

Olje- og energidepartementet

Vår ref: olu

16.03.2017

Vinterpakken - høring av regelverksforslag fra Europakommisjonen

Den Norske Turistforening (DNT) har følgende høringsuttalelse, hvor vi foreslår noen temaer som vi mener Regjeringen må behandle og bringe videre til Stortinget og til EU-kommisjonen. Dette handler om hensyn til natur, landskap og friluftsliv i energisektoren.

Bakgrunn

Energisektoren står for en stor del av de naturinngrep som gjennomføres i Norge, og er ansvarlig for fortsatt betydelig reduksjon av intakt natur. Ca 70% av kraftpotensialet i norske vassdrag er allerede utnyttet, knapt 12% av Norges areal er i dag villmarkspreget¹, og også nærfriluftsområdene er utsatt på grunn av utbygginger i energisektoren.

Likevel synes ikke bevaring av naturkvalitetene å være noe prioritert område for norske energimyndigheter, selv om lovverket vårt lar det være opp til denne sektormyndigheten å avgjøre saker av stor viktighet for natur og friluftsliv. DNT har ikke hatt mulighet til å studere de mange dokumentene i denne saken grundig, men vi kan ikke se naturvern hensyn er klart fremme i det som kommer fra EU-kommisjonen i denne «vinterpakken». Snarere beskrives miljøhensyn som «externalities», som skal håndteres slik at de ikke forsinkes eller vanskeliggjør en «cost-optimal» utvikling.

DNT er i denne sammenhengen derfor opptatt av at natur- og landskapskvaliteter og mulighetene for friluftslivet ivaretas bedre enn det som er tilfellet i dag. Norske myndigheter bør i denne sammenhengen være opptatt av hva utviklingen i Europa betyr for naturgrunnlaget i Norge, og se på denne høringen med et bredere perspektiv enn det som har med energiforsyning og økonomi å gjøre.

Ikke minst bør Norge støtte opp under EU-kommisjonens uttalte *slagord*: *Putting energy efficiency first*. Norge kan ikke bli leverandør av såkalt ren energi til kontinentet uten at naturen vår påføres omfattende skader. Effektivitet og sparing i energisektoren må bli våre hovedgrep. Da kan også utviklingen i denne sektoren bidra til å løse ikke bare klimakrisen, men også utfordringene vedr naturmangfoldet.

I energimeldningen 2016 ba Stortinget regjeringen fremme en sak til Stortinget om prosesser og regelverksutvikling i EUs energiunion, og også om å ... *redegjøre for*

konsekvensene av energiunionen samlet sett for Norge³. DNT forventer at en redegjørelse av konsekvenser samlet sett i denne forbindelse også skal handle om konsekvenser for norsk natur.

Miljømessige og sosiale utfordringer

Kommentarer og forslag fra Norge kan forslagsvis knyttes til noen utfordringer som er påpekt tidligere² fra EUs side:

- Utfordringen med involvering: *Empowering consumers: A lack of consumer empowerment and incomplete information on renewable energy solutions can hinder cost-optimal deployment of renewable energy at city and community level.*

Manglende involvering og muligheter for reell medvirkning er et problem i Norge. Både regjering og storting har merket seg at fornybarutbyggingen skaper konflikter, og har blant annet derfor bedt om at det utarbeides nasjonal ramme for vindkraft. Ufullstendig informasjonsflyt til berørte parter i energiutbyggingssaker utgjør en betydelig hindring for god utvikling i Norge. Blant annet mangler det dokumentasjon på at omfattede og naturskadelig vann- og vindkraftutbygging er en fornuftig del av det å ta klimahensyn. Den helhetlige analysen mangler.

Her bør Norge for øvrig påpeke at beregninger av hva som er «cost-optimal» må inkludere naturkostnader. Inspirasjon kan her hentes fra *NOU 2013:10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenster*. Forslagene vedr energi og utbygging i denne NOU bør tas opp igjen, slik at regjeringen kan legge frem relevante evalueringer i forbindelse med stortingsmeldingen om EUs energiunion, som Stortinget har bedt om.

- Utfordringen med miljømessige og sosiale hindringer: *Adapting the market design and removing barriers: The current regulatory environment does not properly reflect externalities of energy production in market prices, including environmental, social, innovation and economic externalities.*

Her kan norske myndigheter spille inn virkemidler for bedre å legge til rette for at miljømessige forhold blir vurdert og inkludert i videre utforming av energipolitikken.

Norske myndigheters oppfatning av egen innsats

I 2016 svarte norske myndigheter på en undersøkelse i EU². Spørsmål 26 var slik: *How can public acceptance towards renewable energy projects and related grid development be improved?*

Svaret fra Norge var dette: *The development of energy projects and related grid development affects local communities, the environment and other stakeholders. The Norwegian licensing process facilitates a thorough and transparent process. Energy companies have to involve stakeholders and affected parties at an early stage, to ensure that all parties have the opportunity to participate in the whole process. A comprehensive and including process is in our view important to ensure public acceptance.*

Svaret vitner etter DNTs syn om en egen tilfredshet, som vi ikke kan se at det er grunnlag for. Innen eksempelvis vindkraft foreligger det ingen informasjon til publikum i tidlig fase av

planleggingen og det foreligger ingen reell mulighet til å få vite om å påvirke hvordan vindkraftanlegg kommer til å bli utformet i felten , før de viktige avgjørelsene blir tatt. Det tillates at planene endres og at endelig utforming skjer etter de offentlige høringene.

Status i Norge vedr. miljøhensyn i fornybarutbyggingen

Det har ikke manglet på advarsler fra norske fagmyndigheter når det gjelder konsekvensene for natur i forbindelse med forsert fornybarutbygging.

Miljøverndepartementet hadde eksempelvis anbefalinger⁴ i 2005 vedr miljøhensyn i fornybarutbyggingen i forbindelse med innføringen av elsertifikatordningen. Det ble da poengtert at ordningen *ikke svekker de etablerte miljømessige rammer for utbygging av fornybar elektrisitet*. Det ble vist til at samarbeidet mellom NVE og Miljøverndepartementets fagetater skulle styrkes. Endringene i ordningen tematiske konfliktvurderinger (TKV) innen vindkraft de siste årene tyder ikke på et bedret samarbeid mellom etatene, etter at Miljøverndepartementets fagetater påviste at NVE i praksis ikke fulgte opp konklusjonene som fagetatene hadde. Bortfall av *samlet plan*-arbeid innen vannkraftutbygging, uten noen erstatning, tyder også på et dårligere samarbeid.

Ved høringen av utkast til lov om elsertifikater i 2011 var Direktoratet for naturforvaltning kritiske. De uttalte blant annet at *ordningen vil utløse meget store samlede naturinngrep i form av produksjonsanlegg, overføringsnett, nødvendig reguleringskapasitet etc. og at naturinngrepene ikke er diskutert i høringsnotatet*⁵. DN mente også at *det burde vært gjort en miljøkonsekvensvurdering av selve loven ut i 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 er fulgt opp*.

DNT viser også til *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi Dokument 3:5 (2013–2014)*. Blant anbefalingene finner vi:

- utarbeide en helhetlig strategi som sikrer samordnet satsing på fornybar energiproduksjon og en effektiv bruk av styringsverktøy
- revidere retningslinjene for vindkraft og småkraft for å gi omforente utredningskrav og tydelig metodikk for utredningene
- videreutvikle rutiner for å sikre effektive konsesjonsprosesser
- vurdere behovet for å styrke konfliktreducerende tiltak i konsesjonsprosessen

DNT har blant annet disse forslagene til løsninger:

- Kunnskapsløft for naturen. Nasjonal kartlegging av naturmangfold, friluftsliv og landskap for å sikre en kunnskapsbasert forvaltning
- Helhetlig planlegging som gjør det mulig å vurdere prosjekter opp mot hverandre og velge de samfunnsmessig gunstige prosjektene som forårsaker minst skade på naturmiljø
- Modernisering av regelverket, retningslinjer og utredningskrav for å møte krav i moderne miljølovgivning

- Klare miljøkriterier og rutiner for tidlig avslag

For vår del konkluderer vi med at få anbefalinger og forslag fra fagmyndigheter og Riksrevisjonen er fulgt opp hittil.

Forslag til forbedringer i norsk energipolitikk og praksis

Her viser DNT til felles innspill fra en rekke naturvern- og friluftslivsorganisasjoner i forbindelse med Stortingets behandling av energimeldingen i 2016. Her fremmer vi tiltak/ordninger som vil styrke hensynet til naturmangfold, landskap og friluftsliv, blant annet disse:

- Kunnskapsløft for naturen:
Regjeringen må sørge for et kunnskapsløft for naturen ved å ferdigstille et økologisk grunnkart for Norge innen utgangen av 2020, og etablere et etterprøvbart kvalitetsikringssystem for å sikre den faglige kvaliteten på utredninger om naturmangfold, landskap og friluftsliv.
- Sikre naturgrunnlaget:
Regjeringen må legge fram lovforslag om hvordan miljømyndighetene kan gis formell kompetanse til å gi konsesjon til naturinngrepet i energitiltak, og dermed overta ansvaret for eget fagområde innenfor energisektoren.
Det må foretas en gjennomgang av lover, forskrifter og veiledere for å styrke hensynet til natur og klima i energisektoren, senke konfliktnivået og integrere energisektoren bedre i helhetlig og demokratisk areal- og samfunnsplanlegging.
- Helhetlige energiplaner:
Regjeringen må lage en nasjonal strategi for energiutbygging i Norge der både vindkraft, vannkraft og nettutbygging samt andre energiformer sees under ett. Utvelgelsen av områder for utbygging må basere seg på et sett med miljøkriterier som gir grunnlag for tidlig avslag til de mest konfliktfylte prosjektene. Miljøkriterier vil sikre en forutsigbar prosess for både allmenheten og utbyggere, og hindre at nasjonalt viktige naturområder blir bygget ned.

Dette bør gjøres til innsatsområder i energipolitikken videre, og Norge bør påvirke EU i denne retning.

Med hilsen

(sign.)

Anne Mari Aamelfot Hjelle
Leder, naturforvaltning

Oddvin Lund
Fagsjef, naturforvaltning

Referanser:

1. <http://www.miljostatus.no/tema/naturmangfold/inngrepsfri-natur/>
2. [Innspill](#) til fornybardirektivet 10.02.2016
3. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=65327>
4. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/oed/hdk/2005/0002/ddd/pdfv/238216-miljoverndep.pdf>

5. https://www.regjeringen.no/contentassets/9d7e6c1a13ce4a9395e29e5f94d57c76/direktoratet_for_naturforvaltning.pdf