



Olje- og energidepartementet

Vår dato
08.11.2019

Vår referanse
2013/00013-64

Vår saksbehandler
Sonja Elin Kleven Jakobsen/94080674

Deres referanse
19/1187

Utfyllende høringssvar fra Norges Fiskarlag til forslag om åpning av områder for fornybar energi til havs og forslag til forskrift til havenergiloven

1. Bakgrunn

Norges Fiskarlag viser til vårt høringssvar av 31. oktober d.å. om ovennevnte. Innledningsvis i vårt høringssvar skrev vi at vi ville komme tilbake med kommentarer til høringsforslagene innen kort tid.

Nedenfor følger først noen kommentarer knyttet til de miljømessige konsekvenser av åpningsforslagene som foreligger, deretter kommenteres forslaget til forskrift til havenergiloven.

2. Kommentarer knyttet til de miljømessige konsekvenser av åpning av områder for vindkraftverk til havs

Norges Fiskarlag viser til rapport på høringsforslaget fra Havforskningsinstituttet¹, hvor hovedkonklusjonen er som følger:

Havforskningsinstituttet har vurdert vindkraftutbygging i disse tre områdene basert på kunnskap om områdenes sårbarhet og mulig påvirkning. Det er begrenset kunnskap om effekt av vindkraftanlegg på økosystemene, særlig når det gjelder flytende havvindanlegg. Basert på dagens kunnskap har Havforskningsinstituttet valgt å fraråde slik utbygging for Sandskallen-Sørøya Nord og for deler av Sørlige Nordsjø II, men ikke når det gjelder Utsira Nord. Havforskningsinstituttet mener også at det er viktig å sette i gang effektstudier, miljøovervåking og bunnkartlegging for å øke kunnskapsnivået og legge til rette for en videre utvikling av havvindanlegg.

Norges Fiskarlag viser til at vi forventer at Olje- og energidepartementet (OED) tar denne rapporten på alvor når områder for havvind skal åpnes, og ikke tillater utbygging av vindkraftverk til havs i de områdene som Havforskningsinstituttet fraråder på grunn av områdenes sårbarhet. Ellers støtter vi

¹ file:///C:/Users/sonja/Downloads/2019_Svar%20p%C3%A5%20h%C3%B8ring%20-%20fornybar%20energi%20til%20havs%20og%20forskrift%20havenergiloven%20-%20Innspill%20fra%20Havforskningsinstituttet.pdf

også våre medlemslag, Fiskarlaget Nord og Fiskebåt, sine innspill til OED om miljøkonsekvenser av vindkraft til havs.

I tillegg har de vist seg at vindturbiner til havs lager støy (lavfrekvent lyd) under vann: Dette kan igjen påvirke fiskens atferd, ikke minst gyteatferd for vandrende bestander. Det ble i 2008 gitt konsesjon til et vindkraftanlegg (Havsul I) rett ved gyteområdene for NVG-sild på Mørebankene. I påvente av bedre økonomiske rammevilkår (statsstøtte) er dette vindkraftanlegget fortsatt ikke bygd ut. Dersom et slikt vindkraftanlegg ved Mørebankene, eller vindkraftanlegg i andre viktige områder som f.eks. Sandskallen eller Sørlige Nordsjø, viser seg å påvirke fiskebestandene på denne måten kan utfallet bli katastrofalt. Denne problematikken må derfor bli tilstrekkelig avklart gjennom god forskning *før* det fattes endelige vedtak om utbygging av vindkraftverk til havs.

3. Kommentarer knyttet til forslag om forskrift til havenergiloven

3.1 Krav til saksbehandlingen ved utarbeidelse av forskrifter

Justisdepartementets lovavdeling har gitt ut en veileder i lovteknikk og lovforberedelse.² Justisdepartementet forutsetter i samsvar med utredningsinstruksen at departementene og underliggende organer og utredningsutvalg legger rådene i nevnte veileder til grunn i utarbeidning av forslag til nye lover og forskrifter. Denne veilederen omfatter derfor også utarbeidelse av forskrifter til havenergiloven.

I veilederens kapittel 14 er det gitt særlig veiledning om forskrifter. Norges Fiskarlag setter spørsmålstegn ved om departementet har bruk ovennevnte veileder ved utarbeidelsen av forslag til forskrift til havenergiloven. Slik vi ser det er forslaget til forskrift som foreligger ikke i tråd med nevnte veileder, og flere av de foreslåtte bestemmelsene gir ikke tilstrekkelige rammer for melding, prosjektspesifikk konsekvensutredning, konsesjon og detaljplan.

Vi ber OED jobbe mer med foreslåtte forskrift, slik at den blir god nok til å kunne anvendes til å regulere Norges nye havvindnæring på en tilstrekkelig måte, samt ivareta rettsikkerheten til andre brukere av de samme arealene.

Vi vil gi noen kommentarer knyttet til ovennevnte i vår gjennomgang av forslag til forskrift under punkt 3.2.

3.2 Kommentarer til forslaget om forskrift til havenergiloven

Havenergiloven § 10-10 bestemmer bl.a. at Kongen kan gi forskrifter om gjennomføring og utfylling av lovens virkeområde. I følge Ot. Prp. Nr. 107 (2008-2009) om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova) punkt 14.1 må denne bestemmelsen sees i sammenheng med de spesielle forskriftsbestemmelsene som loven hjemler, og er ment å utfylle disse.

Etter vår oppfatning har Olje- og energidepartementet med dette en relativt vid mulighet til å sette forskriftsbestemmelser i forskrift til lov om fornybar energiproduksjon til havs, og denne muligheten bør brukes i større grad enn det som gjenspeiles i forslaget som foreligger. Adgangen til å lage bestemmelser i forskrifts form må også sees i sammenheng med at departementet har en forpliktelse til å oppfylle formålet med havenergiloven ved etablering av vindkraftverk til havs. Forskriften skal være et middel til å nå dette målet.

Formålsbestemmelsen i havenergiloven bestemmer at «*Denne lova skal leggje til rette for fornybare energiressurser til havs i samsvar med samfunnsmessige målsetjingar, og for at energianlegg lir planlagde, bygde og disponerte slik at omsynet til energiforsyning, miljø, tryggleik, næringsverksemd og andre interesser blir tekne vare på.*»

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veiledning-om-lov--og-forskriftsarbeid/id87536/>

Departementet nevner ikke det lovfestede formålet med åpning av områder for fornybar energiproduksjon til havs i sitt høringsnotat om forskrift til havenergilova. I punkt 5.5. tredje og fjerde avsnitt skriver departementet hva som ligger bak valg av utforming av forskriften, og man kan lese følgende:

«Regjeringa sin fornybarpolitikk er tufta på teknologinøytralitet og på at utbygging bør skje på marknadsmessige vilkår. I forskriftsutkastet er dette reflektert ved at det er lagt opp til ein stor grad av likskap mellom konsesjonsprosessane for vindkraft på land og vindkraft til havs.

Departementet har også lagt vekt på at prosessen fram mot eventuell tildeling av konsesjon skal vere effektiv, samstundes som han gjev rom for høyringar og utgreiingar som grunnlag for ei avgjerd i konsesjonsspørsmålet.»

Det kan virke som om hastverk har trumfet kravet til god utredning og prosess når det gjelder arbeidet med både høringen av åpning av områder for produksjon av vindkraft til havs, samt utarbeidelse av forskrift til havenergiloven. Det ser heller ikke ut til at OED har hatt formålet med havenergiloven i bakhodet når bestemmelsene i forslag til forskrift har blitt utarbeidet. Dette er svært alvorlig, spesielt med tanke på hvilke alvorlige konsekvenser en åpning av områder for vindkraftproduksjon til havs kan ha for fiskeri og miljø i de samme områdene (herunder miljøverdier som gyte- og oppvekstområder for fisk, samt påvirkning på fiskebestander fra støy etc.).

Flere av bestemmelsene som er utformet i forskriften er svært lite spesifikke, og dette er uheldig da loven, som er et rammeverktøy, ikke gir utdypende føringer for saksbehandlingen av saker etter havenergiloven. I det følgende vil vi kommentere bestemmelser eller komme med forslag til bestemmelser som har betydning for ivaretagelsen av fiskeriinteressene i saken.

Ad § 4 om utredningsprogram

Departementet legger frem et forslag til bestemmelse for utredningsprogram etter i utkastet til forskrift om havenergi, som virker klart inspirert av forskrift til lov om petroleumsvirksomhet § 22. Det er imidlertid noen vesentlige forskjeller ved bestemmelsene, siden OED har utelatt en del av saksbehandlingskravene som er å finne i forskriften til lov om petroleumsvirksomhet § 22.

I den foreslåtte bestemmelsen mangler det for eksempel en plikt for tiltakshaver til å klargjøre behovet for dokumentasjon (som er viktig for den prosjektspesifikke konsekvensutredningen), og det mangler en plikt for tiltakshaver til å beskrive hvordan utredningsarbeidet vil bli gjennomført, særlig med sikte på informasjon og medvirkning i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt (fiskeri vil selvsagt være en av disse, i og med at det er bevilget et eget kapittel om erstatning til fiskere i både lov og forskrift).

Videre er det ikke tatt med i bestemmelsen at departementet skal redegjøre for innkomne uttalelser og hvordan disse er vurdert og ivare tatt i fastsatt program, og at kopi av fastsatt program skal sendes til de som har avgitt uttalelse i saken. Alle disse momentene vi her nevner, er svært viktige for at Norges Fiskarlag og andre berørte kan få mulighet til å ivareta våre rettslige interesser i saken.

Videre vil vi også påpeke at bestemmelsen § 4 første ledd bokstav b) er uklar. I utkast til denne bestemmelsen slås det fast «*Ei melding med framlegg til prosjektspesifikt utgreiingsprogram skal innehalde ei skildring av: (...) b) tilhøve som skal utgreiast og kva metodar som skal nyttast(...).*»

Ordlyden i petroleumsforskriftens § 22 første ledd tredje punktum er mer konkret om disse forholdene. Ordlyden i petroleumsforskriften § 22 første ledd tredje punktum er nærmere bestemt som følger:

«Videre skal forslaget klargjøre behovet for dokumentasjon. Dersom det er utarbeidet en konsekvensutredning for det området hvor utbyggingen planlegges gjennomført, skal forslaget

klargjøre behovet for ytterligere dokumentasjon eller oppdatering.»

Vi anmoder på bakgrunn av ovennevnte at Olje- og energidepartementet endrer forslag til § 4, slik at denne blir mer i samsvar med petroleumsforskriftens § 22.

AD § 8 vedtak om konsesjon for energianlegg

Vedtak om konsesjon for energianlegg, skal dette fattes av departementet, jf. havenergilovens § 3-3.

Etter forvaltningsloven (lov 10. februar 1967) § 28 er hovedregelen at et vedtak kan påklages til det nærmeste overordnede forvaltningsorganet. Klageinstansens vedtak i en klagesak kan i utgangspunktet ikke påklages videre. Kravet om behandling i to instanser gjør imidlertid at en klage på enkeltvedtak, som er truffet av departementet i første instans, må behandles av Kongen i statsråd.

I forskrift til forvaltningsloven (15. desember 2006 nr. 1456 kapittel 7) er det fastsatt innskrenkninger i adgangen til å klage til Kongen i statsråd for visse nærmere angitte saksområder.

Det er ikke fastsatt innskrenkninger i adgangen til å klage på vedtak om konsesjon for energianlegg, og vi legger derfor til grunn at det er klagerett på vedtak om konsesjon, jf. forvaltningsloven § 28.

I ovennevnte veileder om lovteknikk og lovforberedelse står det under pkt. 10.2 om forvaltningsloven at: «(...) Det kan også være et vist behov for bestemmelser som presiserer forvaltningsloven.» Norges Fiskarlag ber departementet vurdere om det bør inntas bestemmelser i forskriften som presiserer klageretten som følger av forvaltningsloven § 28 i saker om vedtak om konsesjon etter havenergiloven §§ 3-1 og 3-2.

AD kapittel 3- erstatning til fisker

Norges Fiskarlag ser at forslaget som foreligger om erstatning til fisker er nærmest identisk med kapitlet om erstatning som følger av petroleumsloven. Det bør brukes tid på å fastsette forskriftshjemler om erstatning for fisker som følge av beslaglegning av felt og som følge av forurensing av avfall.

OED bør ikke ukritisk legge til grunn at systemet som er laget for å håndtere erstatning for fiskere etter petroleumsloven bør overføres til saker om erstatning etter havenergiloven.

Norges Fiskarlag og Norsk olje- og gass har hatt flere diskusjoner om erstatningsordningen og om hvorvidt denne fungerer etter hensikten, og det er flere fiskere som har uttrykt misnøye med ordningen slik den fungerer i dag.

Norges Fiskarlag anbefaler på denne bakgrunn at kapittel 3 om erstatning til fisker utredes ytterligere før det blir besluttet hvilken form og innhold denne ordningen skal ha.

Ad § 19 vilkår

Bestemmelsen om vilkår som kan settes etter forskriften er meget vag, og angir en «generalklausul» for departementet til å sette vilkår med hensyn til allmenne eller private interesser.

Vi kan ikke se at denne bestemmelsen utfyller eller konkretiserer havenergilovens § 3-3, som angir hva departementet kan gi forskriften om og sette vilkår om for konsesjoner eller detaljplaner.

Havenergiloven § 3-3 lyder som følger:

«For konsesjoner eller godkjenning av detaljplan etter §§ 3-1 og 3-2 kan departementet gi forskrifter og fastsette vilkår:

1. om påbyrjing, bygging, utføring, vedlikehald, drift og nedlegging av energianlegg,
2. om tidsfristar for utarbeiding av detaljplan ved tildelt konsesjon, for oppstart av anleggsarbeid og for å setje i drift anlegget eller delar av dette,
3. om beredskap og tryggleik,
4. om tilrettelegging for eller tilkopling til andre anlegg eller system,
5. om tiltak for å unngå eller avgrense skade eller ulempe for miljø, mangfaldet i naturen, kulturminne og annan arealbruk,
6. om for- og etterundersøkingar,
7. av omsyn til ei rasjonell energiforsyning,
8. av omsyn til andre næringsinteresser⁶ og
9. om bruk av eksterne oppdragstakarar og konsesjonærens ansvar for desse.

Departementet kan i samband med den einskilde konsesjon fastsetje ytterlegare vilkår dersom omsyn til allmenne eller private interesser krev det.»

Norges Fiskarlag mener at OED i det minste må henvise til havenergilovens § 3-1 når det gjelder hvilken mulighet departementet har til å sette vilkår til en konsesjon. Det er svært viktig for fiskeriene i Norge at denne muligheten til å sette vilkår benyttes når departementet skal fatte vedtak om konsesjon og godkjenning av prosjektspesifikke konsekvensutredninger etter havenergiloven §§ 3-1 og 3-2, på bakgrunn av søknad om konsesjon og konsekvensutredning for energianleggene.

Det er dessuten av offentlig interesse at det settes gode vilkår for plassering av vindkraftverk til havs, også fordi det er staten som må betale erstatning til fiskerne for tapt areal. Da må OED sikre at tiltakshaver ivaretar hensynet til fiskeriene i hvert enkelt tilfelle, og sørge for at det blir satt strenge vilkår for å ivareta fiskeriinteressene i vedtak om konsesjon. Dette er mulig all den tid tiltakshaver skal legge frem alternative forslag til alternative utbygginger i den prosjektspesifikke konsekvensutredningen. Konsekvensutredningen skal godkjennes samtidig som det skal fattes vedtak om konsesjon, og departementet kan da sette vilkår om hvordan anlegget skal plasseres, jf. havenergiloven § 3-4 nr. 5.

Avslutningsvis minner vi om at Norges Fiskarlag i forrige uttalelse i saken (datert 1. november i år) viste til at høringsnotatet var svært uklart i forhold til hvordan ulike interesser i områder som kan åpnes for vindkraft til havs skal avveies opp mot hverandre. Etter vårt syn er det svært beklagelig, siden erfaringene, bl.a. fra Equinors Hywind Tampen-prosjekt, har vist at hensynet god sameksistens med fiskeriene *ikke* har blitt vektlagt i samsvar med Stortingets intensjoner.

Norges Fiskarlag mener forslaget som nå er på høring ikke gir et tilstrekkelig godt faglig grunnlag til å gi gode og konkrete tilbakemeldinger om evt. åpning av de foreslåtte områdene. Det framstår samtidig som om OED i denne saken har stort hastverk, og ikke har tatt seg tid til å vurdere Fiskarlagets og fiskeriforvaltningens tidligere innspill i saken.

Norges Fiskarlag krever på denne bakgrunn at OED foretar en ny og grundigere høringsprosess angående åpningen av foreslåtte områder for vindkraftanlegg til havs. Denne høringen må bygge på et tilstrekkelig godt faglig grunnlag, og være i tråd med norsk forvaltningsrett og foreliggende instruks for behandling av slike saker.

Med hilsen
NORGES-FISKARLAG



Otto Gregussen



Sonja Elin Kleven Jakobsen

Kopi til: Medlemslagene
Landsstyret
Nærings- og fiskeridepartementet
Fiskeridirektoratet
Havforskningsinstituttet