



Energidepartementet

Vår referanse: 24/00380-4
Arkivkode: ---
Saksbehandler: Guro Bøe Wensaas
Deres referanse:
Dato: 16.04.2024

Høringsvar fra KS - Revidert fornybardirektiv

KS støtter ambisjonene i Fornybardirektivet om raskere prosesser for utbygging av fornybar energi for å bedre forsyningssikkerheten i Europa og for å akselerere det grønne skiftet. For KS er det viktig at det etablerte forvaltningssystemet for arealbruk videreføres, at kommunene involveres, og at det etableres god dialog på tvers av forvaltningsnivåer når Norges forpliktelser gjennom fornybardirektivet skal etableres på nytt.

KS har følgende innspill til direktivet som er på norsk høring:

Vedrørende prosess

KS henviser til at departementets høringsbrev kun er en henvisning til direktivteksten. Det gis ingen informasjon om prosessen for innlemming, status, eller innholdet i regelverket. Dette gjør det krevende å vurdere konsekvensene av regelverket, og hvordan det vil slå ut for norske kommuner. KS har aktivt forsøkt å få mer informasjon om status fra departementene, uten å lykkes med det. Det vil være en fordel for kommunal og regional sektor å diskutere dette nærmere i dialog med departementet, gjerne gjennom KS.

Det framstår som uklart om høringen betyr at regjeringen nå vil implementere det reviderte direktivet fra 2023 direkte, og hvilken prosess departementet ser for seg fremover.

Flere av målene i direktivet er fulgt med konkrete tidsfrister, som skal følges opp av EUs medlemsland. På grunn av den uklare prosessen, er det uklart for KS om, og eventuelt hvordan, disse tidsfristene vil slå ut for norske myndigheter, herunder kommuner og fylkeskommuner.

Vedrørende innhold

EUs fornybardirektiv legger opp til sterk sentral styring både når det gjelder regulering av områder avsatt til fornybar energi, utbygging av fornybar energi, og raskere tempo på konsesjonsbehandlinger. Hensikten er å få en raskere overgang fra fossil til fornybar energi, og samtidig koble EU av avhengigheten av russiske gassleveranser.

Konsekvensene av det reviderte Fornybardirektivet som nå er på høring, er blant annet at det utfordrer det lokale selvstyret og handlingsrommet, dersom det tas inn i norsk rett. KS stiller spørsmål om hvorvidt direktivet vil stille nye og krevende krav til kommunen som saksbehandler blant annet gjennom de korte fristene som innføres for behandling av søknader innenfor akselerasjonsområdene.

Direktivet må også ses i sammenheng med en rekke andre initiativer fra EU, som samlet sett trekker i retning av sentralisert styring. Dette er for eksempel Net Zero Industry Act, og Critical Raw Materials Act,

som begge er vedtatt i EU nå. KS stiller spørsmål ved hvordan både Fornybardirektivet i seg selv, men også summen av de nye initiativene fra EU, vil påvirke kommunens handlefrihet og lovpålagte reguleringsmyndighet.

KS mener disse utfordringene må ses i sammenheng, og at KS bør inviteres til et nærmere samarbeid med regjeringen om håndteringen av dette i implementeringsfasen i EØS-avtalen, og ved gjennomføringen i norsk rett.

Nærmere om fornybarmål:

Hovedmålet med Fornybardirektivet er å øke fornybarandelen av energibruken i EU til transport, oppvarming/kjøling, bygg og industri fra det tidligere 2030-målet på 32 prosent til 42,5 prosent. Hvordan dette vil påvirke hvert medlemslands egne mål, reguleres ikke i direktivet.

Til forskjell fra andre EU-land har Norge en meget høy fornybarandel. På grunn av vår tilgang til vannkraft har allerede Norge oppnådd en fornybarandel på 75 %. Dette stiller oss i en spesiell situasjon, og overgangen til fornybar energi er ikke presserende på samme måte. Likevel må Norge også øke tilgangen til fornybar energi for å lykkes med den elektrifiseringen som er viktig i omstillingen til et lavutslippssamfunn i 2050.

KS støtter opp om overgangen til fornybar energi og vil gjerne samarbeide med staten om hvordan kommunesektoren kan bidra til at målet oppnås. Dette arbeidet bør organiseres slik at det legges opp til et samlet, felles mål samtidig som det kommer på plass initiativer og virkemidler som legger til rette for at målet nås.

KS stiller likevel spørsmål ved relevansen for Norge knyttet til økt fornybarmål, ettersom Norge allerede har overoppfyllt EUs samlede mål om fornybarandel på 42,5 %.

På denne bakgrunnen stiller KS også spørsmål ved om akselerasjonsområdene, som utgjør en viktig del av direktivets bestemmelser, vil være obligatorisk for Norge å oppfylle. Vi kan ikke se at direktivteksten åpner for noen unntak på dette området, men dette kan kanskje være noe som kan diskuteres i EØS-tilpasningene til Norge, når og dersom dette skal gjennomføres. Det antas at også Island vil være i en situasjon hvor fornybarandelen allerede overskrider EUs mål.

Nærmere om akselerasjonsområder:

KS oppfatter at direktivteksten om akselerasjonsområdene i en norsk kontekst vil innebære et stort skritt i motsatt retning av hva Norge har tatt, med å tilrettelegge for fornybar energi gjennom Plan- og bygningsloven. Tidligere var arealavklaringen en del av konsesjonsprosessen som skjer hos NVE. Plan- og bygningsloven er nå endret, slik at arealavklaringen for vindkraft, og snart også solenergi, er løftet ut av konsesjonsprosessen og tatt inn i loven som er mer i tråd med arealavklaring til andre formål.

Artikkel 15 b (1) i Fornybardirektivet lyder som følgende:

«Member States shall ensure coordination among all the relevant national, regional and local authorities and entities, including network operators, in the mapping of the necessary areas, where appropriate.»

Det er altså staten som utpekes som ansvarlig for å sette opp akselerasjonsområdene, men med plikt til å koordinere blant annet regionale myndigheters innspill. Ettersom kommunen etter norsk rett er planmyndighet, stiller KS spørsmål ved hvordan kommunens myndighet skal ivaretas.

På bakgrunn av de endringene som er gjort i Plan- og bygningsloven stiller KS også spørsmål ved om de knappe saksbehandlingsfristene som er satt for konsesjonsbehandling innenfor akselerasjonsområdene,

også vil omfatte kommunens behandling av vindturbin søknader, ikke bare selve konsesjonsbehandlingen i NVE. I så fall er det ikke mulig å få behandlet saken i kommunen innenfor gjeldende prosesskrav. Uansett vil direktivets bestemmelser stille nye prosessuelle krav til kommunens saksbehandling.

KS stiller også spørsmål om fra hvilket tidspunkt fristene starter å løpe. Direktivteksten ser ut til å sette et startpunkt fra «komplett søknad» er mottatt av kompetente myndigheter. Det synes ikke helt klart om det er den kompetente myndigheten som selv definerer om søknaden er komplett, og hva som ligger i dette.

Erfaringen med nasjonal ramme for vindkraft fra 2019 viste at sentraliserte prosesser ikke fremmer lokal aksept. Det er viktig for en god utvikling av fornybar energiproduksjon å ha lokalsamfunnet med seg og ikke skape konflikt i utbyggingssaker. KS anbefaler at regjeringen legger vekt på erfaringene fra forsøket med å lage en nasjonal ramme, og viser til [vår høringsuttalelse til forslaget](#).

KS mener imidlertid at det er positivt at EU legger opp til raskere prosesser for utbygging av fornybar energi, men at tidsaspektet kan være krevende å innfri. KS har sammen med Naturvernforbundet og NHO foreslått 13 tiltak for å sikre raskere, bedre og mer tillitsvekkende konsesjonsprosesser. Blant disse er «ulike løp for enkle og mer kompliserte prosjekter», «parallele prosesser» og «styrking av saksbehandlerkapasiteten» hvilket samsvarer med direktivets hensikter. Lokal forankring og legitimitet sikres ved at alle relevante aktører og fagmiljøer involveres så tidlig som mulig i prosessen. Nå som plan- og bygningsloven også gjelder for alle solkraft- og vindkraftkraftutbygginger på land, defineres de verktøy og roller som er nødvendig for å ivareta et godt samspill og konstruktive prosesser.

Rammeverket «Unngå, flytt og forbedre» (UFF) som ble presentert i Klimautvalgets rapport passer godt som utgangspunkt også i energipolitikken. Energieffektivisering først er et viktig prinsipp i EUs energipolitikk, og fornybardirektivet handler om forholdet mellom forbruk og produksjon. Ved å bruke mindre energi, går fornybarandelen opp. Ved å flytte forbruk til utslippsfrie energibærere, øker både energieffektiviteten og fornybarandelen, det samme ved oppgradering av eksisterende kraftverk. Det vil likevel være behov for økt energiproduksjon, men det som gjenstår vil ha større aksept og må etableres i områder der det påvirker minst mulig natur- og klimahensyn.

Også utenfor akselerasjonsområdene stiller direktivet opp konkrete saksbehandlingsfrister. Art. 16 b stiller et krav om maksimalt to års behandling. KS vil understreke at også her kan det være krevende for kommunen å rekke saksbehandlingsfristene, særlig i områder som kan være i konflikt med lokale interesser, samiske interesser eller der det eksempelvis kan være krevende å konsekvensutrede inngrep.

Nye forvaltningsrettslige prinsipper

EU ser ut til å innføre et nytt forvaltningsrettslig prinsipp i direktivets art. 16. f, som går ut på at det er en presumsjon for at utbygging av fornybar energi i seg selv har overveiende samfunnsinteresse. KS stiller spørsmål ved hvordan dette vil slå ut i praksis, særlig dersom nasjonale interesser kommer i konflikt med lokale interesser. Vi vil i den sammenhengen påpeke at energiomstilling og klimagassutslippsreduksjoner må ses i sammenheng med andre nasjonale hensyn som bevaring av naturmangfold og klimatilpasning. Det er sumvirkningene som må adresseres, også fra nasjonalt hold.

KS viser til at det også legges en nytt prinsipp til grunn i artikkel 16 b, som kan få konsekvenser for skjønnsutøvelsen:

“Where a renewable energy project has adopted necessary mitigation measures, any killing or disturbance of the species protected under Article 12(1) of Directive 92/43/EEC and Article 5 of Directive 2009/147/EC shall not be considered to be deliberate.”

KS stiller spørsmål ved hvordan dette vil slå ut med tanke på konflikter med natur og biologisk mangfold, og hvordan kommunene skal vekte dette i sin saksbehandling.

Oppsummering

Kommunesektoren spiller en viktig rolle i å fremme fornybar energi og bærekraftig utvikling på lokalt nivå, og er også ansvarlig planmyndighet. For KS er det viktig at det etablerte forvaltningssystemet for arealbruk videreføres, at kommunene involveres, og at det etableres god dialog på tvers av forvaltningsnivåer når Norges forpliktelser gjennom fornybardirektivet skal etableres på nytt.

- KS etterlyser tydelig kommunikasjon rundt status og plan for norsk implementering av fornybardirektivet
- Med en fornybarandel på 75 %, kan man stille spørsmål ved om mange av forpliktelsene knyttet til utbygging av fornybar energi vil gjelde for Norge.
- KS er bekymret for hvordan krav til akselerasjonsområder for fornybar energi vil påvirke det lokale handlingsrommet og vurderinger av konsekvenser for eksempel for folkehelse, natur, andre næringer, klimagassutslipp og klimatilpasning i planprosessen. Dette gjelder ikke minst i lys av retningen som Norge har tatt ved å innlemme arealavklaringene for energiproduksjon fra sol og vind i Plan- og bygningsloven.
- KS stiller spørsmål ved om direktivet medfører nye saksbehandlingsfrister for kommunens saksbehandling, og et nytt forvaltningsprinsipp.
- Det er viktig for KS at en forenklet prosess ikke går på bekostning av natur- og klimahensyn. Forbeholdene EU gir om miljøhensyn er svært viktige.
- Rammeverket «Unngå, flytt og forbedre» (UFF) fra klimautvalget er et godt utgangspunkt for å sikre økt fornybarandel.

Med hilsen

Helge Eide
Områdedirektør

Kjetil Bjørklund
Fung. Avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur