

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 Oslo

Miljøstiftelsen Bellona
Vulkan 11
0178 Oslo

01.10.2019

Bellonas innspill til nasjonal ramme for vindkraft på land

Dette dokumentet sammenfatter Miljøstiftelsen Bellonas innspill til arbeidet med en nasjonal ramme for vindkraft på land.

Bellona er overordnet positiv til en nasjonal ramme for vindkraft på land. Den har aggregert et kunnskapsgrunnlag, belyst flere mangler, og tydeliggjort eksklusjonskriterier for områder. Samtidig må det gjøres et langt større og mer overordnet arbeid hva gjelder konsesjonsprosessen, involvering og medbestemmelsesrett, vindkraftens rolle i norsk kraftproduksjon, og norsk kraftproduksjons rolle i det internasjonale samarbeidet om å kutte klimagassutslipp.

Bellonas hovedinnspill er følgende:

- Rammen samler et godt kunnskapsgrunnlag for videre arbeid. Eksklusjonskriteriene utviklet er en god pekepinn for nye utbygginger. Men det er fortsatt store mangler i kunnskapsgrunnlaget om viktige natur- og miljøverdier, og betydelig mer arbeid må til før vi har god nok oversikt over enkeltkonsekvenser og ikke minst samlede miljøkonsekvenser.
- Vurderingen av *mest egnede* områder for vindkraft må leses kun som en indikasjon, gitt at ikke en samlet vurdering av miljøkonsekvenser kan legges til grunn. Bellona stiller spørsmål ved verdien av å definere slike områder nå, da de antakelig vil virke konfliktskjerpene heller enn -dempende.
- Oppdragsdefinisjonen for utarbeidelsen av den nasjonale rammen er for snever til at rammen kan bidra med innspill på avgjørende punkter. Rammen går ikke bredt nok, demper ikke konfliktnivå og legger ikke til rette for mer involvering og bedre prosesser.
- Endringer må gjøres i konsesjonssystemet, som sikrer at samlede miljøkonsekvenser behandles på en bedre måte. Det er også vesentlig for konfliktnivået at tidsaspektet ved konsesjoner håndteres.

Den overordnede utfordringen

Verden står overfor flere store utfordringer i parallell: en klimakrise gjennom global oppvarming, en miljøkrise gjennom utslipp av store mengder giftstoffer fra menneskelig aktivitet, og en naturkrise gjennom nedbygging av naturområder og potensiell masseutryddelse av arter. Disse krisene jobbes det i stor grad med gjennom separate initiativer og ses for lite i sammenheng.

På stadig flere områder møter vi nå disse målkonfliktene mellom klima, miljø og natur. Og etter hvert som vi får dårligere tid til å løse utfordringene, blir også målkonfliktene mellom dem vanskeligere å løse. Debatten om landbasert vindkraft reflekterer dette, der man typisk ser én side argumentere for klimanytte av norsk vindkraft, mens en annen side tar utgangspunkt i bevaring av naturområder og biodiversitet.

Miljøstiftelsen Bellona ser landbasert vindkraft som én av mange løsninger vi må iverksette i parallell. Vi er begünstiget med energiresurser som kan bidra til å kutte store utslipp. Men vi har også et ansvar for å forvalte ressursene våre riktig, og ivareta vår natur og det biologiske mangfoldet.

Kunnskapsgrunnlag

Bellona er positive til arbeidet som er gjort med kartlegging og informasjonsinnhenting gjennom temarapportene som ligger til grunn for analysen. En felles forståelse av hvilke fakta som ligger til grunn er helt nødvendig. Rammen peker også på noen helt konkrete kunnskapsmangler, blant annet at det «for mange interesser mangler kunnskap om hvor de viktigste verdiene finnes. Dette gjelder for eksempel fugletrekk og flaggermus, som nesten ikke er kartlagt i Norge». Det er helt avgjørende for en bedre prosess fremover at vi tetter slike vesentlige kunnskapshull hvor vindkraften kan ha stor påvirkning.

Rammen peker også på at det ikke finnes konkrete verddivurderinger av miljø og natur. Dette er ofte verdier som vanskelig lar seg tallfeste. Samfunnsøkonomiske analyser inkluderer som regel både kvantifiserte og ikke-kvantifiserte virkninger, men det kan likevel være vanskelig å formidle ikke-kvantifiserte virkninger for miljø eller biologisk mangfold – særlig i konkurranse med tallfestede kroner og øre.

Samlede miljøkonsekvenser

Det påpekes i rammen at «det finnes ingen områder i Norge der vindkraftverk kan bygges uten å påvirke miljø- og samfunnsinteresser». Vindkraft vil alltid påvirke noe eller noen, natur, dyr eller mennesker. For eksempel noteres det at «det er få områder uten forekomster av minst én av de 4438 rødlisteartene». Dette betyr ikke at ikke noen steder er bedre enn andre, og kan ikke betraktes som mulighet for ansvarsfraskrivelse verken for utbyggere eller myndigheter. Men det betyr at vurderingen av *samlede miljøkonsekvenser* vil være desto viktigere.

Det påpekes også at det er metodiske utfordringer knyttet til sumvirkninger. Her må det gjøres et arbeid. Det er avgjørende at man bygger videre på kunnskapsgrunnlaget som nå er samlet, slik at det fremover kan gjøres bedre vurderinger av hvilke belastninger vindkraft vil medføre totalt sett.

Vurdering av *mest egnede* områder

Rammen viser til 13 tydelig definerte områder som *mest egnede* for vindkraftutbygginger. Det legges da opp til at det vil være vesentlig vanskeligere å bygge vindkraft utenfor disse områdene, enn innenfor. Det omtales også en rekke områder som «nesten» nådde opp, og disse anses som mulige kandidater for opprykk ved senere revisjon.

Bellonas vurdering er at de 13 utvalgte områdene må ses på som en positiv indikasjon, heller enn en (negativ) eksklusjon av alle andre områder, all den tid at samlede miljøkonsekvenser ikke vurderes.

Sumvirkninger vil kunne vise at et ikke utvalgt område er et langt bedre valg enn et av områdene definert som mest egnet.

Oppdragsbeskrivelsen for rammen spesifiserte som leveranse et kart med forslag til mest egnede områder for lokalisering av vindkraft. Bellona stiller spørsmål ved om denne leveransen kunne vært løst annerledes enn med svært tydelig definerte områder slik det som er gjort i rammen. Det er helt tydelig at utpekingen av disse områdene ikke på noen måte virker konfliktdependende, og alle endringer i hvilke områder som anses mest egnet vil skape nye konflikter.

Videre arbeid

Proessen med den nasjonale rammen viser et potensial for forbedring og videreutvikling av forvaltningen av våre vindkraftressurser. Bellona mener at det samtidig må gjøres et politisk arbeid for å legge til rette for at kommuner skal ønske å satse på, heller enn å bli tvunget på, vindkraftutbygginger. Bellona mener at:

Norge trenger en ny fornybar-ambisjon. Ettersom at Norge trår ut av markedet for grønne sertifikater i 2020 og dermed ikke lenger har et mål for ny fornybar kraftproduksjon, mener Bellona det vil være hensiktsmessig å definere en ny ambisjon for tilgang på kraft. Vi skal fase ut store mengder fossil energi på forbrukssiden samtidig som våre naboland skal legge om egen kraftproduksjon bort fra fossil energi og kjernekraft. Dette vil kreve mye ny fornybar kraft – Bellona har beregnet ca. 40-50 TWh ny fornybar kraft, et estimat som støttes av en 2019-analyse fra Statnett. Enhver ny utbygging vil bidra i retning av vårt felles fornybarmål.

Vi trenger en tydeligere plan for utfasing av fossil energi. Det er ikke utelukkende vindkraft det skal satses på. Også andre kilder til ny kraftproduksjon, f.eks. oppgradering og utvidelse av eksisterende vannkraftverk, og solkraft, må tas med. Energieffektivisering er en tredje løsning. Vi kan med relativt enkle virkemidler redusere vårt forbruk med 10-15 TWh, men potensialet er langt større. I tillegg må vi bli langt bedre på å utnytte relevante ressurser på avveie, f.eks. slam fra avløp, industri og havbruk, til energiprodukter.

Vi må velge de gode løsningene, og tørre å skrote de som ikke fungerer. Et velfungerende kraftsystem basert på samarbeid og utveksling kan ikke legge til rette for grønnvasking og gratispassasjerer. Vi må sørge for at den fornybare energien som vi produserer, og bærer miljøkostnaden av, også kommer oss til gode – og at vi bruker den til å skape nye løsninger som vi alle kan leve av i fremtiden.

Med vennlig hilsen

Christian Eriksen
Fagsjef, Miljøstiftelsen Bellona