

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 Oslo
Sendt per e-post til:
postmottak@oed.dep.no

Høringsuttalelse fra Energi Norge om forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land

Det vises til brev fra Olje- og energidepartementet (OED) av 1. april 2019 og 12. april 2019, hvor det ønskes innspill til 1) *Om det bør fastsettes en nasjonal ramme for vindkraft i Norge*, og 2) *NVEs forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land*. Vi takker for muligheten til å komme med høringsuttalelse.

Energi Norge er en landsomfattende interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, som representerer selskapene som produserer, transporterer og leverer fornybar energi i Norge. Våre 275 medlemsbedrifter står for nesten all kraftproduksjonen og sørger for daglige leveranser til cirka 90 prosent av strøm- og nettkundene i Norge. Vår visjon er at Norge skal ta en global lederposisjon som det første fornybare og fullelektriske samfunnet i verden. Medlemmenes oppdrag til oss er å fremme fornybarnæringens konkurranseevne, for å øke norsk verdiskaping.

Vi vil berømme NVE og andre etater som Miljødirektoratet for et grundig arbeid med sammenstilling av kunnskapsgrunnlag om miljø- og samfunnsvirkninger av vindkraft i Norge, samt en åpen og involverende arbeidsprosess i etterkant av oppdraget fra OED. Energi Norge takker for at vi har blitt involvert gjennom møter og viser til våre innspill gjennom prosessen. Vi vil særlig trekke frem det viktige og positive med omforent forståelse på tvers av forvaltningsorganene om kunnskapsgrunnlaget, noe som på sikt kan lede til bedre målstyring og mer effektive prosesser.

1. Bakgrunnen for forslaget om en nasjonal ramme for vindkraft

OEDs oppdrag til NVE vedrørende nasjonal ramme er en oppfølging av Energimeldingens¹ målsetting om å legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge. Av meldingen, Stortingets merknader og senere uttalelser fra OED, fremgår det at hensikten videre er å virke konfliktdepende og effektiviserende. Forslaget skal gi oppdatert kunnskapsgrunnlag og kart med forslag til de mest egnede områdene for lokalisering av vindkraft. Det er også lagt føringer om at områdene skal være større og sammenhengende, utnytting av tilgjengelig nettkapasitet osv. Ved gjennomgang av forslaget og høringsuttalelsene er intensjonen at det skal tas stilling til den bredere politikken for vindkraft på land.

2. Oppsummering av Energi Norges hørings svar: Kartløsningen må utgå og det er viktig å snarlig fastsette rammevilkår for vind.

Overordnet mener Energi Norge at:

- NVE og samarbeidende etater har levert et **grundig arbeid med sammenstilling av**

¹ Meld. St. 25 2015-2016

kunnskapsgrunnlag om miljø- og samfunnsvirkninger av vindkraft i Norge. Dette arbeidet har stor verdi for alle aktører i det videre arbeid med vindkraft.

- **Dersom nasjonal ramme skal virke etter hensikten, må kartet som peker ut vindkraftområder utgå, mens kunnskapsgrunnlaget bør videreutvikles og omsettes i forbedrede konsesjonsprosesser.** Dette skyldes at kartet i praksis har virket konfliktskjerpende snarere enn -dempende, og at det er bred enighet om at det vil finnes samfunnsøkonomisk gode prosjekter utenfor de foreslåtte områdene.
- Uavhengig av utforming av nasjonal ramme er det **viktig at konsesjonssystemet dimensjoneres for å muliggjøre utbygging av tilstrekkelige mengder fornybar kraft i tråd med markedets signaler.**
- **Uavhengig av videre prosess for nasjonal ramme må NVE gjenoppta behandlingen av konsesjoner** som har vært stanset siden 15. april. Dette under henvisning til forutsigbarhet og kontinuitet for forvaltning, kraftselskaper og leverandører.
- **Regjeringen bør konkludere om nasjonal ramme så snart som mulig.**

3. Hvorfor det er behov for vindkraft på land i Norge: Klimaforpliktelser, industriell vekst, lokal verdiskaping og forsyningssikkerhet

Norge må løse sine klimaforpliktelser

Norge har rike naturressurser og Europa trenger mer fornybar energi for å nå klimamålene. På kort og mellomlang sikt er Norge imidlertid i en særstilling, og de fleste analyser viser at vi ligger an til et kraftoverskudd i de nærmeste årene. På lang sikt kan imidlertid Norges strømbruk ifølge NVE øke med ca 30 TWh mot 2040 dersom Norge skal nå sin del av forpliktelsene for å begrense global oppvarming til 1,5 C². En betydelig del av dette forventes å være landbasert vindkraft, selv når en tar høyde for potensialet som ligger i ny vannkraft, opprusting og utvidelsesprosjekter, samt energieffektivisering. Dette krever at det ikke legges langsiktige begrensninger for utbygging av vindkraft nå, men snarere skapes forutsigbare og langsiktige rammevilkår som legger til rette for at ny kraft kommer på markedet i tråd med markedets signaler. Ved utgangen av 2018 var det ifølge NVE 13 vindkraftanlegg under bygging, som samlet vil gi et tilskudd av ca 6,9 TWh. Videre er det 37 endelige vindkraftkonsesjoner som ikke er påbegynt bygget, som ville gi 10,7 TWh. Det er usikkert hvor mange av disse som vil bli bygget.

Involvering av lokale interessenter er viktig ved bruk av felles naturressurser, men det er av overordnet betydning at nasjonale hensyn blir ivarettatt og at den endelige beslutningen tas av nasjonale myndigheter. Da må åpenhet i konsesjonsprosesser, kunnskapsgrunnlag og avveining av ulemper være et felles anliggende og fellesskapets avtalte spilleregler følges slik at alle aktører har forutsigbarhet i prosessene. Derfor er det viktig at gitte konsesjoner ligger fast.

De positive virkningene som synliggjøres blant annet i rapporter om klima og verdiskaping må være tydelige i grunnlaget for politiske vurderinger, og stabilitet i konsesjonspolitikken er avgjørende for å sikre tilgang på prosjekter som kan realiseres av markedet.

Forsyningssikkerhet, industriell vekst, lokal verdiskaping og kraftmarked

Gode landbaserte vindkraftanlegg i Norge er kommersielt lønnsomme uten støtteordninger, og vindkraftens effekter for energitransport og næringsutvikling understrekes i flere rapporter, blant annet av NVE i fagrapportene.. Tilsvarende viser nylig inngåtte kraftsalgsavtaler (PPAer) mellom kraftforedlende industri og vindkraftprosjekter at vindkraft er en vesentlig bidragsyter til verdiskaping og nyetablering innen industrien.

Vi legger til grunn at markedet, innenfor rammene av vedtatte lover og forskrifter, vil sørge for den fornybarutbygging som markedet etterspør og som er lønnsom. Vindkraften utgjør ifølge både NVE og de

² DNVGL: 1,5 C – Hvordan kan Norge gjøre sin del av jobben

fleste analysemiljøer det største utslippskuttende potensialet sammen med vannkraft og energieffektiviseringstiltak. Det er derfor at nasjonal ramme og konsesjonssystemet for vindkraft generelt legger til rette for utbygging av tilstrekkelige mengder vindkraft på markedsmessige betingelser.

Gitt realistiske ledetider må konsesjonsprosesser for de prosjektene som skal realiseres på midten av 2020-tallet begynne snart. Det er derfor viktig at konsesjonsprosesser for vindkraft startes opp igjen. Siden 15. april har NVE stoppet behandling av meldinger og søknader om etablering av vindkraftverk.³ Energi Norge er bekymret for at en industri blir satt på vent inntil nasjonal ramme eventuelt er vedtatt. Resultatet kan i verste fall bli kapitalflukt og kompetanseforvitring i industrien så vel som hos myndighetene. Det er ikke samfunnsmessig ønskelig med for store opphold i aktørenes aktiviteter knyttet til konsesjonsarbeid. Vi ønsker at NVE nå skal fortsette sitt arbeid med å behandle meldinger og konsesjonssøknader, selv om endelig konsesjonsvedtak først fattes etter at nasjonal ramme er behandlet. Usikkerhet og uforutsigbarhet er problematisk, både for utbyggerne selv og for kraftkundene.

4. Kommentar til spørsmål 1)

Bør det fastsettes en nasjonal ramme for vindkraft i Norge?

Energi Norge mener det ikke bør fastsettes en nasjonal ramme for vindkraft på land i Norge med utpeking av områder som er mer egnet enn andre områder.

Begrunnelsen for dette er at:

- *Utpeking av områder fremmer ikke de beste vindkraftprosjektene.* NVE og Miljødirektoratet peker selv på at det kan finnes mer egnede områder utenfor utpekte områder enn innenfor. Dette skyldes igjen at overordnede analyser basert på kartdata og generell kunnskap aldri kan erstatte den detaljerte og prosjektspesifikke kunnskapen en ordinær konsesjonsprosess vil gi.
- *Konfliktnivået vil ikke dempes ved å utpeke områder som mer egnet enn andre.* Dette skyldes igjen at informasjonen og medvirkningsmuligheten lokalsamfunn og andre berørte interesser får gjennom en ordinær konsesjonsprosess er langt større enn de abstrakte diskusjonene rundt nasjonal ramme. NVEs vurdering er også at konfliktnivået for enkeltprosjekter ikke vil reduseres.
- *Kartløsningen vil neppe virke effektiviserende:* Det er i beste fall uklart om, og hvordan, kartløsningen skal bidra til raskere prosesser. Hvert prosjekt vil uansett måtte gjennomgå den samme konsesjonsprosessen, og det er ikke lagt frem forslag om forenklede konsekvensutredninger, prioritert saksbehandlingskapasitet eller lignende.

5. Kommentar til spørsmål 2)

Vurdering av NVEs forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land

Forslaget til nasjonal ramme består av to deler: Kunnskapsgrunnlaget, samt kartgrunnlag med områder utpekt som de mest egnede for vindkraft. Vi ønsker å kommentere begge disse deler av forslaget.

Vi vil innledningsvis understreke at NVE i sitt arbeid har gjort en grundig jobb med sammenstilling av kunnskapsgrunnlag om miljø- og samfunnsvirkninger av vindkraft i Norge, og har lagt til rette for en åpen og involverende arbeidsprosess i de to årene siden oppdraget ble gitt av OED. Vi vil også trekke frem det viktige og positive med omforent forståelse på tvers av forvaltningsorganene om kunnskapsgrunnlaget, som vi her ser det er gjort et godt arbeid med.

Vi mener at arbeidet med kunnskapsgrunnlaget med de 21 fagrapportene bør videreføres i forbedrede konsesjonsprosesser. Tilsvarende kan mye av kartgrunnlaget som viser bakgrunnen for de såkalt 'harde' og

³ Pressemelding fra NVE, 15.04.19, tilgjengelig på: <https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-konsesjon/meldinger-eller-soknader-om-a-etablere-vindkraftverk-vil-ikke-bli-behandlet/>

'myke' eksklusjonene med fordel samles og gjerne videreutvikles ettersom de utgjør nyttig kunnskap om miljømessige- og andre forhold både for vindkraftbransjen og allmenheten.

Det bør vurderes om kunnskapsgrunnlaget bør føre til endringer i veiledere og forskrifter for konsesjonsprosessen for vindkraftverk. Det er flere positive forslag til styrking av miljøkrav og involvering av berørte interesser som i samråd med bransjen kan diskuteres nærmere.

Kunnskapsgrunnlaget beskriver og kartlegger miljøverdier knyttet til landskap, sammenhengende natur, naturtyper, visuelle virkninger, friluftsliv mv. på en hovedsakelig god måte. Energi Norge er enige i at hensynet til slike verdier er viktig, og at de må ivaretas på best mulig måte gjennom gode avveininger i åpne konsesjonsprosesser. Kunnskapsgrunnlaget peker på flere punkter på vurderinger og prioriteringer som kan gjøres for å sikre en best mulig lokalisering av vindkraftverk som bl.a. unngår fragmentering av areal. Disse forslagene bør diskuteres videre i samråd med fornybarnæringen og andre berørte parter.

Energi Norge ønsker å bidra til at vindkraft skjer med så lavt miljøavtrykk som mulig, også når det gjelder klassiske naturvernverdier knyttet til naturmangfold, uberørt natur osv. Videre ønsker vi å fremme beste praksiser for å sikre at vindkraftverk lokaliseres og detaljplanlegges med veier og turbinplasseringer på en skånsom og miljømessig god måte. Kunnskapsgrunnlaget inneholder flere forslag til retningslinjer og praksiser som kan bidra til å forbedre konsesjonsprosesser. Vi bidrar gjerne med kunnskap når slike forslag skal videreutvikles og omsettes i praksis.

Behov for systematisk oppdatering. Det er viktig at kunnskapsgrunnlaget holdes oppdatert og til enhver tid aktivt benyttes og integreres i konsesjonsprosessene. Der kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt eller resultat av uklare avveininger bør det vurderes å fortsette forbedringsarbeid, gjerne gjennom en involverende arbeidsmåte. Vi mener det er viktig at det legges sterkere til rette for forskning på vindkraftens effekter, og at dette reflekteres i virkemiddelapparatet gjennom relevante utlysninger for eksempel hos Forskningsrådet, særlig på prosjekttyper med stor brukerinvolvering, slik som IPN-søknader, næringslivs-PhDer og offentlig sektor-PhDer. Vi mener sektormyndighetene som har vært ansvarlig for fagrapportene også bør være ansvarlig for oppdatering slik at gjeldende kunnskapsgrunnlag reflekterer ny kunnskap. Når kunnskapsgrunnlag oppdateres bør også NVE oppdatere kart med harde og myke eksklusjoner.

Kunnskapsgrunnlag av variabel kvalitet og varighet. Som følge av kunnskapsgrunnlaget kan det i fremtiden komme endringer i konsesjonskrav som må diskuteres med bransjen. Eksempler på dette er: hensyn til støyforurensing, reiseliv, primærnæringer, natur- og friluftstinteresser med videre.

- For enkelte tema er kunnskapsgrunnlaget ujevnt, som ved behandlingen av hensynet til naturinteresser og primærnæringer: Reindrift er et eksempel på et område hvor kunnskapsgrunnlaget er for upresist.
- Nabovirkninger, spesielt knyttet til naboers opplevelse av vindturbiners synlighet, bør det opparbeides mer kunnskap om. Elektronisk kommunikasjon er også et tema hvor mer forskning ville være nyttig for å vite mer om eventuelle påvirkninger fra vindparker. Også NVE og andre etater påpeker at kunnskapsgrunnlaget varierer i omfang og kvalitet for enkelte miljø- og samfunnsinteresser.
- Det er positivt at det pekes på behov for innhenting av ytterligere kunnskap på flere områder. FoU og oppdatering av kunnskapsgrunnlaget bør diskuteres i samråd med bransjen og fokuseres rundt de mest aktuelle problemstillingene for en sannsynlig utbygging.
- Det bør understrekes at mangel på kunnskap også ofte kan løses gjennom de ordinære konsesjonsprosessene med tilhørende konsekvensutredninger. Mangel på kunnskap er derfor i utgangspunktet ikke tilstrekkelig grunn til å avvise mulige vindkraftprosjekter.

Generelt fremgår det av rapportene at mange hensyn er best ivaretatt gjennom den ordinære konsesjonsprosessen. Ett eksempel er reindriftssituasjonen, der interessekonflikter og avbøtende tiltak ofte kan finnes lokalt ved vurdering av et konkret prosjekt.

Avbøtende tiltak løses best i ordinær konsesjonsprosess. Det fremgår systematisk av rapportene at det i svært mange tilfeller er et stort potensial for avbøtende tiltak. Fremtidige konsesjonsprosesser vil forbedres ved økt fokus på disse. Det er en svakhet ved de foreliggende arealvurderingene at det tilsynelatende er fjernet areal der det er stort potensial for avbøtende tiltak. Slike vurderinger bør overlates til den ordinære konsesjonsprosessen, som alltid vil gi sikrere og mer prosjektspesifikk kunnskap sammenlignet med de overordnede vurderingene som er gjort i forbindelse med nasjonal ramme.

Uklar vektning av kriterier. Vi vil bemerke følgende punkter til avveininger i kunnskapsgrunnlaget mellom ulike forhold. Det er tidvis uklart hvordan viktige forhold er vektet mot hverandre. Eksempler på dette er:

- De svært gode vindressursene i Nord-Norge er ikke tillagt tilstrekkelig vekt.
- Daværende nettsituasjon da forslag til nasjonal ramme ble fremlagt er tillagt for stor vekt. Statnett lanserte 28.03.19 en utbyggingsplan som skisserer at det blir bedre nettkapasitet nordpå enn det som legges til grunn ved utpekingen av de 13 områdene, hvor kun ett område i Nord-Norge kom med.
- Det må også tas hensyn til mulighet for næringsutvikling som kan utnytte vindkraften lokalt uten å belaste nettet. Fremstilling av hydrogen er et eksempel på slik næringsutvikling.

Videre vil vi peke på at:

- Det er fortsatt store uutnyttede muligheter for å etablere ny produksjon innenfor allerede gitte konsesjonsområder. Vi ser ikke hvordan prioriteringen av slike søknader om ny produksjon vil bli etter at forslaget til nasjonal ramme eventuelt vedtas.
- Det må utformes ordninger for prosjekter som uansett ikke ville omfattes av en eventuell ramme – for eksempel 'repowering' av eksisterende verk. Det må klargjøres hvordan saker med utsatt frist skal behandles.

Må ta høyde for teknologi- og kunnskapsutvikling. Vindkraftpolitikken kan ikke legge for stor vekt på nåværende begrensninger som kan løses eller endres på sikt. Lønnsomhet er et annet viktig moment: Teknologit utvikling går raskt og næringsutviklingen lokalt er innovativ. Det er viktig å ikke begrense mulighetene dette gir for samfunnet. Ved plassering av vindkraftverk må aktørene også gis mulighet til å prioritere hvor det gir en næringsmessig god plassering, hvor det er verdiskapningsmuligheter. Man må også tenke på forsyningssikkerheten som kan styrkes i enkelte områder og den økte samfunnsutviklingen det kan gi.

Utpeking av områder en konseptuell uriktig tilnærming. Vi er positive til det grundige arbeidet som er gjort med fremskaffelse av kunnskapsgrunnlag, men mener det ikke bør utpekes mest egnede områder på et kart. Arbeidet med analysering av områder er likevel nyttig å ta med seg i det videre arbeidet med vindkraft på land i Norge. Det foreligger nå et overordnet forarbeid for 43 områder i Norge. Dette arbeidet anbefales det aktørene å ta utgangspunkt i dersom de vurderer vindkraftprosjekter i disse områdene.

Videre mener vi det ikke er grunn til å tro at nasjonal ramme med utpeking av områder vil dempe konfliktene rundt vindkraft. Vi har sett at selv med forslag om begrensning av arealene til 13 områder som dekker et mindre område av Norges areal men større deler av enkeltkommuner har dette virket svært opprørende lokalt. En debatt om fremtidig vindkraftetablering uten å vise konkrete prosjekter gir liten mulighet for klargjørende diskusjoner om konkrete miljø- og samfunnsmessige virkninger, lokal næringsutvikling og de verdier som skapes og også tilfaller lokalsamfunnet. Det vil være krevende og langvarig å få frem omforent forståelse og forankring av områder og mulige resulterende manglende vindkraftkonsesjoner kan hindre oppnåelsen av Norges klimaforpliktelser og forsyningssikkerhet. Videre vil flere forhold vil over tid endre forutsetningene for utpekelsen av områder, og dette gir behov for rullering av utpekte områder. Dette vil hver gang føre til nye debatter og gir ikke forutsigbarhet for lokalbefolkning eller aktører. Kart med utpekte områder er derfor uegnet som styringsverktøy for vindkraftpolitikk.

6. Øvrige bemerkninger

Dersom det - mot Energi Norges fraråding - vedtas en nasjonal ramme med utpekte områder, mener vi det er vesentlig at rammen er fleksibel og forutsigbart oppdateres ved endringer i det kunnskapsgrunnlaget områder baseres på. Et eksempel her er endring i nettsituasjon: Dette vil åpenbart kunne få direkte konsekvenser for et areals egnethet for vindkraft. Videre er det inkluderte arealet begrenset sett i lys av at det ikke er kommunisert noe om hvor lenge rammen er ment å virke.

Tilsvarende er det avgjørende at man får på plass gode ordninger for eksempelvis «repowering» eller opprustning og utvidelse av eksisterende vindkraftverk, som NVE har gitt klare råd om at bør behandles uavhengig av rammen.

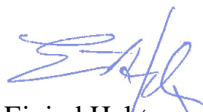
Det er viktig at man holder fast på forskjellen på forslaget til nasjonal rammes utpekte arealer og behandlingen av de enkelte søknadene om konsesjon. I konkrete søknader må man se på de reelle forhold og sammenholde med kunnskapsgrunnlaget, som kan føre til at det bør gis konsesjon til enkelte prosjekter utenfor rammen. Det påpekes at det må legges til rette for fleksibilitet og effektiv behandling av søknader om vindkraftprosjekter utenfor utpekte områder, da det også av forslaget til nasjonal ramme fremgår at det kan finnes bedre vindkraftprosjekter utenfor områdene enn innenfor.

7. Alternativt forslag til nasjonal ramme for vindkraft

- Fjern de utpekte områdene fra nasjonal ramme
- Behold kunnskapsgrunnlaget og viderefør arbeidet med dette. For eksempel oppdatering av veileder og fortsatt allmenn lett tilgjengelig kunnskapsbase, kombinert med forskning på de tema som er for tynt eller ujevnt belyst på grunn av manglende kunnskap eller manglende kjennskap til internasjonale erfaringer og forskning.
- Legg større vekt på planlagt nettutvikling fremfor nåværende nettsituasjon
- Legg større vekt på muligheten for næringsutvikling uten behov for nettilknytning
- Legg større vekt på vindressursene i Nord-Norge
- Tydeliggjøring av hvordan vekting av de ulike virkningene av vindkraft foretas
- Forbedre og effektivisere dagens konsesjonsprosesser i samråd med bransjen. Det ligger gode forslag til forbedring av konsesjonsprosessen og involvering. Videreutvikling av gode prosesser for involvering lokalt fra et tidlig stadium er sentralt for å sikre utvikling av og lokal kjennskap til konkrete vindkraftprosjekter og deres bidrag til lokal virksomhet og verdiskaping.

Vennlig hilsen

Energi Norge



Eivind Heløe
Direktør fornybar energi



Solgun Furnes
Næringspolitisk rådgiver vindkraft