



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2012/7329 NAK-ES-OKS
Arkivkode:

Dato:
28.06.2012

Høring – NOU 2012:9

Energiutredningen – Verdiskaping, forsyningsikkerhet og miljø

Introduksjon

Direktoratet for naturforvaltning (DN) vil berømme Energiutvalget for å ha levert en nøktern og grundig utredning. Utvalget har i tråd med mandatet fokusert mest på kraftproduksjon og -forsyning, og i mindre grad på produksjon av olje og gass. Det faktum at utredningen er mer av en «elektrisitetsutredning» enn en komplett energiutredning framstår ikke som noe problem. Utredningen har etter vårt skjønn blitt et viktig grunnlag for videre diskusjoner om energipolitikken, og om forholdet mellom energipolitikk og andre politikkområder.

Vi ser at utredningen kommer etter, og litt på siden av, andre dokumenter og prosesser som nettmeldingen, klimameldingen og elsertifikatloven. Videre er det en handlingsplan til fornybar-direktivet under arbeid. Med så ferske rammer rundt mange av de temaene som dekkes av utvalgets arbeid, er det noe uklart hvordan utredningen er tenkt fulgt opp.

DN mener, uavhengig av timingen, at Energiutredningen reiser så mange interessante problemstillinger, og påpeker behov for så viktige politiske avklaringer, at den bør følges opp. Selv om NOUen har et langt tidsperspektiv mener vi utvalget har berørt spørsmål som er viktig for energi- og naturforvaltningen også på kort sikt. Et eksempel er anbefalinger om saksbehandling og saksbehandlingsrutiner. Utvalget inviterer også til diskusjoner som med fordel kan føres videre omkring overordnede føringer for energipolitikken (f.eks. valg mellom energiformer), og hvordan energipolitiske mål bør veies mot målsettinger fra andre politikkområder. Viktige diskusjoner vil blant annet dreie seg om hvor store utbyggingsvolum man skal legge til rette for, hva slags produksjon man spesielt skal stimulere til, og hvilke miljøkrav som skal stilles både generelt og til enkeltprosjekter.

Virkninger av energiprojekter har i flere tiår vært en viktig del av samfunns- og miljødebatten. Lite tyder på at det vil endre seg så lenge videre utbygging av fornybar energiproduksjon ligger



an til å kunne bli den viktigste negative påvirkningsfaktoren i norsk natur i årene som kommer. Det er etter DNs mening avgjørende at energipolitikken ikke vurderes uavhengig av andre samfunnsinteresser, og at en bærekraftig naturforvaltning må være en sentral premisse for all energiutbygging.

I denne høringsuttalelsen vil vi kommentere noen viktige momenter fra utredningens del I og II (særlig kap. 7 og 10). Fagkapitelene i del III tas for vår del bare til etterretning.

Del I: Mye er gitt

Fra en ryddig gjennomgang av situasjon og utfallsrom tar vi utgangspunkt i utvalgets påpekning av at Norge er i en særegen – og svært gunstig posisjon – sammenliknet med de fleste andre land, også når det gjelder fornybar energi. Mulighetene for ytterligere utbygging av fornybar energi begrenses i liten grad av manglende energiresurser. Dette gjelder ikke minst vindkraft. Samtidig er fornybarandelen så høy at potensialet for å redusere nasjonale klimagassutslipp i energisektoren er svært begrenset.

Kjernen i DNs vurderinger er knyttet til følgende sitat fra kap. 4.6: *«Økt produksjon av ny fornybar energi, utbygging av nettet og økt utveksling gir utfordringer knyttet til inngrep i naturen. Det er en utfordring å begrense skadevirkningene, skape aksept for slike inngrep og avveie til dels motstridende hensyn til natur, miljø og klima på en god måte.»*

Vi vil utdype flere aspekter ved dette utsagnet lenger ned. Her nøyer vi oss med å si at vi bare helt unntaksvis og i svært begrenset omfang vil finne uproblematiske utbyggingsprosjekter. Konfliktpotensialet ved økt energiproduksjon er særlig koblet til følgende faktorer: Totalt produksjonsvolum (hvor mye); produksjonsmetoder (hva); lokalisering (hvor); og utforming av det enkelte prosjekt (hvordan). For DN er det avgjørende at tiltak og virkemidler med små miljøkostnader må prioriteres framfor tiltak og virkemidler som gir store miljøkostnader.

Hvor mye energiproduksjon det bør legges til rette for må vurderes i lys av følgende sitat fra kap. 4.6: *«Utviklingen av politikk og markeder kan gi et betydelig kraftoverskudd i Norden de neste par tiårene. Fornybarutbygging basert på politiske mål og støtteordninger, økt vannkraftproduksjon på grunn av våtere og mildere klima, kombinert med energieffektivisering, trekker i den retningen.»*

DN mener dette er et viktig utgangspunkt for politikktviklingen, i hvert fall på kort og mellomlang sikt. Det ser ikke ut som om vesentlig økt produksjon er nødvendig for å ivareta hensynet til forsyningssikkerheten. Økt produksjon av fornybar kraft er i følge Klimakur 2020 og klimameldingen ikke en forutsetning for å nå de nasjonale utslippsmålene i 2020. Hvis ikke det forventede produksjonsoverskuddet tas i bruk nasjonalt (eksempelvis gjennom ny kraftkrevende industri), er økt eksport til Europa det mest åpenbare alternativet. DN mener at nytten av ny produksjon må settes opp mot en samlet vurdering av miljøbelastningene som grunnlag for politiske prioriteringer – i motsetning til den varianten som ble valgt i lovgrunnlaget for elsertifikatene, der miljøvurderingene ble henvisst til konsesjonsbehandlingen for det enkelte prosjekt mens nytten ble håndtert i både makro- og mikroperspektiv.



I et markedsbasert system blir det særlig viktig å unngå “perverse” subsidier og å sikre saksbehandling (konsesjonsbehandling med tilhørende betingelser) som tar reelt hensyn til miljøkostnadene der disse ikke prises fullt ut.

Scenariene for forventet energibruk både i EU og Norge spriker mye. Utfallsrommet omfatter alt fra en kraftig reduksjon av det samlede forbruket til mer enn en fordobling mot 2050 (utredningens tabell 8.6 og figur 4.2). Hvis energiforbruket i Norge øker kraftig og skal dekkes gjennom egenproduksjon, eller hvis vi skal eksportere mye til Europa, vil de negative konsekvenser øke sammen med behovet for konsekvensutredninger, miljøoppfølging og avbøtende tiltak.

Del II: Sentrale energipolitiske spørsmål

DN oppfatter det slik at Energiutvalget peker på forsyningssikkerhet som det viktigste overordnede målet for energipolitikken. På grunnlag av vurderingene i kapittel 5.5 er det vanskelig å se at utvalget har påpekt behov for store omlegginger av politikken for å opprettholde og øke forsyningssikkerheten. Med utgangspunkt i forventninger om et økt produksjonsoverskudd i Norden synes det som om langtidsplanene for nettinvesteringer og dagens utviklingstakt innen energieffektivisering, er tilstrekkelig for å få en tilfredsstillende forsyningssikkerhet. Utfordringene ligger da mer i å avveie mot og mellom de to andre hovedelementene i den «energipolitiske trekanten», *miljø* og *verdiskaping*.

Verdiskaping var et viktig element i utvalgets mandat, da relatert til kraftprodusenter, kraftintensiv industri, teknologibedrifter og lokalsamfunn. For kraftprodusentene er det ganske klart at verdiskapningen vil øke med tettere koblinger mot Europa, når det nå ser ut til å bli en overskuddssituasjon i det norsk-svenske markedet. Mulig salg av effekt tjenester (Norge som Europas grønne batteri o.a.) trekker i samme retning. Med utgangspunkt i at mandatet til utvalget sier at «*Det må legges særlig vekt på å få vurdert hva som kan gjøres for å begrense forbruket*» framstår økt vareproduksjon, særlig i kraftkrevende industri, som det klareste alternativet til eksport.

Mange av vurderingene rundt verdiskaping virker velbegrunnede, og en kan vel si at tiden var moden for en systematisk gjennomgang, etter at dynamikken rundt de liberaliserte kraftmarkedene har satt dette temaet på sidelinjen gjennom et par tiår. Vi kan likevel ikke la være å referere til Torstein Byes særmerknader, der det stilles spørsmål omkring faren for dobbelttelling av «verdier», de diskutabile konsekvensene for verdiskapingen av subsidieordninger som elsertifikatene, og konsekvensene av kompensasjon overfor kraftintensiv industri.

Til kapittel 7: Energi og natur – en krevende balansegang

Kapittel 7 inneholder en generell gjennomgang av miljøvirkninger, interessekonflikter og tiltak for ulike former for energiproduksjon, og for kraftledninger – og, like viktig, en gjennomgang av konsesjonssystemet.



Energiutredningen gir ikke grunnlag for å konkludere når det gjelder totale produksjonsvolum eller ønsket fordeling mellom ulike produksjonsformer. Hva som bygges vil ikke bare påvirke energisystemet men også miljøkonsekvensene; store vannkraftprosjekter med regulering har andre virkninger enn småkraft, vannkraft har andre virkninger enn vindkraft som igjen er forskjellig fra bioenergi. Tilslutt vil lokalisering og utforming av hvert enkelt prosjekt være viktig.

Et lovverk som påvirker alle sektorer, også energisektoren, er Naturmangfoldloven. Vi vil spesielt vise til lovens kapittel II «alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk» og §§ 7–12 om som blant annet inneholder prinsipper for offentlig beslutningstaking, kunnskapsgrunnlaget, føre-var-prinsippet, økosystemtilnærming og samlet belastning.

Når det gjelder *kunnskapsgrunnlaget* (§ 8) vil vi presisere verdien av løpende oppbygging av relevante databaser, og den langsiktige verdien av arbeidet. DN har hovedansvaret for gjennomføringen, og det er samtidig en av våre primære arbeidsoppgaver. Samtidig er kildene spredt over hele landet og et stort antall fagfolk og organisasjoner er involvert, aller viktigst fylkesmannens miljøvernavdeling. God organisering av arbeidet og tilstrekkelige ressurser for innsamling av nye data, kvalitetssikring, vedlikehold og utvikling er basale forutsetninger.

Lovens § 10 om *økosystemtilnærming og samlet belastning* er en særlig utfordring. Energiutvalget sier at “*Spesielt må miljømyndighetene ha ansvar for å bygge opp kunnskaper om sumvirkninger*”. DN er enige i at kunnskaper om sumvirkninger og samlet belastning er en viktig og stor utfordring. Det er en forutsetning at de metodene som man kommer fram til er omforent og akseptert for at de skal kunne tas i bruk av forvaltningen. Dette tilsier at arbeidet må foregå i et samarbeid mellom miljøforvaltningen og de sektorene som gjør inngrep. Uansett er det store og ganske fundamentale faglige utfordringer på dette området. Alt tilsier derfor at markante framskritt vil kreve et betydelig FoU-innsats som vanskelig kan knyttes til det enkelte prosjekt.

DN vil påpeke at lokal motstand mot energiprojekter ofte er begrunnet med hensynet til landskap og friluftslivsinteresser. Også for disse temaene er det behov for utvikling av metoder for klargjøring av verdier og konfliktpotensial.

Miljøverndepartementet la i statsbudsjettet for 2012 fram en ny struktur for «Norske miljømål». Dette oppsettet med tilhørende kobling til energibransjen, kunne med fordel vært referert i utredningen. Disse miljømålene, som er relevante for utbygging av nye energitiltak og for forvaltningen av eksisterende utbygginger, er nært knyttet til en rekke internasjonale miljøforpliktelser i form av avtaler, direktiver og konvensjoner. Slik det er løst i NOUen er både miljømålene og de internasjonale forpliktelsene lite konkretisert. Også for de internasjonale forpliktelsene kunne det vært nyttig med en noe mer detaljert gjennomgang som tok opp graden av føring for den nasjonale energipolitikken og en avveining mellom de ulike forpliktelsene. Et dagsaktuelt eksempel gjelder vanddirektivet og forvaltning av utbygde vannkraftverk, der EU-kommisjonen har fastslått at målene i fornybardirektivet ikke går foran mål i miljødirektiver som vann- eller habitatdirektivet.



Rapportens referanse til «en krevende balansegang» reflekteres ellers i FNs miljøprogramms nylig framlagte «Geo-5 Assessment Report». Ett av hovedbudskapene er at: «*The pressure on biodiversity continues to increase. Habitat loss and degradation from agriculture and infrastructure development, overexploitation, pollution and invasive alien species remain the predominant threats. Climate change is increasing in importance and will have profound impacts, particularly in combination with other threats*». FN understreker med dette at tap og ødeleggelse av arealer fortsatt er den største drivkraften for tap av naturmangfold globalt. Beskrivelsen av trusselfaktorene i de norske *røddlistene* for arter og naturtyper viser at tilsvarende er tilfelle i Norge.

For øvrig vil DN kommentere følgende deler av kapittel 7:

Utvalget sier at: “*Redusert energibruk senker behovet for ny produksjon og hindrer slik sett naturinngrep. Energieffektivisering kan derfor betraktes som et avbøtende tiltak i forhold til energiprojektors negative virkninger*”. (kap 7.1.3). DN slutter seg til denne vurderingen. Vi mener dette må få konsekvenser for politikktutforming også på kort sikt. Vi slutter oss derfor ubetinget til særmerknaden fra Marit Arnstad, Lars Haltbrekken og Arne Vinje om å sette ambisiøse mål for energieffektivisering, og ikke minst at støtten til energieffektivisering må bli minst like stor som støtten til fornybar kraftproduksjon gjennom elsertifikater.

I kapittel 7.2.3 omtales *Samlet plan for vassdrag*. Det sies blant annet at “*I og med at planen er prosjektbasert og ikke rullert på 20 år, er den ikke egnet som verktøy for å prioritere prosjekter*.” DN har, i samråd med NVE, forvaltet *Samlet plan* siden midten av 1990-tallet. Det er åpenbart at *Samlet plan* ikke lenger har den samme rollen som et nasjonalt energipolitisk virkemiddel som det var tenkt under opprettelsen på 80-tallet. En av grunnene er at *Samlet plan* tar utgangspunkt i en planøkonomisk tradisjon, og ikke tilpasset en energilovgivning som i mye større grad er markedsstyrt. Det betyr likevel ikke at *Samlet plan* helt har utspilt sin rolle.

Samlet plan har i utgangspunktet 2 viktige funksjoner: å fremme utbygging av prosjekter med lave utbyggingskostnader og lite konflikt med naturmiljø og andre samfunnsinteresser, framfor prosjekter med store utbyggingskostnader og større konflikt. *Samlet plan* skal også beskytte kraftressursene mot arealbruk som kan forhindre eller vanskeliggjøre en effektiv bruk av kraftressursen i framtiden. Krav til søknader og omfanget av saksbehandling i en administrativ behandling i *Samlet plan* er vesentlig mindre enn for konsesjonssøknader. *Samlet plan* har medført at “dårlige” prosjekter har blitt stanset før konsesjonsbehandling og derved en mindre belastning av saksbehandlingskapasiteten i NVE og andre forvaltningsorganer. Avvikling av *Samlet plan* uten å etablere nye ordninger kan derfor virke negativt for naturmiljøet, beskyttelse av kraftressursen og for belastningen på saksbehandlingskapasiteten i forvaltningen.

I kapittel 7.2.3 vises ellers til en hel rekke planprosesser som med ulik grad av samordning kan eller vil påvirke energisektoren. Det er vist både til planer knyttet til energibruk, overføring og produksjon, og for å ivareta naturvern eller andre interesser. DN slutter seg til en vurdering av at manglende samordning er en utfordring. For miljøforvaltningen virker det ikke balansert når det tallfestes produksjonsmål for ny energiproduksjon uten at konsekvensene for naturmiljøet er utredet.



Energiutredningen har et eget kapittel om «*Samfunnets aksept for inngrep*» (kap. 7.2.6). Vi vil påpeke at argumentasjonen på dette punktet blir for enkel, særlig når det gjelder balansen mellom aksept for utbygging og aksept for vern. Det er vanskelig å finne dekning for at den ene formen for aksept er mer «feil-representert» enn den andre, og at det er et samfunnsmessig behov for opprydding i «misforstått mangel på aksept» for den ene eller andre posisjonen. Dette hindrer naturligvis ikke at det i enkeltsituasjoner kan oppstå til dels betydelige misforståelser og urimelig vekting av enkelte interesser.

I kapittel 7.3,2, under overskriften «*Behov for overordnede politiske prioriteringer*», sier utvalget at «*På nasjonalt plan bør det være en politisk avklaring av hva slags type energiprojekter det skal legges til rette for og hvilke miljøhensyn som skal tas.*» DN ser at denne type avklaringer er viktig – også for å få en mer effektiv konsesjonsbehandling. Samtidig understreker dette at energipolitikk ikke kan vurderes uavhengig av andre politikkområder.

Også potensialet for energiøkonomisering bør vurderes mer konkret utfra en situasjon med sannsynlig kraftoverskudd. Sett fra DN's side er dette et vesentlig poeng så lenge energiøkonomisering normalt gir mindre naturbelastning enn noe annet tiltak som kan forsterke energisituasjonen.

Til kapittel 10: Oppsummering og anbefalinger

Vi setter pris på at også Energiutvalgets oppsummering preges av nødvendigheten av å ta miljøhensyn og krav til solid miljøfaglig grunnlag for avveining mellom forsyningssikkerhet, verdiskapning og miljø. Vi støtter også utvalgets konstatering av at energiproduksjon og -forbruk har negative følger for naturmiljøet, og at klimavennlig fornybar energi ikke nødvendigvis er miljøvennlig.

Forutsetningene for de aktuelle avveiningene er presisert i kommentarene til naturmangfoldloven i kapittel II, som utdypet foran. Det som kreves er en kombinasjon av seriøs, løpende oppfølging av enkeltsaker, oppbygging av solide kunnskapsbaser og satsing på underliggende utviklingsarbeid. Stikkord for det ressurskrevende utviklingsbehovet er: Miljøsituasjon, vurderingskriterier og faktiske sammenhenger mellom utbyggingstiltak og miljøtilstand. Det er ingen grunn til å undervurdere at slikt arbeid vil kreve vesentlig innsats, delvis på tiltakshavers side, men også fra både fra miljø- og energiforvaltningen.

I kapittel 10.5.3. omtales den krevende balansegangen mellom energi og natur med følgende utsagn: «*Alle negative konsekvenser kan imidlertid ikke unngås hvis man samtidig vil ivareta hensyn til forsyningssikkerhet og verdiskapning basert på fornybar energi. utfordringer er å gjøre gode avveininger og minimere negative konsekvenser.*» Vi ønsker da å presisere at forsyningssikkerhet og verdiskapning ikke kan være likeverdige når det gjelder avveiningen mot miljøhensyn. Dette skyldes ikke minst at verdiskapning er et svært bredt begrep, der bare meget begrensede deler har en så akutt betydning for samfunnsfunksjonen som vi normalt tillegger forsyningssikkerheten. Rommet for å måtte tåle vesentlig miljøbelastning blir derfor mindre for de fleste typer verdiskapning. Hvis vi skal ivareta de miljøpolitiske forpliktelsene må disse være en premiss for verdiskapningen. I det hele tatt må avveiningene mellom verdiskapning og



miljøverdier innenfor energisektoren normalt vurderes som for enhver annen form for aktivitet med behov for naturinngrep.

Til kap 10.6.1 «*Vi må bruke energien riktig, og vi må bruke riktig energi*». DN slutter seg definitivt til utvalgets anbefalinger om at arbeidet med energieffektivisering er et sentralt område. Redusert forbruk er åpenbart det som belaster naturmiljøet minst. Vi mener derfor at ambisiøse mål for energieffektivisering er viktig.

Til kap, 10.6.3 «*Vi må bygge et sterkere overføringsnett*». DN mener det bør være grunnlag for å redusere de totale miljøbelastningene av el-nett i Norge. Bedre samordning mellom sentral-, regional- og distribusjonsnettet og ulike netteiere, og sanering av nett, er viktige virkemidler. I tillegg har vi de siste årene vist at det er mulig å utvikle og innføre avbøtende tiltak med vesentlig effekt overfor viktige miljøinteresser, særlig fugl. Trasevalg er et viktig moment, tiltak på linja, blant annet kabling, et annet.

Til kap. 10.6.4 «*Vi må ha gode og effektive konsesjonsprosesser*»: DN slutter seg til ønsket om å ha gode og effektive konsesjonsprosesser. Også vi ser at effektive godkjenningsprosesser gir best legitimitet for håndtering av miljøinteressene.

Utvalget sier at konsesjonskøene må bli vesentlig kortere, lovverket må forenkles og at saksgang for konsesjonssøknader må effektiviseres. DN har i utgangspunktet ikke motforestillinger mot slike ambisjoner. Vi vil likevel påpeke at mål om å kjøre saker raskere gjennom systemet ikke må gå på bekostning av behovet for en kunnskapsbasert forvaltning. Det er nødvendig å utrede verdier og konsekvenser tilstrekkelig før vedtak blir fattet.

Vi registrerer at utvalget peker på at DN og fylkesmennene må sette av tilstrekkelige ressurser for å sikre kvaliteten i saksbehandlingen. Det er opplagt en utfordring for miljøforvaltningen å holde tritt med den økende saksmengden. Det har ikke vært grunnlag for å bygge opp kapasitet på samme måte som NVE-systemet har gjort.

Sammenlignet med andre land er det ikke mye som tilsier at det norske systemet for godkjenning av energiprojekter er spesielt lite effektivt. DN kan heller ikke se at krav til kunnskaper og miljødokumentasjon er større i Norge enn land det er naturlig å sammenlikne oss med. Vi slutter oss til utvalgets anbefalinger om å satse tungt på forskning også om samspillet mellom energi-prosjekter og natur og miljø. Det er viktig at miljø- og energimyndighetene samarbeider om forvaltningsrelevant forskning. En av de store kunnskapsmessige utfordringene er å få etablere forvaltbare og allment aksepterte metoder for sumvirkninger og samlet belastning

Vi ser ellers at utvalget bare i begrenset grad har fokusert på innføring av styringssignaler eller verktøy som begrenser søknadsmengden – både overordnede og mer detaljorienterte. Dette bør etter vårt skjønn være et prioritert utviklingsområde, ikke minst knyttet til mer effektiv konsesjonshåndtering.

Til de konkrete anbefalingene angående forskning og kunnskap («*Styrking av forskning*» og «*miljømyndighetenes ansvar for den generelle kunnskapsoppbyggingen, med særlig vekt på kunnskap om sumvirkninger*») gjentar vi fra diskusjonen omkring naturmangfoldloven (foran) at



dette bør være et prioritert område, som må sees i sammenheng med innsatsen i beslektede sektorer, og de det offentlige og energinæringen har et felles ansvar.

Enda med spesifikt kommenteres behovet for etterundersøkelser. Her presisere vi at dette krever en forberedelse i form av et studiegrunnlag (en «baseline») som ikke dekkes av dagens konsekvensutredninger. Særlig innenfor vindkraft er det mye å gå på.

DN registrerer at utvalget «mener arbeidet med vilkårsrevisjoner må forseres for å sikre at eldre konsesjoner får en miljøstandard i samsvar med dagens krav.» Forvaltningen av allerede utbygde vassdrag er en viktig del av norsk vann- og naturforvaltning, og også omfattes av EUs vanddirektiv og felles europeiske mål om å forbedre miljøtilstanden i vannforekomstene.

Til kap. 10.6.5 «Vi må satse på FoU, innovasjon og kompetanse»: DN slutter seg til ønsket om en offensiv satsing. I forlengelsen av kommentarene foran, ser vi at de nevnte FMEene synes å være effektive verktøy for å få fram kunnskap også knyttet til miljøeffekter og prosesser. Kombinasjonen teknologi, miljøkunnskap og samfunnsanalyse synes for oss å være svært fruktbar, og ressursinnsatsen er tilstrekkelig til å duge også for store og komplekse problemstillinger.

Med hilsen

Direktoratet for naturforvaltning

Elektronisk dokumentert godkjenning, utan underskrift

Reidar Dahl e.f.
Direktør avdeling for naturressurser og klima

Svein Grotli Skogen

Kopi til:
Miljøverndepartementet Postboks 8013 Dep 0030 Oslo