



16. mai 2014

Olje og -energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Uttalelse til NVEs grunnlagsrapport for kontrollstasjon under elsertifikatorordningen

Naturvernforbundet, SABIMA, DNT og FRIFO ønsker å komme med innspill til høring av NVEs grunnlagsrapport for kontrollstasjon under elsertifikatorordningen.

Vi retter kritikk mot elsertifikatorordningen, som i liten grad har gitt insentiver til å skape overgangen fra et fossilt til et fornybart samfunn, men har ført til et enormt press på norsk natur. Vi mener elsertifikatorordningen må evalueres grundig, med vekt på å kartlegge konsekvensene for naturmiljøet. Det er tydelig behov for flere endringer i ordningen: Det må innføres klare miljøkriterier og hjemler for tidlig avslag og stilles kunnskapskrav i regelverket om elsertifikater. Vi trenger samtidig en troverdig politikk som gjør at ny fornybar energiproduksjon erstatter fossil energibruk. Økt kraftproduksjon i seg selv bidrar kun til å redusere kraftprisen og svekke energisparing insentiver. Vi mener at dagens elsertifikatorordning ikke bør videreføres.

Bakgrunn

I løpet av 2015 skal det gjennomføres en kontrollstasjon under elsertifikatorordningen. Denne innebærer gjennomføring av felles utredninger og drøftelser mellom Norge og Sverige om blant annet behov for endringer eller justeringer i regelverket om elsertifikater. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har på oppdrag fra Olje- og energidepartementet (OED) utarbeidet en rapport som grunnlag for kontrollstasjonen.

Manglende utredning av konsekvenser på naturmiljø

Elsertifikatorordningen har fått mye kritikk i blant annet *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi (2013-2015)* og NOU (2013:10) *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*. Her konkluderer økosystemutvalget med at elsertifikatorordningen må evalueres grundig, med særlig vekt på å kartlegge konsekvensene utbyggingen av vann- og vindkraft har hatt for økosystemene og økosystemtjenestene så langt. «Utvalget kan ikke se at denne ordningen er blitt tilstrekkelig utredet før den ble satt i gang. Mye tyder på at konsekvensene for økosystemene kan være store og negative.» Utvalget sier videre at det er viktig å minimere skadene av dagens avtale, der bedre og mer helhetlig planlegging av vind- og vannkraftverk kan bidra til dette. I Riksrevisjonens vurdering av dagens konsesjonsbehandling av fornybar energi fremkommer det at det i dag er forbedringspotensial, kunnskapshull og svikt i kvalitetssikring, i tillegg til at det i liten grad

er avklart hvordan energimålene skal avveies mot andre samfunnshensyn. Dette har ført til lang saksbehandlingstid, høyt konfliktnivå og store negative konsekvenser for sårbare naturområder.

Vi stiller oss undrende til at disse faglig tydelige vurderingene ikke er tatt med i NVEs grunnlagsrapport, som skal danne grunnlaget for en gjennomgang og mulig revidering av elsertifikatorordningen. I lys av de negative konsekvensene som ordningen har hatt på sårbare naturområder, mener vi i likhet med Økosystemtjenesteutvalget at elsertifikatorordningen må evalueres grundig, med vekt på å kartlegge konsekvensene for naturmiljøet. Vi mener det er en mangel at grunnlagsrapporten ikke inneholder en slik vurdering i dag. Før OED kan evaluere ordningen og ta stilling til behov for endringer, er det viktig at konsekvensene for naturmiljøet er kartlagt.

I avtalen mellom Norge og Sverige blir det vist til at hensynet til allmenne interesser og natur- og miljøforhold skal ivaretas gjennom tillatelsene til de enkelte utbyggingene. Vi etterspør derfor dokumentasjon på hvordan hensynet til miljøet er ivaretatt gjennom ordningen.

Konfliktdempende tiltak

NVEs rapport konstaterer at det er viktig at tempoet i konsesjonsbehandlingen opprettholdes i årene fremover. Her vises det til at konsesjonssystemet og saksbehandlingstid er risikofaktorer dersom blant annet behandlingstiden blir for lang, eller dersom det blir økt motstand mot utbygging slik at prosessene tar lengre tid enn forventet. NVE har imidlertid ikke gått inn på hva som forårsaker den økte motstanden mot utbygging, eller hva som bør gjøres for å senke konfliktnivået, og dermed saksbehandlingstiden.

En av hovedårsakene til de store konfliktnivåene er mangel på avklaringer av hvordan energimålene skal avveies mot andre samfunnshensyn, som for eksempel naturmiljø. Vi mener det er uheldig at miljøhensyn ikke er inkludert som en av premissene i elsertifikatorordningen. Vi oppfordrer derfor OED til å innføre klare miljøkriterier i regelverket om elsertifikater. Dette vil bidra til å balansere forholdet mellom energiutbygging og hensynet til miljø.

Store kunnskapshull

De store kunnskapshullene og manglende kunnskap om både viktige naturverdier og friluftslivsområder er en annen årsak til det økende konfliktnivået. I dag er kun 25 prosent av verdifull natur kartlagt. Det betyr i praksis at det knapt finnes kunnskap om hvilke naturverdier som vil berøres når nye utbyggingsprosjekter planlegges. Dette skaper store konflikter som lett kunne vært unngått dersom natur-, friluftslivs- og landskapsverdiene var kartlagt i tidlig fase. Vi mener det er sentralt at hovedvirkemiddelet for utbygging av fornybar energi baserer seg på en kunnskapsbasert forvaltning. Vi mener derfor at OED må stille klare kunnskapskrav i regelverket om elsertifikater.

Klare miljøkrav

Elsertifikatmarkedet har ført til det største presset på sårbar natur siden de store kraftutbyggingenes tid. Det ligger nå flere søknader til behandling hos NVE enn det som har vært behandlet i den siste ti årsperioden. Det er i tillegg per 2014 gitt konsesjon til langt mer kraft enn målet for elsertifikatorordningen på 13,2 TWh for Norge, og flere konsesjoner står i kø. Det store antallet saker gjør det umulig å følge med, og har skapt et enormt demokratisk underskudd, der naturen og allmenheten er tapende parter. Overoppyllelsen av målet krever store samfunnsressurser, omfattende byråkrati, og ikke minst skaper det store og unødvendige konflikter rundt prosjekter som kanskje aldri kommer til å bli realisert. Vi mener det er viktig at OED innfører klare miljøkriterier og hjemler for tidlig avslag. Dette vil ikke bare minske behovet for omfattende byråkrati og senke saksbehandlingstiden, men sikre at markedet kan velge mellom de beste prosjektene, som både er lønnsomme og har små konsekvenser på naturmiljø.

Vi mener at følgende fire hovedtiltak kan både bidra til å senke konfliktnivået, redusere ressursbruk, forkorte saksbehandlingstiden 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 samfunnsmessig 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 for å sikre at utbygging av fornybar energi ikke går på bekostning av viktige naturverdier.

Fornybardirektivet

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 benyttes til klimagassreduksjon og utfasing av fossil energi. Elsertifikatorordningen, slik den fungerer i dag, gir for svake insentiver til å skape overgangen fra et fossilt til et fornybart samfunn.

Det finnes heller ingen plan for hvordan de nye 13,2 TWh som planlegges produsert innen 2020, skal brukes til å kutte klimagassutslipp.

Økt kraftproduksjon i seg selv bidrar til å redusere kraftprisen og gir mindre insentiv til å spare energi. For at elsertifikatorordningen skal være et godt virkemiddel i å nå fornybardirektivets mål om økt fornybarandel, må det parallelt føres en troverdig politikk som sørger for at ny fornybar energiproduksjon brukes til utfasing av fossil energi. Uten en sterkere innsats på omlegging, risikerer en at økt fornybar kraftproduksjon går til mer overforbruk. Vi viser her til Meld. St. 21 *Norsk klimapolitikk* (2011–2012) der det står at det er nødvendig å fase inn fornybar energi inn på områder som i dag har fossil energibruk og bruke energien mer effektivt.

Konklusjon

Vi mener elsertifikatorordningen må evalueres grundig, med vekt på å kartlegge konsekvensene på naturmiljøet. Ordningen må utformes på en måte som tar hensyn til nasjonale og internasjonale natur- og klimamål. I sin eksisterende form, uten en troverdig politikk som faser ut fossil energibruk, og i lys av de negative konsekvensene på naturmiljø og høyt konfliktnivå, mener vi at OED må planlegge for at ordningen avsluttes. Vi støtter derfor tidligere uttalelser fra OED om at elsertifikatsystemet ikke bør videreføres med nye mål etter 2020. Elsertifikatorordningen bør erstattes av en ordning som stimulerer til lavere energiforbruk. Den mest miljøvennlige og billigste kilowattimen er tross alt den som ikke blir brukt.

Med vennlig hilsen

Lars Haltbrekken
leder i Norges Naturvernforbund

Christian Steel
generalsekretær i Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)

Oddvin Lund
fagsjef i Den Norske Turistforening (DNT)

Lasse Heimdal
generalsekretær i Friluftslivets Fellesorganisasjon (FRIFO)