

Dato: 8. marts 2024

Sendt til:
ens@ens.dk

Kopi til:
mll@ens.dk

Journalnummer: 2023-8973.

Til Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet

Høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om fremme af vedvarende energi m.fl.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) anerkender behovet for at understøtte og fremskynde udbygningen med vedvarende energi til opfyldelse af det nationale bidrag til Unionens 2030-mål for vedvarende energi, de politiske mål om mere vedvarende energiproduktion og de nationale målsætninger om 70 pct. CO₂-reduktion i 2030 og videre mod klimaneutralitet senest i 2050.

Vi er dog meget bekymrede over, at lovforslaget, blandt andet i sin implementering af nødretsforordningen¹, vil indebære et carte blanche til meget væsentlige og vidtgående lempelser af de almindelige miljø- og naturbeskyttelsesregler til fordel for en hurtigere udbygning af vedvarende energi. Blandt andet ved at lade klimaministeren overtage beslutningskompetencen på Miljøministeriets ressortområde. Det er fuldstændigt afgørende, at løsningen på klimakrisen ikke bliver en katalysator for biodiversitetskrisen. Effektive klimaforandringsstrategier kræver i sig selv et solidt fundament af biodiversitetsbevarelse, da sunde økosystemer spiller en central rolle i at regulere klimaet og sikre modstandsdygtighed overfor netop klimaforandringer.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2577>

DN opfordrer derfor til en balanceret tilgang, hvor ambitionen om en hurtig udrulning af vedvarende energi i højere grad afvejes nøje mod nødvendigheden af at beskytte vores værdifulde natur og biodiversitet. Dette indebærer en fortsat anvendelse af miljøvurderinger og en reel afsøgning af alternativer, der minimerer de negative virkninger på vores natur.

Nødretsforordningen er, efter DN's opfattelse, tiltænkt brug i andre lande, hvor det er svært at finde arealer til den grønne omstilling.

I Danmark har vi på havet alene reserveret 30 procent til vedvarende energi². Udbygningen på disse arealer er endnu ikke engang påbegyndt. Alene på havet er der tale om et areal, der kan opfylde det danske behov for energi mange gange, og samtidig bidrage til en meget stor eksport af vedvarende energi til resten af Europa. Regeringen har selv vurderet potentialet til >35 GW³. Hertil kommer de såkaldte udviklingszoner på havet, som også vil rumme vedvarende energi⁴, samt regeringens ambition om at firedoble produktionen VE på land, hvilket inkluderer etableringen af over 30 energiparker⁵.

Det er således svært at se et behov for at lempe på undtagelsesbestemmelserne i Danmark, da der åbenlyst findes betydelige arealer og arealreservationer der både understøtter et dansk behov for vedvarende energi, plus en meget stor eksport af vedvarende energi til resten af Europa.

Netop på grund af de mindre udfordringer, der er med at finde arealer til vedvarende energi i Danmark, sammenlignet med andre EU-medlemslande, har vi en særlig mulighed for at vælge en fortolkning af nødretsforordningen, hvor hensynet til naturbevarelse og beskyttelse af biodiversitet fortsat prioriteres højt.

Nødretsforordningen tilbyder medlemslandene et sæt af fleksible bestemmelser, designet til at fremskynde udbredelsen af vedvarende energi som respons på den akutte energikrise. Disse bestemmelser er skabt med en anerkendelse af, at medlemslandene står over for varierende udfordringer og behov i deres stræben efter at opnå egne og internationale klimamål, og forordningen indeholder bestemmelser, der tillader medlemslandene at tilpasse implementeringen til nationale omstændigheder og behov, herunder hensynet til naturbeskyttelse.

Danmarks unikke position, med omfattende arealreservationer til vedvarende energi på havet og en omfattende plan for landbaseret vedvarende energiudvikling, giver os en særlig mulighed for at implementere nødretsforordningen på en måde, der fortsat balancerer

² <https://havplan.dk/>

³ <https://www.regeringen.dk/aktuelt/tidligere-publikationer/danmark-kan-mere-ii/>

⁴ <https://havplan.dk/da/page/info>

⁵

<https://kefm.dk/Media/638379734168312589/Klimaaf tale%20om%20mere%20grøn%20energi%20fra%20sol%20og%20vind%20på%20land%202023.pdf>

behovet for hurtig energiomstilling med et ufravigeligt engagement i naturbeskyttelse og biodiversitetsbevarelse.

Den foreslåede implementering af forordningen i dansk lov, i kombination med at vi ingen øvre grænse har for, hvor meget vedvarende energi vi skal produceres, risikerer effektivt at forårsage forringelser af natur og biodiversitet, der kunne være undgået.

Med implementering af nødretsforordningen overlader vi de facto en stor del af beslutningen om omfanget af vores energiproduktion, herunder arealanvendelsen, til markeds kræfterne, på bekostning af hensynet til natur- og biodiversitetskrise. Konsekvensen vil være, at VE-projekter vil blive gennemført på bekostning af værdifuld natur og værdifulde naturområder – selv når mindre skadelige alternativer eller placeringer kunne være mulige.

Danmarks Naturfredningsforening anerkender og bakker op om, at et hvert medlemsland har en forpligtelse til at bidrage til unionens omstilling i det omfang vi hver i sær har særlige forudsætninger for det, men vi har også forpligtelser i forhold til natur- og biodiversitet der ser ud til at blive glemt i implementeringen af nødretten i dansk lov.

Implementeringen af nødretten vil betyde, at hvert VE projekt fremover skal vurderes som værende fuldstændigt afgørende, uanset omkostningen i forhold til andre samfundsinteresser. I kombination med lovforslaget, som med åbne øjne prioriterer VE-udbygningen andre samfundsinteresser, risikerer den foreslåede implementering at føre til en systematisk underminering af vores natur- og biodiversitet.

Danmarks Naturfredningsforening opfordrer regeringen til at fortolke nødretsforordningen på den mest restriktive måde muligt, for at sikre, at anvendelsen heraf i Danmark sker med den størst mulige hensyntagen til natur og biodiversitet.

Selvom nødretsforordningen indeholder en mulighed for at lempe på kravene til naturbeskyttelse, fritager den ikke Danmark fra at opfylde vores forpligtelser på naturområdet, herunder i forhold til målet om 30 procent beskyttet natur og målet om at bremse tilbagegangen af arter. Regeringen bør derfor sikre, at alle tiltag i forbindelse med udrulningen af vedvarende energiprojekter grundigt vurderer potentielle konsekvenser for naturen og, hvor det er muligt, undgår skade på og indgreb i værdifulde naturområder. Dette indebærer en fortsat forpligtelse til at gennemføre grundige miljøvurderinger og at søge efter alternativer, der minimerer indvirkningen på biodiversitet og naturtyper.

Konkret foreslår DN at følgende indskrives i den nationale lovgivning som en integreret del af Danmarks strategi for implementering af nødretsforordningen, med det formål at sikre en afbalanceret og bæredygtig tilgang til den grønne omstilling, der samtidig respekterer og beskytter sårbar natur ved at sikre, at beslutninger om at fravige fra miljø- og naturbeskyttelsesregler kun træffes efter grundig overvejelse af alle alternativer og deres miljømæssige konsekvenser.

Ændringsforslag, tilføjelse:

Stk. 4a. Før bemyndigelse til fravigelse af regler på miljø- og naturbeskyttelsesområdet, som nævnt i stk. 4, anvendes, skal Klima-, Energi- og Forsyningsministeren, i samråd med vedkommende ministre, efter forhandling og i enighed, sikre, at alle alternative løsninger er blevet grundigt vurderet med henblik på at minimere indgreb i miljøet og beskytte biodiversiteten. Denne vurdering skal dokumenteres offentligt og inkludere:

1. En analyse af alle tilgængelige alternativer til det foreslåede projekt, der kunne opfylde de samme energiproduktionsbehov med mindre eller ingen indvirkning på miljøet og biodiversiteten.
2. En begrundelse for valget af det foreslåede projekt frem for andre alternativer, herunder en detaljeret vurdering af, hvordan projektet opfylder kravene til at minimere den samlede miljøpåvirkning og beskytte biodiversiteten.
3. Foranstaltninger, der skal træffes for at minimere negative miljømæssige konsekvenser, hvis fravigelse tillades, herunder afledte økonomiske udgifter til erstatningsnatur i relation til specifikke forpligtelser til naturgenopretning og etablering af erstatningsnatur, afværgeforanstaltninger, effektovervågning samt biodiversitetsfremmende tiltag.

Som et grønt foregangsland bør Danmark fortsat have fokus på at demonstrere, at udviklingen af grøn energi kan gå hånd i hånd med andre samfundsinteresser – herunder hensynet til natur og biodiversitet. Særligt når vores forudsætninger for det er så gode som de er. Denne tilføjelse til lovforslaget vil være med til at sikre at Danmark fremover forfølger en ansvarlig og bæredygtig tilgang til at nå sine vedvarende energimål samtidig med at beskytte og fremme biodiversiteten.

DN opfordrer desuden regeringen til, sammen med implementeringen af nødretsforordningen, at beslutte at udviklingen af vedvarende energi på havet skal ske indenfor de arealer i havplanen der allerede er reserveret til dette formål – og før vi begynder at diskutere inddragelsen nye arealer på havet. På land bør det fortsat være absolut være muligt at friholde eksisterende naturområder, hvilket vi også savner cementeret i lovforslaget. Efter DNs opfattelse bør disse afgrænsninger klart defineres, så der ikke kan opstå tvivl om, om lovforslaget kan eller skal bruges til at opsætte vedvarende energi i værdifulde naturområder. På nuværende tidspunkt ser døren ud til at stå på vid gab.

Pointerne i ovenstående afsnit er foldet yderligere ud og uddybet i nedenstående baggrundskapitler.

Uddybende og supplerende bemærkninger:

Implementeringen af nødretsforordningen gør op med med habitatdirektivets krav til undersøgelse af alternative løsninger

I dag er reglerne for fravigelse af habitatdirektivet således, at medlemslande kun kan benytte fravigelsesbestemmelserne, hvis følgende forudsætninger er opfyldt:

1. Projektet skal være af ”bydende nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser”,
2. Der må ikke findes nogen realistiske alternativer, som ville have mindre skadelige virkninger på det berørte habitat eller de arter, der lever der.
3. Kompenserende foranstaltninger skal iværksættes for at bevare Natura 2000 områdets integritet. Disse kompenserende foranstaltninger skal desuden være tilstrækkelige til at opveje de negative virkninger, projektet vil have.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan en tilladelse til fravigelse kun gives under henvisning til hensynet til a) menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller b) væsentlige gavnlige virkninger på miljøet. Dog åbnes der en katteløse ved, at fravigelsen også kan godkendes af c) andre bydende hensyn til væsentlige samfundsinteresser - dog kun efter udtalelse fra Kommissionen.

Her har kommissionen i nødretsforordningen besluttet at alle vedvarende energiprojekter fremover kan anses om værende af ”væsentlig samfundsinteresse”, for at hjælpe intentionen om at fremskynde Europas grønne omstilling på vej. Derudover indfører nødretsforordningen en generel lempelse af den vurdering der skal foretages i forbindelse med anvendelsen af fravigelsebestemmelserne i natur- og vandrammedirektiverne.

Betingelsen om alternative løsninger kan med implementeringen af nødretten opfyldes alene, hvis en alternativ placering er dyrere. Dette risikerer i praksis at få projekter til at søge mod naturområder.

En af de mest alvorlige lempelser finder vi i den meget vidtgående og lempede fortolkning af, hvorvidt der er alternative løsninger eller ej. I lovforslagets bemærkninger er det gengivet således:

”betingelsen om, at der ikke findes tilfredsstillende alternativer, er opfyldt, hvis der ikke er en anden løsning, der kan opfylde samme formål (f.eks. samme kapacitet) inden for en tilsvarende eller lignende tidshorizont og uden væsentligt højere omkostninger”.

Der lægges således op til, at man ikke længere vil skulle undersøge om der findes bedre alternativer med en mindre skadelig virkning på natur og miljø. Alene det at det er billigere at bygge i naturen end at opkøbe landbrugsjord, vil efter alt at dømme muliggøre, at man i

fremtiden ville kunne påkalde sig en fravigelse fra direktiverne. DN vurderer, at etablering af ny vedværende energi som en direkte konsekvens heraf, vil søge mod naturområder frem for fx landbrugsarealer, fordi de økonomiske omkostninger ved opkøb af arealer vil være lavere. Det er et åbent spørgsmål, hvordan man vil indregne de mulige omkostninger ved i stedet at være nødt til at opfylde forpligtelserne under habitatdirektivet og Naturgenopretningsforordningen igennem opkøb af, i princippet, de samme landbrugsarealer, som man fravalgte som VE-arealer?

Som skrevet i det indledende kapitel, anser DN ikke nødretsforordningen, herunder lempelserne i forhold til alternative placeringer, som værende lige så relevant i en dansk kontekst, som hos mange af vores nabolande, hvor arealerne er mere begrænsede og naturlovgivningen mere restriktiv. I Danmark har vi reserveret op mod en tredjedel af havarealet til VE samt betydelige arealer på land til blandt andet de kommende energiparker. Derudover findes der rigeligt med landbrugsjord, som fint kan rumme den firedobling af vedværende energi på land som regeringen har lagt op til⁶. DN savner i implementeringen af forordningen fuldstændig de overordnede samfundsmæssige afvejsninger og helhedsbetragtninger, der er nødvendige for at sikre sameksistens mellem natur og biodiversitet – og endda selv i forhold til at finde den for samfundet bedste løsning set fra et økonomisk synspunkt.

DN opfordrer til at styrke formuleringen, så det sikres, at loven hverken direkte eller implicit indebærer, at en given konkret vurdering af, hvorvidt der findes alternative placeringer, altid vil pege på, at der ikke er alternativer til placering i naturarealer. Som vi læser det er forslaget til lovteksten væsentligt mere vidtgående i sin fortolkning end den, vi læser i nødretsbestemmelserne, der alene giver hjemmel til i konkrete tilfælde, efter konkrete vurderinger, at fravige naturhensyn, hvis der ikke findes reelle alternativer.

Der bør fastsættes klare regler for fastsættelse af fremdriftsområder

Lovforslaget gennemfører også VEIII direktivets bestemmelser om, at medlemslandene kan udpege såkaldte fremdriftsområder, hvor der vil være lempeligere krav til miljøbeskyttelsen. Konkret ved at klima- energi- og forsyningsministeren tildeles beføjelse til at beslutte disse områder. En af mulighederne som lovforslaget implementerer er, at VE-projekter i fremdriftsområderne fremover kan blive godkendt uden at der er skal laves en egentlig miljøkonsekvensvurdering (VVM), da denne i disse områder vil blive erstattet af en strategisk miljøvurdering (SMV).

Formålet med miljøvurderingsreglerne, herunder reglerne om at der skal laves tilstrækkelige og grundige miljøvurderinger for projekter med potentielt væsentlig virkning på miljøet, er at sikre et tilstrækkeligt grundlag for at træffe de rigtige og for samfundet bedste afgørelser. Vælger man at erstatte miljøkonsekvensvurderingen med en strategisk miljøvurdering, vil det medføre, at de miljø- og naturmæssige konsekvenser ikke belyses i samme omfang som tidligere, ligesom grundlaget for at fastsætte afbødende foranstaltninger, vil komme til at være mindre fyldestgørende.

⁶ <https://kefm.dk/Media/637917337888630707/Faktaark%20land%20VE.pdf>

Ved at give klima- energi- og forsyningsministeren beføjelse til, at udpege såkaldte fremdriftsområder, hvor der alene skal laves en SMV for området, samtidig med at habitatdirektivets regler for fravigelse lempes, gennemfører man en væsentlig forringelse af naturbeskyttelsen i Danmark

En strategisk miljøvurdering er langt mere overordnet en klassisk VVM-undersøgelse. Dette har en række direkte konsekvenser for kvaliteten, for muligheden for at afbøde negative konsekvenser af projekterne, og for positiv inddragelse af borgere i beslutningsprocessen. Reel, aktiv og tidlig inddragelse af borgere er ikke kun med til at højne kvaliteten af beslutningsgrundlaget ved at tilvejebringe lokal viden og perspektiver, men bidrager også til at øge offentlighedens accept af den grønne omstilling.

Konkret vil en beslutning om at der alene skal laves en SMV for projekter i fremdriftsområder betyde at:

- De natur- og miljømæssige konsekvenser af det konkrete projekt vil ikke blive belyst i samme omfang som tidligere.
- Baggrunden for at fastsætte virksomme og effektive afværgeforanstaltninger svækkes i takt med at beslutningsgrundlaget forringes.
- Borgerinddragelsen og mulighederne offentlige granskning bliver ringere, da SMV'erne ikke indeholder de samme muligheder for indflydelse.

Når vi i Danmarks Naturfredningsforening vinder omkring 80 pct af vores klager i miljøvurderingssager på VE området, vidner det om at kvaliteten af miljøvurderingerne i forvejen er utilstrækkelig. Helt at undlade miljøvurderingerne vil betyde at eventuelle mangler ikke udbedres, og dermed vil det ubestrideligt betyde en forringelse af naturbeskyttelsen.

DN mener at der udestår derfor en åbenlys opgave med at definere betingelserne for, hvornår et område kan udpeges som et fremdriftsområde, herunder hvilke betingelser der skal være opfyldt. I lovforslaget findes der ikke en klar definition af, hvad der kræves før at ministeren kan udpege disse områder. Det er således fortsat uklart om udpegning i princippet kan ske ad hoc, og efter ministerens mavefornemmelse, eller om der vil blive fastsat nogle kriterier for, hvornår ministeren kan udpege et område som et dedikeret område til vedvarende energi? Kunne energiparkerne eksempelvis udpeges som sådanne områder? Som minimum bør det sikres at udpegningen af områderne ikke alene lægger hos Klima- Energi og Forsyningsministeren. Beslutningen om udpegningen af arealerne skal efter DNs vurdering ske i enighed med ministeren for de øvrige ressortområder.

DN opfordrer til i første omgang at fokusere på de arealer er udpeget i havplanen til vedvarende energi. Her har vi allerede lavet en del af forarbejdet, og arealerne er valgt ud fra nogle kriterier, som også rummer hensyn til andre samfundsinteresser. Når det så er sagt, så mener DN ikke at en SMV bør kunne erstatte en egentlig miljøundersøgelse. Miljøundersøgelserne er vigtige – både i forhold til at vurdere et konkret projekts påvirkning på

natur og miljø, men i høj grad også i forhold til at forstå hvordan konsekvenserne kan afbødes og hvordan eventuelle afværgeforanstaltninger skal udformes så projekterne netop kan sameksistere med naturen. Ved at fjerne den konkrete miljøkonsekvensvurdering, fjerner man det grundlag mulighed for sameksistens mellem natur og ve skal bygges på.

Lovforslaget vil efter DNs vurdering være i strid med habitatdirektivets målsætninger

I Danmark viser den nationale overvågning og indberetning til EU om naturtilstanden at 95% af naturtyperne har "ugunstig" eller "stærk ugunstig" bevaringsstatus⁷. Danmark er fortsat juridisk forpligtet af habitatdirektivet til at vende udviklingen. Dette nævnes også eksplicit i høringsnotatet (side 29). Hvis man vælger at opføre VE i Natura 2000 områder, som det i princippet muliggøres med lovforslaget, må man spørge sig selv, hvordan Danmark fremover skal kunne opfylde forpligtelserne under habitatdirektivet. Med udmøntningen af EU's Naturgenopretningsforordning vil der desuden følge juridisk forpligtende og tidsfaste naturindsatser som skal prioriteres netop i Natura 2000 områderne, frem til 2030. Det er svært at se hvordan dette skal lykkes, hvis vi tillader VE i de beskyttede områder.

Lovforslaget tager ikke stilling til Danmarks forpligtigelser på naturområdet, og prioriterer åbenlyst klimakrisen over biodiversitetskrisen. Dette vil med stor sandsynlighed medføre at VE-projekter godkendes på steder, hvor de kan forårsage betydelig skade på biodiversiteten.

Grundlæggende ser vi i lovforslaget absolut intet som sætter rammer for at samtænke de juridiske forpligtelser under Natura 2000 og Naturgenopretningsforordningen med muligheden for at etablere VE. Tværtimod vil lovforslaget give klimaministeren hjemmel til at overtage bestemmelser under miljøministerens ressource med henblik på helt ensidigt at varetage udbygning af VE. Der henvises i lovforslaget alene til at der skal være "en forhandling" mellem ministerierne, ikke en fælles forståelse.

Vedtages lovforslaget vil det uden tvivl forårsage, at VE-projekter godkendes på steder, hvor de kan forårsage betydelig skade på biodiversiteten, selv når der findes alternativer, der ville have været mere forenelige med EU's mål om naturbeskyttelse. En sådan praksis ville ikke alene være i uoverensstemmelse med Habitatdirektivets ånd og bogstav, men også potentielt underminere indsatsen for at opretholde og forbedre biodiversiteten i EU, hvilket er en forudsætning for at opnå bæredygtig udvikling og i øvrigt implementere forpligtelserne under Natura 2000 og Naturgenopretningsforordningen.

I fremdriftsområderne indføres desuden lempede regler vedrørende kompenserende foranstaltninger. Herunder at de kompenserende foranstaltninger godt må være alene af økonomisk art. Derved underminerer man et grundlæggende princip i habitatdirektivet, nemlig at kompensationen skal vedrøre det konkrete naturområdes integritet. Ved at tilladelse forsætlig skade på Natura 2000 områdenes integritet i fremdriftsområderne, går man langt ud over hvad der er muligt i direktivet i dag, og sætter effektivt hele formålet med beskyttelsen ud af kraft.

⁷ <https://dce2.au.dk/pub/SR340.pdf> figur 1.3 side 9/56

Klimakriser og biodiversitetskriser må ikke løses på bekostning af hinanden

Den åbenlyse nedprioritering af natur og biodiversitet i forhold til udbygningen af vedvarende energi, står i stærk kontrast til den anerkendelse af kriserne der fremgår af regeringsgrundlaget, hvor man blandt andet tilslutter sig det forhold, at klimakrise og biodiversitetskriser er vor tids største udfordringer. Det er også i kontrast til den fælles udmelding IPCC (FNs klimapanel) og IPBES (FNs biodiversitetspanel) udkom med i fjord – nemlig at vi ikke må løse den ene krise på bekostning af den anden, at kriserne er tæt forbundne og at kriserne skal løses samtidig.

Af lovbemærkningerne fremgår det da også klart, at der er en risiko for natur og biodiversitet forbundet med vedtagelsen af lovforslaget:

”..da disse regler fraviger de almindelige beskyttelsesregler eller fastsætter lempeligere regler, kan det ikke udelukkes, at en anvendelse af reglerne potentielt kan få negative konsekvenser for miljø og natur”.

Efter DNs vurdering er der ikke bare en risiko for at lovforslaget vil få negative konsekvenser for natur og miljø, men vi er helt overbeviste om at det vil ske. Som vi har argumenteret for løbende, er dette i DNs øjne både fuldstændigt unødvendigt og fuldstændigt uacceptabelt.

På vegne af Danmarks Naturfredningsforening,



Lasse Jesper Bering Pedersen,
Klima- og Enerkipolitisk Seniorrådgiver,
Danmarks Naturfredningsforening