



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Trondheim, 1.10.2019

Deres ref.:
19/511

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/5051

Saksbehandler:
Svein Grotli Skogen

Høring – Norges vassdrag og energidirektorats forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land

Introduksjon

Miljødirektoratet har bidratt til forslaget til nasjonal ramme for vindkraft gjennom et oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD). Oppgaven vår var å "definere hvilke områder som det av hensyn til miljø, ikke er akseptabelt at inngår i den nasjonale rammen". Dette har skjedd gjennom innspill til NVEs grunnmetodikk, konkrete forslag til tema for "hard" og "myk" eksklusjon, og utpeking av 92 større arealer for eksklusjon innenfor 43 analyseområder.

Vi har også levert åtte fagrapporter som grunnlag for både den nasjonale rammen og senere konsesjonsbehandling. Det har vært tett samarbeid med Riksantikvaren, som har hatt et identisk oppdrag.

Fylkesmannsembetene har vært vår viktigste eksterne informasjonskilde. De spilte inn fakta og vurderinger i en relativt tidlig fase, som vi bearbeidet på selvstendig grunnlag. Fylkesmennene står fritt til å gjøre egne vurderinger i denne høringsrunden og senere.

I denne høringsuttalelsen gir vi noen overordna kommentarer til det miljømessige bakteppet, synspunkter på konseptet nasjonal ramme for vindkraft, innspill til videreutvikling av konsesjons-systemet og anbefalinger for videre arbeid. I vedlegget har vi konkrete innspill til de 13 utpekte områdene og de 8 "som nesten ble utpekt". Vi gir også noen kommentarer til andre deler av NVEs hoveddokument og noen innspill til NVEs fagrapporter. I tillegg supplerer vi beskrivelsene på noen fagområder som ikke dekkes av Miljødirektoratets åtte fagrapporter, men som har preget debatten etter at NVE leverte sin hovedrapport.

Svakt datagrunnlag gjør at vi verken nå eller i de tidligere leveransene, har kunnet vektlegge store regionale miljøinteresser så sterkt som forutsatt i oppdraget vårt fra KLD. Høringsinnspillene fra fylkesmenn, fylkeskommune og kommuner må dermed ivareta dette.

Miljøutfordringer

Verden står overfor to store miljøutfordringer – begrense klimaendringene og begrense tapet av naturmangfold. Vindkraft berører begge disse utfordringene; mer fornybar energi er helt nødvendig

for å redusere utslipp fra fossil energiproduksjon, samtidig som utbygging av vindkraft utgjør store arealinngrep som kan medføre tap av verdifull natur.

Utfordringer Naturmangfold

Rapportene fra FNs naturpanel, IPBES, utgjør verdens felles faglige kunnskapsgrunnlag om tilstanden i naturen i verden og utfordringene knyttet til tap av natur. Deres første hovedrapport, som kom i mai, tegner et dystert bilde av utviklingen. Rapporten slår fast at vi står overfor et akselererende tap av naturmangfold uten sidestykke i menneskenes historie. Anslagsvis 1 million av verdens antatt 8 millioner arter er truet av utryddelse. Naturen bidrar med mer mat, energi og materialer enn noensinne, men aldri har utnyttelsen gått mer på bekostning av naturens evne til å bidra til menneskers velferd i det lange løp. Rapporten har rangert hvilke påvirkninger som har størst betydning for tap av natur og der rangeres endringer i arealbruk øverst, dernest høsting, klimaendringer, forurensning og spredning av fremmede arter.

Konvensjonen om biologisk mangfold, CBD, utgjør verdens felles ambisjoner og forpliktelser for å ta vare på naturen og dens mangfold. De nasjonale målene for naturmangfold (om å sikre god tilstand i økosystemene, hindre at arter og naturtyper går tapt og bedre tilstanden for truede arter og naturtyper, samt sikre representativt vern) utgjør det politiske rammeverket for naturmangfold i Norge. Både på verdensbasis og i Norge, er arealendringer den viktigste årsaken til tap av natur, og vindkraftutbygging er en del av dette. I Norge, som ellers, er det behov for å begrense arealinngrep som fører til tap av verdifull og/eller truet natur. Hvordan hensynet til natur og miljø tas i arealbruksspørsmål er blant annet nedfelt i innsigelsesrundskrivet (T-2/16) som gir retningslinjer for innslagspunkt for innsigelser etter plan- og bygningsloven ved arealinngrep som berører nasjonale eller vesentlige regionale miljøinteresser. Rundskrivet gjelder også for energisektoren og har vært viktig grunnlag i utforming av nasjonal ramme for vindkraft og vil bli viktig i enkeltsakene fremover.

Klimautfordringer

Rapportene fra FNs klimapanel, IPCC, utgjør verdens felles faglige kunnskapsgrunnlag om klimautfordringene. Parisavtalen utgjør verdens felles ambisjoner og forpliktelser for å håndtere klimaendringene.

De nasjonale klimamålene om å redusere utslippene med 40 % innen 2030 og å utvikle Norge til et lavutslippssamfunn i 2050 (miljostatus.miljodirektoratet.no) er nedfelt i klimaloven, og utgjør det klimapolitiske rammeverket for Norge. Norge er i ferd med å inngå en samarbeidsavtale med EU om felles oppfyllelse av 2030-målene.

For å nå klimamålene i verden er det essensielt å fase ut bruken av fossil energi så raskt og så mye som mulig. Dette kan oppnås ved en kombinasjon av energieffektivisering og overgang til fornybar energi, herunder blant annet vindkraft. Behovet for økt fornybar energi er omtalt både i FNs klimapanelers rapporter og scenarier for hva som skal til for å nå 1,5- og 2-graders målet. Behovet for mer fornybar energi i EU er bredt omtalt i kommisjonens utkast til strategi for klimanøytral økonomi og dekarbonisert kraftsystem. Vindkraft omtales der som en av de dominerende kildene til ny fornybar energi i årene frem mot 2050.

Utbygging av vindkraft i Norge bidrar bare til reduksjon i norske klimagassutslipp dersom energien som produseres erstatter fossile utslipp i Norge. Vi har mål om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050 med utslipp som er 80–95 % lavere enn i dag. For å komme dit må dagens utslipp fra blant annet transportsektoren, industrien og petroleumssektoren falle helt bort, eller i alle fall reduseres

vesentlig. Samtidig er det en målsetning at Norge skal utvikle ny grønn verdiskapning og nye grønne arbeidsplasser etter hvert som petroleumsnæringen blir en mindre viktig motor i norsk økonomi. Utslippsfrie verdikjeder krever blant annet utslippsfri kraft.

Det er vanskelig å tallfeste hvor mye ny fornybar energi Norge trenger for å få til dette. Ulike aktører har angitt ulike prognoser og det er mange forhold som vil kunne påvirke behovet. Vi legger vi til grunn at det er sannsynlig at Norge vil trenge tilgang til mer fornybar energi for å få til omstillingen til et lavutslippssamfunn.

Utbygging av vindkraft i Norge kan også bidra til å redusere klimagassutslipp i andre land ved at vi eksporterer ren norsk energi som kommer til erstatning for energi fra fossile kilder. Norge har gjennom vannkraften og vannmagasinene tilgang til en energifleksibilitet og mulighet til å "slå av og på" energiproduksjonen. Dette er særegent for Norge som har så stor andel vannkraft med store magasiner. Hvor langt Norge skal gå i bygge ut fornybar energi for så å eksportere og bidra til å redusere andre lands klimagassutslipp er imidlertid et politisk spørsmål som det faller utenfor vår rolle som direktorat å uttale oss om. Vi vil likevel knytte noen kommentarer til forholdet mellom eventuell energieksport og EUs kvotesystem, som Miljødirektoratet forvalter på norsk side.

Når det gjelder spørsmålene som har vært stilt i høringsperioden om norsk eksport av strøm faktisk vil føre til reduserte utslipp i EU, støtter vi NVEs forståelse av at EUs kvotesystem ikke vil hindre dette (jf. NVEs underlagsrapport 18/2019). EU har nylig innført en markedsstabiliseringsmekanisme som vil motvirke overskudd av kvoter og sikre et stabilt marked. Sammen med den fastsatte gradvise nedtrappingen av mengden kvoter (senking av kvotetaket) skal dette sikre reduserte utslipp og mindre bruk av fossil kraft. Dermed er kvotesystemet nå designet for å kunne håndtere overskuddskvoter som oppstår som følge av en overgang til fornybar kraft.

Nasjonal ramme – godt verktøy for overordnet avveining av hensyn

Det er behov for gode mekanismer for å balansere hensyn til klimautfordringer og viktig naturhensyn. Vi mener at en nasjonal ramme for vindkraftutbygging er et godt verktøy. En slik nasjonal ramme gir en overordnet avveining av fordeler og ulemper ved bruk av ulike arealer til vindkraftformål. Rammen utpeker egnede og uegnede arealer – uten derved å erstatte etterfølgende konsesjonsbehandling av enkeltsaker. Dette mener vi gir gode overordnede føringer og økt forutsigbarhet for alle berørte aktører. Selv om en slik ramme ikke er rettslig bindende, gir den, slik vi oppfatter det, klare signaler om at det i de områdene som ikke er utpekt som "mest egnet" vil være svært høy terskel for å få innvilget konsesjon for bygging av vindkraft. Innenfor områdene vil det fortsatt være nødvendig med konsesjonsbehandling for hver enkelt utbygging – hvor det må gjøres en konkret vurdering av ulike hensyn, herunder om det er miljøverdier som tilsier at det ikke bør gis konsesjon.

Mediedebatten etter at den nasjonale rammen for vindkraft ble sendt på høring, viser at det er mange ulike oppfatninger rundt hva en slik ramme er og ikke er, og hva den betyr og innebærer. Dersom en slik overordnet ramme blir fastsatt, noe vi anbefaler, er det behov for tydelig forklaring av hvordan den skal forstås og praktiseres. Etter vår vurdering vil en slik overordnet ramme være nyttig, også om den ikke gis en særskilt rettslig status.

Både Stortingsmeldingen "Natur for livet" og Riksrevisjonens gjennomgang av konsesjonssystemet trekker frem problemstillinger rundt samlet belastning som en stor utfordring. Også dette underbygger behovet for en nasjonal ramme for vindkraft. Vi mener dessuten at en slik

kunnskapsbasert integrert, overordnet planprosess som nasjonal ramme vindkraft, er i tråd med anbefalinger fra naturpanelet.

Innspill til videreutvikling av konsesjonssystemet

En nasjonal ramme for vindkraft vil være et supplement til dagens virkemidler for vindkraft-utbygging. Konsesjonssystemet etter energiloven vil fortsatt være det viktigste virkemiddelet. Etter vår vurdering er det behov for videreutvikling av konsesjonssystemet – for å sikre bedre prosesser og bedre kunnskapsgrunnlag for avgjørelsene. Enkelte endringer i konsesjonssystemet for vindkraft vil gjøre det til et bedre verktøy for å veie ulike hensyn opp mot hverandre og sikre kunnskapsbaserte prosesser og beslutninger. Vi mener det er behov for å forsterke kravene til søknaders innhold og omtale av miljøverdier som blir berørt, herunder omtalte av forhold som omhandler detaljplan- og anleggsfasen. Bedre meldinger, mer situasjonstilpassede utredningsprogram som grunnlag for konsekvensutredningene, mer presise krav til omfang og metode i feltundersøkelsene bør inn i selve konsesjonsprosessen. Vi mener også at det bør gjøres en oppstramming av konsesjonsvilkårene med innføring av et mer operative miljøoppfølgingsprogram for alle vindkraftanlegg. Målet er både sikring av miljøforholdene ved det enkelte anlegg og bedre generell kunnskap om aktuelle konflikter for bruk i nye konsesjonssaker.

Markedsutviklingen medfører at det i økende grad ser ut til å bli kommersielt grunnlag for storstilt utbygging av vindkraft. Løpende enkeltsaksbehandling av ulike prosjektsøknader, selv innenfor rammen av en nasjonal ramme, vil trolig ikke være et tilstrekkelig til å sikre at kun de samfunns-økonomiske beste prosjektene blir realisert. Et mulig opplegg for å ivareta dette kunne være å innføre en form for "oppsamlingsheat" eller "auksjon" der aktørene konkurrerer om å presentere de beste prosjektene med minst mulig miljøskade pr. kWh, se eksempelvis systemet for tildeling av utviklingskonsesjoner innenfor akvakulturnæringen. Ved en slik endring i konsesjonsregimet ville nasjonal ramme være et bakteppe for valg av lokalisering, mens konsesjonssystemet ville tilrettelegge ytterligere for å sikre at kun de løsningene som gir minst skade på miljøverdier og mest effektiv kraftleveranse ble realisert.

Øvrige innspill til videre arbeid

Metoden i nasjonal ramme med eksklusjon uten hensyn til føre-var-prinsippet, gjør at noen av områdene med størst kunnskapsmangel og usikkerhet, trolig inngår i de utpekte områdene. Dette understreker at den nasjonale rammen på ingen måte betyr klarsignal for utbygging i de utpekte områdene, men at det fortsatt vil være behov for et strengt reguleringsregime også innenfor disse. For å dekke kunnskapshull mener vi det er behov for å prioritere en videre grovkartlegging av de områdene som til slutt måtte bli valgt ut som "mest egnet". Dette kan være en offentlig organisert og finansiert oppgave som kan skje gjennom de ordinære prioriteringene for nasjonale kartleggingsprosjekter. Det er ikke ment at dette skal erstatte den utredningsplikten som ligger på utbyggere gjennom KU-systemet. Vi anbefaler at Miljødirektoratet sammen med NVE utvikler et opplegg for grundigere kartlegging av de områdene som måtte bli utpekt som "mest egnet", med særlig vekt på avdekking av vesentlige kunnskapshull.

Svakt datagrunnlag gjorde at vi ikke kunne følge opp KLDs bestilling knyttet til "vesentlige regionale interesser" (jfr. referansen i oppdraget til innsigelsesrundskrivet T-2/16). Mest åpenbart gjelder dette for effekter på friluftsliv. Vi anbefaler derfor at det gjøres en særlig vurdering av regionale innspill i høringen knyttet til dette.

Vi anbefaler også at vi i Miljødirektoratet tar hovedansvaret for oppfølging av faggrunnlagene for vindkraft innenfor våre fagområder (jf. leverte rapporter tidligere i prosjektet), i motsetning til NVEs forslag i hovedrapporten (s. 212).

Miljødirektoratet har bidratt aktivt i arbeidet med utforming av nasjonal ramme for vindkraft og hadde et godt samarbeid med NVE om dette. Mange av våre innspill ble godt ivaretatt. Til tross for varierende kunnskapsgrunnlag og ønsket om flere landsdekkende datasett mener vi arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft har gitt et vesentlig kunnskapsløft og lagt et grunnlag som kan videreutvikles og oppdateres.

Miljødirektoratet ser frem til å bidra i videre oppfølgingsarbeid.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ellen Hambro
direktør

Bjørn Bjørnstad
avdelingsdirektør

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

Vedlegg: Høring til nasjonal ramme for vindkraft. Utdyping av faglige innspill fra Miljødirektoratet