

Hvordan ivareta natur- og friluftslivsverdier i konsesjonssystemet for vindkraft på land

Vi viser til regjeringens varslede gjennomgang av konsesjonsprosessen for vindkraft på land. Regjeringen har sagt at natur- og miljøhensynene skal tillegges mer vekt i konsesjonsbehandlingen, men har foreløpig sagt lite om hvilke konkrete endringer av konsesjonsregelverket som vurderes. Selv om organisasjonene bak dette dokumentet har noen ulike nyanser i sine syn på vindkraft på land, deler vi vurderingene av hvordan konsesjonssystemet må videreutvikles. Våre organisasjoner står også samlet om at regjeringen nå har ansvar for å etterleve ambisjonen om en full gjennomgang av konsesjonsregimet.

Dette dokumentet gjør først rede for grunnleggende forutsetninger for et velfungerende konsesjonssystem, og anbefalinger til hvilke prosesser som bør settes i gang. Deretter følger en gjennomgang av de fem trinnene i beslutningsprosessen som alle vindkraftprosjekter skal gjennom (hentet fra NVE). Etter hvert trinn presenterer vi våre krav til hvordan konsesjonssystemet på hvert enkelt punkt kan forbedres og styrkes.

Våre hovedkrav er:

1. Natur- og friluftslivsverdier må tillegges vesentlig større vekt enn i dag.
2. Det er helt nødvendig å skjerpe kravene til de miljøfaglige utredningene som gjennomføres i forbindelse med planlegging av vindkraftanlegg. Det trengs tydeligere retningslinjer og må settes høyere krav til omfang og kvalitet. Det er ikke nok å bruke eksisterende kunnskap, som ofte er utdatert og tilfeldig innhentet.
3. Krav om todelt konsesjonsvedtak som sikrer en likeverdig ansvarsfordeling mellom energimyndighetene og miljømyndighetene, der miljømyndighetenes anbefalinger i konsesjonssaker tillegges større vekt enn i dag.
4. Energiloven trenger en hjemmel for tidlig avslag til vindkraftprosjekter. Hjemmelen må være basert på tydelige kriterier til effektiv saksbehandling, forutsigbarhet, bærekraftig arealutvikling, og ha til hensikt å ivareta viktige natur-, landskaps- og friluftslivsområder.
5. Konsesjonstillatelser for vind bør ha samme varighet som vannkraft jf. vannressursloven § 27. Vindkraftkonsesjoner bør også bortfalle dersom arbeidet ikke er satt igangsatt senest tre år etter at den ble gitt. Det samme gjelder hvis arbeidet deretter blir innstilt i mer enn to år. Myndighetene bør kunne forlenge fristen én gang med inntil tre nye år, men

forlengelser skal ikke gjøres rutinemessig. Ved utsatt idriftsettelse skal tiltakshaver være pliktig til å foreta ny konsekvensutredning.

6. Medvirkningsprosesser må styrkes jf. bestemmelsene i plan- og bygningsloven, Europeiske landskapskonvensjonen, Århus-konvensjonen, Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), Espoo-konvensjonen og ILO-konvensjonen.

Grunnleggende forutsetninger for et velfungerende konsesjonssystem

Eventuell videre vindkraftutbygging må basere seg på en sammenstilling av alternativer til vindkraftutbygging på land, som også ser energipolitikken i en bredere samfunnsøkonomisk sammenheng, hvor blant annet ivaretagelse av klima, naturmangfold og landarealer vektet i et totalregnskap. Vi etterlyser en helhetlig strategi som beskriver nasjonale og regionale mål for hvor mye kraft vi skal bygge ut i form av arealkrevende energiproduksjon som vann- og vindkraft sett i forhold til antatt framtidig energibehov og potensial for kostnadseffektive spare- og energieffektiviseringstiltak.

Uklare og utdaterte nasjonale føringer for etablering av vindkraftanlegg utgjør en betydelig belastning for lokalsamfunn og politikere. Utbyggere er i stor grad avhengig av kommunens innstilling til utbyggingsplanene. Finansielle avtaler mellom utbygger, kommune og grunneiere kan skape store bruker- og interessekonflikter. Manglende retningslinjer for hvordan kontakten mellom utbygger, kommune og grunneier skal foregå, resulterer i at innledende prosesser ikke foregår med tilstrekkelig grad av åpenhet og forutsigbarhet. En annen utfordring er at ikke alle kommuner har gode systemer for innhenting av kunnskap og synspunkter fra frivillige organisasjoner, eller at slike organisasjoner ikke har lokallag med gode kommunekontakter.

Det kan være vanskelig fra et lokalt perspektiv å forstå omfanget og konsekvensene av vindkraftutbyggingen. Når rapporter som EVAPLAN 2008 trekker frem manglende miljøfaglig kompetanse som en av grunnene til at kommunene i for liten grad ivaretar natur- og klimahensyn, er det problematisk at finansielle goder potensielt kan overskygge utbyggingens omfattende negative konsekvenser for natur.

Krav til oppfølging:

1. Det bør settes tydelige energipolitiske målsetninger som sammenstiller behovet for ytterligere vindkraftutbygging sett i forhold til antatt framtidig energibehov og potensial for kostnadseffektive spare- og energieffektiviseringstiltak.

2. Energiplanlegging må foregå med mål om å sikre intakte økosystem, biologisk mangfold, ivareta sammenhengende inngrepsfrie naturområder, landskapsøkologi og geologisk mangfold for fremtiden - som igjen er med på å sikre at vi møter kravene etter nasjonal rett og internasjonale konvensjoner.
3. Anbefalingene fra EVAPLAN må følges opp. Sammenhengen og konsistensen i plansystemet må styrkes. Utfordringene oppstår primært der hvor det er mangelfulle koblinger til plan- og bygningsloven, for eksempel som ved tiltak etter energiloven. Det må legges frem et lovforslag for å styrke samordningen mellom planer etter plan- og bygningsloven og tiltak etter energiloven.
4. Olje- og energidepartementet (OED) har varslet at de ønsker at fylkeskommunen skal konsulteres tettere i vindkraftsaker. For å unngå at de regionale planene blir like konfliktfylte som Nasjonal ramme, mener vi at metodikken, standardene og kunnskapsgrunnlaget må forbedres. Det må utarbeides klare rettslige krav i plan- og bygningsloven for utarbeiding av regionale planer for fornybar energi (herunder vindkraft, vannkraft, solenergi m.m.) og energieffektivisering. I utarbeidelse av plan må det gjennomføres konsekvensutredning og det må legges opp til offentlige medvirkningsprosesser. Hensikten med regionale planer må være at våre energisystem tar hensyn til en bærekraftig arealutvikling og baserer seg på prinsippene for økosystembasert forvaltning.
5. Det bør settes krav til alle kommuner om å innføre arealregnskap. Slike regnskap vil være en del av kunnskapsgrunnlaget om status for den aktuelle kommunens natur. Arealregnskapet vil være et utgangspunkt for en plan for arealbruk, både områder aktuelle for utbygging, og områder bestående av naturtyper hvor det ikke skal foregå utbygging eller andre arealendringer. Alle vindkraftkonsesjoner må forholde seg til kommunens arealregnskap og avveininger mellom arealbruk kontra økosystemtjenester, økologisk tilstand, naturmangfold, friluftsliv eller manglende kartlegging.
6. Konesjonsbehandlingen bør legge til grunn en økosystemtilnærming iht. naturmangfoldlovens §10. Tiltakets påvirkning på et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet vil bli utsatt for, f.eks. sett i forhold til kommunens arealregnskap og allerede gjennomførte tyngre, tekniske inngrep.

7. Dokumentet «Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg» fra Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet, T-1458/2007, er utdatert. Retningslinjene må fornyes og oppdateres med vekt på god kommunikasjon om hvordan de ulike temaene i kunnskapsgrunnet vil bli vektlagt i fremtidige konsesjonsprosesser, og en tydelig fremstilling av de ulike trinnene i konsesjonsprosessen, krav til de ulike fasene, kontaktetablering mellom utbyggere, kommune og grunneiere og medvirkning.
- Det bør innføres krav om at utbygger som hovedregel må søke avklaring med kommune, kommunestyret og avklaring etter kommunale planer, før de kontakter grunneiere.
 - Det bør innføres krav om oppstartsmøte før melding utformes. Her kan kommune, grunneiere, aktuelle organisasjoner og evt. andre aktuelle aktører delta for å avklare forhold knyttet til kommunale planer, naturmangfold, friluftsliv, interessekonflikter og status for aktuelt område mht. kunnskapsmangler.
 - På samme måte som T-1458/2007 var gjenstand for en offentlig høring, mener vi at en oppdatering av disse retningslinjene må bli gjenstand for en offentlig høring.
 - Veilederen må være rettet mot allmennheten, kommuner, utbyggere, utredningsansvarlige og næringer. Oppdaterte retningslinjer, veiledere, rapporter, kunnskapsgrunnlag og informasjonsskriv må være samlet og systematisert på ett sted på NVEs hjemmesider, slik at det er lett for brukerne å orientere seg om hva som legges til grunn i konsesjonsprosessen.
8. Det må introduseres en rettslig hjemmel for tidlig avslag i energiloven. Det er behov for bedre utsilingsrutiner i tidlig fase og utvikling av klare prioriteringskriterier for ivaretagelse av verdifulle natur-, landskaps- og friluftslivsområder. Vi etterlyser departementets varslede lovforslag om tidlig avslag i energimeldingen fra 2016.
- Tematiske konfliktvurderinger av meldte og konsesjonssøkte vindkraftverk (TKV, verdi A-E) må tillegges betydelig større vekt og benyttes som en ressurseffektiv grovsortering av gode og dårlige prosjekter.
9. Et velfungerende konsesjonssystem – som tar hensyn til en bærekraftig arealutvikling og hensynet til en økosystembasert tilnærming – er avhengig av at det foreligger nødvendig kunnskap. Vi forutsetter at:

- Prosessen med supplerende vern fullføres med sikte på sikre en representativ verneplan og hensynet til sammenheng mellom verneområder.
- Det utvikles helhetlige forvaltningsplaner for norsk natur.
- Det etableres en tidsplan og settes av tilstrekkelig med midler til å sikre at vi får på plass den nødvendige kunnskapen for å ta gode beslutninger og sikre verdifulle natur-, landskaps- og friluftslivsområder.

10. Energiloven § 10-4 setter en for snever adgang til omgjøring, og gir ikke en tilstrekkelig rettsikkerhet for allmenne interesser. Våre organisasjoner har forståelse for at utbygger har behov for en stor grad av forutsigbarhet, men mener at adgangen til å omgjøre en konsesjon og fastsatte vilkår må kunne være mer omfattende når prosjektet fremdeles er til behandling i MTA- og detaljplanfasen. Det vil styrke rettsikkerheten for allmenne interesser når saksbehandlingen formelt ikke er endelig avsluttet. Vi anbefaler at det fremmes et lovforslag som åpner for en sikkerhetsventil i energiloven. Denne skal sikre at vesentlig ny kunnskap om virkninger for allmenne interesser gir adgang til å fastsette nye vilkår for å avbøte negative virkninger, men også adgang til å trekke konsesjonen tilbake i de tilfellene hvor det dokumenteres vesentlige negative virkninger for allmenne interesser.

11. Vi er kjent med at Olje- og energidepartementet også arbeider med en vurdering av regelverket som inngår i «Ren energipakke». Arbeidet med «ren energipakke» har relevans for arbeidet med gjennomgangen av konsesjonssystemet.

- Dersom departementet vurderer at gjennomføringen av direktiv 2018/2001 vil utløse et større utbyggingsvolum av fornybar energi i Norge, vil vi anbefale at det gjennomføres en natur- og miljøkonsekvensutredning som del av prosessen. Vi mener derfor at det må legges en strategisk konsekvensutredning til grunn før det settes et nasjonalt mål for et eventuelt norsk bidrag under direktiv 2018/2001.
- En eventuell beslutning om fastsettelse av nye fornybarmål under direktivet bør også vurderes i forhold til det miljørettslige prinsippene etter naturmangfoldloven og forpliktelser etter det strategiske konsekvensutredningsdirektivet (direktiv 2001/42/EF), som er gjennomført i norsk rett. I en strategisk konsekvensutredning bør det også utredes hvordan et norsk mål innen energieffektivisering kan bidra til gjennomføringen av direktiv 2018/2002.

Saksbehandling

Utbyggere av vindkraftverk må søke om konsesjon fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Det er NVE som gir tillatelse til bygging, men saken kan klages inn til Olje- og energidepartementet, som i så fall tar en endelig beslutning. Kommuner og fylkeskommuner kan uttale seg i saken, men tar ikke den endelige beslutningen og kan ikke legge ned veto ettersom konsesjonsprosessen opererer innenfor en sektorlov (energiloven) som gis forrang foran plan og bygningsloven. Dette innebærer at kommunen som planmyndighet på mange måter tilsidesettes i planer om vindkraftutbygging, selv om utbyggingene i høy grad berører viktige lokale- og regionale arealinteresser. Det tillegges imidlertid stor vekt på kommunenes holdning til eventuell utbygging av vindkraftverk. I praksis har kommunene en «*uformell veto*rett» i slike saker, men mange kommuner er ikke klar over dette, ifølge en rapport fra Fridtjof Nansens Institutt¹.

Konsesjonsbehandling av vindkraftutbygging

Alle vindkraftprosjekter skal gjennom en beslutningsprosess på fem trinn (1-5 er gjengivelser fra NVEs nettsider)².

Trinn 1 - Melding og høring:

Alle vindkraftsaker der installert effekt vil overstige 10 MW skal meldes etter forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Hovedformålet med meldingsfasen er derfor å fastsette et konsekvensutredningsprogram, det vil si et program som beskriver hvilke fagtemaer som skal utredes i forbindelse med den aktuelle søknaden. Meldingen skal inneholde et forslag til hvilke temaer som bør utredes. Når NVE har mottatt meldingen sendes den på høring, med 6 ukers høringsfrist.

¹ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629618306042>

² <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/?ref=mainmenu>

Krav til oppfølging:

1. Konesjonsmyndighet må innføre rutiner som sikrer god dialog med tiltakshaver, kommunale, regionale, andre relevante offentlige aktører og natur- og friluftslivsorganisasjoner, før arbeidet med utredninger og søknad starter. Tidlig dialog skal sikre at søknaden og utredningen bygger på tilgjengelig- og eventuell ny beslutningsrelevant kunnskap.
 - Dette kravet er basert på Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi som viser at den tidlige dialogen kan være mangelfull (Dokument 3:5 (2012-2014)).
 - Medvirkningsprosessene og åpenhet må styrkes iht. bestemmelsene forankret i plan- og bygningsloven (ref. KMD-veileder)³, samt Norges internasjonale forpliktelser på området; Europeiske landskapskonvensjonen, Århus-konvensjonen, Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), Espoo-konvensjonen ILO-konvensjonen.
 - Minstestandard for meldinger. Klarere krav til innhold i melding og standardisering av utredningsprogram, f.eks. krav til beskrivelse av prosjektet, fokus på tema med beslutningsrelevans, sjekklister for beskrivelse av konflikt og utfordringer, kartleggingskrav (årstid, tidsbruk), krav til felt- og kartleggingsmetoder, vurdering av kunnskapsgrunnlaget og usikkerhet, krav til utsjekk av offentlige databaser, krav til kontakt med regionale statlige miljømyndigheter for utsjekk av sensitive data, radarundersøkelser ved trekkområder for fugl og flaggermus m.m. Krav til eksplisitt begrunnelse når et tema ikke blir ansett som relevant for prosjektet.

Trinn 2 - Konsekvensutredning – høring:

Etter at meldingen har vært på høring fastsetter NVE et konsekvensutredningsprogram (KU-program). Tiltakshaver er ansvarlig for at de tekniske og faglige utredningene som er fastsatt i KU-programmet blir gjennomført. Tiltakshaver kan i dag selv velge hvem som skal utføre de faglige utredningene, men de aktuelle personene må være faglig kvalifiserte og ha faglig integritet.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf

Krav til oppfølging:

1. Naturen må bli vektlagt langt sterkere og skal ha verdi (jf. økosystemtjenester- og funksjoner, biologisk mangfold og friluftslivsverdier). Den politiske vektingen foretar NVE og OED i slutfasen, men riktig kartlegging og verdisetting må sikres gjennom langt strengere krav til konsekvensutredninger og kunnskapsgrunnlaget om effektene på natur- og friluftslivsverdier. Vi krever følgende innstramminger i kravene til konsekvensutredninger;
 - Klarere kriterier for hva som er tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Eventuell usikkerhet må synliggjøres i beslutningsgrunnlaget.
 - Konkrete krav til kompetanse hos kartlegger, kartleggingskrav (tidsbruk i felt, årstid), og felt- og kartleggingsmetoder som sikrer tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Dette bør tydeliggjøres i et system som legger fram hvilke metoder som skal følges og hvordan, og det må kreves at kartleggere følger disse metodene. Kartleggere og utredere må ha kompetanse til å utføre egnede undersøkelser for alle relevante deler av økosystemet, inkludert flora/naturtyper (også moser og lav), fugl (også fugletrekk), gnagere/smådyr, flaggermus, insekter, amfibier og rovdyr. Undersøkelsene og rapportene fra disse bør i størst mulig grad være standardiserte, men bør i tillegg åpne for fagpersonens egen vurdering. I utviklingen av dette systemet bør både fagpersoner og organisasjoner benyttes.
 - Kvalitetssikring av naturkartlegginger må gjennomføres etter et fagfellevurderingssystem. Det er behov for en økt grad av profesjonalisering og samarbeid med relevante utdanningsinstitusjoner i utvikling av sertifiseringssystem for personell som skal utføre kartlegginger i forbindelse med konsekvensutredninger.
 - Krav til tiltakshaver om å søke faglig råd hos miljøfaglige myndigheter i forbindelse med utførelse av naturkartlegginger.

2. Systemet med konsekvensutredninger må utvikles ved at miljøfaglige myndigheter får en styrket rolle i fastsettelse av utredningsprogram, gjennomføring av kartleggingskrav, krav til utredningsomfang og innhenting av naturkartleggere i forbindelse med konsekvensutredninger.

3. Det må lages veileder for KU tilknyttet vindkraftverk slik man har for småkraftverk. En slik veileder krever at prosjektet allerede fra starten er godt planlagt, og at det er godt beskrevet i søknaden.
4. Vi ber Olje- og energidepartementet, i samarbeid med berørte departement, om å øke kunnskapsgrunnlaget på metoder for verdsetting av naturverdier, slik at disse kan anvendes som beslutningsgrunnlag i konsesjonsprosesser. Vi viser til at dette inngår som regjeringens intensjoner i forbindelse med naturmangfoldmeldingen. Vi anser dette som en relevant del av kunnskapsgrunnlaget og som et relevant metodisk verktøy i fremtidig konsesjonsbehandling og i vurderingen av tyngre, energitekniske naturinngrep.
5. Dersom det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger utbyggingen kan ha for naturmiljøet, skal vesentlig skade på naturmangfoldet unngås jf. føre-var-prinsippet (naturmangfoldloven § 9).
6. Utbygger må alltid gjøre rede for hvordan den generelle aktsomhetsplikten er ivaretatt, en vurdering av beste tilgjengelige teknologi, og hensynet til miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, jf. naturmangfoldloven §§ 6 og 12.
7. Det skal alltid gjøres en vurdering av virkninger for andre viktige samfunnsinteresser. I områder med samiske interesser skal det legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, jf. naturmangfoldloven § 14.
8. Tematiske konfliktvurderinger av meldte og konsesjonssøkte vindkraftverk (TKV, verdi A-E) må tillegges betydelig større vekt. Slik tidlig grovsortering av gode og dårlige prosjekter er en ressurseffektiv og smart måte å drive forvaltning på.
9. Det må innføres bestemmelser som sikrer kostnadsdekning for undersøkelser utført i konsesjons- og saksprosesser i andre sektorlover, tilsvarende vassdragsreguleringsloven § 13 «*Utgifter til nødvendig bistand*». *Etter denne bestemmelsen skal «Søkeren i rimelig utstrekning erstatte utgifter som grunneiere, rettighetshavere, kommuner og andre interesserte har hatt til nødvendig juridisk og annen sakkyndig hjelp, og som er påløpt etter at en søknad er sendt eller melding er lagt ut til offentlig ettersyn etter plan- og bygningsloven § 14-2».*

Trinn 3 – Søknad:

Etter at konsekvensutredningene er gjennomført, må tiltakshaver utarbeide en søknad om konsesjon for vindkraftverket. Søknaden skal inneholde en nærmere beskrivelse av prosjektet og de resultatene konsekvensutredningene har avdekket. Når NVE har mottatt søknaden og gjennomførte konsekvensutredninger, sendes dokumentene på høring til aktuelle hørings- og orienteringsinstanser. I løpet av høringsperioden arrangerer NVE et åpent møte. Etter at alle høringsuttalelser er gjennomgått, foretar NVE en befaring av det omsøkte planområdet.

Krav til oppfølging:

1. Det må stilles oppdaterte krav til søknadsinnhold på grunnlag av konsekvensutredningsforskriften og nasjonale retningslinjer for vindkraftprosjekt. Søknadene må standardiseres med et klart fokus på kommunikasjon av beslutningsrelevant dokumentasjon fra konsekvensutredningene.
2. Plankart for vindkraftprosjekter bør utformes etter en felles standard og klare krav.

Trinn 4 – Vedtak:

På bakgrunn av søknaden, konsekvensutredninger, innkomne merknader og NVEs fagkunnskap om vindkraft kan NVE foreta en helhetlig vurdering av saken og fatte vedtak. Utfallet i saken blir altså enten et "ja", eller et "nei". Vurderingene som NVE legger til grunn presenteres i et eget dokument, kalt "bakgrunn for vedtak".

Krav til oppfølging:

1. Krav om todelt konsesjonsvedtak som sikrer en likeverdig ansvarsfordeling mellom energimyndighetene og miljømyndighetene. En todelt saksbehandling av konsesjon kan følge praksisen i forurensningssaker, hvor miljømyndighetene gir konsesjon til naturinngrep og annen myndighet gir industri-konsesjon.
2. Krav om sterkere vektning av natur- og friluftslivsverdier i sluttfasen hos NVE og OED. Denne vektningen må bli mer forutsigbar og transparent, og det må gå klart frem av konsesjonsvedtaket og den samlede vurderingen hva som er vektlagt i avveien mellom hensynet til miljøverdier, økonomi og samfunnsnytte:

- Hvordan avveies inngrepene ift. kommunens kunnskapsgrunnlag om status for egen natur jf. kommunens arealregnskap?
 - Hvilken «verdi» gis urørt natur? Truede arter? Friluftsliv?
 - Hva gjør at funn av hubro i ett område betyr full stans i planene et sted, men ikke et annet sted?
 - Hva betyr det at «fordelene utvilsomt er større enn ulempene» ved utbygging?
3. Det må gjøres en konkret vurdering i konsesjonsbeslutningen av om det er realistisk å kunne tilbakeføre et område etter nedleggelse av vindkraftanlegget, og kostnader må estimeres og synliggjøres. Konsesjon forutsetter at det stilles garanti for opprydning og restaurering av naturen ved nedleggelse.
4. Søknader om anlegg i store inngrepsfrie naturområder (INON) bør avslås.
- INON-områder er spesielt viktig for arter som er sårbare for forstyrrelser og fragmentering av leveområder. INON er også viktige friluftslivsområder. Selv om INON ikke er et dekkende redskap for å måle tapet av viktige naturområder, forteller de oss mye om omfanget av inngrep.
5. Konsesjonsbehandlingen må blant annet legge til grunn en økosystemtilnærming i henhold til naturmangfoldlovens § 10. Dette innebærer at tiltakets påvirkning på et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet vil bli utsatt for. Vurderingen må framgå av vedtaket i konsesjonssaken.

Trinn 5 – Klagebehandling:

NVEs vedtak kan påklages av parter i saken og andre med rettslig klageinteresse innen tre uker fra underretningen er kommet frem. Klagen skal stiles til Olje- og energidepartementet og sendes til NVE. NVE vil vurdere om klagen inneholder nye opplysninger som gir grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket. Dersom NVE velger å opprettholde vedtaket, oversendes klagen til Olje- og energidepartementet for behandling.

Krav til oppfølging:

1. Krav om likeverdig ansvarsfordeling mellom energimyndighetene og miljømyndighetene i klagebehandlingen.

- Ettersom energisaker alltid vil ha innvirkning på natur og friluftsliv behøver vi en mer likeverdig avveining mellom produksjon av ny energi og best mulig beskyttelse av natur, miljø og friluftsliv.

Trinn 6 – Oppfølging av innvilget konsesjon:

Før tiltakshaver kan starte byggingen må NVE ved Miljøtilsynet godkjenne miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) og detaljplan for prosjektet. MTA-planen skal beskrive hvordan anlegget skal bygges innenfor den konsesjonen som er gitt og hvordan miljøhensyn som er kommet frem i konsesjonsprosessen skal ivaretas. Planen skal omfatte anlegget og alle hjelpeanlegg som anleggsveier, masseuttak, massedeponier, riggplasser og utforming av tekniske inngrep.

Dersom MTA inneholder vesentlige endringer i konsesjonsgitte hoved- eller hjelpeanlegg, eller at det er planlagt nye slike anlegg, vil dette normalt utløse behov for nytt konsesjons- og eventuelt ekspropriasjonsvedtak med tilhørende høring av planene⁴.

Krav til oppfølging:

1. Utgangspunktet for gitt konsesjon skal bygge på en vurdering av de samlede fordeler og ulemper ved omsøkt tiltak, og dersom det forekommer endringer i ettertid som påvirker natur- og friluftslivsverdier, må det være en automatikk i at det kreves nye interesseavveininger, nye høring og eventuelt ny konsesjon.
 - Tillatelse til oppstart av anleggsvirksomhet skal ikke gis før alle lovpålagte naturundersøkelser er gjort, vurdert og tatt hensyn til, og til eventuelle klager er ferdigbehandlet.
 - NOU 2019:5 om ny forvaltningslov foreslår nye bestemmelser som blant annet taler for å lovfeste en begrenset plikt til å beslutte «utsatt iverksetting» i klagesaker der gjennomføring er irreversibel. I merknadene til denne bestemmelsen bør det presiseres at i spørsmål om natur- og omfattende arealinngrep må hovedregelen være at det er «utsatt iverksetting» ved forvaltningsklage.
 - Krav til størrelse på vindturbiner, omfanget av veisystemet og arealinngrep må flyttes til konsesjonsfasen. Det er behov for større grad av forutsigbarhet.

⁴ http://publikasjoner.nve.no/veileder/2011/veileder2011_06.pdf

Utbygger er i dagens praksis bare bundet av ytre arealgrenser og maksimal tillatt installert effekt. Denne fleksibiliteten viser seg i mange tilfeller å skape en uforutsigbarhet ovenfor kommunen og berørte interesser ved at det forekommer teknologiendringer (høyde på vindturbiner, annet veisystem og størrelse på rotorblad) som også kan endre lokalitetene for oppstillingsplassene på bakgrunn av nye produksjonsprognoser. Flexibiliteten i konsesjonssøknaden kan medføre at utbyggingen av vindkraft kan bli vesentlig forandret i forhold til konsesjonsvilkårene i kort tid før første spadetak settes i jorda.

- Strengere krav til nye kartlegginger når MTA-planene legges frem.
 - Konsekvensene av ny kunnskap og ønske om endringer (høyere turbiner, større rotorblad, endret plassering, annet veisystem, osv.) ift. anleggskonsesjon skal kunne være grunnlag for at endringer ikke godtas.
 - Endringer som blir beskrevet i MTA-planen skal være et utgangspunkt for nye interesseavveininger (vurdering av ny konsekvensutredning), nye høringer og eventuelt ny/avslag på konsesjon.
- Både kommune og tiltakshaver har ansvaret for å sikre langt bedre medvirknings- og involveringsprosesser av aktuelle aktører gjennom nye høringsrunder når MTA-planen beskriver endringer ift. konsesjonsvedtaket.

2. Behov for en konsekvent tidsfrist på idriftsettelse i løpet av tre år etter gitt konsesjon.

- Gjentatte utsettelse innebærer en uthuling av konsesjonsprosessen og de hensynene den skal representere. Det er derfor avgjørende at det ikke skal være noen automatikk i at man skal få utsatte frister for idriftsettelse.
- Konsesjonstillatelser for vind bør ha samme varighet som vannkraft jf. vannressursloven § 27. Vindkraftkonsesjoner bør også bortfalle dersom arbeidet ikke er satt igangsatt senest tre år etter at den ble gitt. Det samme gjelder hvis arbeidet deretter blir innstilt i mer enn to år. Myndighetene bør kunne forlenge fristen én gang med inntil tre nye år, men forlengelser skal ikke gjøres rutinemessig. Ved utsatt idriftsettelse skal tiltakshaver være pliktig til å foreta ny konsekvensutredning.
- Bestemmelsen om aktualitet og oppdatert kunnskap ved konsekvensutredningen finner vi i gjeldende konsekvensutredningsforskrift §28: *Hvis det går for lang tid før gjennomført høring av konsekvensutredningen til tidspunkt for endelig vedtak, skal ansvarlig myndighet forvise seg om at oppdatert kunnskap legges til*

grunn for sluttbehandling av saken, jf. § 29. Hva «lang tid» innebærer fremgår ikke av dagens regelverk. Jf. bestemmelsene i vannressursloven § 27, mener vi tiltakshaver må være pliktig til å sende melding og eventuelt foreta konsekvensutredning på ny hvis tiltaket ikke er påbegynt innen tre år etter at søknad om prosjekt er godkjent.

- Utdaterte konsekvensutredninger er en problemstilling ved mange allerede gitte konsesjoner som har blitt «innhentet» av ny kunnskap og nye metoder. Eksempel: Andmyran vindkraftanlegg med konsesjonstillatelse i 2006, fikk september 2019 utsatt idriftsettelse til 31.12.2021. Her er den 15 år gamle konsekvensutredningen lagt til grunne for flere utsatte frister på idriftsettelse, til tross for ny kunnskap om myrens viktighet for biologisk mangfold og CO2-lagring.

3. Foreligger det ny kunnskap og dokumentasjon på at skadene på natur og klima blir langt større enn de vurderingene som ble gjort da konsesjon ble gitt skal NVE vurdere disse forholdene opp mot Energilovens § 10-3, Overtredelse av vilkår og pålegg, fjerde avsnitt: *Dersom konsesjoner er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning, eller konsesjonæren overtrer denne lov eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven, kan konsesjonen trekkes tilbake.*

Avvikling av vindkraftanlegg

Energilovforskriften lister opp en del plikter for konsesjon for elektriske anlegg i § 3-5. Avvikling av vindkraftanlegg med konsesjon etter energiloven § 3-1 skal skjes gjennom tillatelse fra NVE. Videre sier § 3-5, punkt D; «Ved nedleggelse plikter den tidligere konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegg og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand». Ved nedlegging av et vindkraftverk må konsesjonær lage et forslag til hvordan nedleggingen og tilbakeføringen skal skje. Dette forslaget vil bli sendt på høring til kommunen, grunneiere og andre interessenter som berøres av nedleggingen, før NVE treffer vedtak/godkjenner hvordan nedleggingen skal skje. Et slikt vedtak kan påklages til OED. Ingen norske vindkraftverk har foreløpig blitt foreslått nedlagt, og vi har derfor ennå ikke hatt slike saker til behandling.

Innen det 12. driftsåret må konsesjonæren gi Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) et konkret forslag til garantistillelse som sikrer at kostnadene dekkes for å fjerne vindturbinene og rydde opp området. Dette forutsetter imidlertid at eieren har penger nok til å dekke utgiftene. I

Sverige er regelverket strengere ved at garantien for oppryddingen av vindkraftanlegg i sin helhet må stilles før anlegget bygges.

Krav til oppfølging:

1. Utgangspunktet for tilbakeføring av anleggsområde til naturlig tilstand skal følge prinsippet om at forurensere betaler jf. Forurensingsloven.
2. Regelverket må strammes inn slik at sikkerheten for oppryddingen av vindturbinene i sin helhet må stilles før vindturbinene bygges. Dagens regelverk gir ingen garanti for at eieren rydder opp. Går eieren konkurs før 12 år er gått, vil vertskommune og lokalsamfunn bli sittende igjen med regningen.
 - Mulig å stille krav om bankgaranti eller sperret bankkonto før anlegget påbegynnes. Garantien kan f.eks. omhandle en beregnet sum per turbin, oppstillingsplass, veier, transformatoranlegg og sanering av nettanlegg m.m.
 - Uten sikkerhetsstillelse skal konsesjonen kunne trekkes tilbake.
3. Restaureringen av vindkraftområder må basere seg på nyeste kunnskap om miljødesign slik at naturen kan tilbakeføres på best mulig måte.
4. En vurdering av miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder skal legges til grunn, jf. naturmangfoldloven § 12.
5. Det må inngås en tilbakeføringsavtale ved godkjenning av MTA med detaljplan.

Forlengelse av konsesjonsdrift for vindkraftanlegg

Vi ber departementet vurdere å fastsette klare saksbehandlingsregler ved forlengelse av konsesjon. Vi mener at forlengelse av konsesjon alltid må på høring og det må foretas en ny miljøfaglig vurdering av vindkraftverkets konsekvenser før forlengelser kan gis.

Miljøinformasjonsloven og prosjektspesifikke data

NVEs konsesjonsdatabase og vindkraftdatabase gir i dag tilgang på et begrenset sett av opplysninger for de enkelte prosjektene. Det foreligger i dag opplysninger om stadium og

fremdrift. Det er mye å hente på en bedre fremstilling og tilrettelegging av data om etablerte vindkraftverk.

Krav til oppfølging:

1. NVEs konsesjonsdatabase må videreutvikles. Konsesjonsvarighet, data for anleggskonsesjon, frist for idriftsettelse og fristforlengelse av konsesjon bør gjøres lettere tilgjengelig.
2. NVEs vindkraftdatabase må videreutvikles. Det er viktig at miljø- og naturpåvirkning blir systematisert: antall turbiner, arealbeslag, areal planområde, areal influensområde, areal for støysoner utenfor planområdet, veistandarder, eierskap, tilgjengelige data om for- og etterundersøkelser, informasjon om garantistillelse, informasjon om støymålinger o.l. Informasjon om særskilte vilkår for konsesjon bør fremheves.
3. NVE offentliggjør et miljøtilsynsregister på sine hjemmesider. Utbygger rapporterer her data fra internkontroller, og data fra Miljøtilsynets undersøkelser og anmerkninger offentliggjøres.