



Policynotat

Hvordan unngå konflikter og samtidig få utløst de beste vindprosjektene

BELLONA

Bellona ble etablert 16. juni 1986, og er en uavhengig, ideell miljøstiftelse. **Bellona** har som formål å begrense klimaendringer, hindre forurensning, og arbeide for økt økologisk forståelse og vern av natur, miljø og helse.

Bellona har 65 medarbeidere og er etablert i Oslo, Brussel, Murmansk, St.Petersburg og Washington DC.

Forfatter:
Sindre Stub
Janne Stene

© Bellona 2013

Design: TE/Bellona

Foto forside: Thinkstock

BELLONA

Introduksjon

Med dette notatet presenterer Bellona innspill til en ny strategi for vindkraftutbygging. Innspillene er basert på rapporten Vindkraft – en nødvendig og sentral klimaløsning som Bellona lanserte mai 2013.

Vindkraft er en sentral klimaløsning. Samtidig er konfliktnivået rundt vindkraft høyt. Bellona har med rapporten "Vindkraft – en nødvendig og sentral klimaløsning" identifisert mange av temaene som er konfliktfylte, og i rapporten har vi fremmet mange forslag som kan gjøre vindkraftutbygging mindre konfliktfylt. Målet med forslagene er å få en vindkraftstrategi der kun de beste prosjektene blir bygd ut, hvor de dårlige prosjektene lukes ut på et tidlig stadium og hvor prosessene sikrer at konflikten rundt vindkraft reduseres.

Utvikling av vindkraft i Norge

Den første vindmølla i Norge ble plassert på Frøya i 1989. Det har siden vært en forsiktig utbygging, og i dag har vi passert 1 TWh årlig produsert energi fra vindkraft, eller om lag én prosent av Norges elektrisitetsforsyning. Med el-sertifikatmarkedet på plass, ventes det en større utbygging frem mot 2020. Tross den relativt beskjedne utbyggingen, er prosjekter som omfatter like mye kraft som halve Norges elektrisitetsforbruk forhåndsmeldt eller konsesjonssøkt. Med de vindkraftressurser Norge har antar vi at potensialet er mange ganger større. Rundt 70 prosent av Norges befolkning er positive til vindkraft. Utbyggingsprosjekter kan føre til mye motstand i områdene hvor de planlegges. Det positive er at undersøkelser viser at lokalbefolkningen er mer positiv til vindkraft der anleggene er satt i drift. De mest skeptiske er de som blir berørt av planlagte utbygginger, men holdningene endres når vindkraftverkene først er satt i drift.

Vindkraft er en viktig klimaløsning

De menneskeskapte klimaendringene er vår tids største utfordring. På verdensbasis må utslippene reduseres med 50-85 prosent innen 2050. Det vil si at vi må redusere utslippene våre til ett til to tonn per capita. Utslippene i Norge er i dag 11 tonn per capita. For at vi skal nå målene våre må vi få til en endring i energiproduksjonen og -forbruket vårt.

Vi må få en omlegging til mer fornybar energiproduksjon, samtidig som vi tar i bruk ren energi på nye områder som i petroleumssektoren, industrien og transportsektoren.

Tiden vi har for omstilling er knapp. Fra forrige klimaforlik til en ny klimamelding ble lagt frem tok det fire år. Dette sier noe om hvor lang tid det tar å utforme og vedta tiltak og virkemidler. Skal verdenssamfunnet lykkes med å nå togradersmålet, må blikket heves, planleggingen gjennomføres og de nødvendige tiltakene iverksettes for at vi skal nå målet om maksimum utslipp på ett til to tonn per capita i 2050.

Dagens beslutninger legger premisene for hvordan samfunnet og energisystemet vil vare i 2050. Energisystemet må baseres på rene energibærere, ren produksjon og et energieffektivt forbruk. Det er nødvendig med investeringer som fører til omlegging fra fossil til fornybar energi. Fremdeles er over halvparten av det norske energiforbruket fossilt. Økt utbygging av fornybar kraft, deriblant vindkraft, kan realisere en bilpark basert på elektrisitet, elektrifisering av oljeplattformer og mindre bruk av fyringsolje i industrien og bygninger. Vindkraft er derfor et viktig element i veien mot nullutslippssamfunnet.

Naturinngrep fra fornybar energi

Tapet av naturmangfold og arter går i svært raskt tempo, og økosystemer blir stadig mer sårbare etter hvert som arter forsvinner. Både klimaproblemet og tapet av naturmangfold er to store miljøproblemer som må løses samtidig. En løsning på begge problemene er viktig for menneskenes livsgrunnlag.

Utbygging av vindkraft medfører inngrep i naturen. Både utbyggingen av vindparken, bilveier og driften av den vil påvirke naturmangfoldet negativt. Men skaden et prosjekt medfører er høyst ulik fra prosjekt til prosjekt. Det er derfor nødvendig å velge de områdene som har lav påvirkning på naturmangfoldet.

Bellonas anbefalinger for å dempe konfliktnivået

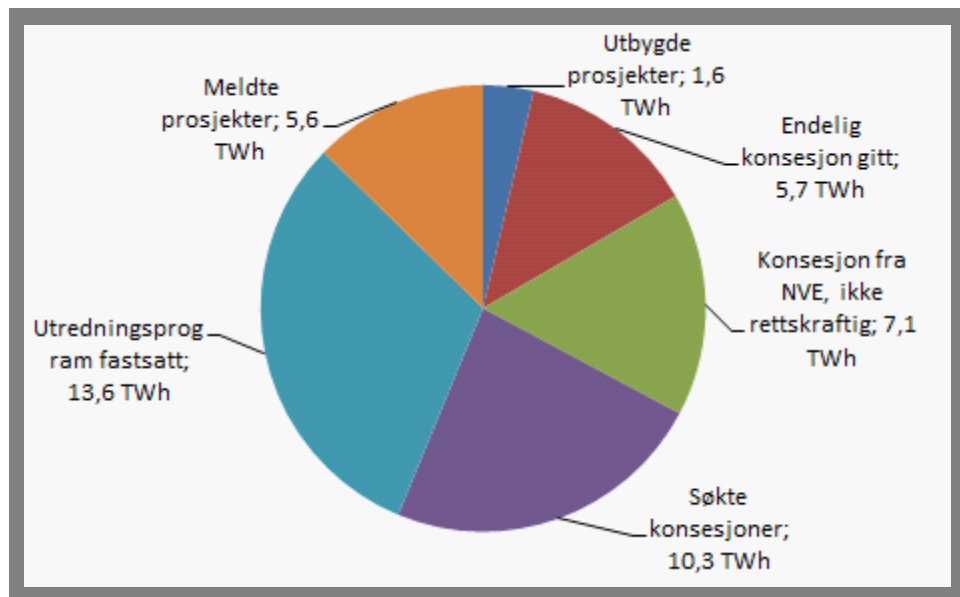
Den norske konsesjonsprosessen for vindkraft er i dag lang og omstendelig, og det kan føre til at utbygging trekker ut i tid, eller til og med uteblir. Samtidig gjør den omstendelige konsesjonsprosessen det mulig å ta en rekke hensyn i behandlingen av et vindprosjekt. Nettopp denne fordelene mener Bellona bør utnyttes bedre slik at det store konfliktnivået som er rundt utbygging av vindkraft blir mindre.



NOK PROSJEKTER TIL Å PRIORITERE - BRUK MULIGHETEN

Totalt er det i dag 40 TWh vindkraft som enten har fått konsesjon eller som er i konsesjonsprosess (se figuren under). I følge en rapport utarbeidet av de svenske energimyndighetene i forkant av innføringen av sertifikatmarkedet vil trolig dagens el-sertifikatordning føre til utbygging av rundt 7 TWh i Norge, noe også bransjen mener er et realistisk scenario. Det ligger med andre ord langt flere prosjekter til konsesjonsbehandling enn det som sannsynligvis vil bli bygd ut. Dette muliggjør at en tidlig i prosessen

kan tillate seg å «luke ut» prosjekter som har stor belastning på naturmangfoldet. Ny kunnskap om forholdet mellom vindkraft og fugl vil trolig være på plass før vi har fått realisert mye vindkraft. Det er derfor bedre å være føre var, og avvise konsesjoner til prosjekter der det er tvil om hvorvidt de vil ha store konsekvenser for naturmangfoldet. Samtidig må de gode vindprosjektene passere konsesjonssystemet raskere. Ved å la færre dårlige prosjekter versere i konsesjonssystemet vil også konflikten rundt vindkraft kunne reduseres, samtidig som behandlingstiden på de gjenværende vil gå ned.



Figur 1. Figuren viser en oversikt over status for vindkraftprosjekter i Norge per første januar 2013. Til sammen utgjør prosjektene 44 TWh.

PRIORITERING AV PROSJEKTENE

Bellona tar til orde for at vindkraftprosjekter og konsesjonsbehandling må prioriteres til områder der det trengs mer kraft, der nettkapasiteten er god og kan hindre nye nettoutbygginger og der det er mulig å erstatte fossil energi. Prosjekter som viser høy gjennomføringsevne bør også prioriteres. Verken tilhengere eller motstandere er tjent med at det fremmes prosjekter som aldri lar seg realisere.

OMRÅDER MÅ AVSETTES FOR VINDKRAFTPRODUKSJON

Bellona foreslår at enkelte områder må settes av til vindkraftproduksjon for lang tid fremover. Med dette mener vi at det i konsesjonsbehandlingen må planlegges for at et område skal brukes til produksjon av vindkraft for flere generasjoner. I og med at vindkraft medfører naturinngrep vil skadene bli mindre hvis man bruker de samme områdene om igjen.

Bellona er av den oppfatning at det ofte vil være hensiktsmessig å videreføre vindparker hvor inngrepene allerede har skjedd og at det kun unntaksvis, der hvor det er påvist drastiske konsekvenser for naturmangfoldet, bør vurderes å ikke fornye utløpte konsesjoner.

DET MÅ FORETAS EN POLITISK PRIORITERING AV HENSYN

I konsesjonsbehandlingen av et vindkraftprosjekt skal mange hensyn vektlegges. Selve grunnlaget for en konsesjon gis på bakgrunn av en samlet vurdering. Selv om NVE gjennom egne

notater prioriterer enkelte temaer, er det ikke gitt hva som er avgjørende for den samlede vurderingen.

Bellona mener at hensynet til klima og naturmangfold må gis økt prioritet fordi dette er en av vår tids største problemer, samtidig som de er uløselig knyttet til hverandre. For å redusere konfliktnivået rundt utbygging av fornybarkraft er det viktig at det på politisk nivå gis klare signaler om nødvendigheten av ytterligere satsing på fornybar energi. Det er også viktig at vilkårene for konsesjon blir klarere og avgjørelsene i mindre grad bygges på skjønn og derigjennom at vedtakene blir mer forutsigbare.

DET MÅ UTARBEIDES NYE RETNINGSLINJER FOR DE TEMATISKE KONFLIKTVURDERINGENE

Bellona foreslår at det utarbeides nye retningslinjer for tematiske konfliktvurderinger. Bellona foreslår at Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren må leverer hver sine tematiske konfliktvurderinger. Med dagens praksis for kulturminner får vindkraftanlegg som er synlige fra kulturminner dårlig karakter i kategorien kulturminner, og dermed også for den totale "miljø"-karakteren. Etter Bellonas oppfatning er synlighet fra et kulturminne ikke et kriterium for en vindparks effekt på naturmangfoldet.

Bellona foreslår å endre karakterskalaen for naturmangfold. Dagens praksis gjør at ingen prosjekter får god karakter og skalaen skiller lite. Bellona tar til orde for at tematiske konfliktvurderinger kan

benyttes som et verktøy for å luke ut de dårligste prosjektene. Da må det bli tydelig hvilke disse er.

DE DÅRLIGSTE PROSJEKTENE MÅ LUKES UT PÅ ET TIDLIG STADIUM

Dårlige prosjekter som verserer i konsesjonssystemet gir grobunn for konflikt og misnøye mot vindkraft. De dårligste prosjektene må lukes ut tidlig for å hindre dette, samtidig vil dette bidra til at den generelle saksbehandlingskøen blir kortere.

Bellona foreslår at prosjekter som åpenbart har svært store negative virkninger på naturmangfoldet lukes ut på bakgrunn av de tematiske konfliktvurderingene, når dårligste karakter oppnås. Den store tilgangen på vindkraftprosjekter gjør dette både mulig og nødvendig.

BEDRE KARTLEGGING AV NATURMANGFOLDET

For å fatte gode beslutninger med legitimitet i samfunnet er det helt avgjørende at kunnskapsgrunnlaget for beslutningene i konsesjonssaker er av høy kvalitet. Dette gjelder ikke minst for å kunne ivareta hensynet til naturmangfoldet og ulike miljømål innenfor dette området.

Bellona foreslår at det settes av 500 millioner kroner over en tiårsperiode for en kartlegging av naturmangfoldet. Dette vil også være et godt grunnlag for vurderinger knyttet til andre utbygginger, så som vei, kjøpesentre eller kraftlinjer.

SAMORDNET KONSESJONSBEHANDLING AV OMRÅDER. SUMVIRKNINGER

Bellona støtter NVEs praksis med en samordnet konsesjonsbehandling i områder hvor det er søkt om konsesjon og meldt vindkraftverk. Bellona mener dette er en fornuftig tilnærming, da det gir bedre mulighet for å fatte vedtak som i større grad tar høyde for summen av potensielle konsekvenser.

ØKT KRAV OM FELTBEFARINGER

Bellona mener befaring i felt er viktig og nødvendig i utredningsarbeidet, for å innhente best mulig kunnskap om hva som finnes av arter, naturtyper, habitater og lignende i et område som er aktuelt for utbygging av vindkraft.

Bellona foreslår at det må stilles mer spesifikke krav til befaring i felt gjennom utredningsprogrammet som vedtas av NVE etter melding. Konsesjonsprogrammet er i dag for generelt, noe som medfører at utredningene ikke fokuserer på de stedspesifikke forholdene.

FELLES METODIKK FOR VURDERING AV USIKKERHET

Det vil alltid være usikkerhetsmomenter knyttet til kunnskapsgrunnlaget rundt naturverdiene hva gjelder forekomster og verdisetting.

Bellona foreslår at de ulike usikkerhetsmomentene må komme tydelig frem i fagutredningen for biologisk mangfold, og også i den helhetlige konsekvensutredningen. Bellona foreslår at det utvikles og tas

i bruk en felles metode for å beskrive usikkerheten. Denne bør utvikles av NVE og Direktoratet for naturforvaltning.

GJENNOMGANG AV INON (INNGREPSFRIE NATUROMRÅDER) SOM VERKTØY I SAKSBEHANDLINGEN

Det er viktig å unngå tap av inngrepsfrie naturområder som betegnes som villmarkspregede områder (mer enn 5 km fra nærmeste inngrep) fordi disse har en egenverdi. Inngrepsfrie naturområder (INON) sier ingenting om den biologiske verdien, og Bellona foreslår derfor en nærmere utredning av hvordan INON skal benyttes i fremtidige vurderinger ved konsesjonsbehandling.

TOLKNING AV NATURMANGFOLDLOVEN

Naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009, og er et svært omfattende lovverk. Flere paragrafer som er viktige også for utbygging av vindkraft er av mer overordnet karakter og åpner for ulik tolkning. Dette gjelder blant annet paragraf 8, 9 og 10, om henholdsvis kunnskapsgrunnlag, føre-var-prinsippet og økosystemtilnærming/samlet belastning. For å sikre at disse blir overholdt på best mulig måte er det viktig at ulike fagmiljøer og fagmyndigheter er enige om, og innforstått med, hva disse paragrafene betyr og hvordan de skal tolkes. For å oppnå dette foreslår Bellona at det settes ned et utvalg med representanter fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Direktoratet for naturforvaltning (DN), Miljøverndepartementet (MD) og Olje- og energidepartementet (OED) som sammen lager klare retningslinjer

for hvordan paragrafene skal tolkes mer konkret i utredningsarbeidet, og i behandlingen av konsesjonsspørsmålet.

STRENGERE KONSESJONSVILKÅR

Bellona foreslår at krav om avbøtende tiltak bør stilles direkte i konsesjonsdokumentet, heller enn i «grunnlaget for vedtak». Det bør samtidig pålegges å benytte eksterne biologer i detaljplanleggingen, noe som kan gi gode faglige vurderinger av hvordan den endelige utbyggingen skal se ut.

KRAV OM FOR- OG ETTERUNDERSØKELSER

Bellona foreslår at det stilles strengere krav til for- og etterundersøkelser på naturmangfold av nye vindkraftverk for å samle kunnskap etter hvert som utbyggingene skjer. Det er derfor viktig at det utarbeides en baseline før prosjektstart.

OPPRETTELSE AV NASJONAL KUNNSKAPSDATABASE

Bellona støtter Norsk institutt for naturforskning (NINA) forslag om å etablere en nasjonal VindVilt-database, hvor kunnskapen om vindkraft og fugl kan samles.

DIALOG OG INFORMASJONSPREDNING

Bellona understreker viktigheten av bedret informasjonsflyt ovenfor lokalbefolkningen i lokale vindkraftsaker. Konsesjonsdokumentene er gjerne store og omstendelige, og det er behov for en enklere informasjon for lokalbefolkningen.

En måte som vil kunne skape bredere lokal aksept, som benyttes i mange konsesjonssaker i dag, er å opprette en form for referansegruppe som gir mulighet til å komme med innspill hele veien i prosessen. En god sammensetning vil være representanter fra kommune, fylkesmannens miljøvernavdeling, utbygger og interesseorganisasjoner.

ENDRING AV KLAGEADGANG

Påklaging av konsesjoner utløser automatisk full saksbehandling i OED, noe som fører til dobbel saksbehandling. Dette medfører unødig lang behandlingstid for vindkraftsaker.

Bellona foreslår derfor å snevre inn klageadgangen. I første omgang kan dette gjøres ved å kreve at påklaging av vedtak må grunngis, slik at en klage ikke automatisk fører til full gjennomgang av saken.

Bellona foreslår også at det opprettes en egen klagenemd for vindkraftsaker, for å fjerne beslutningen fra den direkte politiske styringen. Dette kan bidra til en mer profesjonalisert behandling av klagene. En forutsetning er at det foretas en politisk behandling av hva som skal vektlegges i vindkraftsaker.

VERDITAPSORDNING

Danmark har gjennom sin lov om fornybar energi en ordning for verditap. Gjennom denne ordningen har innbyggere i nærheten av planlagte vindkraftanlegg rett til å søke om kompensasjon for tap på eiendom. Verditapsordningen administreres av

energinet.dk, men det legges til rette for at utbygger selv kan forhandle seg frem til erstatningsbeløp med de ulike kompensasjonssøkerne.

Bellona foreslår at det nedsettes et offentlig utvalg som skal utrede utformingen av en statlig verditapsordning.

MEKANISMER FOR OVERSKUDDSFORDELING

Bellona har sett på mulige mekanismer for en lokal overskuddsfordeling. Vi har sett på muligheten for kommunale fond, lokalt eierskap og skatteregimer.

Bellona mener en regelstyrt ordning bestemt av Stortinget vil være mest konfliktdependende og kunne bidra til økt lokal aksept. Forhandlingsbare kompensasjoner har i flere tilfeller vist seg å skape mer konflikt. Bellona foreslår at det nedsettes et offentlig utvalg som utreder utformingen av en lokal overskuddsfordeling.



Bellona ble etablert 16. juni 1986, og er en uavhengig, ideell miljøstiftelse. **Bellona** har som formål å begrense klimaendringer, hindre forurensning, og arbeide for økt økologisk forståelse og vern av natur, miljø og helse. **Bellona** har 65 medarbeidere og er etablert i Oslo, Brussel, Murmansk, St.Petersburg.

www.bellona.no