



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Trondheim, 28.11.2019

Deres ref.:
19/1187

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/13918

Saksbehandler:
Marianne Solheim Salvesen

Miljødirektoratets hørings svar til forslag om åpning av områder for fornybar energi til havs og forslag til forskrift til havenergilova

Vi viser til ovennevnte hørings sak av 02.07.2019 og til avtale om utsatt frist for høringsinnspill til 29.11.2019.

Innledende og oppsummerende bemerkninger

Vi står overfor store utfordringer knyttet til både å begrense klimaendringene og samtidig begrense tapet av naturmangfold. Dette er utfordringer som henger sammen; mer fornybar energi er helt nødvendig for å redusere utslipp fra fossil energiproduksjon, samtidig som utbygging av vindkraft utgjør store arealinngrep og påvirke naturmangfoldet. Et godt rammeverk for fremtidig utbygging av fornybar energi er viktig og Miljødirektoratet ser derfor positivt på at Olje- og energidepartementet nå ønsker å klargjøre regelverket knyttet til å søke konsesjon for anlegg for fornybar energi til havs.

Vi ser det er avklaringsbehov opp mot annet tilgrensende lovverk når Havenergilovas virkeområde foreslås utvidet til også å virke innenfor grunnlinja, men er positive til at det legges opp til at dette gjøres gjennom åpning av område.

Når områder skal åpnes for fornybar energi til havs, er det avgjørende at kunnskapsgrunnlaget er godt og oppdatert. For de tre forslåtte områdene mener vi at kunnskapsgrunnlaget bør oppdateres med tilgjengelig data og at kunnskap særlig om sjøfuglbestandene bør styrkes før områdene åpnes for havvind. For området Sandskallen-Sørøya Nord fraråder vi åpning, primært utfra den potensielle konflikten med sjøfugl.

Vi bemerker at forslaget til forskrift ikke ser ut til å ivareta kravene til konsekvensutredninger i EU-direktiv om vurderinger av miljøvirkninger av visse offentlige og private prosjekt (EIA-direktivet) og EU-direktiv om vurderinger av virkninger av bestemte planer og program (SEA-direktivet) som gjelder på området fullt ut.

Miljødirektoratet viser til at Olje- og energidepartementet i forbindelse med beslutning om ikke å gå videre nasjonal ramme for vindkraft på land også varslet en gjennomgang og oppstramming av konsesjonsordningen på land. Siden det er lagt opp til å være nær sammenheng mellom vindkraftregimet på land og til havs, regner vi med at ev. endringer i regelverk/veiledninger for konsesjonsbehandling og detaljplanlegging for vindkraft på land også blir vurdert for havbasert vindkraft.

Kommentarer til de tre utpekte arealene og kunnskapsstatusen for utpeking av disse
Havområdene utenfor Norge huser millioner av sjøfugl fra kolonier over hele Nord-Atlanteren. Negative effekter av vindkraftutbygging kan derfor påvirke bestander som hekker utenfor våre landegrenser. Norge har et internasjonalt ansvar for forvaltningen av disse, og det er viktig at tilgjengelig kunnskap blir gjennomgått før det gis adgang til etablering av vindkraft til havs.

I OEDs høringsnotat vises det til vårt svarbrev av 08.02.2018 til NVE angående mulig åpning av nye områder. NVE ønsket opplysninger om det hadde skjedd vesentlige endringer i statusen for de fem anbefalte områdene etter den strategiske konsekvensutredningen fra 2012. Vi svarte den gang for snart to år siden at det ikke hadde skjedd noen vesentlige endringer i statusen for områdene. Vi ser nå at det har vært vesentlige endringer i kunnskapsgrunnlaget for sjøfugl etter 2012, som nå resulterer i endret anbefaling for Sandskallen-Sørøya nord. Den nye kunnskapen følger særlig av sjøfuglprogrammet SEAPOP (www.seapop.no) og det tilknyttede arealbruksprogrammet SEATRACK (www.seapop.no/en/seatrack) som startet opp i 2014. Bestandsendringene følges tett og kunnskapen om områdebruk og bestandstilhørighet er mye bedre i dag.

Området Sandskallen-Sørøya nord

Vi viser til Norsk institutt for naturforskning (NINA) sin høringsuttalelse fra 25.10.2019 om kunnskapsgrunnlaget basert på studier gjennomført innenfor de nevnte programmene. NINA påpeker bl.a. at området Sandskallen-Sørøya Nord ligger i et av de rikeste sjøfuglområdene i Vest-Finnmark der risikoen for konflikter med sjøfugl og trekkende fugl vil være høye, og at det er behov for å oppdatere kunnskapsgrunnlaget for dette området.

Slike krykkjekolonier som på Andotten på Sørøya, som har livskraftige og stabile bestander, har fått en vesentlig større betydning enn de hadde da havvindrapporten ble lagt fram i 2012. Dette har sammenheng med den dramatiske nedgangen av krykkjebestandene i Norge.

Gjeldende kunnskapsgrunnlag tilsier etter vår oppfatning at området Sandskallen-Sørøya Nord ikke bør åpnes for utbygging av vindkraft nå. Den positive totalvurderingen fra den strategiske konsekvensutredningen i 2012 bør oppdateres med ny kunnskap. Dette er i samsvar med innspillet vårt til Fiskeridirektoratets høringsrunde angående "Havbruk til havs - innspill til ytterligere områder" (15.11.2019).

Områdene Utsira Nord og Sørilige Nordsjø II

Vi viser også til NINAs rapporter fra 2012 for områdene Utsira nord og Sørilige Nordsjø II der det pekes på at begge disse områdene ligger i antatte ruter for fugl som trekker over

havområdene til Storbritannia og kontinentet, men det er stor mangel på kunnskap om disse trekkene med hensyn til bl.a. artsutvalg, antall og sesongvis fordeling. Disse aspektene bør undersøkes, enten før områdene åpnes for konsesjon eller i en konsekvensanalyse forut for eventuell utbygging.

Anbefaling for alle de tre områdene

Vi mener at det for alle de tre områdene må legges vesentlig vekt på følgende forhold:

- Kunnskapsoppdatering i kommende prosjektbaserte og utbyggerfinansierte konsekvensutredninger
- Vurdering av avbøtende tiltak knyttet både til omfang innenfor hvert område, valg av hvilke deler av områdene som bebygges, plassering av turbiner (detaljert layout for en utbygging) og eventuelle tilpasninger av driftsmønsteret
- Etablering av et grundig miljøoppfølgingsprogram både for den aktuelle utbyggingen og for et mer generelt kunnskapsbehov om naturpåvirkning av vindkraft til havs.

Forskriftens virkeområde og forholdet til annet regelverk

Forslaget til utvidelse av virkeområdet til innenfor grunnlinjen medfører flere uavklarte spørsmål, men vi mener at det er positivt at kravet om åpning av områder også skal gjelde innenfor grunnlinjen.

Når virkeområdet for havenergiloven utvides til å gjelde innenfor grunnlinjen får loven overlappende virkeområde med energiloven og plan og bygningsloven. Det fremgår ikke hvordan arealbruken til vindkraftanlegg som krysser grunnlinjen skal avklares mot plan og bygningsloven. Vi mener videre at det er grunn til å se nærmere på harmonisering mellom havenergilova og energilova, og på virkeområdet til naturmangfoldlovens bestemmelser.

Om konsekvensutredning

I forarbeidene til Havenergilova fremgår det at bestemmelsene om konsekvensutredning i loven skal ta vare på Norges plikter etter:

- EIA-direktivet – rådsdirektiv [85/337/EØF](#) jf. [97/11/EF](#) om vurderinger av miljøvirkninger av visse offentlige og private prosjekt
- SEA-direktivet – rådsdirektiv [2001/42/EØF](#) om vurderinger av virkninger av bestemte planer og program

Slik vi leser forarbeidene har det vært meningen at reglene om konsekvensutredning skal være i tråd med både Forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) og direktivene. Det er derfor også viktig at ny havenergiforskrift er i tråd med dette regelverket.

Vindkraftanlegg legger beslag på store areal både til havs og på land, og selv om konfliktpotensialet nok er større på land, kan det også være konflikter knyttet til å bygge ut vindkraftanlegg til havs. Det er derfor viktig at det gjøres gode konsekvensutredninger både i forbindelse med konsesjonssøknaden og senere i prosessen der det er nødvendig, slik at området blir godt kartlagt med tanke på miljøkonsekvenser/konflikter. Selv om miljøkonsekvensene ikke er like til havs og på land, er konflikt med fugl, synlighet og støy fellesnevnerne. Vi mener derfor det vil være en god løsning å gjøre KU-forskriften gjeldende

også for denne ordningen slik at konsekvensutredningsreglene gjelder for fornybar energi til havs som for andre liknende store tiltak.

For at regelverket ikke skal bryte med norske forpliktelser etter EU-direktivene må havenergiforskriften også oppfylle kravene i disse.

EIA-direktivet og KU-forskriften

Ny forskrift om konsekvensutredninger ble vedtatt 21. juni 2017, blant annet som følge av revisjon av EIA-direktivet. Disse endringene vil også gjelde for regler om konsekvensutredning etter annet lovverk enn plan- og bygningsloven, dvs. petroleumsloven, kontinentalsokkelloven og havenergiloven, men vi kan ikke se at dette fullt ut er ivaretatt med det fremlagte forslaget.

Forskriftsutkastet imøtekommer ikke i tilstrekkelig grad direktivets krav til konsekvensutredning, særlig direktivets krav til presisering av hvordan det skal tas hensyn til konsekvensutredningen ved konsesjonsvedtak.

For avvik fra KU-forskriften utover det som er direkte koblet til direktivet nevner vi bl.a.

- At utredninger skal gjennomføres etter anerkjent metodikk
- Spesifiserte krav til beskrivelse av virkninger (herunder samlede virkninger)
- Beskrivelse av kunnskapsmangler og usikkerhetsfaktorer
- Beskrivelse av aktuelle tema for miljøovervåking
- Kravet om at der det innhentes ny kunnskap, skal denne systematiseres i samsvar med foreliggende standarder og gjøres tilgjengelig for offentlige myndigheter/databaser.

Det siste forventes å være særlig aktuelt ettersom det vil være stort behov for nykartlegging/innhenting av ny kunnskap, og et sannsynlig behov for at denne kunnskapen kan gjenbrukes i andre sammenhenger.

En utfordring vi ser er der hvor det fram mot vedtakelse av detaljplaner skjer vesentlige endringer sammenlignet med det som fremgår av konsesjonssøknad og vedtak, og hvordan det stilles krav til konsekvensutredning i slike tilfeller. Det samme gjelder også dersom det har skjedd vesentlige endringer i kunnskapsgrunlaget siden konsesjonsbehandlingen. Dette kan være et obligatorisk system for alle detaljplaner eller et klart og tydelig opplegg for supplering ved behov. Ordningen bør i begge tilfeller presiseres i forskriften.

SEA-direktivet

Behovet for klargjøring av den strategiske konsekvensutredningen som følger av SEA-direktivet innfris ikke av havenergilovas § 2-2 andre ledd. Det pekes bl.a. på prosesskravene og materielle krav som følger av direktivet og KU-forskriften. Det bør også avklares hvilken funksjon den strategiske utredningen skal ha, herunder hvilke avveiningsspørsmål som hører hjemme i åpningsprosessen, i motsetning til de som skal tas i konsesjonsbehandlingen.

Fordi slike konsekvensutredninger av hensyn til å ha et oppdatert kunnskapsgrunnlag om miljøvirkninger ikke har evig levetid, er det behov for at den strategiske konsekvensutredningen beskrives nærmere i forskriften. Slik vi ser det, så nærmer den gjeldende konsekvensutredningen fra 2012 seg utløpsdatoen. Eventuell åpning av områder som ikke var med i 2012-utredningen kommer i samme kategori. Vi mener derfor at det bør vurderes et konkret opplegg for oppdatering eller erstatning av den strategiske utredningen allerede ved neste runde med åpning av områder. Den nye forskriften bør ta høyde for dette.

Medvirkning og høringer

Slik forskriften er utformet er det ikke lagt opp til høring eller medvirkning for detaljplanen. Det er heller ikke lagt opp til medvirkning fra miljømyndighetene i fasen før det tas stilling til om konsesjon kan gis.

Miljøforvaltningen bør gis innsyn i et utkast til vilkårene i forbindelse med konsesjonsbehandlingen, med mulighet for å kommentere disse innenfor en kort frist. Dette vil kunne forebygge innsigelser og/eller forenkle innsigelsesprosessen for de tilfeller som omfattes av innsigelsesreglene (der det eventuelt er snakk om anlegg tett inn mot land).

Det er positivt at det i forslaget til forskrift fremgår at det i vedtaket om godkjenning av detaljplan skal settes miljøvilkår og eventuelle avbøtende tiltak for å redusere negative miljøvirkninger. Vi mener Miljødirektoratet er nærmest til å vurdere miljøkonsekvenser og avbøtende tiltak ved slike arealinngrep og at vi derfor burde involveres i større grad enn det er lagt opp til i forskriftsutkastet. Havenergilova § 3-3 nr. 5 gir åpning for å gi forskrift om hvordan medvirkning fra miljøforvaltningen vil kunne gjøres. Vi ser det vil kreve gode avtaler og smarte arbeidsmåter for å oppnå tilstrekkelig medvirkning, men mener det er mulig å få til - og vi er positive til å bidra.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Steinulf Hoel
seksjonsleder

Marianne Solheim Salvesen
seniorrådgiver

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.