



Innspill til høringen om Meld. St. 28 (2019-2020) «Vindkraft på land – endringer i konsesjonsbehandlingen», 14. oktober 2020, fra WWF Verdens naturfond

Takk for muligheten til å komme med innspill om Meld. St. 28 (2019-2020) «Vindkraft på land – endringer i konsesjonsbehandlingen». Nå som vi står midt i både en naturkrise og klimakrise er det nødvendig at regjeringen legger opp til skjerpete miljøkrav og større lokal deltakelse og innflytelse i konsesjonsbehandlingen.

Flere verktøy er avgjørende for et godt konsesjonssystem, som hjemmel for tidlig avslag, minstekrav og saksspesifikke krav for konsekvensutredninger, systematisering av for- og etterundersøkelser, et forkortet tidsløp, krav om klimaregnskap, en samlet regionvis behandling som gir bedre grunnlag for å vurdere samlet belastning, og tydeligere konsesjonsvilkår med krav om endring av selve konsesjonen dersom det er ønskelig å gå utenfor disse rammene. For at disse skal monne må imidlertid detaljnivået sterkes og tiltakene konkretiseres i tråd med forslagene under.

Hjemmel for tidlig avslag, inngrepsfri natur, og infrastrukturindeks

Hva som blir hjemmel for tidlig avslag vil legge selve rammeverket for hva som er minstekrav for konsesjoner for vindkraft på norsk jord, og bli avgjørende for et naturvennlig konsesjonssystem. Vindkraft bør styres vekk fra de 40% av norsk territorium som er inngrepsfri natur, siden dette vil være et viktig grep for å beskytte sårbare og truede arter. I meldingen skriver regjeringen at de største utfordringene vil være knyttet til større sammenhengende arealer eller områder med store variasjoner (side 61), samtidig som de fastslår at indikatoren inngrepsfri natur ikke er et styrende kriterium i arealforvaltningen (side 67).

Norsk institutt for naturforskning, NINA, skriver en rapport for WWF om vindkraft på land, der de går gjennom gitte konsesjoner, og foreslår å bruke infrastrukturindeks for å styre vindkraft vekk fra inngrepsfri natur. Dette er utregnet som frekvensen av typer infrastruktur som medfører inngrep og fragmentering av arealer, målt i en sirkel med 500 m radius rundt hver piksel (fokuspunkt), og utregnet for hele landet. Vi kommer til å komme tilbake om dette når rapporten lanseres i løpet av høsten, men allerede nå vil vi understreke at det er nødvendig at en god konsesjonsorden bruker verktøy for å styre vindkraft på land vekk fra:

- Det som er igjen av inngrepsfri natur i Norge
- Vindkraft som forringer verneområder
- Naturtyper av nasjonal verdi (A)
- Truede naturtyper
- Nasjonalt viktige friluftsområder
- Utvalgte kulturlandskap
- Utbygging som vil føre til oppstyking av viktige leveområder eller trekkområder for ansvarsarter, truede og prioriterte arter

Alt dette bør inngå som kriterier for hjemmel for tidlig avslag. Regjeringen har ikke fulgt opp anbefalingen som også kom fra NVE om å **lovfeste minstekrav for tildeling av vindkraftkonsesjon** (NVE rapport nr. 3/2020, punkt 3.7.12). Ved å legge opp til at noen kriterier alltid skal tillegges vekt, mener NVE at vi vil få mer forutsigbarhet og mindre konflikt. Stortinget bør be regjeringen følge opp anbefalingen om å lovfeste minstekrav for tildeling av konsesjon. Viktige kriterier må for utenom listen over være samlet belastning, og hensyn til kommunale og regionale arealplaner.

Naturavgift for å stanse tap av natur

Et annet tiltak som WWF mener er viktig for å styre arealinngrep vekk fra verdifull natur og til områder som allerede er bebygget er å innføre en naturavgift. Dette er en ordning der all større utbygging i naturområder innebærer at

utbygger må betale en avgift tilsvarende kostnaden ved å restaurere like mye natur av samme type som utbyggingen berører. En slik ordning bør omfatte alle utbygginger som er store nok til å utløse krav om miljøkonsekvensanalyse.

Naturavgiften vil bidra til at naturinngrep får en kostnad, som blir høyere jo mer krevende det vil være å restaurere den eller de naturtypene som blir berørt. Ordningen bør være universell og gjelde både vindkraft og andre former for utbygging som bidrar til tap av natur. Dermed setter den vindkraftutbygging i proporsjon til andre typer av inngrep som bygging av hytter, motorveier eller kjøpesentrum. Inntektene fra ordningen skal brukes til å finansiere restaurering av natur.

I meldingen skriver regjeringen at en naturavgift vil kreve nærmere utredning, bør ses i sammenheng med andre næringer, og at de ikke har vurdert dette nærmere nå (side 76). For å sikre at dette vurderes nærmere snarlig, bør Stortinget nå be regjeringen om å utrede en generell avgift for større utbygginger, øremerket restaurering av natur.

Tap av karbonlager og opptak

I meldingen skriver Regjeringen videre at: «For klima bør det redegjøres for direkte utslipp fra anleggsmaskiner og transport, og utslipp som følge av arealbruksendringer» (side 34). Dette er bra, men det bør presiseres at konsesjon skal avslås i tilfelle tapene av karbonlager og opptak er større en reduksjonen av karbonutslipp som vindkraftverket kan bidra til.

Miljøforvaltningens rolle og konsekvensutredninger

Til tross for at naturspørsmål står helt sentralt i vindkraftutbygginger, har miljøforvaltningen liten formell rolle i konsesjonsprosessen. Regjeringen har ingen handfaste løsninger på dette i meldingen, men ønsker tydeligere minimumskrav og mer saksspesifikke krav for konsekvensutredninger, og foreslår at NVE skal ha dialog med Miljødirektoratet om gjeldende utredningskrav, og vurdere om kravene til utredningsprogrammet skal endres.

Per i dag er det ikke praksis for at konsekvensutredninger blir avvist på grunn av dårlig kvalitet, og berørte parter har liten mulighet til å klage på utredningene. En likeverdig ansvarsfordeling mellom energi- og miljømyndighetene er nødvendig for å sikre systemet legitimitet. Miljødirektoratet må ha en førende rolle ved utarbeidelse av standardiserte utredningskrav for miljø og klima, og Stortinget bør sikre at Miljødirektoratet får det formelle ansvaret for kravene til konsekvensutredning på klima- og miljøområdet.

Kravene til konsekvensutredning for naturmangfold, landskap og friluftsliv i den enkelte sak må settes av miljøforvaltningen/Fylkesmannen, og Fylkesmannen må ha innsigelsesmyndighet på samme grunnlag. Stortinget må også sikre at det utvikles juridiske virkemidler som innebærer at det gjøres forsvarlige vurderinger i forbindelse med store naturinngrep. Dette kan eksempelvis gjøres ved at det kreves en egen tillatelse fra miljømyndighetene for inngrep som er konsesjonspliktige.

Implementering av naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (NML) legger til grunn at de miljørettslige prinsippene §§ 8-12¹ må fremgå tydelig i vurderingen av hver enkelt sak (jf. § 7). Dette blir i liten grad gjennomført i dag. Stortinget bør kreve at det tydeliggjøres hvordan de miljørettslige prinsippene §§ 8-12 i NML hensyntas i vurderingen av hver enkelt sak der en konsesjon blir tildelt. Særlig må § 9 – Føre-var-prinsippet i mye større grad enn i dag legges til grunn i behandling av vindkraftsaker.

Lokal medvirkning og arealavklaringer

Prinsipper og prosedyrer for lokal medvirkning må være forutsigbare og like for alle saker, med rettslig forankrede minimumskrav. Stortinget bør derfor sikre at **medvirkningsprinsippene fra plan- og bygningsloven** ligger til grunn for en endret konsesjonsprosess. **Fritt og informert forhåndssamtykke, (FPIC)**, som er et sentralt prinsipp i internasjonale konvensjoner og erklæringer om urfolks rettigheter, må følges i alle tilfeller hvor urbefolkning påvirkes av utbyggingsforslag.

Videre bør konsesjonssøknaden være så detaljert som praktisk mulig, og alle endringer som kommer i detaljplanen bør følges av nye, grundige vurderinger av konsekvensene for natur og friluftsliv. **Arealavklaringer bør i størst mulig**

¹ Et godt kunnskapsgrunnlag må ligge til grunn for beslutningen (§8), og føre-var prinsipp skal gjelde ved mangel på tilstrekkelig kunnskap (§9); det må tas hensyn til samlet belastning på økosystemet (§10); kostnader ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver (§11), og utbygging skal skje med minst mulig konsekvenser for naturen (§12).

grad gjøres i konsesjonssøknaden, slik at antall turbiner, høyde på turbiner, plassering av turbiner og veinett framgår av denne.

Tilbaketrekking av konsesjon

Meldingen legger ikke opp til å styrke forvaltningens omgjøringsadgang. Stortinget må sikre at det innføres en rettslig hjemmel for å trekke tilbake en konsesjon dersom det framkommer ny kunnskap om konsekvenser for natur av vesentlig betydning som ikke var kjent da konsesjonen ble tildelt, eller naturkunnskap og naturmangfoldloven ikke er ivaretatt.

En nasjonal plan for hvordan fornybar energi skal fase ut fossile brensler

For å sørge for at Norge ivaretar både sine fornybarresurser, sin natur, og sine klimaforpliktelser mener WWF at regjeringen og Stortinget må lage en helhetlig plan for hvordan norsk fornybarproduksjon skal fase ut fossile utslipp. Alternative fornybare energikilder og deres påvirkning på norsk natur må avveies i planen, og i tillegg til strategier for elektrifisering, hydrogenproduksjon og eksport må den omfatte energieffektivisering og energisparing i alle sektorer, for å frigjøre mer strøm som kan fase ut fossil energi. Uten en slik helhetlig plan for utfasing av fossil energibruk risikerer vi at økt tilgang på fornybar energi kan presse ned prisene og øke forbruket i stedet for å fase ut fossilt, samtidig som vi risikerer at tiltak ikke styres dit de gjør minst skade på norsk natur.

Hvor mye fornybar kraft vi kan produsere er avhengig av hvilken påvirkning produksjonen har på norsk natur. Hvis vi klarer å sikre gode konsesjonssystemer, og investere i fornybarkilder som unngår tap av sårbar og viktig natur, kan vi øke produksjonen. Gjennom overføringskabler til øvrige Europa kan vi bidra til optimeringen av kraftsystemet gjennom å tilby regulerbar kraft. Økt norsk produksjon åpner også for økt netto eksport. Begge deler kan være viktig for å bidra til å fase ut fossilforbruk i resten av Europa. Potensialet for økt kraftutveksling og krafteksport må dessuten sees i sammenheng med behovet for å bygge den industrien og de arbeidsplassene som skal ta over når norsk olje-, og gassproduksjon fases ut. Her ligger det blant annet muligheter i grønt hydrogen og industri basert på ren energi.

Med tanke på de historiske utslipp som Norge bidratt til både gjennom sitt forbruk og sin produksjon av olje og gass, og de ressurser som det gitt oss, mener vi at Norge er forpliktet å søke å bidra med fornybarløsninger i en global omstilling til et lavutslippssamfunn.