



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Deres ref.:
10/01381-12

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2010/17324 ARE-ES-SGS
Arkivkode:
008

Dato:
31.01.2011

Høring – Ny lov om elsertifikater

Loven og høringsnotatet begrunner ikke behovet for en sertifikatordning utover ønsket om økt el-produksjonen. Vi tolker likevel prosessene bak lovforslaget og enkelte vage utsagn i høringsnotatet som at det finnes slike målsetninger i forhold til bl.a. klimaeffekter. Nyten av sertifikatene må etter vårt skjønn vurderes i forhold til disse. Samtidig ser vi at autoritative studier av mekanismen viser svake, om noen, direkte virkninger på klimautslippene, og at også de indirekte effektene er uklare og usikre.

Sertifikatene skal finansiere en økt produksjon på 13,2 TWh i Norge, og vil dermed utløse meget store samlede naturinngrep i form av produksjonsanlegg, overføringsnett, nødvendig reguleringskapasitet etc. Naturinngrepene er ikke diskutert i høringsnotatet..

Teknologinøytralitet – likestilling når det gjelder retten til subsidier for de ulike fornybare produksjonsformene – øker sannsynligheten for at de billigste utbyggingsprosjektene blir realisert. En har imidlertid ingen sikkerhet for at teknologinøytralitet gir samfunnsmessig optimalisering i forhold til klima eller naturbelastning. Vi kan ikke se at problemstillingen er diskutert i høringsnotatet. DN mener at dette burde vært gjort, og at gjennomgangen burde inkludere mulige mekanismer for vurdering av miljøeffektiviteten innenfor sertifikatordningen.

DN mener at en sertifikatordning uten spesifikke miljøkrav krever en diskusjon om de ulike konsesjonsordningenes funksjon i en situasjon med grønne sertifikater. Ikke minst følger dette av høringsnotatets henvisning til at alle miljøvurderinger skal skje i konsesjonsbehandlingen. Gjennomgangen må inkludere en vurdering av konsesjonssystemet opp mot andre relevante planverktøy.

DN mener det burde vært gjort en miljøkonsekvensvurdering av selve loven ut fra det store utbyggingsvolumet som sertifikatordningen er ment å utløse. Den håndteringen som ligger i lovgrunnlaget bryter etter det vi kan forstå med det generelle kravet i Utredningsinstruksen. Heller ikke forholdet til de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven synes å være vurdert. Den svensk-norske intensjonsavtalen fra 2009 inneholder en klar passus om miljøutredning som DN ikke finner at er fulgt opp.



Tidligere innspill fra Direktoratet for naturforvaltning (DN)

DN har tidligere gitt en høringsuttalelse til ordningen med elsertifikater, 01.02.2005, og også til ”forskrift om støtteordning og fornybar energi” 07.12.2007.

Essensen i de tidligere uttalelsene har vært at ordningen med elsertifikater:

- Vil representere betydelige naturinngrep som kan gi negativ virkning på miljøverdiene knyttet til biologisk mangfold, landskap og friluftsliv
- Ikke inneholder miljøvurderinger utover dem som ligger i konsesjonssystemet
- Gir ny utbygging uten at forholdet mellom miljøbelastning og nytte håndteres fullt ut ved konsesjonsbehandling eller andre tillatelser. Særlig gjelder dette konsekvensen av samlet utbyggingsomfang og prioritering mellom ulike utbyggingstyper/produksjonsmåter.

DN har derfor ment at det er nødvendig å innarbeide spesifikke miljøkriterier i ordningene, alternativt en styrket og strengere konsesjonsvurdering. Dette for å sikre miljøverdier ut fra det vi i 2005 betegnet som ”en betydelig subsidiert økning i utbyggingstakten”.

Motivasjonen for loven

Sertifikatene er en subsidieordning som skal ”bidra til økt produksjon av elektrisk energi fra fornybare energikilder” (jfr § 1). Bare sporadisk henvises det i høringsnotatet til bakenforliggende motivasjonen for denne produksjonsveksten. Dette skjer i form av én referanse til ”klimaforliket” mellom regjeringspartiene, Høyre, Kr.f. og Venstre og til utsagnet ”Ambisiøse mål for fornybar energi og klima understreker behovet for å finne fram til de mest effektive utbyggingsløsningene”. Det er ingen drøfting av sammenhengen mellom disse målsetningene og virkningen av sertifikatordningen. Denne manglende målavklaringen ble for øvrig også påpekt av DN og en rekke andre høringsparter da loven om elsertifikater sist var på høring i 2004¹.

Med den formulerte motivasjonen fra lovforslagets § 1 og den saksgjennomgangen som følger i høringsnotatet, er det vanskelig å diskutere forholdet mellom reell nytte og ulempe ved sertifikatordningen.

Vi mener at den snevre målformuleringen fra § 1 er såpass ufullstendig i forhold til det som ligger i den bakenforliggende diskusjonen, at vi velger å basere høringsuttalelsen på en motivasjon utover større fornybar produksjon – mest nærliggende, reduserte klimagassutslipp.

Generelt til mekanismen

Gitt at klimautfordringen er et vesentlig grunnlag for sertifikatordningen, er det naturlig nok problematisk at en rekke samfunnsøkonomiske analyser nokså entydig viser at elsertifikatene vil ha en begrenset effekt på klimautslippene². Loven legger m.a.o. grunnlaget for en ordning der klimaeffekten i best fall er indirekte – mest fordi det mangler en mekanisme som sørger for redusert produksjon av mer klimabelastende energi. Uten en reduksjon i de samlede europeiske utslippskvotene på CO₂, må effekten antas å gå mot null.

Samtidig erkjenner vi at sertifikatordningen *kan* senke terskelen for å innføre andre typer begrensninger som gir reelle utslippsreduksjoner – strengere kvoter, avgifter etc. – men sammenhengene er uklare. De er heller ikke er konkretisert i lovgrunnlaget.

Teknologinøytralitet og samfunnsmessig nytte

DN anerkjenner lovforslagets premiss om at teknologinøytralitet høyst sannsynlig gir det samfunnsøkonomisk beste resultatet så lenge hensikten er begrenset til leveranse av en viss mengde ”energi fra

¹ Kolshus og Espeland, Cicerone 2-2005

² Bye og Hoel, Samfunnsøkonomen 2009; Golombek og Hoel, Pliktige elsertifikater, 2005



fornybare energikilder”. Problemet er at dette bygger på en kraftig forenkling av den bakenforliggende motivasjonen og en manglende vurdering av konsekvensene. En har derfor ingen sikkerhet for at teknologinøytralitet gir samfunnsøkonomisk optimalisering i forhold til verken klima eller naturbelastning. De aktuelle fornybare produksjonsmåtene er rett og slett ikke nøytrale i forståelsen utslippsgevinst pr. produsert energienhet eller tilsvarende for naturbelastning.

I dette tilfellet³ henvises denne vurderingen i sin helhet til konsesjonssystemet, noe som etter vårt skjønn er ganske mangelfullt både utfra konsesjonssystemets funksjon og i forhold til utredningskravene for denne typen lover. Begge forhold utdypes lenger ut i denne høringsuttalelsen.

Økt press på norsk natur

Om klimaeffektene fra sertifikatene er minimale, er det to andre effekter som er helt sikre:

- Utbygging av betydelige mengder fornybar kraft
- Store inngrep i norsk natur

Med den antatte 50/50-utbyggingsfordelingen mellom Norge og Sverige, vedtas det med ordningen tilskudd til utbygging på 13,2 TWh, tilsvarende 1/10-del all vannkraftutbygging i Norge frem til i dag. I tillegg kreves betydelige utbygginger på nettsiden og reguleringskapasitet for optimal utnyttelse av den fornybare energien, særlig vindkraft.

Som en illustrasjon av omfanget så vil en 50-50-delning mellom småkraft og vindkraft kunne kreve 600 småkraftverk⁴ i tillegg til 1000 vindturbiner⁵.

Ettersom sertifikatene har som målsetning å skape den lønnsomheten hos utbyggerne som utløser investeringene, oppfatter DN sertifikatordningen som direkte årsak til utbygging i nevnte størrelsesorden. Av dette følger et behov for utredning av miljøkonsekvensene fra elsertifikatene på systemnivå.

Tiltak/krav for å ta vare på miljøverdier

Utover de nevnte kravene til generell vurdering av ordningen, mener DN at det må vurderes hvordan miljøhensyn skal håndteres for de enkelte utbyggingsprosjektene som følger av sertifikatordningen. Dette kan være krav innenfor ordningen eller justering av de aktuelle konsesjonsordningene, supplert av andre relevante planverktøy.

Miljøkrav i sertifikatordningen

DN har ved tidligere høringer forslått at ordningen bør inkludere slike krav, utover dem som følger av dagens konsesjonspraksis og andre tillatelser. Vi forstår at dette kan oppfattes som en uønsket ”komplisering” av sertifikatsystemet, men mener likevel at det er viktige grunner til at det bør vurderes. Premissen er at det skal kunne vurderes særskilte miljøkrav til utbygginger som forutsetter direkte subsidier, da dette vil gi støtte til prosjekter som i utgangspunktet vil være ulønnsomme eller bare marginalt lønnsomme, men som kan ha store negative miljøeffekter. I tillegg kommer det store samlede utbyggingsomfanget som også bør sette spesielle krav til godkjenningssystemene.

Loven åpner for tildeling av sertifikater til en rekke utbygginger som har fått konsesjon for mange år siden, men som ikke er bygd. Mange av disse fikk tillatelsen før implementeringen av vannforskriften og naturmangfoldloven, og uten vurdering mot dagens situasjon med et regionalt overbelastet overføringsnett og krafteksport som sterkt motiv for videre utbygging. Vi ser også at andre land, som Tyskland, har

³ OEDs høringsnotat s. 6 og 10

⁴ Basert på størrelsen i de 82 konsesjonene gitt i 2010, totalt 0,9 TWh

⁵ Turbinstørrelse: 2,5 MW



ordninger der de bl.a. krever spesifikk miljøstatus i henhold til vanddirektivet for å kunne motta støtte til fornybar elproduksjon, uavhengig av konsesjon.

Utfra en vurdering av miljøbelastningen ved utbygginger i vernede vassdrag, mener DN det vil være meget uheldig at ordningen skal gjelde for slike.

DN mener at mulighetene for bruk av prosjektspesifikke mekanismer bør utredes langt bredere enn det gjøres i lovforslaget, og at det helst også fremmes forslag om hvordan det kan gjøres ut fra miljøhensyn.

Miljøkrav utenfor sertifikatordningen – gjennom konsesjoner o.a.

Konsesjonssystemet veier nytte mot ulempe og setter en miljømessig minstestandard for det enkelte omsøkte tiltak. Systemet har imidlertid ingen mekanisme som sammenligner miljøbelastningen ved ulike utbyggingstyper (småkraft, større vannkraftutbygginger, opprustnings-/ utvidelsesprosjekter, vindkraft, bioenergi, tidevannskraft, geoenergi etc.). Følgende sider ved dagens system er klart mangelfulle:

- Vurderingen på tvers av aktuelle produksjonsmåter (særlig sammenligning av nytte/ulempe ved ulike produksjonsmåter knyttet til en gitt elproduksjon)
- Sumvirkninger mellom flere kraftutbyggingsprosjekter
- Konsekvenser som følger av sammenhengen mellom produksjonsanlegg, nett og eventuelt reguleringskapasitet

Følgende forhold gjør det særlig relevant med en gjennomgang:

- Store, påregnelig naturinngrep
- Fraværende miljøvurderingene innenfor sertifikattildelingen
- De nevnte svakhetene i konsesjonsbehandlingen (se punktene over)
- En skeptisk holdning til alternative planformer fra energimyndighetene
- Mangel på miljøkonsekvensanalyse i lovgrunnlaget

DN mener utfra dette at en sertifikatordning uten spesifikke miljøkrav er et klart argument for gjennomgang av de aktuelle konsesjonsordningene, i seg selv, og i forhold til andre planverktøyene som finnes. Det faktum at konsesjonsordningene (planprosess, miljøkrav etc.), er såpass ulike for de ulike produksjonsformene er i seg selv et signal om at saken bør vurderes.

Fraværet av miljøvurderinger i lovgrunnlaget

Utfra de omfattende naturinngrepene som må forventes å følge direkte av elsertifikatene, mener DN at omtalen av miljøkonsekvensene burde vært vesentlig bedre dekket i lovgrunnlaget.

For det første er følgende forutsetning fra den svensk-norske intensjonsavtalen⁶ ikke er innfridd:

Det skal gjennomføres en utredning av konsekvensene for miljø og av å inkludere flere land i markedet.

Videre dekker høringsnotatet problemstillingen som følger:

- s. 6: *All fornybarproduksjon vil i ulik grad berøre allmenne interesser og gi lokale og regionale miljøvirkninger som kan komme i konflikt viktige miljøverdier. Både utbyggingsomfang og utbyggingsprofil vil være viktige for de samlede miljøkonsekvensene. Det er en forutsetning for å bli elsertifikatberettiget at anlegget har alle nødvendige konsesjoner, men det norske systemet for konsesjonsbehandling vil ikke påvirkes av elsertifikatmarkedet.*
- s. 10: *Det er i konsesjonsbehandlingen av de enkelte anleggene at myndighetene vurderer om prosjektene skal tillates eller ikke, eventuelt om avbøtende tiltak skal pålegges. I konsesjonsbehandlingen etter*

⁶ Punkt 4, siste ledd: "Overenskomst om prinsipper for videre utvikling av et felles marked for elsertifikater", 07.09.2009



norsk lovverk må alle fordeler og ulemper trekkes inn og veies mot hverandre. Alle relevante miljøhensyn blir utredet og vurdert gjennom konsesjonsbehandlingen etter vassdrags- og energilovgivningen. Prinsippene i naturmangfoldloven legges til grunn som retningslinjer når beslutninger skal fattes etter vassdrags- og energilovgivningen.

Det sies her at et lovvedtak som utløser utbygging av 13,2 TWh elektrisitet ikke innebærer noen relevante miljøutfordringer utover det som dekkes av konsesjonsordningene, og at det ikke kreves noen tilpasning av konsesjonsordningen, det være seg regler eller forvaltningspraksis. DN fastholder at det er behov for en gjennomgang av konsesjonssystemet og praktiseringen av det ut fra det som er sagt foran.

DN mener videre at Utredningsinstruksens krav til analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet ikke er innfridd. Utredningsinstruksen stiller i pkt. 2.3.2 krav til at et forslag skal vurderes i forhold til alle overordnede eller generelle hensyn som kan ha betydning ved vurderingen av om forslaget skal iverksettes. Miljømessige konsekvenser er nevnt som eksempel på dette. I veilederen til utredningsinstruksen legges det til grunn at det vil være mer aktuelt å foreta miljøvurderinger innenfor noen politikkområder enn andre, blant annet gjelder dette energisektoren.

DN presiserer at det her ikke menes utredning av det enkelte sertifikatprosjekt, men en samlet og overordnet vurdering av utbyggingene knyttet til totalbelastning, forhold mellom ulike utbyggingstyper etc.

Henvisningen til naturmangfoldloven (NML) referer til at denne loven er tatt inn i den alminnelige saksvurderingen etter vassdrags- og energilovgivningen, men det fremgår ikke av høringsnotatet hvorvidt de miljørettslige prinsippene i NML er lagt til grunn for "Loven om elsertifikater". Naturmangfoldlovens formålsbestemmelse har betydning for lovtolkning og skjønnsutøvelse etter annet lovverk ved at ivaretagelse av naturmangfoldet blir et tilleggshensyn i skjønnsutøvelsen, sammen med de formål som den aktuelle lov setter opp.

Heller ikke de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 8–12 er vurdert. Lovfestingen av miljørettslige prinsipper i naturmangfoldloven er en viktig del av å konkretisere hva som ligger i bærekraftig bruk, og det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven (Ot. prp.nr. 52 pkt. 8.6.6.2) at de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven skal være en rettesnor for utforming av ny lovgivning og annet regelverk, for tolkning av lover og regler og ved utøving av skjønn etter naturmangfoldloven eller andre lover.

DN mener derfor at lovforslaget bør vurderes opp mot naturmangfoldlovens formål, forvaltningsmålene for naturtyper, økosystemer og arter, og virkningen i forhold til NMLs miljørettslige prinsipper.

Med hilsen

Direktoratet for naturforvaltning

Elektronisk dokumentert godkjenning, uten underskrift

Janne Sollie
direktør

Olav Nord-Varhaug
fungerende direktør Arealforvaltning

Kopi til:
Miljøverndepartementet Postboks 8013 Dep 0030 Oslo