



Oslo, 29.09.2014

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0030 Oslo

Innspill til foreslåtte endringer i energilovforskriften med tilhørende veileder for kommunal behandling

WWF, Naturvernforbundet, SABIMA og Norsk Friluftsliv ønsker å komme med innspill til høringen fra Olje- og energidepartementet (OED) av forslag til endringer i energilovforskriften med tilhørende veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg. Vi takker for utsatt høringsfrist.

Vi er positive til forbedringer i og modernisering av forskriften, slik at det blir tilstrekkelig enkelt og rasjonelt å bygge ut de minste vindkraftverkene, i tilknytning til gårdsbruk og eksisterende infrastruktur samt i områder uten viktige naturverdier. Mange slike vindkraftverk vil, sammenliknet med større vindkraftanlegg, ha liten negativ effekt på viktige naturverdier. Vi mener imidlertid at forslaget til forskriftsendring og tilhørende veileder mangler følgende forutsetninger for å sikre en kunnskapsbasert, forutsigbar og helhetlig forvaltning av naturmiljøet:

- klare miljøkriterier for avveining av miljøhensyn mot andre samfunnshensyn
- utredningskrav i tråd med prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12
- et skille mellom de aller minste vindkraftverkene (1–2 turbiner) og andre små vindkraftverk (3–5 turbiner), med krav om reguleringsplan for kraftanlegg med 3–5 turbiner og krav om dispensasjonsbehandling for de minste kraftverkene på 1–2 turbiner
- krav om et minimum av konsekvensutredninger for vindkraftverk med mer enn 2 turbiner
- krav til at vindkraftanlegg med mer enn 2 turbiner avklares gjennom kommuneplan- eller reguleringsplan ved at det settes av arealformål til vindkraftanlegg
- krav og økonomisk støtte til kompetanse og kapasitet på miljø i kommunene
- nasjonal finansieringsplan for utarbeidelse av et økologisk grunnkart

Energilovforskriften

For å få mer utbygging av de minste vindkraftverkene med liten innvirkning på natur, ser WWF, Naturvernforbundet, SABIMA og Norsk Friluftsliv at det vil kunne være positivt med en kommunal behandling av små vindkraftverk etter plan- og bygningsloven, med Fylkesmannen som klageinstans. Da må imidlertid en del forutsetninger på plass, som kommunal miljøkompetanse og kapasitet, tilstrekkelig kapasitet hos Fylkesmannen, en

betydelig styrking av den stedfestede kunnskapen om naturmangfoldet og klare utrednings- og miljøkriterier.

Selv om en grense på inntil 1 MW installert kapasitet begrenser størrelsen på aktuelle utbygginger, vil muligheten for å etablere vindkraftanlegg med opptil fem turbiner kunne innebære vesentlige arealinngrep både gjennom turbinfundamenter, men også på grunn av behovet for tilkomstveier og annen infrastruktur som følger med. I gitte situasjoner vil mindre vindkraftanlegg true svært viktige naturverdier, selv om det berørte arealet er begrenset. Vi vil derfor påpeke viktigheten av at den kommunale saksbehandlingen gjenspeiler dette, og at det stilles krav i veilederen som sikrer at også mindre vindkraftanlegg tar de hensyn og pålegges tiltak som er nødvendige for å ivareta viktig naturmangfold. Vi mener det må være en forutsetning at kommunene sikres øremerkede midler til å bygge opp og ivareta tilstrekkelig kompetanse til å utøve et slikt ansvar.

Forslag til veileder for kommunene

Formålet med veilederen er å sikre likebehandling, forutsigbarhet og kompetanse i den kommunale saksbehandlingen av småskala vindkraftutbygging. Det fastslås både i endringsforslaget og i introduksjonsdelen av veilederen at det generelt for vindkraft er viktig å ta hensyn til naturmiljøet og andre samfunnsinteresser. Dette må gjenspeiles langt mer konkret i veilederen enn det som er gjort i utkastet som nå er på høring.

Veilederen gir ingen føringer for hvilke plantyper som egner seg for mindre vindkraftanlegg, hvilke arealformål som bør brukes, hvilke bestemmelser som kan gis, og hvordan hensynet til energiproduksjon skal avveies mot andre samfunnshensyn, som for eksempel miljø.

Riksrevisjonens gjennomførte nylig en undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi (Dokument 3:5, 2013–2014), som peker på behovet for å gjøre overordnede styringssignaler tydeligere, forbedre styringsverktøyene og bearbeide nasjonale retningslinjer for å avklare utredningskrav i samsvar med gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen anbefaler departementene sterkt å etablere klare utredningskrav og tydelig metodikk for utredningene og sikre at alle veiledere er i tråd med plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. OED og Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) har nå mulighet til å utarbeide en veileder som følger opp de klare rådene fra Riksrevisjonen. Vi er skuffet over å se at ingen av anbefalingene er fulgt opp her. Veilederen avklarer ikke hvordan kommunes saksbehandling skal utføres i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven eller naturmangfoldloven, og den angir ikke tydelige definerte og avklarte utredningskrav.

WWF, Naturvernforbundet, Sabima og Norsk Friluftsliv mener følgende krav må innarbeides i veilederen for at den skal sikre formålet om likebehandling, forutsigbarhet og kompetanse:

Vurdering av miljøhensyn

Tap av leveområder er i dag den største trusselen mot naturmangfoldet. For 87 % av artene på Norsk Rødliste 2010 er arealendringer hovedtrusselen. Dagens energilovgivning samt elsertifikatorordningen har langt fra gode nok avklaringer mot andre samfunnsinteresser. Vi mener en økt delegering av beslutningsmyndighet til kommunene, som dette forslaget innebærer, bidrar til å øke behovet for tydelige kriterier for hvordan energimål skal avveies mot naturmiljø og friluftslivsinteresser.

Departementet har i sitt forslag til veileder redegjort for de ulike miljøhensynene som skal vektlegges i vurderingen av søknaden. En opprømsing av miljøhensyn sier imidlertid lite om *hvordan* ulike naturverdier skal veies opp mot andre hensyn.

Kapittel 3.5 i veilederen skal beskrive hvordan kommunene bør vurdere miljøhensyn ved utbygging av småskala vindkraftanlegg. Dette kapittelet avklarer ikke hvordan naturhensyn skal vurderes, og er svært mangelfullt i forhold til hvilke vurderinger som skal gjennomføres.

WWF, Naturvernforbundet, SABIMA og Norsk Friluftsliv mener at vindkraftverk primært bør lokaliseres til områder der det allerede er store inngrep, og ikke til spesielt viktige eller biologisk verdifulle natur- og friluftslivsområder eller områder som er lite påvirket av menneskelige eller tekniske inngrep (INON). Vi mener det er gode muligheter for å ivareta dette med små vindkraftverk. Det må settes klare miljøkriterier for hvor det kan være akseptabelt å bygge ut, og hvor det ikke kan bygges ut av hensyn til naturmiljø og friluftsliv. Dette kan ikke være kun en skjønnsbasert vurdering i hver enkel utbyggingssak, slik veilederen legger opp til. Klare miljøkriterier vil føre til en mer forutsigbar konsesjonsprosess og gi kommunene muligheten til å avslå konfliktfylte prosjekter på et tidlig tidspunkt samt redusere antall urealistiske prosjekter som meldes inn eller omsøkes.

Natur- og friluftsverdier i Norge er rangert i tre kategorier: nasjonale, regionale og lokale naturverdier. På bakgrunn av denne inndelingen bør det settes tydelige kriterier for hvordan hensynet til naturmiljøet skal ivaretas i hver enkel utbyggingssak. Det må gjøres en vurdering av hva som er i området fra før av infrastruktur, og om det er behov for bygging av ny infrastruktur. Nedbygging og forringelse av nasjonale friluftslivs- og naturverdier må ikke tillates, og dette må settes som en tydelig avslagsgrunn. Ved prosjekter som berører regionale natur- og friluftslivsverdier, må det stilles krav om alternativ lokalisering og tilpasning av prosjektet, slik at skadeomfanget blir minst mulig. Innenfor kategoriene nasjonale og regionale naturverdier gjelder konkrete områder som: verneområder, prioriterte arter, utvalgte naturtyper, ansvarsarter, sårbare og truede arter og naturtyper, naturtyper av nasjonal verdi (A), nasjonalt viktige friluftslivsområder og utvalgte kulturlandskap. Utbygging i naturverdier av lokal verdi bør unngås, men kan tillates under forutsetning av at det iverksettes avbøtende tiltak som for eksempel sikring av erstatningsareal. Naturverdiene må her avveies mot energimålene. Småskala vindkraftanlegg som det står i høringsforslaget, skal benyttes til å dekke lokal energietterspørsel. Dette er energiproduksjon som er av lokal verdi og bør derfor tillegges like stor vekt som natur- og friluftslivsverdier av lokal verdi. Det bør derfor settes tydelig krav i veilederen om at små vindkraftanlegg ikke skal gå på bekostning av regionale og nasjonale naturverdier.

Det må presiseres i veilederen at utredningene skal gjennomføres etter de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven, herunder §§ 8–12 og §§ 4–5, ikke kun § 10 som veilederen henviser til.

Det vil ofte være behov for å stille krav til innhenting av ny kunnskap i tråd med naturmangfoldloven § 8, som sier at ny kunnskap skal innhentes, uavhengig av tiltakets størrelse i tilfeller der byggeprosjektet i stor grad berører naturmangfold, eller der naturmangfoldet som berøres antas å være truet eller nær truet, endemisk, ansvarsnaturtype eller ansvarsart for Norge. Vi viser her til veileder i naturmangfoldloven kapittel II.

I veilederen er det krav om at virkninger for *artsmangfoldet* skal vurderes. Dette er et uklart begrep, og vi mener derfor det bør presiseres at vurderingen av virkninger skal gjennomføres for *naturmangfold*, herunder både arter og naturtyper.

Reguleringsplan og arealformål

I veilederen står det at det må vurderes i hvert enkelt tilfelle om det vil være hensiktsmessig å utarbeide reguleringsplan for mindre vindkraftanlegg. Dette er vi bekymret for. Gjennom reguleringsplan fastsettes rammer for hensyn som atkomst, vernehensyn og fysiske miljøtiltak. Ifølge plan- og bygningsloven skal all arealbruk avklares gjennom plan, jmfør § 1-6 andre ledd. Dette er et sentralt prinsipp i plan- og bygningsloven som ikke kan fravikes. *"Iverksetting av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med*

lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan." Dette innebærer at all utbygging av mindre vindkraftanlegg må være i tråd med enten kommuneplan eller reguleringsplan. For at vindkraftanlegg skal være i tråd med overordnede planer må det settes av områder til dette formålet. Veilederen må derfor gi klare føringer for hvilket formål som kan brukes til utbygging av vindkraftanlegg.

Veilederen foreslår ikke konkret hvilke arealformål som skal brukes for mindre vindkraftanlegg, men lister opp flere alternativ som landbruks-, natur- og friluftformål (LNF), LNF-spredd, bebyggelse og anlegg med underformål næringsbebyggelse (nr. 1) eller samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur med underformål traseer for teknisk infrastruktur (nr. 2).

Formålet "vindkraftanlegg" eller "energianlegg" er ikke nevnt i veilederen, til tross for at dette er et reguleringsformål etter plan- og bygningsloven. I veileder til kommuneplanens arealdel står det at "*dersom kommunen ønsker å avsette områder til vindkraftutbygging eller innarbeide konsesjonsgitte vindkraftprosjekter i kommuneplanens arealdel, skal anleggene vises som område for bebyggelse og anlegg (område for vindkraftanlegg)*". Se også vedlegg I i tilhørende kart- og planforskrift. Det betyr at vindkraftanlegg som nå ønskes fritatt fra konsesjonsplikten, allerede har et eget formål i plan- og bygningsloven, som bør brukes, framfor forslaget om å benytte LNF-kategorien.

Vi ser at det i veilederen er gjort et forsøk på å forenkle planprosessen ved utbygging av små vindkraftverk i tilknytning til landbrukseiendommer, gjennom å åpne for at denne typen anlegg gis formålet LNF. Hensikten med arealformål er å angi entydig hvilke funksjoner som tillates innenfor et areal og i bygninger og anlegg på arealet. Det er derfor uheldig at forslaget til ny veileder for mindre vindkraftanlegg foreslår flere forskjellige arealformål til bruk for vindkraftanlegg. Arealformålet LNF omfatter og skal brukes for områder som nyttes eller sikres til jordbruk og skogbruk og/eller som skal bli liggende som natur- og friluftsområder. Dette er arealer som i det vesentlige skal være ubebygde, eller bare bebygde i tilknytning til landbruksdrift og bruk av områder til friluftsliv. Et vindkraftanlegg har som formål å produsere energi og kan etter vår vurdering vanskelig anses å være i tråd med landbruks-, natur- eller friluftslivsformålet.

Etter vårt syn vil det være positivt å forenkle prosessen for mindre tiltak i tilknytning til landbrukseiendommer, som er planlagt nær eksisterende infrastruktur og i områder uten store naturverdier. For de minste vindkraftanleggene (opptil to turbiner) vil det derfor kunne være hensiktsmessig å fravike kravet om regulering. Vi mener imidlertid at disse sakene må behandles som dispensasjoner fra overordnet plan, siden energiproduksjon ikke er i tråd med LNF-formålet. Dette vil sikre hensynet til en begrenset høring og vil gi kommunene mulighet til å stille krav om avbøtende tiltak. Vi foreslår derfor at de miljøkriterier vi har beskrevet ovenfor, inngår som en sentral del i kommunens vurdering av om det skal utarbeides en reguleringsplan, eller om vindkraftanlegget skal behandles gjennom en dispensasjonsprosess.

Vi mener at alle kraftverk med mer enn to turbiner automatisk må utløse krav om reguleringsplan. Uten den grad av kontroll som en reguleringsplan innebærer, mener vi det er vanskelig å sikre miljøhensyn i prosjekter av slik størrelse. Vi viser her til plan- og bygningsloven, som sier at det kreves reguleringsplan for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jmfør § 12-1.

WWF, Naturvernforbundet, SABIMA og Norsk Friluftsliv mener det må være en forutsetning at alle vindkraftanlegg følges opp nøye av kommunen, gjennom både planlegging, bygging og drift, for å sikre at blant annet miljøhensyn ivaretas på en tilstrekkelig måte.

Krav til konsekvensutredning

Vi mener at også små vindkraftverk må konsekvensutredes. Forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskrift) stiller krav til at utlegging av nye områder til utbyggingsformål skal konsekvensutredes, jmfør § 2 b og d. Blant annet derfor mener vi at vindkraftanlegg med mer enn to turbiner må gis riktig arealkategori (det vil si «vindkraftanlegg») i kommune- og reguleringsplan. Dette vil da medføre at alle nye områder som avsettes til vindkraftanlegg må konsekvensutredes.

I utkastet til veilederen for mindre vindkraftanlegg er det foreslått at mindre vindkraftanlegg ikke skal konsekvensutredes. Veilederen viser til KU-forskriften vedlegg II, punkt 19, der det står at "vindkraftverk med en installert effekt på mer enn 5 MW" alltid skal vurderes etter KU-forskriften. Dette kunne tolkes som at vindkraftverk under 5 MW ikke skal konsekvensutredes. Da har departementene imidlertid oversett det pågående arbeid med revidering av KU-forskriften. I det nye utkastet til forskrift om miljøvurderinger, som er på høring nå, er grensen for installert effekt tatt ut. Her står det at "anlegg for utnytting av vindkraft til energiproduksjon" alltid skal vurderes etter KU-forskriften, jf. vedlegg II, h.

Bakgrunnen for at bestemmelsen foreslås revidert, er at EFTAs overvåkingsorgan ESA har konstatert mangelfull implementering i det norske regelverket av gjeldende EU-rett. Der det har blitt stilt krav til at det skal tas hensyn til tiltakets egenskaper, plassering og virkningenes omfang, og ikke bare størrelses kriterier. I lys av pågående høringer og klare krav fra ESA, mener vi det er uheldig at OED og KMD nå foreslår å frita alle mindre vindkraftanlegg med installert effekt på 5 MW fra KU-plikt. Dette mener vi vil være i strid med plan- og bygningsloven og gjeldende EU-rett.

Kunnskapsgrunnlag og kompetansekrav

Når behandlingen overlates til kommunene, er faren større for at det blir mange små inngrep som i sum kan få store konsekvenser for sårbare arter og naturtyper. Med tanke på en generelt stor kunnskapsmangel om hva som finnes av naturverdier rundt om i kommunene, er det svært bekymringsverdig at det i veilederens kapittel 3.5 gis en klar anbefaling om at vurderingene om mulige naturkonsekvenser kun skal baseres på eksisterende kunnskap. WWF, Naturvernforbundet, SABIMA og Norsk Friluftsliv mener det alltid må stilles krav om innhenting av ny kunnskap der det ikke foreligger tilstrekkelig eksisterende kunnskap. De fleste kommuner har mangelfulle naturtypekart, og noen har knapt kart i det hele tatt.

Mange kommuner har ikke tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å behandle denne type saker, og det er store forskjeller mellom kommunene. For å sikre en kunnskapsbasert arealforvaltning er det viktig at det blir bevilget midler til å styrke miljøkompetansen og -kapasiteten i kommunene. Det må som et minimum på plass midler som øremerkes til en hel stilling som miljøvernrådgiver i hver kommune. Fylkesmannens kapasitet til veiledning må styrkes tilsvarende, for å sikre nasjonale miljøinteresser.

En vesentlig forskjell mellom større vindkraftverk og denne typen anlegg vil være tilgjengelige ressurser hos søkerne. Hovedansvaret for å sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag må først og fremst ligge på nasjonalt nivå gjennom midler til et økologisk grunnkart og på kommunalt nivå gjennom økt miljøkompetanse og kartlegging av naturverdier i kommunen. Søker vil naturligvis også ha ansvar for kunnskapsinnhenting og gjennomføring av nødvendige utredninger, men i et mindre omfang enn det som er tilfellet i større vindkraftprosjekter.

For at kommunene skal kunne foreta en helhetlig og kunnskapsbasert vurdering, forutsetter vi at også denne typen mindre vindkraftanlegg blir sendt på offentlig høring, slik at alle berørte interesser får mulighet til å komme med sine innspill.

Vi mener at det må foreligge en faglig tilfredsstillende naturtypekartlegging for at kommunene selv skal kunne behandle søknader om små vindkraftanlegg. Det samme gjelder kartlegging av friluftslivsområder etter veileder M98 «Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder» fra Miljødirektoratet. For å få dette på plass må enten kommunene gis nok midler som er øremerket til å gjennomføre en generell kartlegging innenfor kommunen, eller det må gjennomføres en nasjonal kartlegging.¹² WWF, Naturvernforbundet, SABIMA og Norsk Friluftsliv mener disse pengene vil bli raskt innspart gjennom bedre planprosesser, også i andre sektorer. Vi mener satsing på nasjonal kartlegging av naturmangfold, friluftsliv og landskap er det viktigste tiltaket for å heve kunnskapsgrunnlaget og sikre en kunnskapsbasert forvaltning samt redusere konfliktnivået i enkeltsaker.

Avslutning

WWF, Naturvernforbundet, SABIMA og Norsk Friluftsliv mener hensynene vi drøfter i denne uttalelsen, må ivaretas i det videre forskriftsarbeidet, for at kommunene skal kunne overlates ansvaret for mindre vindkraftanlegg.

Med vennlig hilsen

Ingrid Lomelde, leder for klima- og energiavdelingen, WWF

Maren Esmark, generalsekretær, Naturvernforbundet

Christian Steel, generalsekretær, Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)

Lasse Heimdal, generalsekretær, Norsk Friluftsliv

¹ <http://www.borchbio.no/MFURapporter/MU2007-15-RESSURSBEHOV-NATURTYPEKARTLEGGING.PDF>

² http://sabima.no/files/SABIMAs-innspill-statsbudsjett-2015_oppdatert7.pdf