



Deres ref:

Vår ref: 118417-

Oslo, 19. april 2024

Høringsuttalelse om EØS tilpasning til fornybardirektivet

1 Innledning

EØS-avtalen bygger på en forutsetning om at ny EU lovgivning (forordninger, direktiver m.m.) som faller inn under EØS-avtalens saklige virkeområde, skal innlemmes i EØS-avtalen. Energi og miljø er i utgangspunktet saksfelt som omfattes av EØS-avtalen. EUs fornybardirektiv fra 2009 er innlemmet i EØS-avtalen. Revidert fornybardirektiv II fra 2018, som er en del av EUs fjerde energimarkedspakke, er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen, og i mellomtiden vedtok EU 18.oktober 2023 ny revisjon av direktivet.

Denne høringsuttalelsen gjelder det reviderte fornybardirektivet, og er avgitt på vegne av de om lag 200 kommuner i Norge som har større fornybaranlegg innenfor sine grenser, enten i form av vannkraft eller landbasert vindkraft. Fornybarkommunene er organisert i Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) og Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner (LNVK). I tillegg står om lag 100 kommuner med store utmarksområder bak uttalelsen, organisert gjennom Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS).

Etter vår oppfatning foreligger det åpenbare grunner til å vurdere om deler av det reviderte fornybardirektivet - heretter kalt endringsdirektivet - faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, og om Norge i samarbeid med de andre EFTA-statene bør fremme forslag om en tilpasningstekst for de deler av direktivet som primært er rettet mot EUs akutte forsyningssituasjon etter krigsutbruddet i Ukraina.

Vi skal begrunne vårt standpunkt i det følgende.

2 Nye krav til saksbehandlingsregler

Endringsdirektivet er del av REPowerEU-pakken, som ble lagt frem i mars/mai 2022. EUs mål med denne pakken er så raskt som mulig å øke forsyningssikkerheten i EU gjennom å redusere avhengigheten av russisk gass.

Direktivets formål om forsyningssikkerhet er nærmere beskrevet i fortalen avsnitt (5):

REPowerEU-planen, fastsat i Kommissionens meddelelse af 18. maj 2022 ("REPowerEU-planen") sigter på at gjøre Unionen uafhængig af russiske fossile brændstoffer længe før 2030. Meddelelsen har til hensigt at fremskynde udbredelsen af vind- og solenergi, idet den gennemsnitlige udbredelsestakt af sådan energi øges, I den forbindelse bør Unionens overordnede mål for vedvarende energi hæves til 42,5 % for at øge det nuværende tempo i udbredelsen af vedvarende energi betydeligt og dermed fremskynde udfasningen af Unionens

afhængighed af russiske fossile brændstoffer samt øge tilgængeligheden af sikker og bæredygtig energi i Unionen til overkommelige priser. (Understreket her)

Endringsdirektivets nye harmoniserte regler for konsesjonsbehandling i artikkel 15 og 16 må forstås i lys av endringsdirektivets formål om rask styrking av EUs energiforsyningsikkerhet. Dette er den direkte utløsende årsaken til de nye harmoniserte kravene og tidsfristene for konsesjonsbehandling i artikkel 15 og 16. Av disse bestemmelsene fremgår at medlemslandene innen 21. mai 2025 skal utføre en *kartlegging av områder* på land og til sjøs hvor fornybar energi i form av vind- og solkraft og tilhørende infrastruktur kan bygges for å nå 2030- fornybarmålene.

Videre skal medlemslandene innen 21. februar 2026 sørge for at det vedtas planer innenfor disse kartlagte områdene som peker ut såkalte *akselerasjonsområder* for fornybar energi (renewables acceleration areas), og hvor utbygging av fornybar energi antas å ikke ha vesentlige negative miljøvirkninger. Artikkel 16 a pålegger medlemslandene plikt til å sikre at tildeling av konsesjon ikke tar mer enn 12 måneder fra søknad er levert innenfor et akselerasjonsområde. For fornybarprosjekter utenfor akselerasjonsområdene skal konsesjonsprosessen ikke ta mer enn to år.

3 Endringsdirektivet anvendt på norske forhold

EFTA-statene har tidligere lagt til grunn at EØS-avtalen ikke omfatter EUs energiforsyningsikkerhet, jf. St. prp. 100 (1991-92) side 164 og Meld. St. 5 (2012-2013) side 40. EL-forsyningsdirektivet (2005/89/EF) ble imidlertid senere tatt inn i avtalen «*på grunn av sin klare innvirkning på markedet*».

Direktiver som forfølger *flere formål* parallelt, reiser særlige problemstillinger om EØS-avtalens saklige virkeområde. Selv om tidligere versjon av fornybardirektivet ble tatt inn i avtalen i 2011, må nyere direktiver og endringer vurderes på selvstendig grunnlag. Vi forutsetter at myndighetene i Norge og de øvrige EFTA statene derfor inngående vil vurdere om endringsdirektivet fullt ut faller inn under EØS-avtalens virkeområde.

Endringsdirektivet forfølger flere formål: Hovedformålet fra første generasjon fornybardirektiv har vært å etablere virkemidler for etterlevelse av vedtatte klimamål. Denne delen av endringsdirektivet bør Norge uten videre kunne slutte seg til. Et ytterligere formål, som er forsterket gjennom innlemmingen av REPowerEU-pakken i endringsdirektivet, er hensynet til EUs *energiforsyningsikkerhet*, som ble fundamentalt endret gjennom krigsutbruddet i Ukraina.

Etter vårt syn bør regjeringen arbeide for at EFTA statene fremmer forslag om en *tilpasningstekst* for de deler av direktivet som primært må anses begrunnet i EUs akutte forsyningsituasjon etter krigsutbruddet i Ukraina. Etter vår oppfatning er det ingen motsetning mellom det å slutte seg til endringsdirektivets klimamål og samtidig arbeide for en avgrensning mot de deler av direktivet som primært er myntet på å sikre EUs energiforsyningsikkerhet, herunder de nye kravene for nasjonal konsesjonsbehandling.

Vi anser Endringsdirektivets nye konsesjonsregime for lite egnet for å fremme ytterligere fornybar energiproduksjon på fastlandet i Norge. De reglene som er inntatt i artikkel 15 og 16 nevnt ovenfor,

kan etter vårt syn snarere *hemme enn fremme* videre fornybarutbygging i Norge. Vi vil underbygge dette i det følgende

4 Særtrekk ved norsk kraftforsyning og naturforvaltning

4.1 Vannkraft

Norge har allerede en høy fornybarandel i vår kraftproduksjon, i all hovedsak knyttet til store vannkraftanlegg (henimot 90 prosent av samlet fornybarproduksjon.) Utbyggingen av våre største vassdrag og våre høyeste fossefall har pågått i mer enn 100 år, og har medført vesentlige naturinngrep ikke bare i elver, fossefall og vannmagasiner, men også i store omkringliggende arealer. Som motstykke er det meste av gjenværende vassdragsnatur gjennom i alt fem verneplaner vernet mot ytterligere naturinngrep.

Norges spesielle utgangspunkt hva gjelder fornybarandelen ble allerede ved innlemmelsen av fornybardirektivet i 2011 lagt til grunn av EØS komiteen, jf. beslutning nr. 162/2011 pkt. 4):

Norges oppfyllelse av målet for andel energi fra fornybare kilder i brutto sluttforbruk av energi i 2020 må ses i sammenheng med den opprinnelige høye andelen fornybar energi sammenlignet med medlemsstatene i EU, og den usikkerhet i tilbud og etterspørsel som kombinasjonen av et vannbasert energiproduksjonssystem og et kaldt klima medfører

Til tross for vannkraftens negative virkninger på naturmangfoldet, gjør etterlevelsen av klimamålene frem mot 2030 og overgangen til lavutslippssamfunnet i 2050 det nødvendig med ytterligere utbygging av fornybar vannkraft. Det pågår omfattende planlegging av utbygging av effekt- og pumpekraftverk i allerede regulerte vassdrag med sikte på en tilpasning og samkjøring av vår regulerte vannkraft til øvrige fornybarkilder uten tilsvarende reguleringsevne, som vind- og solkraft. Prisen å betale er ytterligere inngrep i verdifull natur.

Det er vårt syn at Norge har noen særlige utfordringer i forvaltningen av våre naturverdier, som stiller fornybarpolitikken overfor potensielle interessekonflikter som krever egne konfliktløsningsmekanismer. Disse særlige utfordringene lar seg neppe innpasse i det saksbehandlingssystemet REPowerEU-pakken instituerer. Vi vil nevne noen eksempler:

4.2 Reindrift

Stortinget grunnlovfestet i 2023 at våre samer er et urfolk, jf grunnloven § 108, med krav til beskyttelse av sin kultur og sitt samfunnsliv. Samenes rettigheter er blant annet sikret ved vår tilslutning til ILO-konvensjon nr. 169. Høyesterett har i den såkalte Fosen-saken understreket at samers rett til reindrifutøvelse som næring er beskyttet av disse reglene.

Sameloven inneholder plikter for nasjonale, regionale og lokale myndigheter til å konsultere Sametinget og andre samiske interesser i saker som angår dem. Disse konsultasjonene skal gjennomføres med gjensidig respekt for partenes interesser, verdier og behov. Lang erfaring viser at disse pliktene også gjør det nødvendig med egne saksbehandlingsregler og -tider enn i andre forhold. Vi vil fremholde at disse urfolksrettighetene og deres særpreg ikke kan tilsesettes av de tidsfrister som endringsdirektivet har inntatt.

Reindrift som næring drives på om lag 45 prosent av norsk landareal, over i alt 145 000 km², og det er både bygget vindkraft og planlagt ytterligere vindkraftanlegg i disse områdene. Reindrift er en helt spesiell næring som også er et viktig grunnlag i samenes kulturutøvelse, og planer om større utbyggingstiltak må under enhver omstendighet også tidsmessig tilpasses de særegne forhold som

gjelder i næringen. De absolutte tidsfrister som fremgår av art. 15 og 16 i endringsdirektivet kan ikke uten videre anvendes i disse områdene.

4.3 Villrein

Norge har 24 separate villreinområder i Sør-Norge, som omfatter om lag 50 000 km², jf. Meld.St.18 (2023-2024) Ein forbetra tilstand for villrein. Arealet utgjør nesten en firedel av arealet i Sør-Norge, og villreinfjellet utgjør ifølge stortingsmeldingen 56 pst. av det totale arealet av villmarkspregede områder i Sør-Norge.

Villrein er en nasjonal ansvarsart, og det fremgår av stortingsmeldingen at kritiske forhold i flere villreinområder gjør det påkrevet med særlige beskyttelsestiltak for villreinen, blant med den følge at ytterligere utbygginger av enhver art må passere en høy terskel som ledd i en interesseavveining hvor hensynet til villreinen veier tungt.

Skal Norge nå sine klimamål, har Energikommisjonen- NOU 2023:3- lagt til grunn at landbasert vindkraft i noe omfang er et nødvendig element i økningen av vår fornybarandel. Det er likevel på det rene at med de spesielt krevende forhold som er knyttet til villreinens og villreinområdenes miljøkvaliteter, foreligger det *særlige forhold* for store deler av mulige vindkraftlokasjoner i Sør-Norge som vil kreve mer tid til interesseavklaringer enn endringsdirektivet vil tillate.

5 Hensynet til lokal forankring

Nye større anlegg for fornybar kraftproduksjon, hva enten det gjelder vannkraft, landbasert vindkraft eller sol, må både utredes grundig og sikres lokal forankring. Det er den lokale forankringen med grundige forutgående konsekvensutredninger, også av kompenserende tiltak, som har muliggjort de mange omfattende naturinngrepene i Norge. Denne forvaltningstradisjonen ble senest understreket i 2023 da Stortingets vedtak om gjeninnføring av plan- og bygningsloven i vindkraftsaker ble effektivt. Berørte kommuner fikk med dette en juridisk vetorett i vindkraftsaker gjennom kravet om kommunal områderegeringsplan som forutsetning for konsesjon til landbasert vindkraft.

Lovendringen var resultatet av de negative erfaringer med en statliggjøring av vindkraftprosessene gjennom den såkalte nasjonale ramme.

Vi kan vanskelig se hvordan direktivets bestemmelser om mer sentralisert konsesjonsbehandling under svært strenge tidsfrister lar seg forene med forsvarlige prosesser i kommunene for å sikre nødvendig lokal forankring. Større vindkraftanlegg i sårbare naturområder må utredes grundig og modnes på lokalt plan. De nye tidsmessige kravene i endringsdirektivet vil i norsk sammenheng kunne virke mot sin hensikt og initiere lokalt veto snarere enn aksept og forankring.

Den lokale vetoretten må ses i lys av de særlige forhold som er knyttet til norsk naturforvaltning og norsk egenart, både mht til fornybarpolitikken og mht til naturforvaltningen. Den lokale råderetten over egne naturverdier har i moderne tid vært en grunnpilar i vårt demokrati, og kan ikke rokkes ved.

6 Forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde

Endringsdirektivets krav til kartlegging og konsesjonsbehandlingstid er i sin natur en harmonisering av forvaltningsrettslige saksbehandlingsprosedyrer. Norge/EFTA Statene har også i andre sammenhenger lagt til grunn at harmonisering av prosess og forvaltningsrettslige saksbehandlingsprinsipper faller

utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Denne tidligere praksis har etter vårt syn overføringsverdi til de deler av endringsdirektivet som retter seg direkte mot slike forhold.

Med vennlig hilsen,

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar – LVK
Jon Rolf Næss, leder

Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner – LNVK
Sigurd Rafaelsen, leder

Utmarkskommunenenes Sammenslutning – USS
Linda Døsen Stubsveen, leder