

Til Olje- og energidepartementet

17. mars 2020

## Innspill til forbedring av konsesjonssystemet for vindkraft på land

I forbindelse med avlyste innspillmøte 11.mars ønsker Norsk Friluftsliv å komme med et skriftlig innspill til regjeringens varslede gjennomgang av konsesjonssystemet for vindkraftutbygging på land.

Norsk Friluftsliv representerer de 17 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen rundt 950.000 medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge. Norsk Friluftsliv mener det er svært viktig å bevare verdifulle natur- og friluftslivsområder uten nye store inngrep. Det er derfor vindkraftanleggenes dramatiske virkinger på natur og friluftsliv, som er utgangspunktet for vårt engasjement.

Norsk Friluftsliv viser i dette notatet til mer utfyllende innspill fra vår høringsuttalelse til nasjonal ramme for vindkraft til Norges vassdrags- og energidirektorat (datert 01.10.2019), samt oversendt brev til Olje- og energidepartementet (datert 03.02.2020) med konkrete innspill til gjennomgangen av konsesjonssystemet, utarbeidet i fellesskap av natur- og friluftslivsorganisasjonene Naturvernforbundet, Sabima, Den Norske Turistforening, Norsk Ornitologisk forening, Norges Jeger- og Fiskerforbund og Norsk Friluftsliv.

### Behov for en helhetlig energiplan

Norsk Friluftsliv mener det er en riktig avgjørelse å gjennomføre arbeidet med forbedring av konsesjonssystemet for vindkraft på land i form av en stortingsmelding. Men vi mener at dette bør være et ledd i et større arbeid med å få på plass en helhetlig energiplan som ser hele energipolitikken i lys av vår tids største utfordringer: (1) menneskeskapte klimaendringer og (2) tap av naturmangfold, jf. Klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer<sup>1</sup> og Det internasjonale naturpanelets rapport om naturmangfold og økosystemtjenester<sup>2</sup>. Konklusjonene er tydelige; Vi er i ferd med å undergrave vårt eget livsgrunnlag, og disse utfordringene må løses

<sup>1</sup> <https://www.ipcc.ch/srccl/>

<sup>2</sup> [https://ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes\\_global\\_assessment\\_report\\_summary\\_for\\_policymakers.pdf](https://ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf)

samtidig, noe som betyr at den ene utfordringen ikke kan i løses på bekostning av den andre.

Vi mener det nå er naturlig med en evaluering av hele energipolitikken og hvilke samfunnsverdier som bør vektlegges fremover slik at utfordringene med både klimaendringer og tap av naturmangfold ivaretas. Energi- og klimatiltak kan ikke lenger bare bli vurdert ut fra en isolert klimagevinst, bedriftsøkonomisk lønnsomhet og markedsinteresser. De vurderingene som ligger bak beslutningene må i mye større grad ta inn over seg den reelle betydningen og verdien av intakte økosystemtjenester, et rikt naturmangfold og store sammenhengende landarealer har for samfunnet totalt sett. I vår videre satsing på fornybar energi må vi starte med de tiltakene som har minst mulig negative konsekvenser for naturen, folkehelse, bolyst og friluftslivet.

Før det eventuelt åpnes opp for nye vindkraftprosjekter mener vi regjeringen må få på plass en helhetlig plan som sammenstiller alle former for fornybare energikilder (spare- og energieffektiviseringstiltak, opprusting av vannkraft, solcelle, vindkraft på land og til sjøs og andre teknologier), og som tar utgangspunkt i de mest miljøvennlige løsningene for å fase ut fossilt energibruk. I tillegg er det behov for nasjonale og regionale mål for hvor mye kraft vi skal bygge ut gjennom 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))<sup>3</sup>

*(...) 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.*

### **Energialternativer til vindkraft**

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 vindkraftsatsingen nærmest fraværende<sup>4</sup>. Siste års vindkraftutvikling i Norge

<sup>3</sup> [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2013-2014/3\\_5.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2013-2014/3_5.pdf)

<sup>4</sup> <https://forskersonen.no/energi-kronikk-meninger/hvorfor-vinner-vindkraft-nar-det-er-store-mengder-energi-a-hente-i-byggene-vare/1337765>

er et resultat av de politiske målsettingene som er satt gjennom en markedsbasert støtteordning, såkalt elsertifikatorordningen i 2012. Dette er et godt eksempel på at også spare- effektiviseringstiltak og opprusting av eldre vannkraftverk er fullt gjennomførbart så lenge man har tydelige målsettinger og politisk vilje til gjennomføring. For det er fortsatt slik at den mest miljøvennlige energien er den vi faktisk ikke bruker. Til eksempel forbruker norske husholdninger nesten dobbelt så mye strøm som svenske husholdninger<sup>5</sup>.

## **Innspill til konsesjonssystemet for vindkraft**

Anses vindkraftutbygging på land som et tiltak vi ikke kommer utenom å satse på, mener vi konsesjonssystemet for vindkraft på land må forbedres på en rekke punkter for å ivareta natur- og friluftslivsverdiene i langt større grad enn det som har vært tilfellet frem til nå. En gjennomgang av konsesjonssystemet fordrer også tydelige nasjonale og regionale mål for hvor mye kraft vi skal bygge ut i form av arealkrevende vindkraftproduksjon.

Norsk Friluftsliv oppfordrer Olje- og energidepartementet til å lære av erfaringene med dagens konsesjonsordning gjennom å lytte til organisasjoner, lokale og regionale myndigheter og andre, og innhente forslag til endringer. I den anledning ønsker Norsk Friluftsliv å vise til oversendt brev til Olje- og energidepartementet (datert 03.02.2020) med innspill til gjennomgangen av konsesjonssystemet. I dette brevet kommenterer vi flere av Norges vassdrags- og energidirektoratets (NVE) innspill til gjennomgangen av konsesjonssystemet for vindkraft på land. Norsk Friluftsliv ønsker å trekke frem noen av de viktigste innspillene i følgende avsnitt.

### **1. Nedskalering vindkraftanlegg**

Fremtidens vindkraftpolitikk må gå bort fra de store prosjektene som medfører nedbygging og irreversible inngrep i store og intakte natur- og friluftslivsområder. Vindkraftutbygging må skalere ned i form av små anlegg, i industrialiserte områder, i landskap langs etablerte infrastrukturnettverk og på andre arealer der naturverdiene allerede er sterkt forringet.

---

<sup>5</sup> <https://xn--strm-ira.no/str%C3%B8mforbruk-i-norge>

## 2. Styrke medvirkningsprosessene

Mangelen på tydelige retningslinjer for etablering av vindkraftanlegg utgjør en betydelig belastning for lokalsamfunn og politikere. Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi viser at den tidlige dialogen kan være mangelfull (Dokument 3:5 (2013–2014)<sup>6</sup>. 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 starter<sup>7</sup>. Det er spesielt viktig med tidlig varsling av berørte parter, og vi foreslår et varslingssystem som sikrer at både innbyggere og interesseorganisasjoner blir varslet når sonderingen mellom kommunen og utbygger starter opp. Det bør også være igangsatt formelle prosesser i kommunene på dette tidspunktet. Tidlig dialog kan bidra til at søknaden og utredningen bygger på tilgjengelig og eventuell ny beslutningsrelevant kunnskap.

## 3. Miljøforvaltningen på må banen i vindkraftpolitikken

Selv om konflikten rundt vindkraftutbygginger handler om ødeleggelse eller nedbygging av natur- og friluftslivsområder, har miljøforvaltningen i dag ingen sentral rolle i konsesjonsprosessen. Vi mener dette må endres på ved å dele konsesjonsvedtaket i to, der (1) Miljødirektoratet gir tillatelse til naturinngrepet og (2) NVE gir industrikonsesjonen.

Vi mener det også må innføres et eget godkjenningsvedtak fra Miljødirektoratet for de miljøfaglige konsekvensutredningene. Først når denne er godkjent, kan søknaden sendes inn. I tillegg må det 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 utbyggerne er villige til å investere i gode utredninger for å unngå at prosjektet blir forsinket.

## 4. Naturinngrep har en kostnad

Norsk Friluftsliv vil understreke at det er mye som ikke bare kan måles og veies i kroner og kilowatt. Våre naturverdier er åpenbart blant disse. Ifølge prosjektet *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)* ligger mye av årsaken til vårt store forbruk av økosystemtjenester i at tjenesten

<sup>6</sup> [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2013-2014/3\\_5.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2013-2014/3_5.pdf)

<sup>7</sup> [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2013-2014/3\\_5.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2013-2014/3_5.pdf)

framstår som gratis eller billig å utnytte for den enkelte. At naturkapitalen er knapp, og har en kostnad som belastes fellesskapet og/eller fremtidige generasjoner, blir derfor ikke tatt hensyn til når det fattes beslutninger om produksjon og forbruk. Hovedbudskapet til TEEB er at betydningen av velfungerende økosystemtjenester må synliggjøres både kvalitativt og kvantitativt på måter som får fram prosessenes unike karakter for alle som utnytter natur. Ved å vise naturgodenes økonomiske verdi, vil kunne åpne øynene våre for hvilket bidrag naturen faktisk yter, og gjøre betydningen av velfungerende økosystemer synlig. I forbindelse med gjennomgangen av konsesjonssystemet for vindkraft, mener vi det er et stort behov for en tydeligere økosystemtilnærming i form av vesentlig høyere terskel for å bygge ned eller ødelegge mer natur. Norsk Friluftsliv har store forventninger til regjeringens videre arbeid med dette.

Foruten tjenester som har en direkte effekt på velferd og økonomi, kan økonomisk verdsetting av betydningen av opplevelses- og kunnskapstjenester, som friluftsliv og rekreasjon, gi et viktig tilleggsargument for å ivareta økosystemene, selv om verdsetting av slike verdier er spesielt utfordrende. I artikkelen *Vindkraft i motvind – Miljøkostnadene er ikke til å blåse av i* Samfunnsøkonomen nr. 4 2019 kan vi lese i konklusjonen blant annet følgende: «Både litteraturen og første fase av vår undersøkelse om nordmenns preferanser for vindkraft tyder på at miljøkostnadene kan være relativt store. Kostnadene er heller ikke bare relevante for lokalbefolkningen som påvirkes direkte, men for en langt større befolkning, som besøker områder med synlig vindkraft eller som har ikke-bruksverdier knyttet til bevaring av natur og landskap».

Det gjennomføres nå flere verdsettingsundersøkelser av miljøkostnadene av vindkraft i regi av Norges forskningsråd-prosjektet WINDLAND, og disse bør være med å danne grunnlaget i det videre arbeidet med vindkraft.

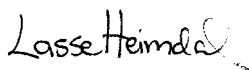
## **5. MTA-plan og omgjøring av konsesjon**

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

## 6. Nedleggelse av vindkraftanlegg

Vi har få erfaringer med nedleggelse av vindkraftanlegg i Norge ettersom majoriteten er av ung alder. Flere vindkraftanlegg kommer til å måtte legges ned i fremtiden grunnet slitasje og endret produksjonsvilkår. Vi foreslår derfor en endring av energilovforskriften § 3-5 bokstav d femte ledd for å sikre at miljø- og naturskadene blir minimale: *«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 nedlegging 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».*

Med vennlig hilsen



**Lasse Heimdal**  
generalsekretær



**Peter Øygard Oma**  
friluftsfaglig rådgiver