

Oslo, 20.10. 2018

Til
NVE (nve@nve.no)Kopi: Olje- og energidepartementet (postmottak@oed.dep.no)
Klima- og miljødepartementet (postmottak@kld.dep.no)
Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (postmottak@kmd.dep.no)
Miljødirektoratet (post@miljodir.no)

Innspill – nasjonal ramme for vindkraft på land

Vi viser til høringsbrev fra NVE og oppdrag knyttet til «Nasjonal ramme for vindkraft på land – innspillsrunde om regionale interesser».

Naturvernforbundet er glade for at det åpnes for innspill der også våre lokale og regionale deler av organisasjonen involveres. Vi understreker likevel at det hadde vært klokt at involvering av regionale og lokale aktører hadde skjedd enda tidligere i prosessen. Særlig burde kommuner og fylkeskommuner vært invitert på et tidligere stadium. Utbygging av større vindkraft anlegg kan være svært konfliktfylt med store og omfattende naturinngrep. Alt for ofte skjer utbygging av vindkraft i naturområder som er lite påvirket av tung infrastruktur, der både natur- og friluftssinteressene har store og viktige verdier.

En nasjonal ramme vil kunne være et viktig konfliktdepnende tiltak ettersom det har potensial til å ivareta brede, demokratisk prosesser, hindre utbygging i sårbare naturområder, og bevare urørte og inngrepfrie områder. Helhetlig planlegging vil i prinsippet gjøre det mulig å bedre kunne vurdere samlede miljøkonsekvenser, og på det grunnlaget peke ut de minst konfliktfylte områdene som kan egne seg for utbygging. Samtidig får man oversikt over naturområder som må forbli urørt. Utformet og håndtert etter tydelige og strenge kriterier for hensyn til natur- og friluftslivverdier som skal ivaretas, kan dette bli et verktøy som ivaretar ulike interesser på en bra måte. Motivert av lavere terskel for konsesjon, kan utbyggere på denne måten styres inn mot de minst konfliktfylte områdene.

Det kritiske punktet er hvor grenseoppgangene trekkes. Etter at det foreløpige arbeidet har avdekket store kunnskapshull innenfor naturfaglige elementer, vil Naturvernforbundet igjen understreke at dette må få direkte konsekvenser i form av langt strengere krav til «konsekvensutredninger til konkrete planer».

En nasjonal ramme bør indikere hvor det kan være akseptabelt å bygge ut, med tanke på naturmiljø, friluftsområder, eksisterende infrastruktur, nettilknytning og regionalt energibehov. Helhetlig planlegging vil i prinsippet kunne gjøre det mulig å vurdere samlede miljøkonsekvenser, velge ut de

minst konfliktfylte områdene som kan egne seg for utbygging og få oversikt over hvilke naturområder som må forbli urørt.

Naturvernforbundet mener det er viktig at det entydig slås fast i sluttrapporten at det ikke vil bli aktuelt å søke konsesjon for vindkraft innenfor de områdene som ekskluderes, og at slike søknader automatisk blir avslått. Dette må tydelig defineres som NEI-områder for i alle fall å unngå unødvendige konflikter innenfor arealer som er definert som ekskludert. Det er viktig at dette kommuniseres i forbindelse med ferdigstillingen av ramme for vindkraft.

Krav til bedre kartlegginger i nye prosjekter

Naturvernforbundet har gjennom arbeidet i referansegruppa pekt på viktige tema som vi mener det er av vesentlig interesse å ta med i et slikt arbeid. Mye av dette er forsøkt fulgt opp, hovedsakelig tema innenfor Miljødirektoratets ansvarsområder. I mange tilfeller kommer det imidlertid tydelig fram at **kunnskapsmangler/kunnskapshull** er ett gjennomgående svar på en del helt sentrale utfordringer i arbeidet knyttet til biologisk mangfold.

Det er spesielt viktig at biologisk mangfold-verdier kartlegges, registreres og tillegges betydelig vekt i tråd med naturmangfoldlovens formål og prinsipper i §§ 4-12. Metoder og strengere krav til kartlegginger ifbm konsekvensutredninger for nye prosjekter må derfor oppdateres betydelig i tråd med de store kunnskapshullene som er avdekket. Vi nevner da også at det innenfor vassdragskonsesjonsbehandling er avdekket betydelige mangler i kartleggingen. (*NVE Etterundersøkelser av flora og naturtyper i elver med planlagt småkraftutbygginger, 2015*) Det må stilles langt strengere krav til at det skal benyttes kvalifisert og kompetent personell som utfører biologisk kartlegging, inkludert vurdering av biologisk mangfold og friluftslivsverdier som finnes i de områdene der prosjekter omsøkes i framtiden. Undersøkelser må utføres over lengre tid, ved flere årstider og gjennom hele døgnet slik at fugletrekk og flaggermus og andre arter som blir påvirket av vindkraft blir kartlagt.

Kunnskapshullene som er synliggjort i arbeidet må løftes fram på en tydelig måte og virkelig tas på alvor. Naturvernforbundet mener at mange tema som i dag går under kategorien «kunnskapsmangel» trolig ville vært definert som harde eksklusjoner om kunnskapen hadde vært på plass. De betydelige manglene som er avdekket er det også særlig viktig at NVE legger stor vekt på og tydeliggjør i sluttrapporten. Det må legges ambisiøse føringer for at disse hullene tettes i den enkelte konsesjonssøknaden i framtiden.

Helhetlig belastning, Naturmangfoldloven §10 forsterkes av kunnskapsmangel

Det faktum at kunnskapen om vår natur på en del områder er svært sparsom betyr særlig at krav til en mye mer aktiv bruk av § 9 føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven må benyttes. I tillegg mener vi også at med det sterkt økende utbyggingspresset som vi nå ser fra vindkraftbransjen så må også naturmangfoldloven § 10 om samlet belastning få et langt mer substansielt faglig innhold og benyttes mye mer faglig aktivt enn i dag. Det må utvikles ny, fagbasert veiledning for å sikre at alle typer belastning som et område er eller vil bli utsatt for, blir beskrevet og tatt hensyn til. Særlig viktig er det at det gis god veiledning om hvordan klimaendringer vil påvirke naturverdier og økosystemer i omsøkte områder, og i influensområdene utenfor.

Særlig hensyn til rein, både villrein og tamrein

I St. meld. 14 (2015-2016) *Natur for livet*, understreket regjeringen problemene villreinen allerede møter i flere områder på grunn av ferdsel og arealinngrep, spesielt ved viktige trekk-korridorer. I stortingsmeldingen blir også klimaendringene trukket frem som et nåværende og antatt større fremtidig problem for villreinen som følge av mildere vintervær, med periodevis nedising av

matressursene. Dette vil kunne gi større behov for beiting i randsonene. Slike forhold påvirker fjellet som økosystem, og setter krav til en mer hensynsfull og kunnskapsbasert ivaretagelse av fjellområdene i fremtiden.

Naturvernforbundet vil her vise til vårt brev til OED, med kopi til NVE fra 06.04.2018 om villrein og nasjonal ramme. Vi fastholder at alle definerte villreinområder i Norge må tas ut som hardt eksklusjonskriterium. Norge har et særlig ansvar for å ta vare på villreinen. Det er i Norge vi finner de siste restene av europeisk fjellrein. Arten er presset fra mange kanter. Inngrep og tiltak i villreinens leveområder har medført en oppdeling av artens leveområder slik at vi i dag forvalter villreinen i 23 mindre villreinområder, der det tidligere var ett. Nye inngrep inklusive vindkraftutbygging med tilhørende infrastruktur, slik som omfattende vei- og linjenett, vil føre til ytterligere fragmentering av villreinområdene noe som vil være i strid med nasjonale miljømål og internasjonale forpliktelser for bevaring av arten.

Viktigheten av å unngå en «bit for bit-nedbygging» av naturen har Regjeringen selv løftet fram i St.meld. 14 (2015-2016). Alle nivåer innenfor offentlig forvaltning må ta sin del av ansvaret for å forvalte villreinområdene slik at vi stopper denne utviklingen og i stedet sikrer dagens allerede marginaliserte leveområder. I fremtiden vil det også være nødvendig å restaurere flere områder slik at villreinen kan ta i bruk større arealer enn der den lever i dag. Derfor er vindkraftutbygging uakseptabelt i og inntil villreinens leveområder.

Naturvernforbundet krever også at tamreinens leveområder kommer inn under kategorien harde eksklusjoner, hvor vindindustrien får automatisk avslag. Vindkraftverk fører til omfattende inngrep i natur, og kan medføre betydelig skade på plante- og dyreliv og ødelegge områdenes bruksverdi i forhold til reindrift, friluftsliv og utmarkshøsting.

Reindrift er både ei viktig næring og leverandør av kjøtt, skinn og andre produkter, og en bærebjelke for samisk kultur og språk. Reindrift er avhengig av større sammenhengende naturområder uten større tekniske inngrep, områder som også er viktig for naturmangfoldet. Omtrent halvparten av vindkraftanlegg som er bygd ut, er i reinens leveområder. Arbeidet som nå pågår med å fastsette aktuelle utbyggingsområder, kan føre til enda større press på naturgrunnet, og kommer i tillegg til en lang rekke andre inngrep, arealtap og en stadig større trussel fra klimaendringer.

Dette mener Naturvernforbundet også må tydeliggjøres i temakart og sluttrapport, for bedre å sikre villrein og naturbaserte næringer.

Inngrepsfrie områder (INON)

Naturvernforbundet er sterkt kritiske til at ikke INON-områder er definert som harde eksklusjoner. Andelen inngrepsfri natur er blitt sterkt redusert i Norge de siste 100 årene. Nå har vi bare et lite restareal på i overkant av 11 % natur igjen som ligger mer enn 1 km fra nærmeste tekniske inngrep. I Sør-Norge er INON-arealeet mindre enn 5%. De arealene som gjenstår er desto viktigere og av særlig stor betydning for biologisk mangfold. Vi mener de absolutt må inn som harde eksklusjoner og gjentar at dette må inn på temakart og som et viktig eksklusjonskriterium i sluttrapporten.

Framtidig vern, restaureringsansvar og forsterkning av eksisterende verneområder.

Norge har tunge internasjonale forpliktelser for å følge opp konvensjonen om biologisk mangfold. Her er både forpliktelser til å verne et representativt utvalg av 17 % av all natur samt et restaureringskrav på 15 %, noe Norge skal gjennomføre innen 2020 jf. våre Aichi-målsettinger. For å kunne nå dette målet må det være tilgjengelige arealer og et vesentlig og det mest nærliggende

verktøyet er å forsterke allerede eksisterende verneområder. Temakartene følger strengt de eksisterende vernegrensene uten å ta hensyn til restaureringspotensialet eller forsterkningsarealer. Vi mener alle verneområdene må få en betydelig buffersone som også inkluderer potensiell utvidelse for å ivareta verneverdier og for å kunne forsteke bevaringsbiologiske elementer knyttet til de enkelte verneområdene. Vindkraftindustri tett på verneområder vil som en regel influere tungt på de aktuelle verneverdiene og dermed raskt utløse store konflikter, noe vi mener kan unngås om disse forholdene var tatt bedre høyde for i forarbeidet.

Potensielle arealer i utbygde områder med lav konflikt kan ha blitt «ekskludert» allerede.

Et hovedformål med nasjonal ramme fra OED har vært å bidra til at «de beste» vindkraftlokalitetene blir valgt. Det har vært uklart hva som legges i begrepet «de beste», særlig fordi «de beste» skulle defineres inn i et antall store områder. Det kan godt være at flere av «de beste» er blitt slukt av andre kriterier, slik som støybelastning, krav til veldig store arealer framfor småskalabygging der infrastruktur allerede eksisterer etc. Vi mener, som signalisert i flere referansegruppemøter, at det burde vært lagt mer vekt på å finne mindre arealer som kan ha lite konflikt i allerede utbygd/ødelagt/sterkt redusert natur, der det også eksisterer infrastruktur allerede og hvor utbygging av vindkraft er fullt ut akseptabelt. Slike mindre arealer i områder med utbygd infrastruktur er ikke forsøkt kartlagt, noe vi mener er svært uheldig, og som vi igjen oppfordrer NVE til å gjøre en mulighetsstudie rundt.

Oppdraget

Vi viser til Innst. 401 S (2015-2016) fra Stortingets behandling av energimeldingen, der det sies: *Komiteen viser til at vindkraftanlegg er arealkrevende, og det er nødvendig med gode avveininger av viktige miljø- og samfunnshensyn ved konsesjonsbehandling. Miljøutfordringene i forbindelse med vindkraft er i stor grad knyttet til verdifulle naturtyper, fugleliv og landskap. Samtidig båndlegger vindkraftkonsesjoner store areal i kommunene de er lokalisert i, og dette kan skape konflikt lokalt. Komiteen viser til at regjeringen ønsker å stramme inn praksis for behandling av søknader om utsatt frist for idriftsettelse for vindkraftkonsesjoner, ved å begrense videreføringen av konsesjoner som er gitt der det ikke er utsikter til å få realisert prosjektet innenfor en rimelig tidshorison. Komiteen støtter dette, da urealiserte vindkraftkonsesjoner båndlegger areal i kommunene og derfor vil kunne bidra til at lokale konflikter opprettholdes.*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, mener at for å dempe konfliktnivået ved utbygging av vindkraft, er det fornuftig å innføre en nasjonal ramme for vindkraft. Innføringen av en nasjonal ramme for vindkraft vil bidra til å dempe konflikter, sikre at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt og gi en forutsigbarhet for både lokalsamfunn og utbyggere.

Stortinget er her tydelig på at det er natur/miljø/areal/konflikt-relaterte temaer som er hovedgrunnen til at Stortinget støtter regjeringens forslag om nasjonal ramme. Vi beklager at dette er utelatt som sentralt tema i OED sitt oppdrag til NVE. Dette kan ha redusert effekten av arbeidet med nasjonal ramme fordi det er lagt mest vekt på at det må finnes områder for vindkraftutbygging, framfor å ha hovedfokus på konfliktdemping og minimalisering av ødeleggende effekter på natur-, miljø- og arealutfordringer.

Følgende momenter er vesentlige i det videre arbeidet:

Prosjektet har fått fram mye ny og viktig kunnskap og ny metodikk. Erfaringene så langt tilsier likevel at svært mye diskusjon og potensiell konflikt vil ligge inne i hvert enkelt nytt prosjekt som omsøkes, selv inne i de såkalte «mest egnede områdene for vindkraft».

- Det er svært avgjørende for alle nye, framtidige prosjekter som omsøkes at frivillige organisasjoner, tillitsvalgte i natur- og friluftorganisasjoner og lokale interesser involveres så tidlig som mulig. Dette er avgjørende for å sikre informasjon og klarlegge konflikter så tidlig at avslag kan gis før det legges ned mye ressurser i søknadsprosessen.
- God nok biologisk/økologisk relevant kompetanse må inn så tidlig som mulig for grundige kartlegginger og for å sikre muligheter for kartlegging over et tilfredsstillende tidsrom.
- Det må legges til grunn at metodikken må sikre at det utvikles overordna landsdelsplaner/fylkesdelsplaner e.l. Disse må blant annet inneholde konkrete kriterier, oversikt over verneområder, randsoner, viktige naturtyper, potensielle verneområder, INON-områder (ny metodikk må utarbeides) etc., og være juridisk bindende.
- Det må sikres at internasjonale forpliktelser knyttet til Landskapskonvensjonen, konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), Bernkonvensjonen og Bonnkonvensjonen følges opp på en faglig god måte. Strategiske konsekvensutredninger og regionale planer innenfor disse rammene må være bindende for konsesjonsbehandlingen.
- Tydeliggjøre hvordan naturmangfoldloven faktisk skal kunne ivaretas på en faglig tilfredsstillende måte, både gjennom overordnet ramme og i de oppfølgende konsesjonsprosessene.
- Det er avdekket betydelige naturfaglige kunnskapshull i prosessen fram til nå. Kontinuerlig kunnskapsoppdatering/implementering krever derfor rutiner for hyppig metoderevisjon. Vi mener dette bør skje hvert andre år fordi det skjer mye forskning på vindkraft både nasjonalt og internasjonalt, og at dette kravet implementeres som en vesentlig forutsetning i det videre arbeid med nasjonal ramme.
- Det forutsettes at nasjonale miljømål, både på artsnivå og naturtypenivå ivaretas gjennom naturfaglig ambisiøse retningslinjer i metodikkbeskrivelsen. Her må særlig hensyn til leveområder for truede arter (Norsk Rødliste for arter, 2015) og arealer som er eller inneholder truede naturtyper (rødlistekategorier CR, EN og VU) tillegges slik vekt at anlegg som foreslås i eller nær slike områder automatisk blir nei-områder. I tillegg må leveområder for nasjonale ansvarsarter også være et kriterium som gir et område automatisk nei-status. Konflikttulle områder for trekkende arter er blant annet lokaliteter med spesielt store forekomster av sårbare arter, f.eks. visse typer rovfugler, kombinert med topografiske forhold som gjør trekket særlig konsentrert.
- Vi forutsetter at også at konsesjoner som er gitt der det ikke er utsikter til å få realisert prosjektet innenfor en rimelig tidshorizont blir vurdert på nytt slik Stortinget understreker i Innst. 401 S (2015-2016). Flere av dagens vind- og vannkraftverk er gitt konsesjon til tross for svært høye miljø- og samfunnskostnader og relativt lite bidrag med ny fornybar energiproduksjon.

Mvh

Naturvernforbundet



Maren Esmark
generalsekretær



Arnodd Håpnes
fagleder naturmangfold