

Miljøverndepartementet  
Att.: Gudrun Schneider  
Postboks 8013 Dep.  
0030 Oslo

## Høringsuttalelse fra Energi Norge

### NOU 2013: 10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester

Det vises til høringsdokumenter sendt ut av Miljøverndepartementet 02.09.2013. Energi Norges høringsinnspill avgis under.

Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk fornybarnæring. Energi Norge presenterer ca. 280 bedrifter som produserer, frakter og selger strøm og varme. Medlemsbedriftene står for 99 prosent av kraftproduksjonen og dekker 90 prosent av nettkundene i Norge. Fornybarnæringen jobber for bedre klima, sikker forsyning og grønn vekst

#### Hovedinnspill

- ◆ Energi Norge mener det er viktig å ivareta et helhetlig kost/nytte-perspektiv i private og offentlige beslutninger. Økosystemtjenester er bare en del av dette bildet og utvalgets mandat er derfor snevert i forhold til bredden av faktorer som må ivaretas. Slike faktorer omfatter også positive verdier av bærekraftig bruk utover den rene verdiskapning. På energiområdet kan dette være verdien av flomdemping ved regulering, klimaeffekten av fornybarproduksjon, forsyningssikkerhet lokalt/regional og nasjonalt, balansering av kraftsystemet etc. Utvalget har etter Energi Norges mening i for liten grad trukket inn dette helhetsperspektivet i sitt arbeid med NOUen
- ◆ Energi Norge støtter ellers utvalgets anbefaling om kunnskapsutvikling for å treffe godt balanserte beslutninger i skjæringspunktet mellom økonomisk aktivitet og hensynet til miljø
- ◆ Energi Norge ser det som viktig og positivt at utvalget dokumenterer at tilstanden i norske økosystemer er generelt god
- ◆ Verdien av økosystemtjenester skal vektlegges i enhver privat og offentlig beslutning som berører naturen. Energi Norge mener at verdien normalt ikke bør fastsettes monetært da dette innebærer stor metodisk usikkerhet
- ◆ En naturavgift som er foreslått uredet, jfr. anbefalinger kap. 15.8: *"For å sikre at skatte- og avgiftssystemet gir riktige signaler om verdien av biologisk mangfold og økosystemtjenester, bør en ordning med nasjonal naturavgift utredes"* virker svakt begrunnet og inkonsistent ut fra NOUens kritiske gjennomgang av monetære verdsettingsmuligheter for økosystemtjenester. Energi Norge mener at en slik generell, nasjonal naturavgift ikke vil øke treffsikkerheten i forhold til å fremme samfunnsmessig riktig naturbruk. En eventuell avgift måtte i så fall også inkludere andre samfunnsverdier som omtalt i punktet over, og riktig innretning på en slik avgift kan ikke sees å ha faglig fundament med nåværende kunnskapsstatus. Energi Norge stiller seg derfor svært negativ til en slik naturavgift.

- ♦ På side 389 anbefaler utvalget at ”ordningen med grønne sertifikater må evalueres” og at ”konsekvensene av ordningen for økosystemer og økosystemtjenester må identifiseres”. Energi Norge mener NOUen fokuserer for mye på negative virkninger av fornybar kraftproduksjon, og at dette ligger som implisitt innretning på den evalueringen som foreslås. Det er derimot svært viktig at den vedtatte ordningen for et felles sertifikatmarked i Norge og Sverige ligger fast og gir forutsigbare investeringsrammer for mer fornybar energi frem til 2020. Miljøkonsekvensene av sterkere satsing på fornybarprosjekter skal ivaretas av konsesjonssystemet. Spørsmålet om en eventuell seinere evaluering må vurderes etter ordningens slutt i 2020, og ikke nå.
- ♦ Videre heter det på side 389 at ”effektene av økt norsk fornybarproduksjon på europeisk kraftforbruk og klimagassutslipp må kartlegges”. Det uttrykkes en generell skepsis til vann- og vindkraftproduksjon, og flere steder skriver utvalget om de store negative konsekvensene for biologisk mangfold og økosystemer. Det er vanskelig å forstå utvalget på dette punktet, da man overser at fornybar energiproduksjon er den sentrale bidragsyteren for å redusere klimagassutslippene i et langsiktig perspektiv. Klimaendringene er den største trusselen mot norsk natur. Energi Norge ser økt fornybarproduksjon som helt nødvendig i et langsiktig klimaperspektiv, og utreder gjennom flere prosjekter hvordan økt produksjon i Norge best kan bidra inn i et dekarbonisert Europeisk energisystem. I et slikt perspektiv er en kartlegging viktig.

### **Generelt**

Energi Norge ser det som positivt med den grundige gjennomgangen NOUen representerer rent faglig. Dokumentet er omfattende og viser kompleksiteten i økosystemenes betydning for menneskelig velferd, og belyser inngående flere sider av denne kompleksiteten. NOUen framstår som en grundig teoretisk drøfting av økosystembegrepet, dets praktiske innhold og hvordan ulike forvaltningsinstrumenter kan ivareta verdien av naturen i videreutviklingen av samfunnet. Samtidig gir denne brede teoretiske tilnærmingen stoffet tungt tilgjengelig og lite spisset. De fleste anbefalingene framstår som generelle påpekninger av forbedringsmuligheter og ikke særlig velavgrenset eller konkrete.

Energi Norge støtter utvalgets framheving av at kunnskapsgrunnlaget bør bedres for å dokumentere de mange hensyn som skal ivaretas i forvaltning av naturressursene. Det pekes på behovet for økt overvåking og langtidsregistrering av tilstanden i ulike økosystemer. Energi Norge mener det offentlige må ta det overordnede ansvar for gjennomføring av slik kunnskapsinnhenting, og ikke bruke forurenser betaler-prinsippet til uforholdsmessige pålegg i forbindelse med næringsaktivitet. Tiltakshaveres plikter må klart knyttes til mulige virkninger av tiltaket og være skalert i forhold til omfang av virkningene. Vi viser for øvrig til innspill fra NHO på generelt nivå som vi støtter.

Utvalget presiserer flere steder at føre var prinsippet må ivaretas. Det er enkelt å være generelt enig dette, men samtidig er det et svært tøyelig prinsipp der ulike interesser vil sette ulike terskler for tilstrekkelig oppfyllelse, med fare for inkonsistent anvendelse fra myndighetene. Det viktige her er at det utvikles forutsigbare og kunnskapsbaserte rammer for utredningsplikt som står i forhold til nytten av inngrepet/naturbruken og risikoen dette representerer for naturmiljøet.

### **Verdsetting, kost/nytte.**

Verdsettingsmetodikk for økosystemtjenester er sentralt i NOUen, og drøftingen gir en bred og realistisk inngang til de muligheter og utfordringer man har for treffsikre forvaltningsvedtak som også ivaretar det langsiktige verdigrunnlaget i fungerende økosystemer. NOUen er balansert i forhold til bruken av økonomisk verdsetting og instrumenter for dette. Energi Norge vil advare mot en fornyet satsing på økt teoretiske tilnærming med antakelse av fiktive markeder som skal resultere i en monetær verdifastsetting på ulike goder. Det er en lang historie på akademisk tilnærming til prisfastsetting av størrelser som ikke er direkte reflektert i markeder. Resultatet har alltid vært at det er store metodiske utfordringer og så store usikkerheter at økonomisk verdsetting ikke gir det fulle svar. Økonomiske virkemidler har derfor begrenset treffsikkerhet, men kan naturligvis være ett element i en virkemiddelutforming. Utfordringene med treffsikkerhet øker med graden av generalisering, f.eks. på tvers av sektorer og naturtyper.

NOUens tilnærming til hvordan tjenester basert på naturbruk skal verdsettes, og hvilke merverdi konseptet økosystemtjenester gir i praktisk forvaltning, etterlater fortsatt mange spørsmål. Det drøftes inngående de ulike måter å "verdsette" naturverdier på, og det er ikke gitt noen klar anbefaling om hvor, når og hvordan økonomiske instrumenter kan være det beste alternativet. Juridiske rammer og kvalitativt baserte avgjørelser blir også fullt ut anerkjent, mens metoder for bedre dokumentasjon av beslutningsgrunnlaget er kjernen i NOUen. Energi Norge støtter at dette er generelt viktig i en hver beslutning av betydning for samfunnet. Anbefalingen om å vurdere en nasjonal naturavgift framstår imidlertid helt feil i lys av NOUens erkjennelse av de store metodiske utfordringer i å utforme en treffsikker profil for ønsket virkning av slik avgift. Vi vil også påpeke at hovedtyngden av norsk kraftproduksjon allerede er pålagt særskatter for naturressursbruk ved grunnrentebeskatning på 31% av grunnrenteinntekten på vannkraftanlegg med ytelse over ~5MW (påstemplet merkeytelse over 5kVA), og en naturressursskatt på 1,3øre/kWh for de samme vannkraftanleggene. I tillegg kommer konsesjonsavgiften som fastsettes som en del av vilkårene i hver vannkraftkonsesjon. De to siste beskatningene er helt uavhengig av økonomisk resultat. Ytterligere beskatning vil kunne hindre videreutvikling av norsk fornybarproduksjon.

Vi vil samtidig påpeke at verdsetting av økosystemtjenester bare er en del av den brede samfunnsmessige kost/nytte-vurdering som alltid skal ligge bak beslutninger om naturbruk. NOUen etterlater et inntrykk av at det kun er negative effekter på miljøet som hittil er mangelfullt verdsatt, og at alle nytteverdier av naturbruk er implisitt ivaretatt gjennom lønnsomheten i eventuelle aktiviteter ref. s.16:

*"I henhold til Utredningsinstruksen skal samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres for alle større offentlige prosjekter, f.eks. en vei, et energiprojekt, et sykehus osv. Hensikten med analysen er å fremskaffe en oversikt over alle effekter av prosjektet. Kan alle effekter måles med samme måleenhet – f.eks. kroner – kan de positive effektene i prinsippet summeres og sammenliknes med de negative. En slik beregning kan gi støtte for en beslutning om prosjektet bør gjennomføres eller ikke, eventuelt hvilken variant av prosjektet som bør velges (f.eks. hvilken veitrasé). Et hovedargument for økonomisk verdsetting av effekter på natur og miljø til bruk i samfunnsøkonomiske analyser er at effektene ellers kan bli mindre synlige, all den stund andre nytte- og kostnadskomponenter verdsettes i kroner."*

Dette er ikke presist, idet mange nyttekomponenter heller ikke verdsettes i kroner. F.eks. vil ikke en utbygger regne inn økonomisk verdi av flomdempning i et vannkraftprosjekt. Heller ikke klimaeffekten, forsyningssikkerheten, balansering av kraftsystemet m.m. Dette "verdsettes" av sentrale myndigheter gjennom forvaltningsbehandlingen, og ikke i markedsprisen for elektrisitet som er tiltakshavers beslutningsgrunnlag for investering. Det framstår derfor som en snever tilnærming å fokusere økt økonomisk verdsetting av økosystemtjenester.

Hovedvirkemiddelet for å oppnå tydeligere rammebetingelser bør være konsesjonssystemet - inklusiv KU-instituttet. Konsesjonssystemets oppgave er nettopp å avveie virkninger av tiltak. Vekting av positive og negative virkninger bør, og kan, tydeliggjøres.

Også i gjennomføringen av EUs vanddirektiv er det sentralt at det blir en slik kunnskapsbasert og dokumentert vektlegging av ulike hensyn, der avveining av samfunnsmessig kostnad og nytte behandles i full bredde. Bedre verdsetting av økosystemtjenester er viktig, men utgjør bare ett element i en slik avveining, der samfunnsnyttan av naturbruken må ha tilsvarende fokus.

### **Utvidet miljøhensyn – klima og økosystemer**

Hensynet til klima og koblingen mellom klimaendringer og tap av biologisk mangfold og endringer i økosystemer er kommentert og understreket enkelte steder i rapporten. Imidlertid synes ikke utvalget å anerkjenne at økt fornybar energiproduksjon vil være en positiv og nødvendig bidragsyter for å redusere klimagassutslipp, særlig i et lengre tidsperspektiv, der målet om 80-95% kutt i klimagassutslippene fra 1990 til 2050 forutsetter betydelig økt bruk av fornybar energi. Tvert i mot skriver blant annet utvalget på side 380 at "flere av virkemidlene i klimapolitikken kan ha en direkte og negativ effekt på biologisk mangfold" og i forlengelsen av dette understreker utvalget at "produksjon av vind- og vannkraft har store miljøkonsekvenser". Utvalget er inne på det samme på side 20 der de skriver at "Klimaendringene utgjør en alvorlig trussel mot flere av økosystemene, og det er viktig at Norge bidrar til å redusere de globale

utslippene av klimagasser". Samtidig uttrykker utvalget at "ønsket om å redusere norske utslipp, f. eks. gjennom planting av klimaskog og produksjon av fornybar energi, må ikke gå på bekostning av behovet for å ta vare på biologisk mangfold, økosystemer og økosystemenes evne til å levere tjenester". Energi Norge mener at den samlede beskrivelsen blir misvisende.

Det kan ikke være tvil om at Norge, og verden, trenger sterk økning i fornybar energiproduksjon, jf. også EUs direktiv om fornybar energi. Det ligger vel til rette for dette i Norge, og gjennom konsesjonssystemet skal de beste samfunnsmessige prosjektene velges ut. Der miljøhensyn blir overveiende viktig vil man måtte velge andre og ofte dyrere teknologier/prosjekter. I et marked, også et grønt sertifikatmarked, vil det føre til økte priser og miljøkostnaden blir internalisert.

Energi Norge er også opptatt av å dokumentere sammenhengen mellom vår fornybarproduksjon og faktisk reduksjon i klimagassutslipp i Norge og Europa. Vi har derfor under oppstart en studie på med dette formål, og i en utredning i samarbeid med europeiske kraftprodusenter skal vannkraftens rolle i det Europeiske systemet spesielt belyses. Dette prosjektet har en slik oppdragsbeskrivelse:

*"Macro-economic study on hydropower in Europe*

- ◆ *Collect existing data, figures and studies to one aggregated and easily accessible document.*
- ◆ *Gather complementary macro-economic data on hydropower.*
- ◆ *Analyze the total macro-economic effects of hydropower, including quantitative and/or qualitative valuation of externalities.*
- ◆ *Highlight the macro-economic effects and multipurpose functions of hydropower in Europe with specific case studies and future scenarios."*

Utvalgets leder har i særmerknad, kapittel 17.5, berørt verdien av fornybarressurser, inkludert vannkraft, i et klimaperspektiv, og dette utgjør en betraktning Energi Norge deler.

Vi ser frem til en dialog med departementet om disse spørsmålene videre.

### **Naturavgift**

Utvalget mener at spørsmålet om en nasjonal naturavgift bør vurderes. Det understrekes at prinsippet om at miljøpåvirker betaler på denne måten vil bli ivaretatt, og at kostnadene i ennå større grad enn i dag vil bli internalisert i beslutningsprosessen. En slik avgift ble tidligere foreslått i 1996 blant annet for utbyggere av vassdrag, men ble avvist i revidert nasjonal-budsjett for 2003. Utvalget peker på side 370 på at nesten alle former for arealbruk forårsaker eksterne kostnader, og at sentralt lovverk skal bidra til å internalisere disse kostnadene i beslutninger om arealbruk og sørge for balanserte avveininger. Likevel finner utvalget at det kan være behov for supplerende virkemidler der utbyggere og tiltakshavere i tillegg blir stilt overfor kostnadene som inngrepet forårsaker i form av tap av biologisk mangfold og økosystemtjenester, slik at utbygger vil ha insentiver til å minimere inngrepet og finne andre løsninger. Utvalget fremhever at spørsmålet om naturavgift har fått ny aktualitet blant annet på grunn av forpliktelsene som Norge har påtatt seg gjennom konvensjonen om biologisk mangfold og det økte presset mot arealene gjennom ordningen med elsertifikater.

En slik naturavgift som utvalget foreslår utredet kan som en tilleggsavgift på fornybarproduksjon hindre utbygging som er nødvendig for at Norge skal nå sine fornybarmålsetninger, og kan legge ytterligere økonomiske byrder på eksisterende produksjon, som også representerer store nytteverdier som ikke er økonomisk verdsatt. Etter vår vurdering er miljøkostnader ved fornybar produksjon i stor grad internalisert gjennom eksisterende konsesjonssystemer og vilkår og Energi Norge er derfor imot en videre vurdering av naturavgift.

### **Grønne sertifikater**

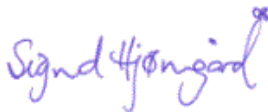
I rapportens kapittel 17 behandles ulike former for næringsstøtte. På side 387 skriver utvalget:

*"Av de direkte tilskuddsordningene er ordningen med elsertifikater spesielt bekymringsfull. 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. Vi har merket oss debatten om effekten på Europas utslipp av klimagasser. Vi mener ordningen må evalueres grundig, særlig med vekt på å*

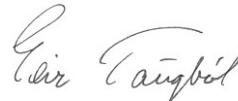
*kartlegge konsekvensene utbyggingen av vann- og vindkraft har hatt for økosystemene og økosystemtjenester så langt. Effektene av økt norsk elproduksjon på kraftmarkedet og utslippene i Europa må gjennomgås kritisk. Dette er viktig med tanke på en eventuell videreføring etter 2020. Det er også viktig å minimere skadene av dagens avtale.”*

Utvalget synes heller ikke her å anerkjenne koblingen mellom fornybar energiproduksjon og reduksjon av klimagassutslipp, selv om forfatterne andre steder i rapporten fremhever at reduksjon av klimagassutslipp er sentralt for å bevare biologisk mangfold og økosystemene. I stedet blir fremstillingen ensidig rettet mot miljøkostnadssiden. Analysen her er etter vår vurdering svak. Energi Norge mener at Norge må satse videre på utvikling av mer fornybar energiproduksjon for å nå de overordnede klimamålene i 2050, dvs. 2graders-målet. Hvilke virkemidler som er optimale for å oppnå denne nødvendige økningen i produksjon og parallelt utvikle et markeds- og energisystem som faktisk faser ut fossil energi er viktige spørsmål. Systemet må nå ligge fast og en full evaluering av dette som virkemiddel kan først eventuelt vurderes etter 2020.

Med vennlig hilsen,  
Energi Norge



Sigrid Hjørnegård  
Direktør, fornybar energi, klima og miljø



Geir Taugbøl  
Næringspolitisk rådgiver