



Til
Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité

1. april 2014

Innspill til Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi

Naturvernforbundet, SABIMA, WWF og DNT ønsker å komme med innspill til kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeid med innstilling til Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi. Vi er glade for at dette viktige temaet prioriteres.

I Riksrevisjonens vurdering av dagens konsesjonsbehandling av fornybar energi fremkommer det at det i dag er stort forbedringspotensial, store kunnskapshull og svikt i kvalitetssikring. Dette har ført til lang saksbehandlingstid, høyt konfliktnivå og store negative konsekvenser for sårbare naturområder.

Tap av leveområder, er sammen med de globale klimaendringene den største trusselen mot naturmangfoldet. For 87% av artene på rødlista (Norsk Rødliste 2010) er arealendringer hovedtrusselen. Fornybar energi er en nødvendig del av en bærekraftig fremtid, men mange former for fornybar energi, særlig vind- og vannkraft, krever store arealinngrep. En storsatsing på fornybar energiutbygging uten overordnet styring, tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og klare retningslinjer og avslagshjemler har ført til at fornybarsatsingen har skapt et betydelig press på naturmangfoldet. For at vi skal kunne nå nasjonale klima- og naturmangfoldmål er det viktig at miljø- og energipolitikken samkjøres. Utbygging av fornybar energi må gjøres på en måte som ivaretar hensynet til verdifull natur, i tråd med våre internasjonale forpliktelser knyttet til blant annet konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) om å stanse tap av arter innen 2020. Ny utbygging må også være i tråd med særskilte krav i naturmangfoldloven og vannforskriften.

Felles krav til Norges fornybarsatsing

Vi mener at følgende fire hovedtiltak kan både bidra til å senke konfliktnivået, effektivisere konsesjonsprosessen og sikre en fornybarutbygging som ivaretar hensynet til store naturverdier.

1. **Nasjonal kartlegging** av naturmangfold, friluftsliv og landskap for å sikre en kunnskapsbasert forvaltning.
2. **Helhetlige planer**, som gjør det mulig å vurdere prosjekter opp mot hverandre og velge de samfunnmessig gunstige prosjektene som forårsaker minst skade på naturmiljø
3. **Modernisering av regelverket**, retningslinjer og utredningskrav for å møte krav i moderne miljølovgivning.
4. **Klare miljøkriterier** og rutiner for tidlig avslag

Nasjonal kartlegging

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det mangler grunnleggende kunnskap om blant annet biologisk mangfold. Riksrevisjonen peker på at målrettet innsats for å styrke denne kunnskapen kan bidra til mer effektive konsesjonsprosesser. Vi mener satsing på nasjonal kartlegging av naturmangfold, friluftsliv og landskap er det viktigste tiltaket for å heve kunnskapsgrunnet og sikre en kunnskapsbasert forvaltning samt redusere konfliktnivået.

I dag er kun 25 prosent av viktige naturtyper i Norge kartlagt, og vi har alt for dårlig kunnskap om viktige friluftsområder og landskapsverdier. Det betyr i praksis at det vanligvis ikke finnes kunnskap om hvilke naturverdier som vil berøres når nye prosjekter planlegges, før halvveis i prosjektet. Dette skaper store konflikter som lett kunne vært unngått dersom natur-, friluftsliv- og landskapsverdiene var kartlagt i forkant.

De siste årene har det blitt avsatt svært lite midler til naturtypekartlegging i Norge. Dette er grunnen til at vi fortsatt har stor kunnskapsmangel om hvor naturverdier finnes og hvilken kvalitet de har. Miljødirektoratet har tidligere utredet at det koster i størrelsesorden 500 millioner kroner å få en fullstendig kartlegging av verdifulle naturtyper. Dette er et beskjedent beløp sammenlignet med beløpene som samfunnet bruker på utbygging av ny fornybar energi gjennom elsertifikatordningen. Vi tror også pengene vil bli raskt innspart gjennom bedre planprosesser.

En nasjonal kartlegging vil ikke bare bidra til å forhindre store konflikter og sikre forutsigbarhet for både utbyggerne og forvaltningen, men også være et viktig tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

Helhetlige planer

Riksrevisjonen viser til behov for å gjøre de overordnede styringssignalene tydeligere og å forbedre styringsverktøyene. Utbygging av fornybar energi styres i dag i praksis av utbyggerne. Det finnes få helhetlige planer og tilnærmet ingen politisk styring av hvor man faktisk ønsker at utbyggingen skal skje. Riksrevisjonen skriver at de planene som er utarbeidet, i liten grad fungerer som styringsverktøy for å avklare hvor vindkraft- og småkraftutbyggingen skal være, og hvordan utbyggingen skal avveies i forhold til andre interesser.

Vi mener det må lages bindende helhetlige planer for kraftutbygging som ser på samlede miljøkonsekvenser, hvilke områder som kan bygges ut, og hvilke naturområder som skal forbli urørt. Helhetlige planer vil gjøre det mulig å veie prosjekter opp mot hverandre, og velge prosjekter med minst skadeomfang og størst samfunnsnytte. Ikke minst vil det være mulig å gjøre en realistisk vurdering av alternativ lokalisering og samlet belastning på naturmiljø, slik konsekvensutrednings forskriften og naturmangfoldloven krever, men som i liten grad blir gjennomført i dag.

Faglig gode, helhetlige planer vil etter vår vurdering være et viktig konfliktdempende tiltak, som sikrer en demokratisk prosess, hindrer utbygging i de mest sårbare områdene, og indikerer hvor det er mest gunstig å bygge ut, med tanke på naturmiljø, friluftsområder, eksisterende infrastruktur og regionalt energibehov. Dette vil også kunne sikre realistiske konsesjoner der nettkapasitet og kraftutbygging kan sees i en sammenheng.

Modernisering av regelverket

Konsesjonsreglene og energiloven er foreldet, og gjeldende energilovgivning møter ikke kravene i moderne miljølovgivning. Det er et stort behov for modernisering av energiloven, KU-forskriften og sentrale veiledere, for å samkjøre dem med kravene i vanddirektivet og naturmangfoldloven. Riksrevisjonens undersøkelse viser at de nasjonale retningslinjene må bearbeides slik at

utredningskravene blir avklart og i samsvar med gjeldende regelverk. Lovverket bidrar heller ikke til en god sortering av gode og dårlige prosjekter, og energimyndigheter, miljømyndigheter og sivilsamfunnet «tvinges» til å bruke mye ressurser på dårlige prosjekter som aldri burde vært fremmet. Riksrevisjonen påpeker videre at en forutsetning for en effektiv konsesjonsbehandling er at det gjennomføres tiltak for å sørge for at meldinger og søknader er i tråd med lovpålagte krav.

Det må stilles klare krav til hvem som skal utrede samlet belastning og alternativ lokalisering og hvordan det skal gjøres. Det må også stilles krav til at feltundersøkelser skal utføres av personer med relevant faglig kompetanse og i en relevant årstid. Videre må retningslinjene endres slik at kravet til kunnskapsgrunnlaget står i rimelig forhold til risiko for skade på naturmangfold, slik naturmangfoldloven krever. I dag har for eksempel OED satt en kostnadsramme for undersøkelser av biologisk mangfold ved utbygging av småkraftverk til 20 000-50 000 kroner, uavhengig av prosjektets skadeomfang. Det mener vi kan være i strid med kunnskapskravet knyttet til naturmangfoldlovens § 8. For vindkraftverk er det dokumentert svært store forskjeller i feltinnsats mellom ulike prosjekter og ulike konsulentfirmaer.

Vi støtter Riksrevisjonens anbefaling om at retningslinjene for vindkraft og småkraft må oppdateres og forbedres for å gi omforente utredningskrav og tydelig metodikk for utredningene. Vi ser i dag at det er svært varierende kvalitet på utredningene, og mange er dessverre svært mangelfulle. Tydelige utredningskrav, og en omforent metodikk for utredninger, vil ikke bare kunne sikre tilstrekkelig kvalitet på utredningene, men også bidra til å effektivisere konsesjonsbehandlingen. I tillegg må det stilles krav gjennom KU-forskriften til at innsamlede miljødata gjøres tilgjengelig for allmenheten ved at de legges inn i offentlige databaser som Naturbase og Artskart. I dag samles store mengder med data om naturmangfold og friluftsliv i tilknytning til utbyggingsprosjekter. Disse dataene gjøres imidlertid ikke tilgjengelig i nasjonale databaser, og er derfor i liten grad tilgjengelige for forvaltningen og allmenheten. Krav om innlegging av data i nasjonale databaser vil ikke bare være et effektivt bruk av samfunnets ressurser, men også et viktig bidrag til å øke kunnskapsgrunnlaget og sikre en kunnskapsbasert forvaltning.

Klare miljøkriterier og rutiner for tidlig avslag

Dagens energilovgivning samt elsertifikatordningen har langt fra gode nok avklaringer mot andre samfunnsinteresser. Riksrevisjonen peker på at det i liten grad er avklart hvordan energimålene skal avveies mot andre samfunnshensyn. Vi ser at natur, friluftsliv og andre allmenne samfunnshensyn generelt har dårligere vilkår i energilovgivningen enn i for eksempel plan- og bygningsloven. I NOU 2013:10 «Naturens goder om verdier av økosystemtjenester» konkluderer økosystemutvalget med at elsertifikatordningen bør evalueres i lys av skadevirkningene som fornybarutbyggingen påfører naturen. «Utvalget kan ikke se at denne ordningen er blitt tilstrekkelig utredet før den ble satt i gang, og mye tyder på at konsekvensene for økosystemene kan være store og negative.»

Det finnes ingen tilfredsstillende mekanisme i dag som sikrer at de beste prosjektene som har minst konsekvenser for naturmiljø blir prioritert. Av det store antall konsesjoner som allerede er gitt, ser vi dessverre at det ofte er prosjekter med store negative virkninger på naturmangfold som blir bygget ut først. Grunnen til det er at kraftutbygging styres i størst grad av økonomiske hensyn, der andre samfunnshensyn tillegges liten vekt.

Vi mener det må settes klare miljøkriterier for hvilke områder som ikke kan bygges ut av hensyn til naturmiljø og friluftsliv, og hvor man kan tillate utbygging. Dette kan ikke kun være en skjønnbasert vurdering i hver enkel utbyggingssak, slik situasjonen er i dag. Klare miljøkriterier vil føre til en mer forutsigbar konsesjonsprosess og gi NVE muligheten til å avslå konfliktfylte prosjekter på et tidlig tidspunkt, samt redusere antall urealistiske prosjekter som meldes inn eller omsøkes.

Natur- og friluftslivsverdier i Norge er rangert i tre kategorier: nasjonale, regionale og lokale naturverdier. Vi foreslår at det på bakgrunn av denne inndelingen settes tydelige kriterier for

hvordan hensynet til naturmiljøet skal ivaretas i hver enkel utbyggingssak. Nedbygging og forringelse av nasjonale friluftslivs- og naturverdier må ikke tillates, og dette må settes som en tydelig avslagsgrunn. Ved prosjekter som berører regionale naturverdier må det stilles krav om alternativ lokalisering og tilpasning av prosjektet slik at skadeomfanget blir minst mulig. Utbygging i naturverdier av lokalverdi bør unngås, men kan eventuelt tillates under forutsetning at erstatningsareal sikres.

Det er viktig at utbygging av fornybar energi ikke går på bekostning av nasjonale natur- og friluftslivsverdier som: verneområder, vernede vassdrag, Ramsarområder, prioriterte arter, utvalgte naturtyper, ansvarsarter, kritisk og sterkt trua arter og naturtyper, naturtyper av nasjonal verdi (A), nasjonalt viktige friluftsområder og utvalgte kulturlandskap. Vi mener også at det er viktig å sikre inngrepssvake områder (INON), som er av betydning for blant annet friluftsliv og biologisk mangfold, mot inngrep. Utbygging av fornybar energi, inkludert veier, linjetraseer og annen infrastruktur er en sterk bidragsyter til ytterligere å redusere INON-områder i norsk natur.

Tydelige retningslinjer for hvordan energimålene skal avveies mot naturmiljø, er viktig for at utbygging av fornybar energi ikke skal gå på bekostning av store friluftslivs- og naturverdier. På denne måten kan vi sikre at Norge skal kunne stanse tapet av naturmangfold, samtidig som vi bidrar til å innfri internasjonale klimamål.

Avslutning

Avslutningsvis ønsker vi å påpeke at det i dag er gitt konsesjon til langt mer kraft enn målet for elsertifikatordningen på 13,2 TWh for Norge. Likevel ser vi at kun en liten andel av konsesjonene er blitt bygget ut. For å nå fornybardirektivets mål om å øke andelen fornybar energi til 67,5 prosent, ser vi at det ikke er konsesjonshastigheten det står på, men manglende tiltak for å sikre at fornybar energiproduksjon skal benyttes til klimagassreduksjon og utfasing av fossil energi. Vi støtter Riksrevisjonens ønske om en konkretisering av Norges fornybarsatsning og ber om at det utarbeides planer for hvordan kraften skal brukes for å innfri klimapolitiske mål.

Vi ønsker komiteen til lykke med det videre arbeidet.

Med vennlig hilsen

Arild Skedsmo
fagsjef WWF

Christian Steel
generalsekretær Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)

Oddvin Lund
fagsjef Den Norske Turistforening (DNT)

Maren Esmark
generalsekretær Norges Naturvernforbund

Lasse Heimdal
generalsekretær Friluftslivets Fellesorganisasjon (FRIFO)