regionale myndigheter»*, og tilsvarende for berørte interesseorganisasjoner. Det er innlysende at de som ville bli berørt av NVEs forslag, burde ha vært involvert før kartfestingen fant sted. Dette gjelder kommuner og deres innbyggere, herunder natur- og friluftslivsorganisasjoner. En slik medvirkningsprosess, eller mangel på sådan, kan ikke sies å ivareta forpliktelser for medvirkning i kraft av Århuskonvensjonen og den europeiske landskapskonvensjonen.

Klima- og miljøutfordringene

Natur- og klimarapporter

Norges energipolitikk løfter frem vindkraftutbygging på land som vårt ledende satsingsområde for ny produksjon av fornybar energi. Den storstilte vindkraftsatsingen er imidlertid ikke forenlig med andre hensyn vi er nødt til å ivareta. Det internasjonale naturpanelet (IPBES) lanserte 26. mars en rapport som bidrar med nødvendig innsikt til et underkommunisert område i vindkraftdebatten; nedbygging, forringelse og ødeleggelse av natur er det miljøproblemet som påvirker flest mennesker globalt. Rapporten er skrevet av verdens beste forskere og er trolig den

mest omfattende om naturens tilstand noensinne. Rapporten er umulig å misforstå: vi mennesker driver en rovdrift på naturen på en måte som ødelegger selve grunnlaget som vår økonomi, levebrød, matsikkerhet, helse og livskvalitet er bygget på. Tapet av natur er altså en like stor trussel som klimaendringene¹.

Klimapanelets spesialrapport om landarealer lansert 8. august i år peker på gjensidig påvirkning mellom klimaendringene og landarealer. Måten vi bruker landområder er en betydelig driver av klimaendringene, og legger lite bærekraftige krav på de landsystemene som både mennesker og naturen er avhengig av. Nest etter bruk av olje, kull og gass, er det vår bruk av landarealer som gir de største globale klimautslippene. Denne rapporten viser at mennesker utnytter så mye som 72 prosent av planetens isfrie arealer, samtidig som vi kun bor på 1 prosent².

Begge nevnte rapporter har svært tydelige konklusjoner; tiltak for å begrense klimaendringene og ivareta livsviktige økologiske prosesser og naturmangfold må gå hånd i hånd. Det fremstår da svært paradoksalt at vindkraftutbygging, slik prosessene legges opp til i dag, satses på som Norges ledende klimatiltak, når det er nettopp denne typen arealforbruk rapportene konkluderer med er hovedtrusselen for tap av biologisk mangfold og driver av klimaendringene.

Internasjonale klima- og miljøavtaler

Norge har forpliktelser til å bidra til klimagassreduksjon gjennom samarbeidet innenfor rammen av FNs klimakonvensjon og gjennom Parisavtalen³. Det er imidlertid betimelig å spørre seg hvordan Norges energipolitikk utelukkende kan løfte frem klimabidraget fra vindkraftutbyggingen, når medførende irreversible arealinngrep både er en hoveddriver for tapet av biologisk mangfold (jfr. IPBES) og samtidig bryter med andre internasjonale natur- og miljøkonvensjoner Norge har forpliktet seg til.

Regjeringen har blant annet bestemt at FNs 17 bærekraftsmål skal være en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen⁴. Bærekraftsmål 15 *Liv på land* forplikter Norge til å; «Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe orkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold». Delmål 15.5 forplikter

¹ <https://www.ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-summary-policy-makers-pdf>

² <https://www.ipcc.ch/srccl-report-download-page/>

³ <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/>

⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>

Norge til å «iverksette umiddelbare og omfattende tiltak for å redusere ødeleggelsen av habitater, stanse tap av biologisk mangfold og innen 2020 verne truede arter og forbindre at de dør ut». ⁵ Vi mener stortilt energisatsing på vindkraftutbygging ikke er forenlig med FN's bærekraftsmål 15.

Norge har gjennom konvensjon om biologisk mangfold (CBD) forpliktet seg til å bevare biologisk mangfold og bærekraftig bruk av mangfoldet i kraft av de 20 internasjonale Aichimålene. Delmål A innebærer «å ta tak i de underliggende årsakene til tap av biologisk mangfold ved å integrere hensynet til biomangfold i offentlig styre og i samfunnet for øvrig». ⁶ Dette delmålet forutsetter at myndigheter og næringsliv har gjennomført planer for bærekraftig produksjon og forbruk, og har holdt konsekvensene ved bruk av naturressurser godt innenfor trygge økologiske grenser. Ferdigstilte vindkraftutbygginger, og resterende gitte konsesjoner, mener vi ikke opererer innenfor planer hvor man har tatt høyde for en bærekraftig produksjon, når tap av store naturverdier er konsekvensene av alle arealinngrepene.

Delmål D-15 i Aichimålene sier at «innen 2020 er økosystemtjenestene mer robuste, og det biologiske mangfoldets bidrag som karbonlager er forsterket gjennom bevaring og restaurering av minst 15 prosent av forringede økosystemer. Dette bidrar derved til reduksjon og tilpasning til klimaendringer og bekjempelse av forurengning». Vi mener den store vindkraftsatsingen i Norge strider direkte mot dette målet. Hva er logikken i at vi skal restaurere forringede økosystemer, når vi samtidig gjennom mange vindkraftutbygginger bidrar til ny forringelse av mer eller mindre intakte økosystemer?

Norge har forøvrig forpliktet seg til å beskytte Europas arter av ville dyr og planter og deres naturlige leveområder, med særlig vekt på vern av truede og sårbare arter og dyrearter som vandrer over større områder (Bern-konvensjonen) ⁷. I tillegg er det relevant å nevne Norges forpliktelser overfor den europeiske landskapskonvensjonen om å verne, forvalte og planlegge landskap.

Rapporten fra det internasjonale naturpanelet understreker at de fleste internasjonalt vedtatte målene for biomangfold, derav Aichimålene innen 2020, ikke vil bli nådd dersom landene

⁵ <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-baerekraftsmaal>

⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/2395e3d57fce400ab42e4aeb4417732c/t-1526.pdf>

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/internasjonale-klima-miljoavtaler/id2344798/#Oversikt>

fortsetter som før. Vi mener aktørene – både statlige og ikke-statlige – må holdes ansvarlig for sine handlinger på en transparent måte.

En helhetlig energipolitikk

Dagens energiproduksjon og fremtidsprognoser

Norge har i dag en kraftproduksjon på 140-150 TWh, hovedsakelig basert på fornybar vannkraft (96%). Med dagens kraftproduksjon har Norge et kraftoverskudd på 10 TWh i et normalår. I forbindelse med elektrifisering av bl.a. transportsektoren vil Norge trenge ytterligere elektrisitet. Det er allerede bygget ut/under utbygging vindkraft tilsvarende om lag 12 TWh. Regner man i tillegg med vindkraftverk NVE har gitt konsesjoner til, tilsvarer dette totalt 23 TWh. Statkraft og Statnett har begge konkludert med at med de konsesjonene som er gitt i dag, er behovet for tilleggskraft i forbindelse med «elektrifiseringen» av Norge mer enn dekket, og gitte vindkraftkonsesjoner vil føre til et ytterligere kraftoverskudd i landet, og eksport av elektrisitet⁸. Spørsmålet er da hvem overskuddsenergien produseres for, og hvilke betydninger utgjør vårt energibidrag i europeisk sammenheng.

Behov for en nyansert energimessig sammenstilling

Vindkraftsatsingen på land argumenteres med at det er den mest lønnsomme fornybare energikilden vi har per dags dato. Vi mener det er svært bekymringsverdig at vindkraftutbygging i store uberørte- og lite berørte naturområder forsvares med lønnsomhet, når regnestykket faktisk mangler reelle kostnader på utbyggingens ødeleggelser av økosystemtjenestene fra intakt og helhetlig natur, eller verdien av store turområder som bidrar til fysisk og psykisk helse.

Vi mener energipolitikken har nådd et punkt hvor det er naturlig med en evaluering av hvor vi er på vei, og hvilke samfunnsverdier som bør vektlegges. Det er derfor etter vårt syn helt avgjørende å få på plass en nyansert sammenstilling av energimessige alternativer til vindkraftutbygging på land, som også ser energipolitikken i en bredere samfunnsøkonomisk sammenheng, hvor blant annet ivaretagelse av klima, naturmangfold og landarealer vektles likeverdig i et nyansert totalregnskap. Verken dagens energipolitikk eller NRV svarer på de store utfordringene i forhold til tap av naturmangfold og landareal. NRV vurderer de reelle alternative fornybare energikildene til vindkraftutbygging utelukkende på bakgrunn av bedriftsøkonomisk lønnsomhet, hvor inntekt fra produksjonen veies opp mot produksjonskostnaden over levetiden (LCOE).

⁸ <https://www.nrk.no/norge/ingen-hadde-regnet-ut-hvor-mye-urort-natur-vindkraften-vil-ta-1.14541198>

Vi har behov for nasjonale og regionale mål for hvor mye kraft vi skal bygge ut i form av arealkrevende energiproduksjon som vann- og vindkraft. Riksrevisjonens *undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi* påpeker nettopp denne manglende avklaringen (Dokument 3:5 (2013–2014)⁹;

(...) Verken gjennom handlingsplaner eller andre styringsdokumenter er det blitt konkretisert hvordan produksjonen av ny fornybar energi skal bidra til å sikre at fornybarmålet på 67,5 prosent innen 2020 blir nådd. (...) Det er heller ikke konkretisert hvilken type utbygging konsesjonsmyndighetene skal stimulere til i Norge. Det fremstår som lite forutsigbart for tiltakshaver, berørte aktører og andre myndighetsorganer hvordan fornybarmålene skal avveies mot andre samfunns- og miljøinteresser i konsesjonsbehandlingen ¹⁰.

Vi mener OED bør utarbeide en helhetlig strategi som sikrer samordnet satsing på fornybar energiproduksjon og en effektiv bruk av styringsverktøy. Vi etterlyser en klarere strategi for å løfte frem de gode prosjektene som gir mest mulig ny fornybar energiproduksjon med minst mulig konsekvenser for naturen. NRV sier ikke noe om omfanget sett i forhold til antatt framtidig energibehov og potensial for annen energiproduksjon og energisparing/-effektivisering. Det er også et behov for en tydeliggjøring av hvordan kraftproduksjonen skal brukes og hvem som skal eie den.

Miljøvennlige energialternativer

Sparing og energieffektivisering

Den raske vindkraftutviklingen vi er vitne til nå er på mange måter et resultat av favoriserende føringer fra regjering og marked, hvor skjevtt skattereglement og politiske nedprioriteringer hemmer bidragene fra andre alternative fornybare energikilder og effektiviseringsprosesser. En forklaring på at vindkraftutbyggingen har skutt fart er de politiske målsettingene som er satt gjennom såkalte elsertifikatordningen i 2012. Dette er en markedsbasert støtteordning med helt konkrete målsettinger: å bidra til 28,4 TWh ny fornybar elektrisitetsproduksjon innen 2020 (samlet for Norge og Sverige). Norges mål på 13,2 TWh ble nådd mai i år. Til tross for forskning, som har identifisert at vi kan spare over 10 TWh ved energisparing i eksisterende bygg innen 2020, og hele 40 TWh innen 2040, er de politiske målsettingene til sammenligning med

⁹ https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2013-2014/3_5.pdf

¹⁰ https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2013-2014/3_5.pdf

vindkraftsatsingen nærmest fraværende¹¹. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivisering av bygg, Dokument 3:4 (2015–2016), konkluderte blant annet med at de juridiske virkemidlene for energieffektivisering ikke fungerer for eksisterende bygg¹².

Vi savner en mer ambisiøs energipolitikk fra OED, hvor det satses i langt større grad på spare- og energieffektiviseringstiltak innenfor f.eks. bygg og transport som det smarteste og mest miljøvennlige klimatilskottet vi kan satse på. Den mest miljøvennlige energien, er faktisk den vi ikke bruker. Til eksempel forbruker norske husholdninger nesten dobbelt så mye strøm som svenske husholdninger¹³.

Opprusting av eksisterende vannkraft

Et annet godt eksempel er ulike skatteregler for vindkraft og vannkraft som favoriserer vindkraftutbygging, noe som igjen favoriserer ytterligere nedbygging av natur sammenlignet med å hente ut mer kraft av eksisterende vannkraftutbygginger. Endring i skattereglementet kan utløse et stort energipotensial gjennom opprusting av eksisterende vannkraftverk. Ifølge et forskningsprosjekt i regi NTNU er NVEs anslag på 6 TWh alt for beskjeden¹⁴. Ved å skifte ut løpehjul og ledeapparat, og øke tunnelstørrelsen og lignende på gamle vannkraftanlegg, kan vannet utnyttes bedre og gi mer kraft. Nevnte forskningsrapport anslår potensialet til å være nærmere 23 TWh, som er like mye som det totale energibidraget fra alle gitte vindkraftkonsesjoner. Det skal sies at deler av dette potensialet innebærer former for naturinngrep ved utvidelse av vanninntaket fra andre innsjøer og vassdrag, osv.

Ved bruk av miljødesign kan man beregne virkningen av å utvide kraftproduksjonen og samtidig sette inn tiltak for å bedre miljøforholdene i innsjøer og vassdrag. Metoden vil da angi både forventede gevinster og ulemper for miljøet ved økt kraftproduksjon. Gjennomgang av dagens vannkraftanlegg kan med denne metoden kartlegge anleggene med størst kraftpotensial ved minst mulig naturinngrep¹⁵.

¹¹ <https://forskersonen.no/energi-kronikk-meninger/hvorfor-vinner-vindkraft-nar-det-er-store-mengder-energi-a-hente-i-byggene-vare/1337765>

¹² <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2015-2016/dok-3-4-2015-2016.pdf>

¹³ <https://xn--strm-ira.no/str%C3%B8mforbruk-i-norge>

¹⁴ <https://hydrocen.blog/wp-content/uploads/2019/01/Increased-generation-from-upgrading-and-extension-projects.pdf>

¹⁵ <https://www.cedren.no/Nyheter/Article/ArticleId/4221/Gar-det-an-a-produsere-lonnsom-vannkraft-og-samtidig-ta-hensyn-til-naturen>

Politisk satsing på flytende havvind

I NRV konkluderes det med at flytende vindkraft til havs er en umoden teknologi. For øyeblikket er dette kanskje et faktum, men flere forskningsmiljøer trekker frem et enormt produksjonspotensial ved riktig politisk satsing. Tidligere studier fra Forskningscenteret for miljøvennlig energi (CenSES) har vist at Norge kan ha over 40 GW vindkraft i 2050, hvor en stor andel kan være offshore. Nye modellstudier viser at potensialet er mye større, hvis nordsjølandene samarbeider og etablerer en egen Nordsjøregion for havvind. De ferske analysene viser et betydelig vekstpotensial, under den forutsetningen at nordsjølandene samarbeider og gjør økonomisk rasjonelle valg. Dette vil kreve koordinert handling mellom næringsliv, politikk, forskning og utdanning, og økt samarbeid om utbygging i utvalgte regioner. Vi mener norske politikere må i langt større grad være villig til å prioritere og satse på denne teknologien. Gevinsten for Norge kan ligge i både krafteksport og teknologiekksport. CenSES påpeker at en norsk satsing på utdanning og forskning innenfor havvind, og et program for utbygging vil bidra til å få ned kostnaden for havvind.¹⁶

Flytende havvind er på langt nær konfliktfritt, men sammenlignet med landbasert vindkraft er de potensielle negative konsekvensene for natur og dyreliv færre. Det er helt avgjørende med god kunnskap om miljømessige forhold og hvordan man kan unngå negative konsekvenser ved oppstilling av vindturbiner til sjøs.

Solenergi

Solcelle er den raskest voksende energikilden ifølge The International Energy Agency (IEA), og ved utgangen av 2017 utgjorde solcelle-produksjonen ca. 2 % av total kraftproduksjon. I Norge står strømproduksjonen fra solceller for beskjedne 0,2 TWh (2018), men installert kapasitet øker, mye på grunn vesentlig lavere priser på solceller de siste årene. Ifølge NVE vil utviklingen i bruk av solceller frem mot 2035 avhenge av faktorer som kostnader, insentiver, byggetekniske forskrifter (TEK) og EU-direktiver. Dersom framskrivningen baserer seg på historisk utvikling frem til i dag er det sannsynlig at produksjonen fra sol vil være rundt 2 – 3 TWh i 2035. Dersom Norge innfører bygnings og energidirektivet (EPBD II) vil krav om nullenergi eller nær nullenergibygg og plusshus bli innført anslår en produksjon på ca. 4,8 TWh i 2030 dersom kravet i EPBD II innføres¹⁷.

¹⁶ <https://www.ntnu.no/documents/1284688443/1285504199/Havvind+-+en+industriell+mulighet+-+NTRANS-rapport.pdf/163a21ec-8b39-46d1-9636-19ffa5e82b2d>

¹⁷ http://publikasjoner.nve.no/faktaark/2019/faktaark2019_01.pdf

På oppdrag fra ZERO har OTOVO regnet ut solkraftpotensialet via deres kart-tjeneste til å være opptil 50 TWh på hustak, om vi bygger på alle relativt egnede tak på hus, hytter, næringsbygg, osv.

De teoretiske forutsetningene ved anslaget er nok ikke like praktisk gjennomførbart, men anslaget viser at vi har store muligheter til å benytte oss av betydelige takarealer til produksjon av solenergi, gitt fortsatt synkende prisnivå og ordninger/rammevilkår legger til rette for satsingen.

Kunnskapsgrunnlaget for nasjonal ramme

Et godt kunnskapsgrunnlag er avgjørende for å ta gode og langsiktige beslutninger som tar hensyn til natur, klima og friluftsliv. Norsk Friluftsliv mener kunnskapsgrunnlaget i NRV er altfor dårlig både når det gjelder de direkte konsekvensene av inngrep på planter og dyr og på verdsetting av natur, herunder økosystemtjenester. Det samme gjelder virkninger på friluftsliv, landskap og sammenhengende naturområder. Dette er påpekt ovenfor NVE av natur- og friluftslivsorganisasjonene i dialoggruppa.

En av oppgavene i arbeidet med NRV var å lage et oppdatert kunnskapsgrunnlag av miljø- og samfunnsvirkninger av vindkraftverk. Som svar på dette er det laget temarapporter på en rekke områder. Rapportene bygger kun på eksisterende kunnskap, dvs. at det ikke gjort noe ny forskning, undersøkelser eller kartlegginger som en del av arbeidet med kunnskapsgrunnlaget.

Temarapportene avdekker store kunnskapshull på mange områder. Norsk Friluftsliv mener derfor det er et sterkt behov for et oppdatert kunnskapsgrunnlag, der det må gjøres ny forskning, undersøkelser og kartlegginger, før en eventuelt kan gå videre med nasjonal ramme. Nedenfor tar vi for oss de temaene som vi mener er viktigst for natur og friluftsliv.

Verdsetting av natur

Som vi har beskrevet ovenfor kommer det stadig alarmerende rapporter om utviklingen i naturens tilstand, en utvikling som truer varige verdier og vår egen eksistens.

En av årsakene til at vi har kommet i denne alvorlige situasjonen er manglende verdsetting av natur satt opp mot de kortsiktige økonomiske gevinstene som utnyttelse av natur gir. I *NOU 2013:10 Naturens goder – om verdien av økosystemtjenester* står det blant annet: «*Beslutningenes virkninger*

på økosystemene er ofte utilsiktet og er nesten alltid «eksterne effekter» - dvs. at kostandene bæres av noen andre enn beslutningstakeren.» I sine anbefalinger uttaler utvalget blant annet: «Vi mener videre at det i større grad enn i dag må fokuseres på økosystemtjenesters bidrag til menneskers velferd når effektene av politikk eller tiltak skal beskrives, og effektene må inngå systematisk i analyser og beslutningsprosesser.»

Nasjonal ramme for vindkraft sier ingen ting eller svært lite om verdsetting av natur som en eksistensiell verdi for mennesket. Den sier heller ikke noe om de reelle kostandene ved nedbygging av natur. Norsk Friluftsliv mener derfor det må gjøres en grundig utredning om verdsetting av natur som en eksistensiell verdi for mennesket og hvordan dette skal vektlegges i beslutningsprosessene, slik at den reelle verdien blir tatt hensyn til. Hvis metodene for denne verdsettingen er for dårlig, må det utvikles nye metoder slik at den reelle verdien av natur som grunnleggende forutsetning for menneskets eksistens tas med i beslutningsgrunnlaget. Både FNs spesialrapport om klimaendringer og landarealer og en ny rapport fra Food and Land Use Coalition (FOLU)¹⁸ viser med all tydelighet at det er et sterkt behov for å verdsette naturområder på en helt annen måte enn det som har vært tilfelle så langt.

I tillegg til økologiske, etiske og samfunnsvitenskapelige argumenter for bevaring av natur, kan en økosystemtjenestetilnærming være et supplement i verdsettingen. I rapporten *Naturens goder* (NOU 2013:10) ligger det mange forslag som bør følges for å få en verdsetting av natur som gjenspeiler den reelle verdien av natur som grunnlag for menneskets eksistens.

Friluftsliv

I regjeringens *Handlingsplan for friluftsliv* fra 2018 står det blant annet (side 14): «Det er viktig for regjeringen at friluftsliv får en bredere plass ved kommunal og regional planlegging.»¹⁹ En forutsetning for dette er et godt kunnskapsgrunnlag. Regjeringen har hatt som mål at alle kommuner skal ha kartlagt og verdsatt sine friluftslivsområder innen 2018/2019 etter Miljødirektoratets veileder M98-2013 *Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder*. Det er imidlertid langt fra alle kommuner som er ferdig med dette arbeidet. I tillegg er det store forskjeller i hvordan kommunene har klassifisert og verdsatt sine friluftsområder, selv om metoden i utgangspunktet skal være lik. Det at dette arbeidet ikke er fullført i alle kommuner og at det er store forskjeller mellom kommunene

¹⁸ https://www.nrk.no/urix/rapport_-trenger-37-ganger-norges-areal-for-a-unnga-sultkatastrofe-1.14685941

¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-for-friluftsliv/id2607767/>

hvordan dette er gjennomført, har ført til at den kartleggingen og verdsetting som er gjort, i liten grad er benyttet i arbeidet med nasjonal ramme.

I temarapporten om friluftsliv slår Miljødirektoratet fast følgende: *«Miljødirektoratet har ikke en full oversikt over friluftslivsområdene med nasjonal eller vesentlig regional betydning. I arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft har direktoratet utarbeidet et kartsett med friluftslivsområder av nasjonal betydning. For friluftslivsområder med vesentlig regional betydning har ikke direktoratet tilstrekkelig oversikt til å utarbeide et kartsett.»*

I tillegg mangler vi blant annet grunnleggende kunnskaper på kort og lang sikt om hvordan friluftslivet blir påvirket av vindkraftanlegg. Det er derfor et sterkt behov for bedre kunnskap både om hvilke arealer som er viktig for friluftslivet og hvordan friluftslivet blir påvirket av vindkraftverk både på kort og lang sikt.

Dette er også viktig kunnskap for å verdsette friluftslivet i en samfunnsmessig betydning. Norges helseregnskap økte ifølge SSB med 14,8 milliarder til 360 milliarder fra 2017 til 2018. Dette utgjør 67.770 kroner pr innbygger. En hovedandel skyldes livsstilssykdommer, og det er gjort beregninger på at økt satsing på friluftsliv kan gi en årlig samfunnsøkonomisk gevinst på rundt 80 milliarder kroner. En forutsetning for å realisere denne samfunnsøkonomiske gevinsten er å ivareta viktige natur- og friluftslivsområder.

Landskap

Vindkraftverk, inkludert turbiner, veier og annen infrastruktur, krever store arealer og er ofte plassert på eksponerte steder i landskapet. Dette påvirker opplagt opplevelsen av landskapet, en opplevelse som henger tett sammen med friluftslivet.

Studier viser et relativt entydig bilde av at etablering av vindkraftanlegg oppleves som negative endringer av landskapet. Samtidig påpekes det i temarapporten *Faggrunnlag - Landskap* (Rapport M-1312/2019) at det er stor oppmerksomhet rundt visuelle virkninger av vindkraft, men at det er gjort lite etterundersøkelser. I temarapporten pekes det på behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag inn i prosessen med nasjonal ramme for vindkraft, basert på landskapsfaglige analyser og folks uttrykte preferanser. Uten denne kunnskapen sies det videre i temarapporten at: *«Uten et slikt grunnlag er det vanskelig å velge ut områder for vindkraft, der vindressurser og nettkapasitet på en*

faglig forsvarlig og troverdig måte er veiet opp mot andre viktige miljø- og samfunnshensyn. Dette er også viktig for legitimiteten av prosessen.»

Dette viser at det er et stort behov for mer kunnskap om landskapsvirkninger av vindkraft før en eventuelt kan gå videre i arbeidet med nasjonal ramme. Norge har sluttet seg til *Den europeiske landskapskonvensjonen*, og retningslinjene i denne må følges. Disse krever informasjon, medvirkning, deltakelse og konsultasjon på et helt annet nivå enn det som har vært tilfelle til nå i arbeidet med vindkraft.

Sammenhengende naturområder

Sammenhengende naturområder har egenskaper og kvaliteter som ikke finnes andres steder, og er nært knyttet til landskap og friluftsliv. Det er et politisk mål å ta vare på store sammenhengende naturområder, samtidig som regjeringen har fjernet *Inngrepsfrie naturområder i Norge* (INON) som et forvaltningsverktøy.

I temarapporten *Faggrunnlag – Sammenhengende naturområder* slås det fast at de områdene som er aktuelle for vindkraftutbygging ofte er sammenfallende med de gjenværende større, sammenhengende naturområdene. Videre sier rapporten at det vil være stor konflikt knyttet til vindkraft i sammenhengende naturområder som har store verdier for biologisk mangfold eller friluftsliv (økosystemverdier). Dette illustreres godt i en artikkel på *Harvest*²⁰, der det framkommer at halvparten av det totale arealet som er definert som mest egnet for vindkraft, er urørt natur.

Miljødirektoratet påpeker at det behov for at det utarbeides temakart som viser større sammenhengende naturområder og viktige forbindelseslinjer mellom dem, samt kunnskap om hvilken betydning arealene har for natur, friluftsliv m.m. og hvordan mennesker og dyr bruker områdene. Et viktig element i dette er å oppdatere kartene over INON og gjeninnføre dette som et viktig verktøy i forvaltningen.

²⁰ <https://www.harvestmagazine.no/pan/nves-vindplan-halvparten-er-urort-natur>

Andre naturtemaer

På flere andre temaområder som blant annet fugl, flaggermus og villrein er det enten manglende kunnskaper eller usikkerhet rundt kunnskapen. Det er derfor behov for ytterligere kunnskaper på disse temaene før en kan si hvor det er greit og ikke greit med utbygging av vindkraft.

Når det gjelder villrein har Norge et særlig internasjonalt ansvar. I dag forvaltes villreinen i 24 adskilte bestander, hvorav 10 områder er definert som nasjonale villreinområder. Fortsatte inngrep og tiltak i villreinområdene medfører en ytterligere oppsplitting av villreinens leveområder, noe som vil kunne få dramatiske konsekvenser for villreinens overlevelse på sikt. Landbaserte vindkraftanlegg innebærer betydelige, irreversible naturinngrep, noe som ikke er forenelig med en bærekraftig forvaltning av villreinområdene. Det er også grunnlaget for at NVE i forslaget til nasjonal ramme har ekskludert de ti nasjonale villreinområdene med randområder. Norsk Friluftsliv mener de øvrige 14 villreinområdene må behandles på samme måte, og vurderes som uaktuelle for etablering av landbasert vindkraft.

Klimaregnskap

Formålet med utbygging av vindkraft er å skaffe mer fornybar energi for å få ned klimagassutslippene. Da er det et minimum at utbygging går i pluss i forhold til CO₂-utslipp.

I *Temarapport om klimaavtrykk og livssyklusanalyser* (NVE Rapport Nr 17/2019) sies det at tiden det tar for en vindturbin å produsere den samme mengden energi som det kreves for å produsere turbinen sannsynligvis ikke overstiger 3 til 5 måneder. Selv om arealbruksendring og bearbeiding av jordsmonn i forbindelse med anleggsarbeidet er omtalt i rapporten, er det vanskelig å vurdere om dette er tatt inn i denne aktuelle vurderingen av energitilbakebetalingstiden.

I en større artikkel om vindkraft i *Aftenposten innsikt* (nr. 9/2019)²¹ stilles det spørsmål om vindkraft kan gi klimatap hvis det bygges ut områder med mye myr, en naturtype som er beregnet å lagre syv ganger så mye karbon som andre naturtyper. I Storbritannia og Irland har beregning av karbonutslipp vært en viktig del av søknadsprosessen. Konklusjonen der er at utbygging i intakte myrområder bør unngås.

²¹ <http://www.aftenposteninnsikt.no/utgave/9-2019>

Norsk Friluftsliv mener derfor det er behov for mer kunnskap om karbonutslipp ved etablering av vindkraftverk i ulike naturtyper, særlig områder med mye myr, slik som blant annet på Trøndelagskysten.

Sumeffekter eller samlet belastning

I naturmangfoldlovens § 10 står det *«en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for»*. Vurdering av samlet belastning er en metodisk utfordring, og manglende metoder til å se ting i sammenheng er sannsynligvis en av årsakene til at naturen er taperen i altfor mange saker. Med de stadig mer og mer dramatiske rapportene som kommer om naturens tilstand, er det større behov enn noen gang for å vurdere samlet belastning. Det er derfor et sterkt behov for å utvikle langt bedre metoder for hvordan dette skal gjøres på en god og relevant måte.

Naturens rettsvern – plan- og bygningsloven og energiloven

Som vi også har beskrevet ovenfor, er naturen er selve livsgrunnet for menneskets eksistens, og naturopplevelser er selve grunnlaget for friluftslivet. Norsk Friluftsliv mener det derfor er et stort behov for å styrke naturens rettsvern i norsk lovgivning. I evalueringen av plan- og bygningsloven, EVAPLAN, som ble lagt fram før jul i 2018 står det blant annet: *«Både arealstatistikk, tidligere studier og våre studier i EVAPLAN tyder på at hensynet til naturmangfold og jordvern ikke ivaretas i så stor grad som lovgivers intensjon har vært.»*

I forberedelsen til dagens plan- og bygningslov fra 2008 gis det klart uttrykk for at lovens plansystem formelt og reelt skal fungere som en *felles arena* for sektorer og interesser, (NOU 2001:7, NOU 2003:14 og Ot.prp. nr 32 (2007-2008). Imidlertid finnes det ingen konsekvent kobling mellom sektorlovene og særlovene, men hver sektor har sin spesielle kobling til plan- og bygningsloven. I tillegg er det enkelte sektorinteresser som er tatt ut av plansystemet, slik som energiloven. Når en sektorinteresse tas ut av det ordinære plansystemet, slik energisektoren ble fra 2009 da den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft, er det en fare for at det gis konsesjoner som ikke ivaretar hensynet til andre interesser. Når plansystemet som felles arena svekkes på denne måten, og en sektorlov styrkes, blir det en utfordring med å sikre koordinering og samordning i arealforvaltningen. Uten en felles arena for samordning av ulike interesser øker distansen mellom sektormyndighetene, og faren for konflikter øker, jf. Nikolai K Winge, *Plan- og*

bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser? i Kart og Plan 1-2017²². Dette ser vi tydelig i mange av de aktuelle vindkraftsakene som pågår nå.

Som følge av dette peker EVAPLAN på behovet for å styrke koblingen mellom plan- og bygningsloven og tiltak etter energiloven. Plan- og bygningsloven skal være en fellesarena for å sikre prosesser som tar hensyn til helhet og samordning i avklaringen av arealbruk. For å sikre dette, foreslår EVAPLAN bedre samordning i plansystemet, for eksempel ved å få bestemmelser som tilsier at tiltak etter sektorlover søkes løst i ordinær planlegging etter plan- og bygningsloven.

Norsk Friluftsliv støtter dette, og mener plan- og bygningsloven må få den rollen den er ment å ha, som en felles arena for planlegging og samfunnsutvikling. Derfor må energiloven bli en del av planleggingssystemet i plan- og bygningsloven. I motsatt fall vil vi kunne se en økende konflikt mellom ulike sektorinteresser i energispørsmål.

Konsesjonsprosessen

Medvirkning i konsesjonsprosessen

Dagens konsesjonsprosess opererer innenfor en sektorlov (energiloven) som gis forrang foran plan og bygningsloven. Dette innebærer at kommunen som planmyndighet på mange måter tilsidesettes i planer om vindkraftutbygging, selv om utbyggingene i høy grad berører viktige lokale- og regionale arealinteresser. Lokale- og regionale instanser begrenses til uttalelsesmyndighet.

Erfaringsmessig tillegges det i konsesjonsbehandlingen stor vekt på kommunens innstilling, noe som vindkraftutbyggere er fullt klar over. I praksis har kommunene en «*uformell veto*rett» i slike saker, men mange kommuner er ikke klar over dette, ifølge en rapport fra Fridtjof Nansens Institutt²³. Manglende nasjonale retningslinjer for etablering av vindkraftanlegg utgjør en betydelig belastning for lokalsamfunn og politikere, som ikke nødvendigvis sitter på tilstrekkelig kompetanse og forutsetninger til å forstå omfanget og konsekvensene av vindkraftutbyggingen. Vi ser i dag en strategi hvor vindkraftutbyggere innledningsvis tilbyr berørte grunneiere lukrative avtaler for nødvendig grunn, før kommunen i det hele tatt vet om utbyggingsplanene. Grunneiernes egeninteresse kan føre til massivt trykk på lokalpolitikere for positive

²² <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2017/Plan%20og%20bygningsloven%20en%20felles%20arena%20for%20sektorog%20interesser.pdf>

²³ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629618306042>

kommunestyrevedtak. Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi viser at den tidlige dialogen kan være mangelfull (Dokument 3:5 (2013–2014))²⁴. En annen utfordring er at ikke alle kommuner har gode systemer for innhenting av kunnskap og synspunkter fra frivillige organisasjoner, eller at slike organisasjoner ikke har lokallag med gode kommunekontakter.

Vi mener det foreligger et stort behov for en større grad av åpenhet overfor kommune, kommunepolitikere, befolkning og allmenne interesser. Vi støtter Riksrevisjonens anbefaling om at konsesjonsmyndighetene bør innføre rutiner som sikrer god dialog med tiltakshaver, berørte aktører og kommunale, regionale og andre relevante offentlige aktører før arbeidet med utredninger og søknad starter²⁵. Et konfliktdempende tiltak vil være at vindkraftselskapene som hovedregel må søke avklaring med kommune, kommunestyret og avklaring etter kommunale planer. Tidlig dialog kan bidra til at søknaden og utredningen bygger på tilgjengelig kunnskap og eventuell ny beslutningsrelevant kunnskap.

Krav om oppdaterte konsekvensutredninger

En etter hvert kjent problemstilling er at store deler av det egentlige konsesjonsvedtaket finner sted gjennom NVEs godkjenning av såkalte *miljø-, transport-, og anleggsplanen* (MTA), lenge etter at konsesjon er gitt. I dagens praksis ser man at utbygger sjelden opprettholder byggestartsfristen på fem år, og ofte får forlenget fristen med ytterligere 5-10 år. På grunn av det store tidsspennet, fra meldingen om en utbyggingsplan, til konsesjon og dernest til igangsetting, er MTA-planene ofte basert på konsekvensutredningen og på de tekniske spesifikasjonene fra tidspunktet konsesjonen ble gitt. Disse spesifikasjonene, som ofte omhandler høyde på vindturbiner og størrelse på rotorblad, kan i stor grad endres uten at det automatisk innebærer krav om nye konsekvensutredninger. Utbygger er i praksis bare bundet av ytre arealgrensener og maksimal tillatt installert effekt. Denne fleksibiliteten innenfor konsesjonsvedtaket viser seg å skape en uforutsigbarhet ovenfor kommunen og berørte interesser ved at det forekommer teknologiendringer som også kan endre lokalitetene for oppstillingsplassene på bakgrunn av nye produksjonsprognoser. Utbyggingen av et vindkraftverk kan derfor bli vesentlig forandret i forhold til vilkårene som konsesjonen ble gitt på i kort tid før første spadetak settes i jorda. Disse

²⁴ https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2013-2014/3_5.pdf

²⁵ https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2013-2014/3_5.pdf

forandringene forekommer uten at MTA-planer og detaljplaner beskriver de nye endringenes konsekvenser for natur og miljø.

Vi mener hele konsesjonsprosessen og dagens praksis må gjennomgås, med fokus på å sette langt strengere krav til oppdaterte konsekvensutredninger jf. de krav som stilles i pbl. til reguleringsplan og detaljplan. Gjennomgangen er nødvendig uavhengig utfallet til NRV. Det rettslige utgangspunktet finnes i pbl. §14-1 hvor det heter at konsekvensutredninger skal *«sikre at hensynet til miljø og samfunnsinteresser blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltaket eller planen, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket eller planen kan gjennomføres»*).

Videre mener vi det er avgjørende med krav om at konsekvensutredningene i langt større grad må etterfølge de miljørettslige prinsippene jf. naturmangfoldloven §§ 8 – 12. Dersom det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger utbyggingen kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet jf. føre-var-prinsippet (nmfl. § 9). Konsesjonsbehandlingen må blant annet legge til grunn en økosystemtilnærming i henhold til naturmangfoldlovens § 10. Dette innebærer at tiltakets påvirkning på et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet vil bli utsatt for. Vurderingen må framgå av vedtaket i konsesjonssaken. NVE som konsesjonsmyndighet har mye å hente på å være enda mer transparent i sine «samlete vurderinger» hvor naturverdier veies opp mot økonomiske.

Vi mener gitt konsesjon skal bygge på en vurdering av de samlede fordeler og ulemper ved et omsøkt tiltak, og dersom de negative virkninger endres i ettertid, må utgangspunktet være at det krever nye interesseavveininger, nye høringer og eventuelt ny konsesjon. Dersom en tidligere gitt konsesjon blir reversert, fordi omsøkte endringer i en detalj- eller MTA-plan ikke godkjennes, kan verken kommune eller konsesjonsmyndighet bli pålagt noen form for bindinger eller erstatningskrav.

En gjennomgang av konsesjonsprosessen må også avklare regler og prinsipper for konsekvensutredningers *varighet* og eventuelle *gyldighet*. Denne avklaringen mener vi må følge føringene fra pbl. §14-1 sammen med grunnvilkåret i forvaltningsloven §17 om at *«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes»*. I nevnte bestemmelser ligger det implisitt at de miljø og samfunnsinteresser som er konsekvensutredet, må

være de som blir berørt av den aktuelle utbyggingen. Bestemmelsen om aktualitet og oppdatert kunnskap ved konsekvensutredningen finner vi i gjeldende konsekvensutredningsforskrift §28:

Hvis det går for lang tid før gjennomført høring av konsekvensutredningen til tidspunkt for endelig vedtak, skal ansvarlig myndighet forvise seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for sluttbehandling av saken, jf. § 29

Hva «lang tid» innebærer fremgår ikke av dagens regelverk. Plan- og bygningsloven av 1990 § 33-8 inneholdt imidlertid en plikt «(...) til å sende melding og eventuelt foreta konsekvensutredning på ny hvis tiltaket ikke er påbegynt innen fem år etter at søknad om prosjekt er godkjent». En slik tidsbegrensing kan være avgjørende for at utdaterte konsekvensutredninger skal oppdateres før byggestart. Dette er en problemstilling ved mange allerede gitte konsesjoner og på eldre konsekvensutredninger som har blitt «innhentet» av ny kunnskap og metodikker.

Organisering av forvaltningsansvaret

En annen tilnærming til konsesjonsprosessen, hvor samlede konsekvenser for natur, miljø og friluftsliv vektet tyngre, er å se nærmere på organiseringen av forvaltningsansvaret i energisaker. Her bør det tas i betraktning at energimyndighetene i Norge står i en sterk stilling forvaltningsmessig, illustrert ved spesialreguleringen i plan- og bygningsloven. Norsk forvaltning er sterkt sektorisert, hvor energisaker er tillagt energimyndighetene NVE og OED. Riktignok er miljømyndighetene ved Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet høringsinstanser, men det er en alminnelig oppfatning at miljømyndighetenes syn vil være ganske underordnet.

Vi mener energisaker alltid vil ha innvirkning på natur og friluftsliv. Vi behøver derfor en mer likeverdig ansvarsfordeling mellom produksjon av ny energi og best mulig beskyttelse av natur, miljø og friluftsliv. En slik erkjennelse bør styrke verdsettelse av naturmangfoldet mv. og med det en styrket posisjon for miljømyndighetene.

Ikke utbygde vindkraftkonsesjoner

Det er 37 vindkraftverk som har fått konsesjon, men der utbyggingen ikke har startet ennå. Mange av disse konsesjonene begynner å bli gamle. Det er derfor flere forhold som taler for at mange av disse konsesjonene bør vurderes på nytt. En særlig mulighet for dette er når det søkes om forlengelse av konsesjonen og utsatt frist for oppstart. Avgjørende her må være at

konsekvensutredningene er utdaterte og ikke lenger svarer på, eller fanger opp alle relevante miljø- og samfunnsinteresser. Dette kan være:

- Økt bevissthet og motstand mot vindkraft: Mange av de gitte konsesjonene er kontroversielle, og motstanden mot vindkraft på land er sterkt økende, både fra kommunene og fra innbyggerne. Av 101 norske kommuner som har områder velegnet for vindkraft på land (de 13 områdene i NRV), sier 78 nei til utbygging, mens bare fem sier ja. 18 har ikke svart eller vet ikke. Blant folk svarer 40 prosent at de er positive til vindkraftutbygging på land, mens nesten like mange, 36 prosent, sier de er negative til vindkraftutbygging på land. Hele sju av ti svarer at de er positive til vindkraftutbygging til havs.
- Større om mer omfattende inngrep: Teknologien i utviklingen av vindturbiner går raskt, og størrelsen og høyden på vindturbinene har økt dramatisk i løpet av noen få år. Det kan derfor være store forskjeller mellom hva som var forutsetningen når konsekvensutredningen ble foretatt og hva som reelt blir bygget ut mange år senere.
- Ny kunnskap om virkningen av arealinngrep: Stadig nye rapporter om tap av naturmangfold og arealendringer som truer vår egen eksistens, jf. det vi skriver ovenfor om dette.
Kunnskapsmangler: Samtidig som vi vet mer om de ulike arealinngreps virkninger på naturmangfoldet i et globalt perspektiv, avdekker NRV store kunnskapshull på mange områder.
- Nye lover og regler: Det kan være innført eller endret på lover og regler som gjør at forutsetningene er endret. Dette kan for eksempel være den nye naturmangfoldloven fra 2009 eller konsekvensutredningsforskriften fra 2017.

Norsk Friluftsliv mener derfor det må gjøres en konkret vurdering av konsekvensutredningenes alder, deres kvalitet og innhold mot eventuelle endringer i kunnskap, samfunn og miljø.


Det rettslige utgangspunktet for en slik prosess finnes i plan- og bygningsloven §14-1 om Virkeområde og formål, hvor det heter at konsekvensutredninger skal «sikre at hensynet til miljø og samfunnsinteresser blir tatt i betraktning (..)». Sammen med grunnvilkåret i forvaltningsloven §17 om at «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», ligger det implisitt i disse bestemmelsene at de miljø og samfunnsinteresser som er konsekvensutredet, må være de som blir berørt av den aktuelle utbygging. Det ligger i dette også et krav om aktualitet – at

konsekvensutredningene ikke må være for gamle. Gjeldende konsekvensutredningsforskrifter inneholder følgende bestemmelse om dette i § 28 (Oppdatert kunnskap): «Hvis det går lang tid fra gjennomført høring av konsekvensutredningen til tidspunkt for endelig vedtak, skal ansvarlig myndighet forvise seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for sluttbehandling av saken, jf. § 29.» Selv om dette i prinsippet gjelder før vedtak, bør kravet til oppdatert kunnskap også gjelde når det har gått lang til mellom tillatelsen og oppstart.

Et godt eksempel på dette er vindkraftkonsesjonen på Andøya som ble gitt i 2006, en konsesjon, som er gitt midt i Norges største sammenhengende myrkompleks, som også er et hot-spot-område for fugler. Andmyran Vind søker nå om utsatt frist for driftsettelse og forlenget anleggskonsesjon, basert på en konsekvensutredning utført for over 15 år siden²⁶. En etablering av vindkraftanlegg vil være på kollisjonskurs med myrens betydning i et klimaperspektiv, internasjonale forpliktelser og politikernes ønske om å styrke myrenes og våtmarkenes stilling i naturforvaltningen.

Alle nye søknader om vindkraft må stilles i bero inntil et oppdatert kunnskapsgrunnlag og en helhetlig energipolitikk er på plass og konsesjonsprosessen er styrket vesentlig.

Vennlig hilsen
Norsk Friluftsliv



Lasse Heimdal
generalsekretær



Hans Erik Lerkelund
fagsjef naturforvaltning

²⁶ <https://www.vol.no/meninger/leserinlegg/2019/06/25/%C2%ABSlipp-karbonet-fri-%E2%80%93-her-skal-det-bygges-vindkraft%C2%BB-19360623.ece>