

Oslo, 18. september 2023

Norges vassdrags- og energidirektorat

OPPDRAG OM SOLKRAFT OG ANNEN LOKAL ENERGIPRODUKSJON – INNSPILL

Naturvernforbundet er invitert til å gi innspill til NVE om solkraft og annen lokal energiproduksjon, jmfør oppdragsbrev fra OED datert 10. juli 2023.

Solkraft på bolig-, nærings- og industribygg har et potensial på hele 65 TWh etter anslag fra Multiconsult i 2022. Dette er et stort kraftpotensial som kommer uten natur- og arealkonflikter. **Naturvernforbundet ønsker rammevilkår som favoriserer bygningsintegrert solkraft når det kommer til enkel saksbehandling, tilgang til nett og økonomiske rammebetingelser – på bekostning av bakkemontert.**

Innledning

For å nå klimamålene må energiforbruket kraftig ned. Redusert energiforbruk vil også gjøre det lettere å nå målet om å stanse tapet av naturmangfold fordi presset på utbygging av mer kraft blir mindre. En skikkelig satsing på energieffektivisering vil frigjøre mye kraft, men det vil også være nødvendig å bygge ut noe mer elektrisk kraft for å få erstattet fossil energi i industrien og transportsektoren. Solenergi og annen lokal energiproduksjon vil ha mindre negative natur- og miljøkonsekvenser enn kraftverk i naturen.

Takmonterte og bygningsintegrerte solkraftanlegg (solceller) for strømproduksjon og solfangere til oppvarming har få negative konsekvenser, mens bakkemonterte solkraftanlegg i landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) kan ha en rekke negative konsekvenser for natur og miljø.

Naturvernforbundets syn på solkraft og solenergi:

- Bygningsintegrerte solceller, takmonterte solkraftverk og solfangere er bedre enn mange andre alternativer for kraftproduksjon og må prioriteres. Der de erstatter andre byggematerialer, som takstein, er dette et spesielt godt miljøtiltak.
- For bygningsintegrerte og takmonterte anlegg bør saksbehandlingen være enkel og rask.
- De direkte miljøkonsekvensene for bakkemonterte solkraftanlegg er avhengig av hvor kraftanlegget blir plassert.
- Bakkemonterte solkraftanlegg plassert på «grå arealer» eller i forbindelse med veier og jernbane har små direkte negative natur- og miljøkonsekvenser. Bakkemonterte solkraftanlegg på «grå arealer» kan imidlertid fortrenge for eksempel næringsutvikling og boligutbygging og

dermed indirekte føre til nye inngrep. Det er også nødvendig å restaurere enkelte «grå arealer» tilbake til natur, og da blir solkraftproduksjon uaktuelt.

- Bakkemonterte solkraftanlegg på grønne arealer som forutsetter arealendring som hogging av skog, drenering av myr eller planering, vil kunne ha et negativt karbonregnskap gjennom livsløpet og frarådes derfor.
- Det er viktig å påse at arealbeslaget i form av veier, kraftoverføring fra solkraftanlegget og inngjerding som stenger for friluftslivet og som fører til fragmentering med negative konsekvenser for naturmangfoldet, blir minst mulig.
- Solkraftverk kan eventuelt kombineres med beiting eller dyrking av vekster, men dette bør gjøres på eksisterende landbruksareal der dette gir mening, ikke gjennom nydyrking.
- Solkraft har større klimagassutslipp gjennom livsløpet enn vannkraft og noen andre fornybare energiteknologier. For at solkraft og annen ny kraftproduksjon skal redusere utslipp, må den erstatte fossil energi.
- Etter endt levetid må solceller fra solkraftanlegg gå til mest mulig gjenbruk og gjenvinning. En konsesjon må forutsette en avfallsplan der gjenvinning inngår.
- Norge bør bruke mindre elektrisitet til oppvarming, og bruk av solfangere kan her bidra.

Naturvernforbundet ber om følgende:

- NVE må kreve at utbygger skal utarbeide en melding etter energiloven for konsesjonspliktige solkraftverk.
- Ved lokalisering av konsesjonspliktige solkraftverk må det innføres krav om en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Der må hensynet til å unngå tap av naturmangfold tillegges stor vekt.
- NVE, Landbruksdirektoratet og Miljødirektorat bør utvikle tydelige og strenge kriterier for solkraftanlegg på jordbruksarealer og skogarealer.
- I konsesjonen og i reguleringsbestemmelsene må det settes krav til minst mulig energiforbruk og klimagassutslipp gjennom livsløpet, og det må utarbeides en plan for hvordan brukte solceller skal håndteres som avfall, inklusiv gjenvinning.

Bruk av solfangere for å bidra til oppvarming er lite brukt i Norge, men her er det en mulighet som kan utnyttes bedre for å supplere energi som brukes til vannbåren varme og oppvarmingstanken.

1. Rammevilkårene for lokal energiproduksjon og -lagring

Det kan være behov for å definere nærmere hva som menes med lokal energiproduksjon.

Naturvernforbundet vil legge til grunn at lokal energiproduksjon ikke omfatter anlegg som har negative konsekvenser for naturen. For eksempel bør småkraftverk falle utenfor, selv om mye av energiproduksjonen brukes lokalt. Det kan også være behov for å sette grenser for uttak av skog til lokal flis- eller vedproduksjon.

Med dagens rammevilkår er det generelle bildet at kraftproduksjon i LNF-områder er billigere enn lokal kraftproduksjon, typisk bakkemonterte solkraftanlegg kontra takmonterte. I LNF-områder er inngrep fra

etablering av kraftproduksjonsanlegg ikke direkte prissatt ut fra eksterne miljøkostnader. Det kan forsvare at lokal energiproduksjon som ikke fører til arealinngrep, gis støtte. Det kan skje for eksempel gjennom gunstige lån fra Husbanken og støtte fra Enova.

Det er også noen regulatoriske hindre som bør fjernes, for eksempel grensen for mengde strøm som deles. Nettselskapene bør også få krav om å legge til rette for lokal energiproduksjon som solkraft og stimulere til utnyttelse av forbrukerfleksibilitet på tvers av målepunkter.

Krav kan også brukes for å stimulere lokal energiproduksjon. Det bør det stilles krav om å installere solceller og/eller lokalprodusert energi på nye næringsbygg.

Energilovgivningen begrenser mulighetene for omsetning av overskuddskraft. Ved solkraft på bygg med mindre eller varierende strømforbruk er muligheten til å kunne selge overskuddskraften til andre et viktig poeng. I dag er det ikke mulig uten konsesjon når produksjonen overstiger 1 GWh. Det kan medføre at aktører etablerer solkraftproduksjon bare på deler av bygningens tak. Ytterligere etablering er ikke lønnsomt for eier når produksjonen ikke kan deles med nabobyggene eller naboeiendommen. Mange bygg er imidlertid flerbrukerbygg, altså bygg med flere brukere/leietakere. Disse har sjelden solkraftproduksjon. En viktig årsak er at regelverket er til hinder for at solkraften selges til mer enn én leietaker, med mindre en har konsesjon til å omsette kraft på linje med vanlige kraftprodusenter.

Regelverket for deling av kraft bør derfor endres. Kraft kan deles mellom ulike leietakere med fritak for nettleie og elavgift. Størst potensial kan utløses ved at deling av kraft kan skje uavhengig av eiendomsgrenser og uten en effektbegrensing. Mange bedrifter og borettslag/sameier har flere gårds- og bruksnummer, og deling av kraft bør derfor ikke begrenses til et gårds- og bruksnummer, slik regelverket fra 1. oktober vil gjøre. Fritak for nettleie innebærer at kostnadene til strømnettet må fordeles på færre, og det tilsier at i hvert fall noe nettleie bør betales.

2. Potensial, tiltak og virkemidler for solenergi og annen fornybar kraft på nedbygde arealer mot 2030

Naturvernforbundet har ikke kommet over noe presist anslag for potensialet for utbygging av produksjon av fornybar kraft i næringsarealer, langs motorveier og i andre nedbygde arealer, verken teknisk potensial eller teknisk-økonomisk potensial.

Det behov for en presisering av hva som er inkludert i begrepet «nedbygde arealer». Vi ønsker å skille mellom arealer som er ukontroversielle sett fra et naturvernsynspunkt, og arealer der restaurering av natur er det beste alternativet. Ofte brukes begrepet «grå arealer». Disse kan være grustak, parkeringsplasser, gammel industri og liknende, altså områder der det ikke nødvendigvis står noen bygg, men som kan brukes til nye formål, alt fra nye bygg, ny industri eller restaurering tilbake til natur.

Når det gjelder næringsarealer, kan tak, for eksempel på lagerbygninger, inkluderes. Multiconsult har anslått at det teknisk-økonomiske potensialet på tak er 0,4 TWh/år med Statnetts basisprisscenario og dagens rammebetingelser med 60 prosent selvkonsum. Nye vilkår for forbrukerfleksibilitet og

delingsordninger uten nettleie for delt solstrøm vil øke dette teknisk-økonomiske potensialet til 3 TWh/år.

Tak kan også omfatte overbygg av jernbanestasjoner, bussterminaler og parkeringsanlegg. Her kan det egne seg med solceller.

Både solcelleanlegg og små vindturbiner kan bygges langs veier og jernbane. Ifølge Solenergiklyngen er det estimert et utbyggingspotensial for solkraft i overkant av 0,6 gigawatt peak (GWp) innen 2030 for de mest egnede samferdselsprosjektene.

Mange næringsarealer som er gått ut av bruk eller ikke benyttes, vil egne seg for restaurering av natur. Et nærliggende eksempel er fergeterminalen på Hjortnes i Oslo, som trolig vil bli frigitt etter at utenriksferjene vil få felles ferjeterminal. En utredning på oppdrag fra byrådet i Oslo legger vekt på muligheten for restaurering av natur for store deler av dette frigjorte arealet.

NVE er blitt bedt om å vurdere potensialet for utbygging av solenergi mot 2030 gitt ulike forventninger til framtidige energipriser. De framtidige strømprisene vil som før variere over døgnet, men med stadig mer uregulerbar kraft fra sol og vind vil også strømprisen variere i perioder med uforutsigbar lengde. I tettbygde strøk med god nettkapasitet vil flytting av fleksibelt forbruk som lading av elbiler og oppvarming av vann medføre god utnyttelse av solkraft og vindkraft. Stort innslag av solkraft og vindkraft vil kunne gi lave strømpriser, og disse kan utnyttes til produksjon av grønt hydrogen og grønn ammoniakk. Både i tettbygde og i spredtbygde områder kan direkte bruk av solenergi bidra til oppvarming.

3. Effektgrense for konsesjonsplikt for bakkemonterte solkraftanlegg

Naturvernforbundet mener at effektgrensen for konsesjonsplikt etter energiloven må opprettholdes for bakkemonterte solkraftanlegg i LNF-områder. I lovverket må det bli obligatorisk å utarbeide en melding. Konsesjonsplikt er nødvendig for å få utredet naturkonsekvensene på en forsvarlig måte. Av samme grunn må det kreves områderegulering og reguleringsplan etter plan- og bygningsloven for slike anlegg.

For bakkemonterte solkraftanlegg utenfor LNF-områder er det liten grunn for å ha en effektgrense for konsesjonsplikt. Her er det belastning av nettet og behandling etter plan- og bygningsloven som er viktigst.

4. Vurderinger av konsesjonsplikt av sol- og vindkraftanlegg på industri- og næringsområder

For sol- og vindkraftanlegg i ferdig utbygde industri- og næringsområder, der restaurering av natur ikke er et alternativ, bør det være mulig å fjerne regulatoriske hindre for energiproduksjon. Siden slike solkraftverk ikke har negative naturkonsekvenser, kan konsesjonsplikt fravikes.

Det vil fortsatt være behov for reguleringsplan, men utredningsprogrammet kan bli langt enklere. En viktig del av behandlingen etter plan- og bygningsloven er å vurdere om området egner seg for restaurering av natur.

5. Solkraft og plan- og bygningsloven

Det er i dag ikke krav om reguleringsplan for solkraftverk, jamfør plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd siste punktum. Men bestemmelsene i plan- og bygningsloven om konsekvensutredning i kapittel 14 og om stedfestet informasjon i kapittel 2 i plan- og bygningsloven gjelder. For oss er det viktig at naturkonsekvensene utredes, og hensynet til å unngå tap av naturmangfold må tillegges stor vekt. For å unngå kontroversielle solkraftprosjekter foreslår Naturvernforbundet å innføre samme prosedyre som for vindkraftverk, det vil si at kommunen først vedtar en områderegulering før saken behandles etter energiloven. Lokalisering av konsesjonspliktige solkraftverk må dessuten ha en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

I næringsarealer, langs og over trafikkarealer samt på andre nedbygde arealer bør behandling etter plan- og bygningsloven kunne skje på en enklere måte. Her er det generelt ikke behov for en grundig utredning av naturkonsekvensene. Men for «grå arealer» som skal omdisponeres, må det foretas en grundig vurdering av om restaurering av natur er viktigst eller om arealer heller bør brukes til andre formål, for eksempel for å unngå at nye næringsområder legges i naturområder eller på matjord. Spesielt for bygningsintegrerte og takmonterte anlegg bør saksbehandlingen være enkel og rask. Behandling av solkraftanlegg i tilknytning til nye trafikkanlegg bør kunne skje som en del av saksbehandlingen ellers.

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet



Truls Gulowsen
leder