

Kommunale- og distriktsdepartementet
Olje- og energidepartementet

Oslo, 27. februar 2023

Forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven - høringsuttalelse

Vi viser til høring av forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (pbl) om forslag til lovendringer for å følge opp Stortingets anmodningsvedtak der regjeringen bes om å fremme et forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i pbl.

Norsk Friluftsliv representerer de 18 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen nærmere 1 million 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, herunder forvaltning av viktige friluftsområder og vern av natur.

En verden i krise

Verden står nå overfor to eksistensielle menneskeskapte kriser, tap av naturmangfold og klimaendringer. Ifølge det internasjonale naturpanelet (IPBES) er arealinngrep og nedbygging av natur den viktigste årsaken til tap av naturmangfold. Samtidig viser klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer at måten vi bruker våre landområder på, er en betydelig driver av klimaendringene. Det fundamentale problemet er at begge krisene skyldes at mennesket tar for stor plass og bruker for mye av jordas ressurser. Verdens ledende forskere er tydelig i sine konklusjoner; vi mennesker driver en rovdrift på naturen på en måte som ødelegger selve grunnlaget for vår økonomi, matsikkerhet, helse og livskvalitet. Med andre ord, vi tærer på naturkapitalen og kaller det verdiskapning.

Det er derfor viktig å se naturkrisen og klimakrisen i sammenheng, også når det gjelder utbygging fornybar energi, herunder vindkraft. Den nylig inngåtte naturavtalen er jo også tydelig på at vi trenger å ta vare på mer natur og å gjenskape natur, framfor å bygge ned mer natur. Dette må få konsekvenser for hvordan vi håndterer alle typer utbyggingssaker og innskjerping av krav til hvordan vi skal ta hensyn til naturen.

I 2019 fikk WWF og Norsk Friluftsliv utarbeidet en rødliste for turede naturopplevelser. Her kom «Intakt natur» øverst på lista over naturopplevelser befolkningen i Norge er mest redde for å miste, noe som viser at bevaring av natur er noe folk bryr seg om.

I tråd med alvoret i naturkrisen har Norsk Friluftsliv blant annet følgende holdning til arealforvaltning og energiutbygging:

- Naturens rettsvern må styrkes. I arealsaker der utbyggingsinteresser og natur- og friluftslivinteresser veies mot hverandre, må hensynet til natur og friluftsliv veie vesentlig tyngre enn i dag.
- Forvaltning av norsk natur må foregå gjennom mer helhetlig planlegging, færre enkeltvedtak og mindre sektorstyrt.
- Den mest miljøvennlige energien er den vi ikke bruker, og potensialet i spare- og energieffektiviseringstiltak må hentes ut før man vurderer å bygge ut ny fornybar energiproduksjon som fører til ytterligere naturinngrep.
- Verdien av naturmangfold, økosystemtjenester, naturen som arena for friluftsliv, økt livskvalitet og folkehelse må veie vesentlig tyngre enn i dag i vurderinger av fordeler og ulemper ved ytterligere energiutbygging.
- Behovet for ny fornybar energiproduksjon må dekkes av de tiltakene med lavest mulig miljøavtrykk, blant annet opprusting av eksisterende vannkraft, solcelleenergi, grunnvarme og bedre utnyttelse av overskuddsenergi fra industrien.
- Dagens lovverk må endres slik at konsesjonssystemer for all ny konsesjonspliktig energiproduksjon baserer seg på en todelt ansvarfordeling mellom miljø- og energimyndighetene; Miljømyndighetene har da ansvaret for fastsetting og utredning av konsekvenser for natur og miljø i hele planområdet og gir konsesjon for naturinngrepet, og energimyndighetene gir konsesjon for produksjon og drift av energianlegg.

Innledende kommentarer til høringsforslaget

Ifølge høringsnotatet er det overordnede forslaget til lovendringene å styrke kommunenes rolle i prosesser knyttet til utbygging av vindkraft på land. Videre er det sentralt mål i departementets forslag å effektivisere prosesser og unngå dobbeltbehandling.

Norsk Friluftsliv er enige i at planlegging og bygging av vindkraftverk bør innlemmes i plan- og bygningsloven. Dette mener vi i utgangspunktet vil bidra til å sikre bedre involvering og medvirkning, samt større lokal innflytelse på prosessene enn det som har vært tilfelle til nå.

Norsk Friluftsliv mener at høringsnotatet dessverre ikke svarer ut dette på en god måte, og at mange av forslagene ikke virker tilstrekkelig gjennomarbeidet før de er sendt på høring. Endringsforslagene framstår som dårlig begrunnet, konsekvensene av forslagene er ikke tilstrekkelig utredet og tiltenkt ny praksis og prosess er ikke forklart.

Selv om målet med denne høringen ikke er å styrke naturens rettsvern, mener vi det er grunnleggende ved alle endringsforslag i tilknytning til nye vindkraftverk, at det må stilles spørsmål ved hvordan natur- og friluftslivshensyn blir påvirket av forslagene. Dersom det skal bygges nye vindkraftanlegg på land, er vi nødt til å sikre at hensynet til natur- og friluftslivinteresser blir ivaretatt på tilstrekkelig måte og at miljøtilpasningene blir så gode som mulig, jf. det vi skriver innledningsvis om en verden i krise.

For natur- og friluftinteressene er det derfor svært viktig at en innlemming av vindkraft i plan- og bygningsloven legger til grunn at hensynet til natur, miljø og friluftsliv skal ivaretas på en god måte, og at planavklaringer gjøres tidlig i prosessen. Det fremlagte forslaget ivaretar ikke disse hensynene i tilstrekkelig grad.

Norsk Friluftsliv har i samarbeid med Den Norske Turistforening (DNT), Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF), WWF, BirdLife Norge, Sabima og Naturvernforbundet utarbeidet et felles innspill til forvaltningssystemet for vindkraft på land, som vi mener ville styrke hensynene til sårbar natur og viktige friluftsområder, samt bidra til mer forutsigbare prosesser og dermed mindre konflikt. Nedenfor følger en oversikt over disse hovedpunktene og vi vil komme nærmere inn på noen av disse lengre ned i uttalelsen.

Felles innspill til konsesjonssystemet for vindkraft på land

- Vindkraft på land må fullstendig integreres i plan- og bygningsloven
- Det må utarbeides en vindkraftforskrift med prosesskrav, saksbehandlingsregler og skranker for naturinngrep (jf. § 12-1 nytt tredje ledd femte punktum)
- Energiloven må revideres
- Det må opprettes hjemmel i energiloven med kriterier for lokalisering og tidlig avslag
- Det må opprettes hjemmel i energiloven med kriterier for tildeling av konsesjon
- Det må opprettes hjemmel i energiloven for forankring av MTA-/detaljplan
- Tidligere detaljering av, og innsyn i prosjektet, må sikres gjennom lov hjemmel eller forskrift.
- Konsekvensutredningene må bli bedre
- Naturmangfoldloven må etterleves

Kommentarer til forslaget

Nedenfor kommenterer vi kort noen viktige punkter. For mer detaljer viser vi til uttalelsene fra våre to medlemsorganisasjoner, Den Norske Turistforening og Norges Jeger- og Fiskerforbund, som vi støtter.

Reguleringsplan (pbl § 12-1)

Prinsipielt så mener Norsk Friluftsliv at overordnede vurderinger av fordeler og ulemper ved ressursutvinning og kraftutbygging bør ligge til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel, og ikke til konsesjonsprosessen.

Derfor bør vindkraftanlegg integreres fullstendig i plan- og bygningsloven, og ikke avgrense områderegulering for behandlingen av vindkraftanlegg til ytre arealbruksgrenser m.m. Vi mener avgjørelser om nedbygging av viktige arealer, herunder viktige natur-, kultur- og friluftslivsverdier, må gjøres i forbindelse med grundige og demokratiske prosesser, der fordeler og ulemper blir sett i sammenheng med andre utbygginger, sumvirkninger og lokale og regionale behov.

Full integrering i plan- og bygningsloven er også viktig for innsyn og medvirkning, der de faktiske konsekvensene av naturinngrepene kommer tidlig fram i prosessen, slik at både kommunen og befolkningen vet hva de har å forholde seg til.

At detaljene for utforming av vindkraftanlegget har kommet sent i prosessen, mener vi har vært med på å skape et høyt konfliktnivå. Dette kan for eksempel løses gjennom en detaljert reguleringsplan etter pbl, i stedet for å opprettholde dagens system, som høringsforslaget legger opp til.

Forslaget, slik det foreligger, bryter også med eksisterende planform og praksis, og innskrenker plan- og miljømyndighetenes muligheter til å stille krav til natur-, kultur og friluftslivshensyn.

Vindkraftforskrift og samordning

Forslaget til endringer av § 12-1 i pbl åpner for at departementet kan gi forskrift om samordning mellom planprosessen etter plan- og bygningsloven, og konsesjonsprosessen etter energiloven. Norsk Friluftsliv mener samordning er bra, men vi mener det må utarbeides en forskrift for å avklare skillet mellom kommunenes og NVEs ansvarsområder. Forskrift må også inneholde generelle regler for saksbehandlingen og kriterier og skranker for å ivareta hensynet til natur- og friluftsliv i tråd naturkrisens alvor og prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12, jf. § 7.

Endringsadgang (pbl 12-18)

I forslag til ny § 12-18 i pbl begrenses kommunens adgang til å endre gjeldende områderegulering for vindkraftanlegg fra det tidspunkt det er igangsatt en søknadsprosess for konsesjon etter energiloven og fram til byggefristen som gjelder for konsesjonen utløper. Dette begrunnes med behov for forutsigbarhet for utbygger, men innebærer en vesentlig innskrenkning i kommunens mulighet til å oppheve og gjøre avbøtende tiltak om det framkommer nye opplysninger om f.eks. natur- og friluftslivsverdier. Denne muligheten er en etablert og viktig sikkerhetsventil i saker som får uforutsette virkninger, eller for planer som går over lang tid og av ulike grunner trenger oppdatering. Forslaget innebærer også at et kommunestyre kan låse kommunen til en avgjørelse i lengre tid uten at neste kommunestyre har myndighet til å endre hele eller deler av reguleringsplanen, selv om det skulle ønske å omprioritere eller ivareta andre hensyn.

Norsk Friluftsliv mener dette må endres fra tidspunktet det er «søkt om» til tidspunktet det er «gitt konsesjon». Dette vil korte ned tiden der kommunen ikke kan endre områdereguleringen, samtidig som utbygger får beholde forutsigbarheten fra det tidspunkt de største utbyggingskostnadene begynner å løpe.

Statlig plan og klageadgang

I høringen ønsker Kommunal- og distriktdepartementets å klargjøre at det ikke er klagerett på statlige arealplaner, uavhengig av hvilken prosess som har vært fulgt i utarbeidelsen av planen, jf. forslag til nytt ordlyd i § 6-4 i pbl, der det slås fast at vedtak om statlig plan ikke kan påklages.

Dette var et forslag som ble fremmet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i juni 2021. Norsk Friluftsliv sendte da inn høringssvar, sammen med NJFF, Sabima, Den Norske Turistforening, Naturvernforbundet, WWF Verdens Naturfond og Birdlife Norge.

Vår vurdering var den gang at departementets forslag har for stor prinsipiell betydning til at en slik vesentlig endring innføres uten en mer grundig behandling.

I tråd med vårt høringssvar fra 2021 mener vi dette forslaget må skrinlegges.

Forbedring av konsesjonssystemet

Som vi skriver innledningsvis må verdien av naturmangfold, økosystemtjenester, naturen som arena for friluftsliv, økt livskvalitet og folkehelse veie vesentlig tyngre enn i dag i vurderinger av fordeler og ulemper ved ytterligere energiutbygging, herunder vindkraft. Dette er uavhengig av forslaget om innlemming av vindkraft i pbl eller ikke.

Stortingsmelding nr. 28 (2019-2020) - Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen og Stortingets anmodningsvedtak, slår fast at miljø skal veie tyngre i framtiden enn det som har vært tilfelle så langt.

Selv om det nye konsesjonssystemet har styrket kravene for konsekvensutredning og kunnskapsgrunnlag, mener vi det fortsatt er behov for faglige bedre og uavhengige konsesjonsutredninger. I tillegg er det avgjørende at konsesjonssystemet får mekanismer som sikrer at natur- og miljøhensyn vil bli avgjørende i framtidig konsesjonsbehandling av vindkraftsaker.

For å få til dette mener Norsk Friluftsliv naturen treng bedre rettsvern, blant annet gjennom revisjon av energiloven, innføring av skranker og klare kriterium for hvilke naturinngrep, og konsekvenser vi ikke kan akseptere, klargjøring av de miljørettslige prisnippen i naturmangfoldloven, samt konkrete vilkår og retningslinjer for avbøtende tiltak i de tilfellene det blir godkjent utbygging. I tillegg er det viktig at demokratiske prosesser og muligheter for reell medvirkning blir styrket.

Vennlig hilsen
Norsk Friluftsliv



Hans Erik Lerkelund
fagsjef naturforvaltning