



Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep  
0033 Oslo

OLJE- OG ENERGI-DEPARTEMENTET	
04 / 1719	86
DATO - 4 FEB. 2005	
AN 586	ERSP.

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
**04/9819 ARE-PI-HK**  
Arkivkode:  
**008**

Dato:  
**01.02.2005**

## Høring til lovutkast om pliktige elsertifikater

*Elsertifikater vil øke lønnsomheten i utnyttelse av vind- og vannkraft betydelig. Økt lønnsomhet vil føre til økt press på norske vind og vassdragsressurser, og loven kan, slik den er utformet, gi negative virkninger på miljøutfordringer knyttet til biologisk mangfold og friluftsliv.*

*Ved innføring av en slik støtteordning bør det innarbeides miljøkriterier knyttet til ivaretagelse av naturverdier. Slike kriterier kan gi grunnlag for å luke ut de prosjektene som medfører store skader på våre naturverdier.*

*DN ser det som uheldig at et virkemiddel som har til hensikt å bidra til å nå nasjonale miljømål ift klima kan få store uheldige virkninger på andre nasjonale miljømål knyttet til biologisk mangfold og friluftsliv, dersom det ikke utarbeides kriterier som ivaretar disse aspektene. Konsesjonssystemet slik det fungerer i dag vil ikke være et tilstrekkelig apparat til å ivareta de miljøkvaliteter som blir påvirket ved en betydelig og subsidiert økning i utbyggingstakten.*

### **Innledning**

Lovens formål er å bidra til økt produksjon av elektrisitet fra fornybare energikilder.

Et pliktig elsertifikatmarked er et tiltak for å øke produksjonen av elektrisitet fra fornybare energikilder. Produsentene av fornybar elektrisitet vil få en inntekt fra salg av elsertifikater i tillegg til inntekten fra salg av elektrisitet, og de vil således gi en ekstrainntekt til de produsenter som kvalifiserer. Sertifikatinntekten finansieres av forbrukerne gjennom pliktig kjøp av sertifikater.

Det foreslås at all produksjon av fornybar elektrisitet fra anlegg med byggestart etter 1. januar 2004 skal være elsertifikatberettiget. Det er ikke lagt opp til ytterligere individuelle vurderinger av anleggene. Det innebærer at alle relevante miljøvurderinger må gjøres i konsesjonsbehandlingen.

Med fornybare energikilder menes ikke-fossile energikilder som blant annet vannkraft, vindkraft, solenergi, havenergi, bioenergi og geotermisk energi.

Det skal fastsettes årlig volumer for hvor mye ny produksjon ordningen skal finansiere. Kjøpspliktige kan kjøpe elsertifikater av hvem de vil, slik at det blir et markedsbestemt støttesystem der den billigste produksjonen bygges ut først.

Ordningen er tenkt som del av et svensk-norsk sertifikatmarked.

**Besøksadresse:**  
Tungasletta 2  
**Postadresse:**  
N-7485 Trondheim

**Telefon:**  
73 58 05 00  
**Telefaks:**  
73 58 05 01

**Videokonf:**  
73 90 51 40

**Internett:**  
www.dirnat.no  
**E-post:**  
Postmottak@dirnat.no

**Saksbehandler:**  
Hilde Kyrkjebø  
**Telefon:**  
73 58 05 00

**Miljøvirkninger av forslaget**

*DN stiller spørsmål ved om dette virkemiddelet, slik det nå er utformet, er et hensiktsmessig virkemiddel sett ut i fra et helhetlig miljøperspektiv der både hensynet til klima, naturverdier og friluftsliv skal ivaretas. Det er også en risiko for at prosjekter som i dag er lønnsomme blir gratispassasjerer, og tilegner seg en stor del av subsidiene som sertifikatordningen innebærer.*

I europeisk sammenheng er det særlig klimapolitikken som har ført til ønsket om å fremme fornybar strøm gjennom en sertifikatordning. Norge er i europeisk målestokk spesiell ettersom Norges kraftproduksjon er tilnærmet 100 prosent fornybar, og der vannkraft utgjør over 99 prosent av elproduksjonen. Til sammenligning er i gjennomsnitt omtrent 17 prosent av all elektrisitet i EU basert på fornybare kilder.

Begrunnelsen for å ta i bruk et slikt virkemiddel i Norge er bl.a knyttet til et antatt behov for å øke elproduksjonen – og til å øke diversiteten i elproduksjon.

NVE-rapport 11-2004 inneholder scenarier for ulike ambisjonsnivåer, dvs hvor mye produksjon som skal finansieres via elsertifikatmarkedet. Scenariene viser at det særlig er vannkraft og vindkraft som vil motta støtte. Ut i fra bergninger som er gjort vil vannkraft motta 75 % av sertifikater ved et ambisjonsnivå på 10 TWh. Økes ambisjonsnivået til 20 TWh vil vind i større grad gjøre seg gjeldende, og motta i overkant av 50%.

DN mener at det ville vært ønskelig at utformingen av et sertifikatsystem støttet opp om både mål for klimavennelig energiproduksjon og nasjonale miljømål. Generelt har Norge helt andre miljøproblemstillinger knyttet til sin energiproduksjon enn mange av EU-landene. Mens reduksjon av klimagasser er hoveddrivkraften for omlegging av energiproduksjonen i EU-området, har Norge på grunn av vannkraftdominansen i innenlands energiforsyning, noen av sine største utfordringer knyttet til å begrense arealinngrep og nedbygging av norsk natur.

DN er i utgangspunktet positiv til at nye fornybare kilder tas i bruk. Erfaringer fra vann- og vindkraft har imidlertid vist at utslippsfrihet og fornybarhet ikke nødvendigvis samsvarer med miljøvennlighet. Vind- og vannkraftanlegg kan, avhengig av lokalisering, representere betydelige naturinngrep som kan gi uheldige virkninger for miljøet. Disse kan komme i konflikt med bevaring av viktige naturtyper, naturområder (som inngrepsfrie områder) og leveområder for truede og sårbare arter. I tillegg kan utbygging komme i konflikt med muligheten til å utøve friluftsliv i natur uten tekniske inngrep. Prosjekt som innebærer vesentlig miljøkostnader mht ødeleggelse av naturkvaliteter bør etter DNs mening ikke motta støtte gjennom elsertifikater.

Salg av sertifikater er tenkt å dekke kostnadsgapet mellom kraftpris og utbyggingskostnader knyttet til ny fornybar el. Vi savner en vurdering av gratispassasjerproblemet, dvs omfanget av prosjekter som i utgangspunktet vil være lønnsomme. Ut i fra den kjenneskap man har om kostnader knyttet til vannkraft, kan dette utgjøre et ikke ubetydelig beløp. Et betydelig gratispassasjerproblem vil svekke legitimiteten til ordningen ift forbrukerne, for eksempel dersom den lønnsomme men miljømessig omstridte Saudautbyggingen realiseres.

Etter DNs mening bør en sertifikatordning ikke ha som formål å fremme all fornybar produksjon, men ordningen bør fremme ny fornybar el som gir større fordeler enn ulemper for miljøet, og som ikke ville være lønnsom i dagens marked.

**Behov for miljøkriterier i sertifikatordningen**

*DN ser det som uheldig at et virkemiddel som har til hensikt å bidra til å nå nasjonale miljømål ift klima kan få store uheldige virkninger på andre nasjonale miljømål knyttet til biologisk mangfold og friluftsliv, dersom det ikke utarbeides kriterier som ivaretar disse aspektene.*

Det foreslås at all ny fornybar kraftproduksjon kan motta støtte. Etter DNs mening burde det vært lagt inn miljøkriterier som fanger opp hensyn knyttet til biologisk mangfold, bevaring av urørthet og friluftsliv i utformingen av dette nye virkemiddelet/støttesystemet.

En teknologinøytral ordning der all ny elproduksjon basert på fornybare kilder har rett til sertifikat blir et rent økonomisk virkemiddel for økt elproduksjon fra fornybare kilder. Fordelen med et slikt system er at det er de rimeligste prosjekter som bygges ut først. Systemet vil imidlertid ikke være målrettet ift miljøutfordringer knyttet til produksjon av el. Utbygginger som tidligere ikke ble ansett som lønnsomme, kan med den nye sertifikatordningen bli interessante. Generelt vil teknologinøytralitet styrke modne teknologier, og dette vil trolig øke interessen for vannkraftprosjekter framfor nye og mindre modne energikilder. Dette vil stå i kontrast til politiske målsetninger om å ta i bruk nye fornybare kilder, og målsetningen om å redusere vannkraftavhengigheten i Norge.

DNs ansvarsområde er forvaltningen av norsk natur. Ut i fra dette perspektivet er vi av den oppfatning at det bør skilles mellom konsesjonsbehandling og sertifikatordning i Norge, og at det burde vært utarbeidet helhetlige miljøkriterier for å motta støtte gjennom elsertifikater. Uten kriterier vil den foreslåtte ordningen åpne for en generell subsidiering av alle utbyggingsprosjekter, uavhengig av omfanget av miljøulempene knyttet til prosjektet.

Når det gis subsidier som aktivt stimulerer til tiltak, mener vi at listen bør ligge høyere enn kravene som ligger i en ordinær konsesjonsbehandling. En slik tilnærming vil innebære en nærmere vurdering av kraftutbygging, og sikre at tiltak med store miljøkonsekvenser ikke blir stimulert gjennom sertifikatordningen. Det er for eksempel anslått at en eventuell gjennomføring av den omstridte utbyggingen i Sauda vil kunne motta ekstraintekter fra sertifikatordningen på flere titalls millioner pr. år dersom den gjennomføres.

En viktig vurdering vil være hvordan vannkraft bør inngå i ordningen. Det virker eksempelvis fornuftig å kvalifisere opprustningstiltak i vannkraftanlegg – slik at man får økt elproduksjonen uten vesentlige miljøulempes. På den andre side er vi kritisk til å inkludere all ny vannkraft sett i lys av de miljøvirkninger dette kan representere. Dette åpner eksempelvis også for tilskudd til vannkraftutbygging i vernede vassdrag. Et økonomisk incitament til å etablere tekniske inngrep i vernede vassdrag er etter DNs mening ikke ønskelig.

### **Behov for å styrke konsesjonsbehandlingen**

*DN mener at konsesjonssystemet slik det fungerer i dag ikke vil være et tilstrekkelig apparat til å ivareta de miljøkvaliteter som blir utfordret ved en betydelig og subsidiert økning i utbyggingstakten.*

*Når det gjelder vannkraft sies det i lovutkastet at "I dag ivaretas hensynet til miljø ved vassdragsutbyggingen gjennom konsesjonsbehandlingen. Prosjektene gjennomgår derfor en omfattende konsesjonsprosess der vurderingene av miljøkonsekvenser er sentrale. Etter departementets vurdering bør vurderingene av om hensynet til miljø tilsier at et prosjekt skal gjennomføres gjøres i forbindelse med den individuelle konsesjonsbehandlingen."*

I konsesjonsbehandling veies fordeler og ulemper av et tiltak. Ved tildeling av konsesjon aksepteres miljøkonsekvenser ut i fra en vurdering begrenset til den enkelte utbyggingen. NVE har nylig fått delegert myndighet til å gi konsesjon i alle småkraftverksaker, dvs opptil 10 MW. I St.prp.nr. 75 (2003-2004) Supplering av Verneplan for vassdrag, som nå er til behandling i Stortinget, foreslås det å heve grensen for prosjekter som skal behandles i Samlet Plan til 10 MW. (Dette omfatter trolig over 80 % av utbyggingene fremover). Det foreslås også en viss åpning for konsesjonsbehandling av kraftverk i vernede vassdrag.

DN ser altså at virkemidlene som skal begrense konfliktfylte arealinngrep svekkes, samtidig som man med sertifikatordningen kan forvente økt press i forhold til gjenværende vassdragsnatur.

Det er det svenske systemet som er lagt til grunn også for forslaget til avgrensning av sertifikatmarkedet i Norge, med bakgrunn i at man ser for seg et felles norsk-svensk sertifikatmarked. I Sverige må imidlertid vannkraftutbygginger også ha konsesjon etter miljøloven (Miljøbalken) og Miljødomstolens konsesjonstildeling. Miljøkriterier vil derfor i større grad vurderes spesifikt i Sverige. Dette forholdet tilsier at kriteriene for "grønn" strøm i Norge både kan og bør være mer omfattende, da svenskene i større grad har integrert miljømål i sin energipolitikk.

Etter DN's vurdering vil ikke dagens konsesjonsprosess ivareta miljøhensyn godt nok. Dagens konsesjonssystem har hovedfokus på vurdering av individuelle prosjekt, og har ikke i tilstrekkelig grad fokus på de sumeffekter mange inngrep innenfor et område kan representere. Utbygging og fragmentering av leveområder i karakteristiske og verdifulle naturtyper kan true mangfoldet.

Gitt at det blir et sertifikatmarked slik det skisseres, ser DN behov for å gå igjennom konsesjonsordningen, slik at vurderingen omkring miljømål og ny produksjon balanseres. En slik gjennomgang må utføres i lys av de nye rammebetingelser det vil innebære å introdusere et slikt virkemiddel, og ift. gjennomføringen av EUs vanddirektiv som har som mål å unngå forringelse av vassdragenes økologiske status.

DN's ser behov for et styrket samarbeid mellom miljø- og energimyndighetene om miljømessige vurderinger, og at det utvikles mekanismer der eventuell uenighet blir løftet opp i systemet.

Hvis det innføres et sertifikatmarked er det etter DN's vurdering behov for å understreke viktigheten av at man parallelt med ønske om å øke produksjonen av "klimavennelig" elektrisitet fra fornybare energikilder, ikke får utilsiktede negative utslag på nasjonale miljømål knyttet til biologisk mangfold og friluftsliv.

Dette handler særlig om å opprettholde og forsterke solide forvaltningsregimer på plan, konsekvensutredning og konsesjonsnivå, slik at vi kan sikre en miljømessig helhetlig håndtering av et økt press for arealinngrep til vann- og vindkraft. Dette må til for å unngå en samfunnsmessig uakseptabel nedbygging av viktige natur- og fellesverdier.

Med hilsen

*Janne Sollie*  
Janne Sollie  
Direktør

*Anders Iversen*  
Anders Iversen  
Seksjonssjef