



Norsk Ornitologisk Forening (NOF)

Sandgata 30 B
N-7012 Trondheim

e-post: nof@birdlife.no internett: www.birdlife.no

Telefon: (+ 47) 73 84 16 40

Bankgiro: 4358.50.12840

Org. nr.: 970 089 748 NVA

Olje- og energidepartementet (OED)

Deres ref.	Deres kontaktperson	Vår ref.	Vår kontaktperson	Dato
Vår ref.: 19/511		2019/76-420.2	Martin Eggen	01.10.2019

NVEs forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land – høringsvar fra Norsk Ornitologisk Forening (NOF)

Sammendrag

- Vi sier nei til nye konsesjoner til landbasert vindkraft inntil man tar tilstrekkelig hensyn til naturareal og naturmangfold, og kunnskapsgrunlaget er tilfredsstillende. Et betydelig antall vindkraftverk har allerede fått konsesjon, mange av dem i konfliktfylte områder, og til tross for miljøfaglige råd om ikke å tillate etableringene. Utbygging av landbasert vindkraft kan kun skje gjennom at man identifiserer områder med tilfredsstillende vindressurser og nettkapasitet, som samtidig har små eller reduserte naturverdier som følge av allerede etablert kraftutbygging, infrastruktur, fulldyrket areal o.l. Først når slike områder er identifisert, mener vi at man kunne ha startet med å estimere potensialet for ny kraftutbygging.
- Arealforandringer og fragmentering av naturområder er hovedårsaken til tapet av naturmangfold i Norge, så vel som i resten av verden. Landbasert vindkraft er en spesielt arealkrevende måte å fremskaffe energi på, og når man nesten alltid legger dette til utmarksnatur i Norge, blir inngrepene store. Dette er nedbygging av natur NOF ikke støtter.
- Det foreligger omfattende forskning på vindkraft fra utlandet, og Miljødirektoratet legger til grunn at det generelle bildet er likt også her til lands. Vi har liten forskning på effekten av vindkraft fra Norge. NOF mener vi aktivt og i stort omfang må samle informasjon ved etablerte vindkraftverk, samtidig som vi starter opp en storskala og seriøs kartlegging av trekk mønstre hos ulike typer fugler.
- Utpeking av områder i den nasjonale rammen bærer mer preg av at ja-områdene er dårlig kartlagt enn at man nødvendigvis har identifisert arealene med minst konflikt eller verdier. Tvert imot er de politiske føringene for prosjektet og NVEs metodevalg designet for å finne områder med få tekniske inngrep og ofte store naturverdier.
- Det må etableres nye og bedre konsesjonsprosesser, der kjente naturverdier vektlegges i nødvendig grad og gir tidlige avslag. NOF er i tillegg svært kritisk til de ujevne og ofte dårlige konsekvensutredningene vi hittil har sett. NVE stiller ikke tilstrekkelige krav til feltundersøkelser. Ofte vil det være nødvendig med trekk tellinger over lengre perioder og over flere år før man har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å foreta en avgjørelse.
- Som følge av manglene ved både konsekvensutredninger og konsesjonsprosesser, ser vi det som naturlig at NVE på nytt gjennomgår gitte konsesjoner innvilget på foreldet og sviktende kunnskapsgrunnlag. Dette vil si alle prosjekter som er gitt konsesjon, men som ikke er realisert. Samfunnet har også ny kunnskap om skadevirkninger, og vi vektlegger naturtypers verdi annerledes nå enn for noen tiår siden. Dette må selvsagt også få konsekvenser i saker der utbygging ber om utsatt frist for igangsettelse.

- For å møte kravene i Den europeiske landskapskonvensjonen, Bern-konvensjonen og Bonn-konvensjonen, må den folkelige motstanden mot landbasert vindkraftutbygging tas på høyeste alvor, og det må utføres grundige undersøkelser rundt trekk og fugleforekomster. Nasjonal ramme svarer ikke på disse forpliktelsene, men er bygd på hastearbeid og manglende kunnskap.
- For spesifikke vurderinger av de 13 foreslåtte områdene viser vi til fylkesvise innspill fra våre fylkeslag og/eller Forum for natur- og friluftsliv (FNF), som NOF ofte samarbeider med.

Innledning

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) la i april fram et nasjonalt rammeverk for vindkraftutbygging på land. Ca. 100 kommuner har areal innenfor de 13 områdene som er pekt ut som gunstig for vindkraft i nasjonal ramme, og Olje- og energidepartementet (OED) ønsker nå innspill på forslaget.

Forslaget til NVE skal vise hvor det er mest egnet å produsere vindkraft etter en vurdering av miljø- og samfunnsverdier samlet inn fra ulike fagmiljøer og regionale og kommunale innspill. NOF har bidratt aktivt i prosessen. Dette har vært naturlig for oss, all den tid vi jobber for å minimere ulike sektors negative påvirkning på fuglelivet.

NOFs arbeid for å bevare biologisk mangfold fokuserer på fugler. Ved å bevare habitater og økosystemer som er viktige for fugler, bevarer vi i tillegg på en effektiv måte et mye bredere spekter av biologisk mangfold. Vårt syn på vindkraftutbyggingen i Norge er derfor basert på spesifikke påvirkningsfaktorer for fugl, men også vektlegging av påvirkningen på naturen som helhet. Utbyggingen av vindkraft i Norge berører og påvirker naturarven vår, identiteten vår og et av de mest særegne verdiene vi har her til lands, nemlig større sammenhengene naturområder med få eller ingen tyngre, tekniske inngrep. Tap av områder med få tekniske inngrep er også et omfattende globalt problem¹. Som følge av det folkelige engasjementet mot vindkraft, åpnet regjeringen sommeren 2019 for en skrinlegging av den nasjonale rammen². Vi oppfatter ikke dette utspillet som et forsvar for eller mot landbasert vindkraft, men i hvilke rammeverk utbyggingen skal foregå. Flere naturvernorganisasjoner har i forbindelse med bl.a. Energimelding Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring — Energipolitikken mot 2030* pekt på behovet for at en eventuell utbygging skjer etter en overordnet plan, der natur- og friluftssinteresser hensyntas på et overordnet nivå.

NVEs arbeid med den nasjonale rammen imøtekommer ikke dette behovet på en tilfredsstillende måte. Oppdraget fra OED til NVE var å finne store sammenhengende områder best egnet for vindkraft. Anbefalingene fra NVE inkluderer store areal inngrepsfri natur (INON-naturområder) og villmarkspregede områder.

NOF mener vi kun kan benytte allerede industrialiserte områder dersom man skal etablere mer landbasert vindkraft, selv om dette opplagt setter begrensninger på omfanget.

¹ <https://forskning.no/naturvern/ber-verdenssamfunnet-ga-sammen-om-a-bevare-den-siste-villmarken/1259489>

² <https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2019/08/02/195599007/solberg-ikke-sikkert-det-blir-en-nasjonal-ramme-for-vindkraft>

Fuglebestander i tilbakegang

Birdlife International er verdens største fuglevernorganisasjon, og NOF er BirdLifes norske partner. I fjor gav de ut en omfattende studie kalt «State of the World's Birds³». Her konkluderer man med at 40 % av verdens fuglearter er i tilbakegang, og at det er forringelse av hele økosystem som er hovedårsaken. FNs Naturpanel (IPBES) kommer til samme slutning: Forringelse og ødeleggelse av natur skjer i stor skala, og må stanses nå⁴.

Alt dette har høy relevans til Europa og vindkraftutbyggingen. I en rapport fra European Bird Census Council (EBCC) var konklusjonen at de 170 undersøkte artene samlet sett hadde hatt en tilbakegang på 15 % siden 1980⁵. Tilbakegangen er større i Fennoskandia enn i de fleste andre undersøkte regionene, og mange av artene vi snakker om er vanlige trekkfugler i Norge. Konesjoner gitt på Vestlandet ligger i trekkrueten til millioner individer av disse artene, men konfliktnivået er systematisk bagatellisert av NVE⁶.

I Norge står hele 82 arter på rødlista, lista over arter med små og sårbare bestander her til lands, eller arter i tilbakegang. Dette utgjør hver tredje hekkeart. Også i Norge er arealendringer og nedbygging av naturen hovedårsaken til nedgangen for de fleste artene⁷.

Internasjonale konvensjoner i konflikt med norsk vindkraftutbygging

Den europeiske landskapskonvensjonen

Norge har ratifisert konvensjonen, som har som formål å *verne, forvalte og planlegge landskap og organisere europeisk samarbeid*.

Til sammen 40 land har signert konvensjonen, som bl.a. forplikter norske myndigheter til å gi befolkningen, lokale og regionale myndigheter og andre mulighet for å medvirke i landskapspolitikken. Når et av konvensjonens viktigste formål er å påvirke landskapsendringer i den retningen folk ønsker, og spesielt ta vare på barnas oppvekstmiljø, mener vi den folkelige motstanden mot vindkraftutbyggingen må tillegges betydelig vekt. Av de potensielle kommunene som er inkludert i den nasjonale rammen, har hele 78 sagt nei til utbygging, mens bare fem sier ja. Engasjementet til en rekke organisasjoner knyttet til natur og friluftsliv, facebookgrupper m.m. taler også sitt tydelige språk.

Bernkonvensjonen

Bernkonvensjonens primære hovedmål er å verne om europeiske planter og dyr og deres livsmiljø. NOF bragte i 2001 utbygginga på Smøla inn for Bernkonvensjonen i Strasbourg, en prosess som endte med en befaring og en 133 siders lang rapport fra konvensjonen i 2009. Dersom Norge skulle følge opp anbefalingene, ville det lagt store begrensninger på videre vindkraftutbygging, og mange av konsesjonene som i dag er en realitet ville aldri ha blitt gitt. Norske myndigheter har i stor grad neglisjert disse rådene. Vi har også ventet på bedre konsekvensutredninger forut for avgjørelser om vindkraft, noe som ble spesifikt anbefalt av Bernkonvensjonen. Etter vår mening har det ikke skjedd noen forbedringer med tanke på

³ <https://www.birdlife.org/sowb2018>

⁴ <https://www.ipbes.net/global-assessment-report-biodiversity-ecosystem-services>

⁵ https://pecbms.info/trends_2018/

⁶ <http://www.birdlife.no/naturforvaltning/nyheter/?id=2413>

⁷ <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/Truede-arter/>

forholdet. Tvert imot påpeker også Miljødirektoratet at kvaliteten på konsekvensutredningene er svært varierende og at vi mangler kvalitativt gode oppfølgende studier ved nesten samtlige vindkraftverk som er etablert her til lands⁸.

Følgende anbefalinger adressert til den norske regjering, som er en ratifiserende part av Bernkonvensjonen, ble gitt⁹:

- Snarest å utarbeide en langtidsplan for ivaretagelse av miljøet for utvikling av kommende vindkraftverk i Norge.
- Før det gis konsesjoner til vindkraftverk skal det sikres at det er gjort en konsekvensutredning av høy kvalitet, som også sikrer oppfølgende studier om kraftverket blir igangsatt.
- Prosessen med konsekvensutredning og analyser må forbedres.
- Gjøre tiltak for å redusere skadevirkningene av Smøla vindkraftverk, spesielt på havørn. Dette kan være å stenge av enkelte turbiner til visse tider av året i forhold til hekkesesong og fugletrekk, også ved spesielle værforhold. Undersøk også dødeligheten p.g.a. kraftlinjene.
- Revurdering av alle planlagte vindkraftverk langs norskekysten hvor det er viktige trekkorridorer eller hvor spesielle habitater blir påvirket. Ta lærdom av resultatene av NINAs forskningsprosjekt på Smøla, som slutføres i 2011, samtidig som kravene til utredningsarbeid revideres og skjerpes.
- Konsekvensutredningene må vektlegge NINAs resultater og anbefalinger fra undersøkelsene. Det må lages kvalitetsbevisste retningslinjer som sikrer en utvidet vurdering av hvor vindkraftanlegg kan etableres, slik at konfliktområder unngås. Det må vurderes å konsentrere vindkraftverk til områder allerede sterkt påvirket av menneskelig aktivitet.
- Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet, vår merknad) må garantere for grundige undersøkelser og miljømål i behandlingsprosessen av søknader for vindkraftverk. Råd og kommentarer fra myndighetene må gjengis sammen med klagen fra frivillige organisasjoner i den offentlige avgjørelsen fra NVE.
- Innføre et moratorium for videre vindkraftverk i områder av vitenskapelig interesse og store naturverdier (selv om de ennå ikke har fått en vernestatus) i påvente av vurdering av stedsspesifikke og regionalt kumulative virkninger på økologiske prosesser og naturverdier (for eksempel fugler og deres trekkorridorer).
- Prioriteten for utpeking av internasjonalt viktige områder kan ikke påvirkes eller forsinkes av potensiell egnethet for vindkraftverktutvikling i disse områdene.
- Undersøke mulighetene for at konsesjonen for Smøla vindkraftverk ikke fornyes når den går ut i 2026, eller gis for en kortere periode enn tilfellet er i dag. Se også på mulighetene for en full økologisk restaurering av naturområdet innenfor vindkraftverkene.
- Kompensere tapet av naturområder til vindkraft ved å få fart på å sikre viktige landskapsområder og biologisk mangfold som to av Norges mest viktige verdier.

I konvensjonens Appendix II¹⁰ er arter som er «strengt vernet» listet opp. Blant artene som ofte er i konflikt med etablering av vindkraftverk, eller vil kunne være det, finner vi storlom, smålom, en rekke rovfugler og ugler, samt vadere som sandlo, temmincksnipe og grønnstilk.

⁸ http://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019_12.pdf

⁹ http://www.birdlife.no/organisasjonen/pdf/200910_smola_vindpark_rapport.pdf

¹⁰ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Bern/Berne, 19.IX.1979

Bonnkonvensjonen

«*The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS)*, også kalt Bonnkonvensjonen, skal beskytte fugler og dyr som trekker/vandrer på tvers av landegrensene.

Konvensjonen ber oss spesielt ta hensyn til trekkende arter hvor hele eller deler av bestanden står i fare for utryddelse, og forplikter medlemslandene til å sørge for beskyttelse av både arter og dere leveområder gjennom strenge vernetiltak. Havørn, myrhauk, tårnfalk jordugle snøugle, dverggås og stellerand er blant artene norsk vindkraftutbygging, både den som er gjennomført og den som er planlagt, må ta hensyn til.

Bonnkonvensjonens resolusjon 7.5¹¹ tar for seg vindkraft spesielt. Konvensjonen stiller følgende krav til Norge:

- Kartlegge områder der trekkende arter er sårbare for vindturbiner, slik at man kan ta hensyn til vernet av artene.
- Gjennomføre omfattende konsekvensutredninger der større vindkraftanlegg er planlagt for å finne gunstige plasseringer.
- Gjøre rede for mulige negative effekter på naturen gjennom etablering av vindkraftverk, og spesielt trekkende arter, før man gir tillatelser til bygging.
- Gjennomføre ei vurdering av de samla miljømessige skadene på trekkende arter fra alle installerte vindturbiner som berører fuglene.

Kunnskapsgrunnlaget i den nasjonale rammen for vindkraft

Etter 20 år med vindkraft i Norge, konstaterer vi at NVE i betydelig grad har lagt vindkraftverkene til villmarkspreget natur med potensielt høyt konfliktnivå, også for truede arter. Ifølge NVE er 72 vindkraftverk gitt konsesjon, inkludert de som allerede er bygd eller blir bygd nå¹². Den nasjonale rammen viser at NOF har hatt rett hele tiden: for mange av stedene det allerede er gitt tillatelser til vindkraft, fraråder nå Miljødirektoratet vindkraftutbygging. Når NOF i vårt høringssvar på forslaget til nasjonal ramme anbefaler å stanse byggingen av landbasert vindkraft i Norge, har dette konkrete årsaker knyttet til antall anlegg gitt konsesjoner, og manglende vektlegging av naturhensyn og god forvaltningspraksis (benytte areal med lavest naturverdi gjennom god planlegging) når tillatelser ble gitt. Kunnskapsgrunnlaget knyttet til konsekvensutredningene har vært høyst variable, og tiden er inne for å samle kunnskap om virkninger på fugler og annet naturmangfold på de kraftverkene som er bygd, og vil bli bygd.

I sin fagrapport om fugler i anledning Nasjonal ramme for fugler¹³, skriver Miljødirektoratet at *Utover situasjonen på Smøla, med både stadige kollisjoner for flere arter og fortrengning av havørn på tradisjonelle hekkeplasser, er det så langt ikke gjort en eneste systematisk innsamling av data fra utbygde vindkraftverk (...) konfliktbildet i Norge må antas å samsvare med internasjonalt dokumentert hovedmønster.* Denne forskningen tilsier at gjennomsnittlig 5–10 fugler blir drept per turbin per år¹⁴. Miljødirektoratet legger også til grunn at sårbarhet for

Appendix II – STRICTLY PROTECTED FAUNA SPECIES, <https://rm.coe.int/168078e2ff>

¹¹ Wind Turbines and Migratory Species, CMS Resolusjon 7.5, Bonn 2002.
https://www.cms.int/sites/default/files/document/RES_7_05_Wind_Turbine_0_0.pdf

¹² http://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019_12.pdf

¹³ <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201903419/2729542>

¹⁴ The effects of wind power on birds and bats, – an updated synthesis report 2017, JENS RYDELL m.fl. REPORT 6791, DEC 2017, SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, Naturvårdsverket

kollisjoner er knyttet til samme situasjoner og artsgrupper som i utlandet. NOF vil påpeke at det vil kunne være store forskjeller fra prosjekt til prosjekt, og fra turbin til turbin. NVEs behandling av vindkraftsaker i Norge, der man har gitt et større antall konsesjoner langs norskekysten, er på ingen måte betryggende med tanke på å minimale kollisjonsrisikoen med trekkende arter. Dessuten trengs det langt mer kunnskap om andre negative effekter av vindkraft på fugler, som fortregning og bestandspåvirkninger i områder der vindkraft etableres, da forskningen på feltet mest har fokus på dødelighet som følge av kollisjoner.

Kunnskap fra den pågående utbygginga av vindkraft og kraftnett må hentes inn og sammenstilles. Dette er en klok tilnærming til natur- og arealforvaltningen, og i tråd med § 8 (kunnskapsgrunnlaget) i *naturmangfoldloven* og § 17 (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt) i forvaltningsloven. Utbyggingen av vindkraft medfører omfattende naturinngrep og potensielt stor skade på fuglelivet. Kunnskapsgrunnlaget må derfor stå i rimelig forhold til nedbyggingen.

Vi kan også slå fast at mange av områdene foreslått i nasjonal ramme er dårlig undersøkt med hensyn på ornitologiske verdier. Det vi vet om trekk og fugleforekomster i dag er konsentrert rundt tettbebygde områder og infrastruktur. Lite systematisk informasjon om trekkforekomster er innhentet. For konkrete trekkmønster og forekomster er det stor kunnskapsmangel, noe også Miljødirektoratet bekrefter.

Det er ikke fremskaffet ny kunnskap gjennom arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft. Datamaterialet NVE har måttet støtte seg til har ofte vært mangelfullt. Vi er også svært kritiske til de korte tidsrammene og de få ressursene som brukes for å få det faglige grunnlaget så godt som mulig. Etter vår vurdering er det også sannsynlig at kunnskap samlet inn gjennom tidligere naturfaglige utredninger og rapporter ikke er blitt gjort tilgjengelig. Selv om fylkesmennene er trukket inn i arbeidet, er de ikke tilført ekstra ressurser for å sikre en best mulig kunnskapsinnhenting.

Kunnskapsmangelen er dermed overveldende, og svekker legitimiteten til den nasjonale rammen. I temarapporten til Miljødirektoratet trekkes det frem manglende kunnskap om storskala trekkruer, og sterkt begrenset ny kunnskap ervervet gjennom miljøundersøkelser knyttet til konsekvensutredninger. Et dårlig utgangspunkt har også påvirket kunnskapen fra miljøoppfølgingsprogram ved konsesjonsgitte vindkraftprosjekter. NVEs manglende vilje til å gjennomføre tilstrekkelige for- og etterundersøkelse ved etablering av vindkraftverk må ta mye av skylda for dette. I klartekst skriver Miljødirektoratet at *ut over det omfattende forskningsprosjektet rundt Smøla vindkraftverk har det vært gjennomført få for- og etterundersøkelsene på fugl i norske vindkraftanlegg. Utredningene har vært preget av uttesting av metodikk uten at det har vært etablert et opplegg for effektevaluering.* Det er derfor lite erfaringsbasert kunnskap å bygge på når det gjelder vurderinger rundt de faktiske konsekvensene av utbyggingen.

Miljødirektoratet anbefaler omfattende forskning for å tette store kunnskapshull om fugleforekomster og vindkraftverkens påvirkning på fuglelivet i Norge. Konkret storskala artskartlegging er nødvendig, samtidig som mer forskning på hvordan mange av de vanligste artene vi finner i norsk fjellheim og kyst responder på vindkraftverk. Vi vet en del om hvilke artsgrupper som er utsatt for kollisjoner, men mindre om langtidseffekter som følger av bl.a. endret næringsgrunnlag (f.eks. mindre byttedyr), unnvikelsesproblematikk og tap av hekkeområder, samt hensynet til samlet belastning.

Typisk nok er mange av artsgruppene, bl.a. rovfugler, som er sårbare for påvirkning fra vindkraft, også truet eller presset fra annet hold. Videre vindkraftutbygging vil kunne komme til å ha regionale og nasjonale effekter på havørnbestanden, i tillegg til andre arter man i dag

regner med har levedyktige bestander. Anlegget på Smøla ble plassert midt i en av verdens tetteste havørnbestander, og bestanden i planområdet er i dag redusert fra 10 par til 1 – 2 par. Redusert voksenoverlevelse hos havørna har åpenbart påvirket bestandsutviklingen på hele Smøla. Resultatene fra Smøla viser nettopp hvorfor vindkraftverk ikke må plasseres i områder der de gjør skade på fuglelivet. Er skaden stor nok på flere steder, vil det kunne få følger for fuglelivet over større områder.

I årene 2006 – 2019 har blant annet 100 havørn, 2 kongeørn og 200 liryper måtte gi tapt for vindturbinene. For andre fugler enn ørnene er mørketallene ansett for å være signifikante. Likevel er over 500 døde fugler funnet. Hvordan det står det til ved andre vindkraftverk som allerede er realisert er uvisst, ettersom ingen har tatt seg bryet med å undersøke dette. Drepte og skadde havørner er likevel registrert ved andre vindkraftverk, men kun ved tilfeldigheter.

Med andre ord vil en storstilt vindkraftutbygging kunne påvirke et bredt spekter av arter, uten at arbeidet med den nasjonale rammen svarer på disse utfordringene.

Kommentarer til NVEs vurderinger om vindkraft og fugl

I NVEs gjennomgang av hvordan de vil vektlegge påvirkning på fugler sett opp mot andre hensyn, er det dessverre lite nytt. NVE skriver at de i framtidig konsesjonsbehandling av vindkraftverk vil ta utgangspunkt i om vindkraftverk kan medføre virkninger på nasjonalt eller regionalt bestandsnivå for arter som er sårbare for vindkraftutbygging. NVE mener det ikke bør etableres vindkraftverk dersom utbyggingen medfører at sårbare arter blir ytterligere truet eller at muligheten til å nå forvaltningsmålene reduseres. NVE skriver videre at virkninger for sårbare fuglearter vil bli vektlagt i konsesjonsbehandlingen av vindkraftverk som berører viktige funksjonsområder, dersom tiltaket kan gi *vesentlige* (vår utheving) konsekvenser for artenes bestandsutvikling.

Når fuglebestander går ned, skyldes dette ofte et helt sett av årsaker, der styrkeforholdet dem imellom vanskelig lar seg bedømme. Det eneste vi vet sikkert er at negative faktorer virker sammen. Usikkerhet på grunn av dårlig kartlegging og manglende kunnskap går igjen i NVEs konsesjonsbehandlinger, og man har i en årrekke manglet tilstrekkelig ydmykhet overfor dette. Som Fylkesmannen i Vestland har påpekt¹⁵, utløser NVEs logikk i vindkraftsaker et krav om at man må sannsynliggjøre at det ene tiltaket alene vil redusere en bestand. Dette er et umulig krav, da slik kunnskap ikke lar seg innhente i en dynamisk natur der mange ulike bestander er involvert, og der flere påvirkningsfaktorer virker sammen. Selv om det er usikkerhet rundt den samlede belastningen og tiltaket i seg selv, gis det ofte konsesjoner. Myndighetene velger da gjerne å sukke pillen med å sette vilkår og avbøtende tiltak, på ny med sviktende faglig støtte, slik som f.eks. støtteføring for hubro ved Innvordfjellet i Trøndelag¹⁶. Støtteføring er en ikke-bærekraftig manipulering av økosystemet, og samtidig representerer en svært kortsiktig løsning. Hubroen er et godt eksempel på hvordan NVE gjennom mange år har oversett påviselige negative effekter av vindkraft (f.eks. kollisjonsfare; i en publikasjon fra 2015 var det registrert 34 vindmølle-drepte hubro til sammen i Tyskland

¹⁵ http://www.birdlife.no/innhold/bilder/2019/08/27/6273/klage_pa_godkjenning_av.pdf

¹⁶ <http://www.birdlife.no/naturforvaltning/nyheter/?id=2249>

og Spania¹⁷), samt latt kunnskapsmangel rundt habitatbruk, effekt på byttedyr og forstyrrelser kommet utbygger til gode.

At NVE planlegger å legge begrenset vekt på virkninger for fuglearter som hverken er truet eller er norske ansvarsarter også i fremtiden, er direkte urovekkende. Naturen virker best når den er så robust som mulig, og norsk naturforvaltning må legge til rette for minst mulig negative påvirkninger på bestander. Her er det også verdt å merke seg at forvaltningsverktøy som rødlista ikke er godt nok utviklet til å ivareta alle hensyn. Dersom f.eks. bestandsnedgangen hos en art stabiliserer seg (på et lavt nivå) risikerer arten å falle ut av rødlisten. Ved å bruke begrepet truet ekskluderer man også nær truede arter på rødlisten, noe som selvsagt ikke er greit.

Vi merker oss at NVE ikke vil ta hensyn til effekter på individnivå når de gir konsesjoner, også dette i tråd med tidligere signaler. At utstrakt risiko for kollisjoner med fugler er mer eller mindre uproblematisk for energimyndighetene, dersom de selv vurderer at det ikke har signifikant innvirkning på bestanden som sådan (forvaltningsmål), er nøkternt sett oppsiktsvekkende i et dyrevelferdsperspektiv. Kollisjoner fører ikke alltid til umiddelbar død, men kan bl.a. bare kutte en vinge, noe som gjør at fuglene blir liggende å lide til de får hjelp, tatt av predatorer eller dør direkte som følge av skaden. Dette strider mot dyrevelferdsloven, som slår fast at dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger.

NVE mener videre at enkelte områder er så viktige for fugl at det kan være grunn til å legge vekt på føre-var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9, med tanke på usikkerhet om kollisjonsrisiko og fortregning. Her nevnes Important Bird- and Biodiversity Area (IBAer) spesielt. NVE skriver også at de kan legge vekt på føre-var-prinsippet i tilfeller hvor det er manglende kunnskap om verdiene i området, spesielt dersom det er grunn til å anta at nasjonale eller regionale bestander kan påvirkes.

Vi undres over denne innfallsvinkelen til føre-var-prinsippet. Føre var-prinsippet angir hvordan man skal håndtere manglende kunnskap og vitenskapelig usikkerhet. Det innebærer at man skal unngå vesentlig skade på naturen og miljøet når man fatter beslutninger: § 9 (føre-var-prinsippet) *Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.* Vi må derfor påpeke at § 9 alltid skal komme til anvendelse dersom kunnskapsgrunlaget etter § 8 i samme lov ikke er godt nok. Det er også viktig at NVE og andre beslutningstakere ikke bruker manglende kunnskap til å godkjenne prosjekter, men til å avvise dem. Når det gjelder IBAer er disse allerede ekskludert i den nasjonale rammen for vindkraft, og ble tatt ut allerede i fasen med harde eksklusjoner.

Vi er glade for at NVE nevner Bonn- og Bernkonvensjonen, og det særskilte ansvaret vi har for å ivareta fuglebestandene. NVE vil legge vekt på eventuelle virkninger for den nasjonale bestandsutviklingen av norske ansvarsarter i konsesjonsbehandlingen av enkeltsaker. Artene havørn, jaktfalk, fjellrype og lirype nevnes spesielt. Som nevnt over har Smøla vindkraftverk *alene* påvirket den regionale bestandsutviklingen på Smøla. Med dette bakteppet vil det være interessant hvordan NVE i evt. fremtidige konsesjoner vil bringe avgjørelsene mer på linje med internasjonale forpliktelser.

¹⁷ LAG VSW (2015) Recommendations for distances of wind turbines to important areas for birds as well as breeding sites of selected bird species (as at April 2015). Berichte zum Vogelschutz, 51, 15-42.

Vurdering av konsesjonsprosess

En naturlig følge av arbeidet med den nasjonale rammen er en oppdatering og forbedring av konsesjonsprosessen, der krav til konsekvensutredninger må inngå. Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet (tidligere Miljøverndepartementet) publiserte i 2007 retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraft. En oppdatering av disse retningslinjene kan også være et bidrag til å oppnå målene som er satt for den nasjonale rammen.

De tematiske konfliktvurderingene av meldte prosjekter, utført av Miljødirektoratet, må starte opp igjen og tillegges stor vekt. Slik tidlig grovsortering av gode og dårlige prosjekter er en ressurseffektiv og smart måte å drive forvaltning på. Vindkraftutbygging behandles etter energiloven, med NVE som avgjørende myndighet. Miljødirektoratet må ha en like stor part i vurderingene av prosjektene som NVE. Videre må klagebehandlinger og endelige vedtak gjøres av politisk uavhengige organer, som legger tilstrekkelig vekt på naturhensyn. NOF anser det som naturlig at Miljødirektoratet taler miljøet sak, og ikke instrueres til å komme med anbefalinger som passer politisk vurderte «helhetssyn».

NOF merker seg kritikken som er kommet frem mot konsesjonsprosessene, bl.a. gjennom en studie fra et forskningsprosjekt ledet av Fridtjof Nansens Institutt.¹⁸ Dersom utbygger, grunneier og kommuner blir enige, er sjansene store for at prosjektet blir realisert, og naturhensyn kommer i siste rekke. NVE synes å ha hatt en agenda om å gi ut flest mulig konsesjoner, i hvert fall der de økotekniske forholdene ligger til rette for det. Slik legges det stort press på kommunene som gjerne ikke har erfaring, kompetanse eller evner å se helheten i vindkraftutbyggingens kompleksitet. At det som ligner korrupte tilstander med avlat til kommune gjennom finansielle lovnader og gaver, kamuflert som «avbøtende tilstander», har fått en sentral plass i mange prosjekt, er direkte uhørt. At det er utbygger selv som velger konsultentselskap for å undersøke naturverdiene, minsker også troverdigheten. Det er opplagt at man her må få et nytt system, der kvaliteten sikres på en helt annet måte, i vindkraftsaker som i andre utbyggingssaker. Mange saker underbygger en slik påstand, f.eks. det faktum at Garbergelva i Selbu i Trøndelag er reddet fra utbygging på grunn av at Naturvernforbundet på eget initiativ foretok ekstra kartlegging, samt en rapport fra BioFokus¹⁹ i 2019, som avslører slett kartleggingsarbeid før hogst. For ettertiden må utredninger gjøres av uavhengige eksperter, og slike kartlegginger må styres av det fagdirektoratet som har naturforvaltning som sitt ansvarsområde, nemlig Miljødirektoratet.

Som følge av manglene ved både konsekvensutredninger og konsesjonsprosesser, ser vi det som naturlig at NVE på ny gjennomgår gitte konsesjoner innvilget på foreldet og sviktende kunnskapsgrunnlag. Vektlegging av natur og naturtyper er også under stadig utvikling. Dette må selvsagt også få konsekvenser i saker der utbygger ber om utsatt frist for igangsettelse. Vi etterlyser også strengere krav til nye kartlegginger når MTA-planene legges frem, der konsekvensene av ny kunnskap og ønske om endringer ift. opprinnelig søknad vil kunne føre til at man ikke godtar endringene. Det er fint at høringsinstituttet er endret, slik at flere blir varslet og kan avgi hørings svar, men det sikrer neppe naturhensynene i nevneverdig grad. NOF vil påpeke at vindturbinenes faktiske plassering er av stor betydning for kollisjonsrisikoen, og at turbinenes størrelse, plassering og valg av veitraseer må beskrives i den opprinnelige

¹⁸ <https://www.dn.no/forskningviser-at-/vindkraft/energi/fornybar-energi/overraskende-uklart-hvem-og-hva-som-avgjor-hvor-vindmollene-skal-sta/2-1-579952>

¹⁹ <http://lager.biofokus.no/biofokus-rapport/biofokusrapport2019-11.pdf>

konsesjonssøknaden. Dette vil også legge noe mer tidspress på utbygger, slik at tiden mellom konsekvensutredninger, gitt konsesjon og faktisk igangsettelse, reduseres.

NOF mener at konsesjonsprosesser og krav til konsekvensutredninger må gjennomgå av en uavhengig part, f.eks. Riksrevisjonen.

Frist for igangsettelse av konsesjonsgitte vindkraftverk

Det er høyst problematisk at vindkraftverk blir realisert både 10 og 15 år etter at konsesjoner er gitt, og at det synes å være automatikk i at forlengede frister for igangsettelse blir gitt. Alle meddelte vindkraftkonsesjoner har en fastsatt frist for når vindkraftverket må være satt i drift. Før idriftsettelsesfristen i en konsesjon går ut, kan konsesjonær søke om utsatt frist. Ved behandling av søknader om utsatt frist for idriftsettelse, legger NVE opp til å gi korte utsettelse dersom det er pågående aktivitet eller andre gode grunner til at søknaden bør innvilges. At konsesjoner har tidsfrist utbygger må forholde seg til, er det gode grunner til. Bl.a. kan for lange frister og gjentatte utsettelse føre til at vedtak ikke holder seg, og kommer i utakt med både kunnskap, legitimitet og storsamfunnets vurderinger.

Ny kunnskap og endret vektlegging av natur må få betydning for søknad om frist for utsettelse. Hvis ikke skapes det et inntrykk av at vedtaket var gitt på forhånd, og at høringsprosesser er et spill for galleriet. Utbygger derimot, kan få medhold i forlenget konsesjonsperiode, blant annet basert på oppdatert kunnskap og videreutvikling av tekniske løsninger. Dette er en uakseptabel forskjellsbehandling i favør av utbygger. Gjentatte utsettelse representerer en uthuling av konsesjonsprosessen og de hensynene den skal representere. Det er helt essensielt at det ikke skal være noen automatikk i at man får utsatte frister for igangsettelse. Stadig flere ser det paradoksale i at det bygges vindkraftverk på særdeles mangelfulle og utdaterte konsekvensutredninger.

Dersom oppdatert kunnskap og endret vektlegging av naturverdier som myr ikke skal veie tungt i en søknad om utsettelse, svikter NVE sitt samfunnsoppdrag totalt. NVE må balansere mellom behovet for ny kraft og effekten på naturmangfoldet på en måte som ivaretar nasjonale miljømål og naturmangfoldloven ut ifra best mulig kunnskap.

NVE påpeker ofte at de er opptatt av likebehandling når de gir utsettelse på frister og forlengelse av konsesjoner. Dette kan tolkes som at de gir utbygger medhold bare fordi de har gitt andre utbyggere utsatte frister tidligere. Dersom den opprinnelige konsesjonssøknaden viste seg å være for svakt fundamentert til å la seg gjennomføre, både innenfor rammen av den opprinnelige konsesjonsperioden og en ikke-bærekraftig manipulering av økosystemet som helt riktig mangler faglig støtte, og samtidig representerer en svært kortsiktig løsning etter at en forlenget konsesjonsperiode er innvilget, er det på tide å avslutte saken. Dersom utbygger ønsker å videreføre prosessen, er det rimelig å kreve at de sender inn en ny konsesjonssøknad slik at all ny kunnskap fra begge sider kan bli hørt på en rettferdig måte.

Krav til konsekvensutredninger

De enorme kunnskapshullene avdekket gjennom arbeidet med Nasjonal ramme må få konsekvenser for konsesjonsbehandlingen for alle fremtidige vindkraftverk. Det er et generelt problem at kunnskapen om hvordan vindkraftanlegg påvirker trekkende og hekkende fugler, og annet biologisk mangfold, er mangelfull. Sammenlignet med det som kreves av forundersøkelser i andre land, gjøres det svært lite grunnlagsundersøkelser i Norge. Det er fortsatt et problem at NVE er uvillige til å godta at det trengs skikkelig kartlegging og

skikkelige forstudier som grunnlag for de konsekvensutredninger som gjennomføres. Det er ikke tilstrekkelig at konsekvensutredningene skal baseres på eksisterende kunnskap dersom denne er mangelfull eller lite relevant. Når supplerende feltundersøkelser varer noen dager, er dette som regel av minimal verdi, og gir neppe en god oversikt over trekk av fugler eller forekomst og hekkestatus for rovfugler og andre sårbare arter.

Det må lages en veileder for konsekvensutredninger tilknyttet vindkraftverk, slik man har for småkraftverk. En slik veileder krever at prosjektet allerede fra starten av er godt planlagt, og at det er godt beskrevet i søknaden, inkludert ulike elementers plassering.

Beskytt INON-områdene, myr og gammel skog

Når Olje- og energidepartementet har bedt NVE om å finne større sammenhengende områder velegnet for storskala vindkraftutbygging, ser vi dessverre at man peker ut mange arealer med få nåværende tekniske inngrep, og områder som i kraft av dette har store naturverdier, ofte med et høyt antall rødlistede og truede arter.

Gjennom Stortingets behandling av meld. St. 14. (2015-2016) Natur for livet (naturmangfoldsmeldinga) legges følgende prinsipper til grunn for arealbeslutninger som berører naturmangfold: *Ved arealinngrep og arealbruk skal det så langt som mulig – sett i lys av andre samfunnsformål– tas vare på den mest verdifulle naturen. Dette krever god planlegging basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Dersom viktige naturverdier står i fare for å bli forringet eller ødelagt, er den foretrukne løsning i utgangspunktet å velge en annen lokalisering for tiltaket. Vektlegging av andre viktige samfunnshensyn kan imidlertid føre til et annet resultat.*

Inngrepsfrie naturområder (INON) er bl.a. spesielt viktig for arter som er sårbare for forstyrrelser og fragmentering av leveområder. Slike områder har også en stor verdi i seg selv, i kraft av å være lite berørt. Når man hogger gammel skog, drenerer myr eller ødelegger andre naturlige habitater i slike områder, er det ekstra stor sjanse for at områdene er lite kartlagt, og kan inneholde ukjente forekomster av sjeldne planter, fugler og dyr. Selv om INON ikke er et dekkende redskap for å måle tapet av viktige naturområder, forteller de oss mye om omfanget av inngrep. Skogbruk og energiproduksjon utgjør de to viktigste årsakene til tap av INON-områder i Norge. Det er derfor spesielt interessant å se på konsekvensene av vindkraft på INON-områder.

Av totalt 33 vindkraftverk i Trøndelag og Nord-Norge som per i dag er gitt konsesjon, berører 20 INON, og hele 14 ligger i områder som i Miljødirektoratets anbefaler ekskludert (myke eksklusjoner) i innspill til Nasjonal ramme.²⁰ Naturvernforbundet i Trøndelag gjennomførte i 2019 en gjennomgang av anleggene Trønderenergi enten eier eller er deleier i (i drift, under bygging eller har søkt om konsesjon på), og fant et samlet tap på 205 km² inngrepsfri natur. Vindkraft er en arealkrevende energiform. I Norge blir vindkraft nesten bare lagt til naturområder/utmark, noe som svært ofte medfører tap av INON-områder.

Dette til tross for at nasjonal politikk frem til regjeringsskiftet i 2013 hele tiden har vært å beskytte uberørt natur. Soria-Moria erklæringen fra 2015 fremhevet betydningen av å *beskytte områder og naturkvaliteter som også våre etterkommere har rett til å oppleve*. I St.meld. nr. 21 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* skrives det at *det er viktig å sikre tilstrekkelige arealer til at arter kan bevege seg fritt mellom verneområdene. Tapet av*

²⁰ Vedlegg 1: OVERSIKT OVER VINDKRAFTVERK FINNMARK, TROMS, NORDLAND OG TRØNDELAGE PR. 08.05.2019. Rolf-Erik Poppe

slike områder må stanses. INON skal fortsatt være et viktig verktøy for å sikre inngrepsfri områder som er av betydning for blant annet friluftsliv og biologisk mangfold. Status og utviklingstrekk for større sammenhengende naturområder ble overvåket frem til 2013. I *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg*²¹ fra 2007 henviser man til de nasjonale målene om at de gjenværende områdene med uberørt preg skal tas vare på (side 15.).

I *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge Dokument nr. 3:11 (2006–2007)*²² ble daværende myndigheter likevel kritisert for ikke å følge opp egen arealpolitikk, og revisjonen konkluderte med at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar verdier og prinsipper som Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig arealdisponering.

I Sundvolden-plattformen (2013) fjernet regjeringen alle formelle bindinger til INON i regelverket. Likevel finnes det innrømmelser også fra denne regjeringen som må ivaretas i fastsettingen av rammen for vindkraft. I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*²³ står det blant annet at *større, sammenhengende natur- og friluftsområder i fjell og utmark og overordnet grønnstruktur er avhengig av en langsiktig sikring og forvaltning*. Spørsmålet er hvor mye natur denne regjeringen er villig til å ofre til vindkraftutbygging, bl.a. gjennom tilrettelegging gjennom den nasjonale rammen. For 100 år siden var halvparten av Norges fastlandsareal villmarkspreget. Per 2013 var det kun 11,6 % villmarkspreget natur igjen (mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep). For Sør-Norges del var denne prosentandelen på under 4,9 %. Tekniske naturinngrep som veier, kraftledninger og etablering av hyttegrender reduserer villmarkspreget natur og INON-områder. Det er alvorlig når arealinngrep og arealbruk er den viktigste negative påvirkningen for natur i Norge, noe også den nevnte naturmangfoldsmeldinga behandlet på Stortinget i 2016 slår fast. Vi mener at Nasjonal ramme for vindkraft ikke svarer på utfordringene med tap av natur, og at vindkraftutbyggingen på generell basis ødsler med arealene på en måte man ikke kan tillate seg lenger.

Dersom man i fremtiden gir konsesjoner til landbasert vindkraft i Norge, mener NOF at man må ekskludere alle INON-områder i de 13 utvalgte områdene. Fylkeskommunen i henholdsvis Trøndelag og Østfold er blant dem som reagerer på de store arealbeslagene nasjonal ramme for vindkraft legger opp til, og at man ikke i større grad legger til rette for bevaring av dem. Østfold fylkeskommune skriver: *Fylkestinget i Østfold mener avgrensningen av det utpekte området i Østfold ikke er akseptabel. Dette fordi området ikke forholder seg til Fjella-avgrensningen slik den framgår av Regional plan for vindkraft, men skjærer inn i det såkalte «grønne beltet» som går gjennom hele Østfold. «Beltet» utgjør fylkets relative «villmarksnatur». Det er bred enighet i Østfoldsamfunnet om at dette området skal vernes mot vindkraft og andre store, arealkrevende og tekniske inngrep.*

NOF er også svært overrasket over at de tre områdene NVE foreslår i Trøndelag er de mest myrrike delene av fylket.

FNs Naturpanel (IPBES) ber oss finne løsninger som møter både klimautfordringene og tapet av naturmangfold. Vi må altså se etter tiltak som gir en synergieffekt, så det ene ikke slår det

²¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-vindkraft/id472954/>

²² https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2006-2007/dok_3_11_2006_2007.pdf

²³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>

andre ihjel. Et av de beste tiltakene vi kan gjøre er å beskytte karbonholdig natur, som våtmark og gammel skog. I norske myrer ligger det lagret enorme mengder karbon. De norske myrene alene lagrer rundt 3 500 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Til sammenligning var de totale norske utslippene i 2017 på 52,7 millioner tonn. Ved å bevare våtmark bevarer vi artsmangfoldet og fuglelivet som finnes der – samtidig som vi bremser klimaendringene. Et godt nettverk av våtmarksbiotoper hjelper oss altså å håndtere klimaendringer. Våtmark er en særlig rik og verdifull naturtype, der primærproduksjon og artsdiversiteten ofte er svært høy. Ulike typer myr dekker rundt tre prosent av jordoverflaten, men lagrer 30 prosent av alt karbon – dobbelt så mye som alle verdens skoger!

På samme måte vil inngrep i eldre skog være svært uheldig både for naturmangfoldet og for arbeidet med å bremse raske klimaendringer. Ulike studier av karbonlagring i gammel skog viser stor variasjon i hvor mye karbon som lagres, fra 4 til mer enn 100 g karbon pr kvadratmeter og år, men de fleste studiene viser tydelig at karbonlageret øker ettersom skogen blir eldre.²⁴ I Norge er store arealer mangelfullt kartlagt. Ikke minst gjelder dette skogsområder, der man kan forvente å finne en hel del sjeldne og truede arter. Av alle truede arter finnes 48 prosent av dem i skog, oftest tilknyttet gammelskog med mye død og døende ved.

Vi mener områder med få tekniske inngrep (INON-områder), områder med mer enn 20 % myrareal og eldre skog må trekkes ut av de 13 foreslåtte områdene i den nasjonale rammen.

Beholde eller vrake den nasjonale rammen

Nesten alle kommunene som har uttalt seg om NVEs forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land avviser forslaget per ultimo juli 2019. Dette viser først og fremst at kommunene ikke ønsker vindkraft.

En av Bern-konvensjonen anbefalinger til Norge i 2009 var å *fortsette å utvikle regionale planer underlagt en strategisk konsekvensutredning (SKU), i tråd med nasjonale retningslinjer, hvor det tas hensyn til kumulative effekter på en større skala, samt gjennomføring av konsekvensutredninger (KU) som krevd for hvert prosjekt.* Flere norske fylker gjennomførte slike SKU-er (fylkesdelplaner for vindkraft) før og etter dette, der også frivillige organisasjoner som NOF delte av sin kunnskap. Disse ble evaluert av NINA²⁵, på oppdrag av Direktoratet for naturforvaltning. I Rogaland ble planen vedtatt av fylkestinget i 2007, og senere godkjent av Miljødirektoratet. Til tross for at plan- og bygningsloven forplikter sentrale myndigheter, har NVE aldri tatt hensyn til dette, men prioritert egnede produksjonsarealer, også der det har vært store konflikter med naturmangfold, og tydelig avsatt som nei-områder i den regionale planen. Når konsesjonsmyndigheten er et næringsdirektorat, frykter NOF at man vil gi konsesjoner også utenfor prioriterte områder i den nasjonale rammen, og det i en skala man politisk ikke ønsker seg. Formuleringene om at det skal være vesentlig vanskeligere å få konsesjon utenfor den nasjonale rammen, er etter vårt skjønn for svake til å stanse konsesjoner av et visst omfang utenfor rammen, f.eks. dersom produksjonskostnader og nettkapasitet i et område endres vesentlig.

Mange av de områdene NOF og Miljødirektoratet pekte på som særlig verdifulle er ikke tatt med i NVEs områdeanbefaling til OED. Våre anbefalinger baserte seg på den kunnskapen vi

²⁴ Framstad, E. (ed.), de Wit, H., Mäkipää, R., Larjavaara, M., Vesterdal, L. & Karlun, E. 2013. Biodiversity, carbon storage and dynamics of old northern forests. - TemaNord 2013:507. 130 pp. Nordic Council of Ministers, Copenhagen

²⁵ <https://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport/2011/746.pdf>

sitter inne med, men er også omfattet av den store kunnskapsmangelen vi har beskrevet over. Viktige områder for hubro, rovfugltrekk og trekk langs «ytterkysten» er tatt ut. Det er derfor naturlig for oss å være skeptisk til at NVE legger opp til en stadig oppdatering av den nasjonale rammen, med vekt på endringer som følger av endrede teknisk-økonomiske forhold.

Etter vårt skjønn må de foreslåtte områdene justeres med tanke på å fjerne belastningen på INON-områder, myr og gammel skog. Ny kunnskap om f.eks. fugletrekket må få betydning for konsesjonsprosessene, slik at søknader avslås der naturmangfoldet skades. Vi går imot at den nasjonale rammen skal oppdateres på bakgrunn av endret situasjon for nettkapasitet o.l.

NVE har selv foreslått tre ulike scenarier for arbeidet videre.

- Nullalternativet – ikke utpeking av områder

I prosessen med nasjonal ramme er det gjort kunnskapssammenstillinger som vil ligge der enten man velger den som styringsverktøy eller ikke. Både kunnskapsgrunnlaget og analysene som er gjort i forbindelse med rammearbeidet vil foreligge uavhengig av om den nasjonale rammen vedtas som et styringsverktøy eller ikke. Etter NOFs mening er dette et dårlig alternativ dersom man fortsetter å gi konsesjoner. En slik situasjon er lik den vi har i dag, og som vi har kritisert i 20 år.

- Alle ikke-ekskluderte arealer pekes ut som de mest egnede

Dette innebærer å la alle de ikke-ekskluderte arealene utgjøre de mest egnede områdene. I praksis vil dette innebære at vindkrafta i Norge fortsetter å bygges ut spredt over hele landet der produksjons- og nettforholdene ligger til rette for det. Etter NOFs mening gir dette liten effekt av det arbeidet som er gjort. Kunnskapsgrunnlaget forut for nasjonal ramme er svakt, og innbyr ikke til detaljkunnskaper som gjør dette til et særlig egnet redskap verken for eller imot vindkraft i ikke-ekskluderte områder på temaer knyttet til natur.

- Regional utpeking av egnede områder basert på grunnlagsmaterialet for NVEs forslag

En ny runde med regionale planer for vindkraft vil utgjøre et nytt ledd i prosessen med den nasjonale rammen. Som tidligere nevnt anser ikke NOF dagens kunnskapsgrunnlag, eller det politisk initierte oppdraget, legitimt med tanke på å ivareta naturinteresser.

Konklusjon

NOF sier nei til nye konsesjoner til landbasert vindkraft inntil politikerne i sine instruksjoner ovenfor NVE er tilstrekkelig opptatt av å beskytte naturareal og naturmangfold, og kunnskapsgrunnlaget er tilfredsstillende. Et betydelig antall vindkraftverk har allerede fått konsesjon, mange av dem i konfliktfylte områder, og til tross for miljøfaglige råd om ikke å tillate etableringene. Utbygging av landbasert vindkraft kan kun skje gjennom at man identifiserer områder med tilfredsstillende vindressurser og nettkapasitet, som samtidig har små eller allerede reduserte naturverdier som følge av allerede etablert kraftutbygging, infrastruktur, fulldyrket areal o.l. Først når slike områder er identifisert mener vi at man kan starte med å estimere potensialet for ny vindkraftutbygging. Nå er tiden inne for å skaffe kunnskap om effektene av all vindkraften vi allerede har bygd og er i ferd med å bygge ut.

Avslutning

Vindkraftutbyggingen i Norge har gitt oss massive naturinngrep i lite berørt natur. Industriområder, som vindkraftanlegg faktisk er, bør legges til nettopp industriområder – ikke

inngrepssfrie naturområder! Vi ser også en samlokalisering med sårbare arter som hubro, havørn og kongeørn. Vindkraftutbyggingen har til nå vært konsentrert ved kysten, gjerne i trekkleier for fugler. Et av de mest trafikkerte områdene for trekkende rovfugler finner vi i området mellom Jæren og Lista. Her er det allerede gitt konsesjoner til et betydelig antall vindkraftverk, hvor flere er etablert eller er under bygging. Dette er dermed et av de mest belastede områdene i Norge mht. vindkraft, til tross for det godt dokumenterte og intensive rovfugltrekket, nasjonalt viktige hubroforekomster og kystlynghei.

En av svakhetene med den nasjonale rammen for vindkraft er den manglende koblingen til fremtidige produksjonsmål for vindkraft. Gjennom å ikke utelukke konsesjoner i områder utenfor rammen, skaper man usikkerhet rundt prosjektets egentlige formål. Til tross for at det skal være vesentlig lettere å få konsesjon innenfor utpekte områder, må man stille seg spørsmål med gevinsten for naturen dersom rammeverket bøyes og tøyes etter fremtidige politiske signaler og utbygges overtalingsevner.

Behovet for vindkraftutbyggingen er svakt begrunnet, og den reelle samfunnsøkonomiske nytten er uklar. I en rapport fra Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) skrives det at oppgradering av eksisterende vannkraftverk kan gi like mye ny kraft som all planlagt vindkraft, og med langt mer skånsomme naturinngrep²⁶. Energiøkonomisering og energieffektivisering må utnyttes til det fulle før man belaster naturmiljøet med vindkraftutbygging og annen kraftutbygging. Vi minner om at 70 prosent av våre største vassdrag er berørt av vannkraftutbygging²⁷. Det grønne skiftet må handle om å produsere varer og tjenester på en måte som belaster natur og klima *mindre* enn i dag. Å omgjøre norsk natur til industriområder vil aldri bli en del av det grønne skiftet, uansett hva interessegrupper har klart å overbevise enkelte politikere om.

For Norsk Ornitologisk Forening

Kjetil Aa. Solbakken

Kjetil Aa. Solbakken, generalsekretær

VEDLEGG:

OVERSIKT OVER VINDKRAFTVERK FINNMARK, TROMS, NORDLAND OG TRØNDELAG PR. 08.05.2019. Rolf-Erik Poppe

KOPI:

Miljødirektoratet

Klima- og miljødepartementet

Riksrevisjonen

²⁶ <https://hydrocen.blog/2018/04/16/oppgradering-gir-mye-mer-kraft-enn-antatt/>

²⁷ <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/ferskvann/vassdragsutbygging/>