



WWF Verdens naturfond
Postboks 6784 – St. Olavs plass
0130 Oslo
Org.nr.: 952330071MVA
Tlf: 22 03 65 00
post@wwf.no
www.wwf.no
facebook.com/WWFVerdensnaturfond

Til Energidepartementet

Oslo, 19.04.2024

Høringsuttalelse fra WWF Verdens naturfond til EUs fornybardirektiv

WWF viser til Energidepartementets høring om EUs fornybardirektiv av 18. oktober 2023. Fornybardirektivet skal sette fart på omstillingen av det europeiske kraftsystemet slik at EU kan nå sine fornybarmål, og fremfører høye ambisjoner og en rekke tiltak for å øke produksjon og utnyttelse av fornybare energikilder. Under følger WWFs innspill til direktivet.

Sammendrag

For å nå klimamålene må omstillingstakten forsterkes betraktelig allerede innen 2030, samtidig som det tas miljø- og naturhensyn. Derfor trengs det en storstilt utbygging av fornybar energi, særlig vind- og solkraft, i tillegg til en massiv økning i energisparing og elektrifisering av oppvarming, transport og industri.

Mye av bakgrunnen for direktivet er EUs ambisiøse klimamål for 2030, 2040 og 2050, jf. "Klar for 55-pakken", og ønsket om å gjøre EU selvstendig fra importavhengigheten av gass i lys av krigen i Ukraina. For å gjøre EU uavhengig av fossil energi er det behov for å akselerere utfasingen av fossil energi, og sørge for en raskere utvikling av fornybar energi og elektrifisering. Det er både sikkerhetspolitiske fordeler, industrielle hensyn og klimapolitiske ansvar som ligger til grunn for behovet for denne omstillingen.

Infrastruktur for fornybar energi kan imidlertid ha store skadelige naturkonsekvenser dersom den plasseres uten hensyn til naturtyper og artsmangfold, og direktivets implementering av hurtigbehandling for søknader kan medføre store utfordringer for naturkartlegging, nødvendige miljøkonsekvensanalyser, folkelig medbestemmelse og god dialog med lokalsamfunn.

Hastigheten i omstillingen

WWF er positive til det økte ambisjonsnivået for fornybar energi, og mener at etterslepet for å innføre EUs regelverk er uheldig, både av hensyn til sammenhengen med norsk klimapolitikk og rammebetingelsene og forutsigbarheten for den norske fornybarnæringen. Det vil kreve en betydelig fornybar energiproduksjon for å fase ut all fossil energi i Europa, noe som er nødvendig for å nå klimamålene i 2050. Det bør derfor satses mer på energieffektiviserende tiltak som reduserer behovet for både fossile energikilder og arealbehovet for fornybar energi, og bestrebes å legge ut nok områder for fornybarproduksjon slik at klimamålene nås. Implementering av direktivet er viktig for å nå Norges nasjonale, europeiske og internasjonale klimaforpliktelser, og styrke våre ambisjoner om økt grønn verdiskaping.



Vi jobber for å stanse
naturødeleggelser og skape en
framtid der mennesker lever
i harmoni med naturen.
sammen for naturen wwf.no



Det er et stort politisk og juridisk etterslep med innføring av EUs regelverk i Norge, noe også EØS-utredningen påpeker. WWF mener at det er bekymringsfullt at Norge ikke klarer å holde takten med våre europeiske naboer i den omfattende omstillingen de står i. I tillegg mener WWF at Norge snarlig må bli en del av EUs sosiale klimafond.

Kjernen i EUs fornybardirektiv er å forenkle og øke tempoet i saksgangen for fornybare prosjekter (Artikkel 16a-e), noe som forplikter konsesjonsmyndigheten til å ha tilstrekkelige ressurser til å håndtere mengden søknader og tilhørende kriterier. WWF støtter presiseringene om raskere saksbehandling og målet om bedre kontakt med konsesjonsmyndigheten, gitt at en raskere saksgang ikke fører til reduserte hensyn til natur, friluftsliv og lokalbefolkning, men bygger på et bedre kunnskapsgrunnlag. Dette krever at miljømyndighetene gis nok ressurser til å delta grundig i saksbehandlingen, og mandat til å godkjenne konsesjon parallelt med NVE og ED.

For akselerasjonsområdene krever ikke direktivet prosjektspesifikk konsekvensutredning, bare en screeningprosess fra konsesjonsmyndigheten på 30-45 dager, avhengig av prosjektets karakter og størrelse. WWF er bekymret for at denne typen hurtigbehandling vil gi en dårligere saksbehandling, og at det kan være i strid med norske lover og forskrifter, jf. forvaltningsloven (kap. VI), energiloven (§ 2-1) og plan- og bygningsloven (§§5-4 til 5-6). En endring av disse lovbestemmelsene i tråd med direktivet vil kunne utfordre grunnleggende prinsipper for kartlegging av natur, plassering, og nødvendige avbøtende tiltak i området, og hvordan interessenter kan medvirke til at søknader om utbygging av fornybar energi blir godt belyst. Muligheten for ny konsekvensutredning av prosjektet ved oppdagelse av for stor påvirkning på naturmiljøet er ikke tilstrekkelig. Derfor er det nødvendig at Norge fortsatt krever en miljøkonsekvensanalyse (EIA) før utdeling av konsesjon, selv om direktivet ikke krever det.

NVE påpeker i sitt hørings svar at kravene om kortere tidsfrister og utpeking av akselerasjonsområder "(...) vil innebære en stor endring i konsesjonsbehandlingsprosessen", og at det tar tid å behandle slike saker uavhengig av om de ligger i et akselerasjonsområde eller ei. NVE påpeker at mye av tidsbruken i konsesjonsbehandlingen i Norge er "(...) velbegrunnede krav om saksbehandling, utredninger og høringer" og at kravene til grundige demokratiske prosesser og faglige vurderinger er nødvendig for å sikre kvaliteten på NVEs vedtak i saker med store interessemotsetninger. Vi støtter konsesjonsmyndigheten når de skriver at "Kravene er også sett som vesentlige for å sikre tillit og legitimitet til de beslutninger som fattes."

WWF gir betinget støtte til opprettelse av en ordning for økonomisk kompensasjon, og understreker at hensikt og innretningen på en slik ordning vil være helt avgjørende. Det må ikke innføres som et verktøy for enklere eller raskere saksbehandling, men være helt fristilt saksgangen og ha som mål å avbøte negative konsekvenser for naturmangfoldet ved utbygging. WWF anbefaler økonomisk kompensasjon som virkemiddel for arealnøytralitet, ved at en utbygging i natur utløser krav om et utbyggerbidrag som er stort nok til å finansiere restaurering av minst tilsvarende naturverdi et annet sted. Utbyggerbidraget bør kanaliseres gjennom et offentlig fond for naturrestaurering, som styres etter naturfaglige kriterier og prioriteringer, og hvor utbyggerne ikke har innflytelse over valg av og innretning på restaureringsprosjekter. Innføringen av en slik ordning må ikke unntas for fornybare prosjekter, heller ikke innenfor utpekte fokusarealer.

At fornybardirektivet stiller krav til strammere tidsfrister for konsesjonsbehandling må ikke gå på bekostning av medvirkning og dialog med lokale interesser. Økt og raskere utbygging av





fornybar energi vil kunne innebære betydelige utfordringer for urfolksrettigheter, det har erfaringer vist både i forbindelse med utbygging av vindkraft og vannkraft. Det er svært viktig at behandling av prosjekter følger lovbestemte prosesser for medvirkning. Dette er spesielt viktig i samiske områder med utvidet konsultasjonsplikt hvor FNs prinsipper om fritt og informert forhåndsamttykke (Free and prior informed consent) gjelder. De demokratiske lovbestemte prosessene som sikrer innspillmulighet og innsyn for sivilsamfunnet, og grundig utredning av kunnskapsgrunnlaget, må ivaretas.

WWF mener generelt at norske myndigheter burde innføre klarere frister, da prosesser som strekker seg over mange år blir vanskelige å følge for offentligheten. Det er viktig med en grundig prosess som innebærer høringer, folkemøter og grundige konsekvensutredninger, og med tydeligere saksbehandlingsfrister vil slike forberedelser og grundig saksbehandling være ekstra viktig for å unngå senere omgjøring av vedtak.

Både Norge og EU-land må ta tak i mangler i tillatelsesprosessen, særlig mangel på ressurser og mandat til naturkartlegging, miljøkonsekvensanalyser, og godkjenning av konsesjoner hos miljømyndigheter, svikt i arealplanlegging og utilstrekkelig involvering av interessenter. Samtidig, gitt behovet for å takle naturkrisen så vel som klimakrisen, kan ikke akselerasjonen av overgangen til 100% fornybar energi gå på bekostning av naturen, eller innebære en svekkelse av miljølovgivningen. Naturskader kan også øke klimagassutslippene, og derfor forverre klimakrisen ytterligere. Det må belyses at ivaretagelse og restaurering av natur er en viktig del av klimaløsningen.

Akselerasjonsområdene bør begrenses til fornybare energiteknologier som har forholdsmessig lave naturfotavtrykk, som kan etableres i områder med eksisterende infrastruktur som vind og sol, med strenge krav om å minimere dem. I tillegg er energieffektivisering helt avgjørende for å få nok fornybar energi for å fase ut den fossile energien, og for at den fornybare energien skal kunne utnyttes på den mest naturvennlige måten. Energieffektivisering og energisparing i bygg er den raskeste, mest miljøvennlige og minst konfliktfylte måten å få nok energi på. Vi ber om at regjeringen øker tempoet betraktelig i EØS-prosessene og i nasjonalt regelverksarbeid for å implementere Energieffektiviseringsdirektivet og bygningsenergidirektivet så snart som mulig.

Kartlegging av områder for fornybar energi

Fornybardirektivet innfører et nytt system med kartlegging og prioritering av utbygging av fornybar energi (Artikkel 15a-e), der medlemslandene skal kartlegge og rapportere på tilgjengelig areal til havs og på land som kan brukes til fornybar energiproduksjon. Det skal også kartlegges bruk av fleksibilitet, energiinfrastruktur og lagring, og utpekes "akselerasjonsområder" for raskere saksgang. WWF støtter innføring av akselerasjonsområder og helhetlig planlegging for fornybar energi og energisparing, forutsatt at dette skjer gjennom nøye kartlegging av natur, og styrer konsesjoner til områder med eksisterende infrastruktur og lave natur- og friluftlivsverdier. Det vil kunne gi en bedre helhetlig planlegging og forutsigbarhet når det gjelder fornybarproduksjon for å oppnå klimamålene, og en bedre oversikt over hvilken miks av energislag og plassering som vi bør bruke for å få minst mulig samlet naturavtrykk.

For områder til havs er det helt nødvendig at områder identifiseres og koordineres gjennom en helhetlig marin arealplanlegging i forvaltningsplanene for norske havområder, og dermed følger EUs Marine Spatial Planning Direktiv, (MSP-direktivet).





WWF mener det er noen avgjørende lærdommer fra prosessen med nasjonal ramme for vindkraft på land i Norge som bør tas i betraktning når akselerasjonsområdene skal komme på plass:

1. Dersom områdene er store geografiske områder og med stor naturverdi, vil det kunne skape en massiv offentlig motstand som kan føre til at ny fornybarproduksjon blir utsatt/hindret.
2. Det er vanskelig å sørge for at natur/miljø vektet tungt nok i disse planene.
3. Mangelfullt datagrunnlag om natur og biomangfold gjør at kartgrunnlaget blir for dårlig til å kunne lage et kart som gir detaljert nok informasjon til å trekke de nødvendige kartavgrensningene.

Direktivet peker på grå arealer (forringete arealer og arealer der inngrep allerede har blitt foretatt) som mulige akselerasjonsområder (Artikkel 15c (1)). WWF støtter en prioritering av områder som allerede er nedbygget for nye fornybarprosjekter, og vil peke på behovet for å også her sørge for grundige prosesser for å vurdere effekter på naturmangfold og medvirkning i disse områdene.

Utnevnelsen av slike områder må ha som tydelig mål å oppnå så liten påvirkning som mulig på naturen, og alle miljølover, regulerte miljøprosesser, og miljøkonsekvensanalyser må implementeres. Områdene bør baseres på kartlegging av biologisk mangfold, konsultasjoner med interessenter, og inkludere en strategisk miljøvurdering (SEA) og en passende vurdering (AA) i henhold til habitat- og fugledirektivet - for å sikre at installasjoner innenfor akselerasjonsområdet ikke skader omkringliggende Natura 2000-områder, eller påvirker beskyttede arter. Tiltak for å unngå og/eller redusere denne påvirkningen bør defineres.

Ordningen med akselerasjonsområder kan føre til bedre planlegging av ny fornybarproduksjon og redusere saksbehandlingstiden i områder hvor det er mindre konfliktfylt å bygge ut ny fornybar energi. For fornybarprosjekter i Norge spiller kommunene en sentral rolle som planmyndighet, og nasjonale kartlegginger og etablering av akselerasjonsområder må derfor gjøres i dialog og forståelse med kommunene gjennom lokal forankring og medvirkning.

WWF etterlyser en tydeligere definisjon av områder som *ikke* er egnet for fornybar energi. Tidlig avslag vil effektivisere prosessen uten risiko for naturkonsekvenser og redusere saksbehandlingstiden. En avklaring av områder der kraftutbygging ikke er aktuelt vil være konfliktdependende og gi en mer fornuftig ressursbruk. NVE bør derfor få hjemmel til å gi tidlig avslag til prosjekter som planlegges i "no-go areas" eller som åpenbart ikke kan gjennomføres, slik at NVE ikke er pålagt å gjennomføre ordinær saksgang med offentlig høring dersom de tidlig ser at prosjektet ikke bør få konsesjon.

Det mangler fortsatt lovbestemmelser om tidlig avslag for prosjekter selv om Stortinget har vedtatt å få dette på plass. WWF ønsker at det gjøres en grov sortering av uegnede områder for utbygging som kan bidra til raskere og mer ryddige prosesser, lavere kostnader og mindre konflikt. I tillegg vil en liste med ufravikelige krav bidra til å styrke konsekvensutredningsprosessen ved at det blir tydelig og forutsigbart for søkere hvilke konsekvenser som ikke er akseptable i norsk natur og som vektlegges ved vurdering av konsesjonstildeling.

Konsesjonssystemet for fornybarprosjekter i Norge mangler klare mekanismer og juridisk forankring som sikrer at naturen blir ivaretatt. Prosessen vil forbedres dersom det settes





ufravelige krav som sørger for at verdifull natur beskyttes mot kraftutbygging, og som kan brukes som grunnlag for tidlig avslag i konsesjonsprosessen. Grunnlag for tidlig avslag kan innebære inngrep i:

- Natura 2000-områder og verneområder, med buffersoner
- IBA-områder, viktige leveområder og trekkområder for ansvarsarter, truede og prioriterte arter
- Områder definert som særlig verdifulle og sårbare områder (SVO-områder)
- Migrasjonsruter for fugl og marine pattedyr
- Områder med høy naturlig karbonopptak- og lagring
- Områder som er planlagt for å oppfylle målene for biologisk mangfold (Naturavtalen)
- Områder som er planlagt for naturrestaurering som definert i naturrestaureringsloven
- Frittflytende elver
- INON-områder (urørt natur som definert av norske miljømyndigheter)

Listen er ikke uttømmende, men representerer minimumshensyn som må ivaretas og forankres juridisk.

Omstillingen bort fra fossile energikilder er også avgjørende for å stanse naturtapet i verden. Dette anerkjennes også av FNs naturavtale (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework) som ble inngått i 2022. I denne fremgår det imidlertid tydelig at alle utbygginger fremover skal skje på naturens premisser hvor naturen settes i sentrum av arealforvaltningen. Dette er avgjørende, fordi vi ikke kan løse en krise ved å forsterke den andre. Naturavtalen krever helhetlig tankegang hvor en foretar omfattende etableringer av nye fornybare energikilder samtidig som naturen legger føringer på hvordan dette skal skje. EU og Norge var de mest ambisiøse landene i forhandlingene, og er også blant dem som foreløpig har varslet en raskest og grundig gjennomføring av avtalen.

Vennlig hilsen

Karoline Andaur, generalsekretær
WWF Verdens naturfond

