

Slik den norske produksjonen av kraft egentlig skal reguleres

I dag har man et lovverk som i teorien ikke gir anledning til produksjon eller eksport av kraft som er subsidiert av strømkundene, men likevel ser vi et helt annet bilde for norske vindkraftverk. Dette igjen går på bekostning av enøktiltak samtidig som det ødelegger natur.

Av: Svein Roar Brunborg, tidligere embedsmann i OED og sentral i utarbeiding av energiloven

Sammendrag

Energiloven forutsetter at produksjon, nettutbygging og forbruk av strøm skal ivareta mange samfunnsmessige hensyn. Tilbud og etterspørsel etter kraft eller sparing gjennom enøk skal styres av prismetanismene i markedet på en likeverdig måte.

Vindkraftsatsingen bryter med energilovens mål fordi den er subsidiert og har ført til produksjon av ny kraft som det ikke er etterspørsel etter i det norske kraftmarkedet.

Plan- og bygningslovens oppgave på energiområdet er å bidra til balanse mellom økonomisk og naturvennlig utvikling av samfunnet.

Leveringssikkerheten for strøm er høy i Norge, og energiloven kan derfor ikke gis forrang over plan- og bygningsloven og gi utbygger rett til å ekspropriere arealer til vindkraft. Prosjekter som skal gjennomføres, må prioriteres etter lavest kostnad og lavest naturulempe.

Kraftprodusentene generelt er godt organiserte aktører med tett dialog med både stat og kommuner. Vanlige strømkunder er svakt organisert, men har gode muligheter til å redusere sitt strømforbruk. Lovverket bør derfor legge til rette for at enøktiltak hos strømkunder kartlegges og gis forrang for ny strømproduksjon.

Kommuner har ofte blandede roller i energiforvaltningen som svekker deres objektivitet i enkeltsaker. De er ofte ikke tilstrekkelig skjermet for grunneierinteresser og er utsatt for profesjonell lobbyvirksomhet som kan lede til nærsynte økonomiske prioriteringer.

Avtalen med EU om fornybar energi som ledd i EUs klimastrategi griper inn i norske strømkunders rolle på en måte som ikke ivaretar kundenes rettigheter etter energiloven. Norsk produksjon av elektrisitet må vurderes opp mot alternative norske klimatiltak, eksempelvis enøk.

Energiloven gir ikke anledning til å bygge ut subsidiert kraft som må selges til et annet land. Ordningen med grønne sertifikater svekker strømkundenes økonomi og deres evne til å gjennomføre egne klimagunstige tiltak gjennom energioptimalisering.

Et velutbygd strømnnett er en forutsetning for at produsentene kan overføre og selge strømmen til kundene. Kostnader ved utbygging og drift av strømnettet må derfor legges inn som en del av vann- og vindkraftens utgifter. I dag er det for eksempel strømkundene som må betale for utgiftene til utbygging av nytt strømnnett som følge av vindkraftutbyggingen.

Det er ulogisk at vindkraften ikke er pålagt å betale grunnrenteskatt. Vindkraften selger strømmen sin via det nasjonale kraftmarkedet hvor overproduksjonen vil redusere verdien av vannkraften og samtidig også redusere verdien av statens grunnrenteinntekter.

Innhold

- 1: Innledning (s. 3)
- 2: Lovverket som påvirker produksjon og forbruk av energi (s. 3)
- 3: Energilovens opprinnelse og formål (s. 3)
- 4: Bruk av energiloven i vindkraftsaker (s. 4)
- 5: Forholdet til plan- og bygningsloven (s. 5)
- 6: Energiloven skal normalt ikke ha forrang over plan- og bygningsloven (s. 6)
- 7: Forholdet til EØS-avtalen (s. 6)
- 8: Overproduksjon av kraft - subsidiert strøm bryter med energiloven (s. 7)
- 9: Grunnrentens rolle i kraftforsyningen (s. 7)

1: Innledning

Dagens satsing på vindkraft og elektrifisering kan ikke beskrives som et entydig klimatiltak. Klimaeffekten vil være avhengig av en rekke indirekte forhold knyttet til bruk og transport av elektrisitet. Energiloven kan ikke brukes for å bygge mer kraft enn det som trengs i det norske samfunnet. Elektrifisering må fortrinnsvis prioriteres der det bidrar til å redusere klimagassutslippene samtidig som det bidrar til å opprettholde globalt og nasjonalt naturmangfold.

Det internasjonale naturpanelet (IPBES) slår fast ved at tapet av naturmangfold er en like stor trussel som klimaendringene. Dagens satsing på elektrifisering og utbygging av arealkrevende og naturødeleggende vindkraft i Norge utgjør en betydelig trussel for naturmangfoldet.

Klimasatsingen må i fremtiden bygges på en energipolitikk som prioriterer effektiv energibruk og som ivaretar og styrker det biologiske mangfoldet. Slike hensyn må bygges inn i både statlige energiplaner og plan- og bygningsloven og andre relevante lover.

2: Lovverket som påvirker produksjon og forbruk av energi

En rekke lover påvirker produksjon og bruk av energi i Norge. Hver lov setter regler for en avgrenset del av de samfunnshensyn som lovene skal ivareta. Mange tiltak i samfunnet berører flere ulike hensyn som ivaretas av ulike lover. Det er derfor nødvendig å anvende de ulike delene av lovverket slik at forskjellige hensyn veies opp mot hverandre før vedtak fattes. Det er viktig at beslutninger om tiltak organiseres i gode prosesser som sikrer at alle typer formål som lovverket skal ivareta – og videre blir trukket inn slik at det kan påvirke sluttresultatet.

De viktigste lovene knyttet til vindkraft er energiloven, plan- og bygningsloven og lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Men også lover om folkehelse (støy fra turbiner), forurensingsloven (håndtering av farlig avfall) og samiske forhold (hevdvunne rettigheter for reindrift) er relevante for vurdering både av enkelttiltak og omfanget av nasjonal satsing på vind- og vannkraft.

Det er en alvorlig juridisk feil hvis disse lovene ikke er gitt sin rettmessige rolle i konsekvensvurderingene.

3: Energilovens opprinnelse og formål

Energiloven har sin opprinnelse i Alta-saken, en kraftutbygging som skapte store samfunnsmessige konflikter og naturskader i form av neddemming av store arealer og delvis tørrlegging av lange elvestrekninger. I ettertid har Gro Harlem Brundtland, som den gang var statsminister, erkjent at utbyggingen var samfunnsøkonomisk ulønnsom og derfor ikke burde ha blitt gjennomført. Det er også kjent at utbyggingen var et resultat av en manglende avveining mellom alternative prosjekter og dårlig koordinering mellom kraftnett og kraftproduksjon.

Som følge av Altasaken ble arbeidet med samlet plan for vassdrag satt i gang. Planen representerer en viktig nytenkning i norsk energipolitikk. Alle større kraftprosjekter ble vurdert og rangert slik at bare de billigste prosjektene med lavest naturskade og lavest samfunnsmessige konfliktgrad kunne bli vurdert for konsesjon.

Samlet plan sin rolle i energiforvaltningen ble opphevet i 2017, for å redusere det administrative arbeidet. Dette skjedde i en tid hvor Norge hadde forpliktet seg til å gjennomføre en vesentlig raskere utbygging av kraft enn det som det var markedsmessig behov for i Norge.

Stortingsmeldingen om Samlet plan for vassdrag (1984) annonserte også behov for en fornying av lovverket som styrte konsesjonsprosessen for kraftutbygging. Hele energisektoren skulle vurderes på en helhetlig og konsistent måte i tråd med samfunnsøkonomiske prinsipper.

I 1988 ble arbeidet med energiloven startet, og loven ble vedtatt av Stortinget våren 1990. Lovens formålsparagraf legger til grunn at både ny produksjon, nettutbygging og forbruk av strøm skal skje på en samfunnsmessig rasjonell måte. I dette begrepet ligger en forutsetning om at samfunnsøkonomiske prinsipper skal legges til grunn for prioritering av tiltak, og gjelder også forhold som ikke så lett kan måles i penger.

Loven legger opp til en likeverdig prioritering av kraftproduksjon og de hensyn som ivaretas av det øvrige lovverket. Et viktig prinsipp er også at balansen mellom tilbud og etterspørsel etter kraft skal styres av prisene i kraftmarkedet. Norsk leveringssikkerhet skal legges til grunn, og markedsmekanismene skal sørge for en likeverdig balanse mellom ny kraftproduksjon og tiltak for energiøkonomisering.

Et viktig nytt prinsipp i loven var at strømkundene – både næringsliv og husholdninger – skal ha en likeverdig rolle som produsentene i bruken av kraftmarkedet. Det betyr at tiltak for enøk må prioriteres foran utbygging av ny kraft fordi redusert strømbruk vil føre til mindre behov for å bygge ut ny produksjon av strøm og dermed styrke naturvernet.

I Olje- og energidepartementet (OED) ble arbeidet med enøk prioritert i årene etter 1990 og delvis overført til NVE. Budsjettmessige og organisatoriske problemer førte til at det i 2001 ble etablert en egen selvstendig enhet. ENOVA skulle fremme arbeidet med enøk uavhengig av NVE, og den nye enheten ble etablert i Trondheim. Dessverre er nå ENOVAs rolle nedprioritert til fordel for en klimapolitisk valgt elektrifisering med blant annet milliardstøtte til havvindprosjektet Hywind/Tampen.

Energiloven la opp til at alle typer ny kraft (unntatt kjernekraft) kunne søke om konsesjon forutsatt at de var vurdert i den gunstigste kategorien i Samlet plan. Energikildene skulle likestilles, og dermed var det prisene i kraftmarkedet og lønnsomheten som skulle styre utbyggingen. Konsesjonsbehandlingen prioriterte bare de billigste anleggene og de som ga minst negativ naturskade.

En samtidig satsing på enøk, fleksibel strømbruk og styrking av det nasjonale kraftnettet skulle sørge for at leveringssikkerheten i det norske kraftsystemet ble godt ivaretatt samtidig med et sterkt vern av naturmangfoldet. Statlig inngrep i markedet var bare aktuelt dersom det oppsto særskilte forhold som markedet ikke kunne løse og ved økt risiko for strømrasjonering med store konsekvenser for samfunnet.

4: Bruk av energiloven i vindkraftsaker

Dagens utbygging av vindkraft bryter med energilovens prinsipp om at strømmen skal leveres til lavest mulige priser for norske strømkunder. I dagens situasjon er markedstanken fjernet til fordel for planøkonomi. EUs satsing på fornybar har påført det norske kraftsystem en utbygging av ny kraft utover det den norske etterspørselen og den norske strømprisen danner grunnlag for. Tidspresset svekker også muligheten til å bringe frem alternativer til ny kraft med mindre naturinngrep. Særlig gjelder dette enøk som alternativ til kraftutbygging.

Utformingen av energiloven av 1990 skulle fjerne konflikter og redusere naturødeleggelser knyttet til kraftutbygging. Miljøulempen av vannkraft på 1980-tallet falt sammen med en betydelig overutbygging av elektrisitet. Det var et resultat av lokale priser og lokalt ansvar for utbygging av nye kraftprosjekter. Loven la opp til at tilgangen på ny kraft i fremtiden skulle balanseres med like sterk satsing på enøk til en felles nasjonal pris. Satsingen på subsidiert vindkraft bryter klart med denne forutsetningen.

Dette kommer tydelig fram i energilovens formål:

«Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.»

Formålet med energiloven gjelder ikke på norsk sjøterritorium. Det betyr at plattformer i Nordsjøen ikke kan elektrifiseres av strøm fra det norske kraftmarkedet uten at det kompenserer økonomiske

og miljømessige ulemper for norske strømkunder. Hvis plattformene selger gassen, som erstattes av strøm fra land, må det også kompenseres for klimaeffektene av det økte salget av gass

I begrepet «samfunnsmessig rasjonell» ligger det et krav om at den samfunnsøkonomiske nytten av tiltak som reduserer behovet for energi skal prioriteres like høyt som ny produksjon av energi. Et enøktiltak som kan gjennomføres til en kostnad for redusert strømforbruk til 30 øre/kWh skal prioriteres foran utbygging av nye kraftanlegg som koster 30 øre/kWh. For strømsparing hos husholdningene må det også tas hensyn til hvor mye slike enøktiltak reduserer tap i strømmettet for andre kunder i samme nett. Også det at enøk reduserer tap av natur må tillegges økonomisk vekt i forhold til ny kraftutbygging.

Energiloven forutsetter at utbygginger som er omfattet av plan- og bygningsloven skal utrede konsekvenser for naturmiljøet. Endringer av plan- og bygningsloven i 2008 førte til at NVE fikk ansvaret for å lede konsesjonsarbeidet. Konsesjonsmyndigheten tolket ansvaret sitt så bredt at lokale og regionale myndigheter i praksis ble redusert til høringsinstanser. Kravene til medvirkning av berørte parter ble ikke overholdt.

Siden utbygger selv er ansvarlig for å foreta miljøkonsekvensanalysene, er det blitt reist tvil om det er avsatt nok tid og ressurser til analysene og dermed også sådd tvil om kvaliteten på analysene. Det er eksempler på at grundigere analyser med negativ anbefaling om utbygging er erstattet med undersøkelser av dårligere kvalitet og positive anbefalinger om utbygging (Stadlandet). Målene i fornybardirektivet på 67,5 prosent ble nådd i 2014, og elsertifikatmålene ble nådd i mai 2019. Likevel fortsetter NVE å gi konsesjoner og å gi utsatt frist for idriftsettelse. Det er i dag gitt konsesjoner til vindkraft som tilsvarer 24-25 TWh, på et planareal som er over 900 km².

5: Forholdet til plan- og bygningsloven

«Reglene i Plan og Bygningslovens kapittel 14 gjelder for tiltak etter annen lovgivning som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn og for nærmere bestemte verneplaner etter naturmangfoldloven kapittel V eller eldre vernevedtak som nevnt i naturmangfoldloven § 77.

Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltaket eller planen, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket eller planen kan gjennomføres.»

Dette understreker at ikke bare økonomiske kostnader for produksjon og enøk skal sammenlignes, men også at øvrige konsekvenser for miljø og samfunn skal veies opp mot økonomiske forhold. Et sterkere og mer likeverdig samspill mellom energiloven og pbl har potensial i seg til å gi både lavere strømkostnader for innbyggerne og mindre skader på lokal natur.

Kraftprodusentene er sterke og godt organiserte aktører med gode muligheter til dialog med både stat og kommuner i forbindelse med energitiltak. Vanlige strømkunder er svakt organisert til tross for at de har betydelige muligheter til å redusere sin energibruk og dermed frigjøre strøm som kan benyttes på andre områder slik at både energi-, klima- og naturgevinstene er store.

Kommuner har ofte blandede roller i energiforvaltningen. De er ansvarlig for å gjennomføre formålet med pbl, men har ofte eierskap til eller er involvert i forhandlinger med kraftutbyggere om økonomisk gevinster av kraftprosjekter. En slik dobbeltrolle stiller krav til objektivitet for å finne balanse mellom kommunens egen økonomi og lokale strømkunders økonomiske interesser samt verdien av lokale naturforhold. Dette kan tale for at strømkundene, siden de i betydelig grad finansierer nettets kapital, bør få eierskap i nettet.

I følge pbl skal energitiltakenes naturkonsekvenser utredes, noe som gir føringer på valget av hvilke energitiltak som tillates å bli bygget ut. Lokale strømkunder er knyttet til et felles lokalt nett hvor hver enkelt kundes enøktiltak vil redusere kostnadene også for de andre lokale kundene. Et

bedre samspill mellom brukernes enøktiltak i et lokalt nett kan dempe både behov for sterkere nett og redusere kostnadene for tap i nettet som betales over nettleien.

Leveringssikkerheten for strøm i Norge vil uhyre sjelden være avhengig av kraft- eller nettutbygging i den enkelte kommune. Det finnes et betydelig potensial for urealiserte enøktiltak i alle kommunene, og ny kraftproduksjon er tilgjengelig for hele Norge, uavhengig av hvor produksjonen skjer. Energiloven kan da ikke brukes for å ekspropriere arealer til vindkraft. Energiloven ble vedtatt få år etter at Stortinget behandlet «Samlet plan for vassdrag» hvor et mangfold av naturforhold og konflikter ble kartlagt for alle aktuelle prosjekter for ny kraftproduksjon. Prosjektene ble prioritert etter lavest kostnad og lavest naturulemper.

Energilovens kobling til pbl legger til rette for at også energibesparende tiltak hos strømkundene kan kartlegges økonomisk og miljømessig og gis en forrang foran produksjon av strøm. Dette forutsetter at det legges sterkere vekt på kartlegging og gjennomføring av energisparende tiltak hos vanlige strømkunder.

6: Energiloven skal normalt ikke ha forrang over plan- og bygningsloven

Det er den enkelte kommune som har ansvar for oppfølging av pbl innen sitt område. Staten kan, hvis viktige samfunnsinteresser krever det, overta saksbehandlingen i henhold til pbl. Dette har i hovedsak skjedd ved behandlingen av konsesjon for vindkraft til tross for at strøm fra vindkraftverkene ikke har noen kritisk betydning for forsyningssikkerheten. Norge har nå et gjennomsnittlig årlig kraftoverskudd på rundt 10 TWh. Satsingen er en ren politisk prioritering og særbehandling av en energikilde i det som kalles det grønne skiftet.

Energiloven kan bare overstyre pbl hvis viktige samfunnsinteresser krever utbygging av kraft for å ivareta forsyningssikkerheten. Overhengende risiko for rasjonering av strøm kan utløse en slik situasjon, men hovedregelen er at kraftsituasjonen skal utvikles ved at mange tiltak vil være tilgjengelig for å kunne gjennomføres når behovet oppstår. Både hos produsenter og forbrukere planlegges og klargjøres det for gjennomføring slik at det ikke oppstår en kritisk situasjon. Prioritering av tiltak hvor bruk av strøm kan dempes eller utsettes noen timer, vil være en viktig og billig forsikring mot rasjoneringens store samfunnsmessige konsekvenser.

Dagens situasjon med et stort overskudd av kraft rettfærdiggjør derfor ikke bruk av statlig plan i forbindelse med vedtak om ny kraftproduksjon slik det har skjedd i enkelte vindkraftsaker.

7: Forholdet til EØS-avtalen

Utbyggingen av fornybar energi har siden 2012 blitt subsidiert av norske strømkunder gjennom ordningen med elsertifikater, såkalte «grønne sertifikater» og en avtale med EU om en øvre grense for nettleie til kraftprodusenter. Norge har med andre ord påtatt seg en forpliktelse som gir fordeler for en annen stat. Det er et tankekors at dersom norske kommuner, i tråd med pbls § 14-4, gjennomfører;

«...tiltak eller planer som (...) kan få vesentlige negative miljøvirkninger i en annen stat, skal ansvarlig myndighet varsle berørte myndigheter i vedkommende stat og gi anledning til å medvirke i plan- eller utredningsprosessen etter disse bestemmelser.»

Den norske satsingen på vindkraft er et resultat av en avtale med EU som har bakgrunn i EØS-avtalen. Her har Norge forpliktet seg til å bidra i EUs langsiktige klimaarbeid, der fornybar energi forutsettes å redusere utslipp av klimagasser ved at den erstatter fossil energi. Avtalen med EU påfører norske kommuner negative virkninger på naturmiljøet, men uten at EU må engasjere seg i eller ta ansvaret for skader på naturmiljøet – et tankekors når man tar i betraktning at vern av natur også er et klimatiltak.

Avtalen med EU om fornybar energi kan derfor ikke gjennomføres ved bruk av energilovens prinsipper. Avtalen kan heller ikke bygges inn i energilovens formål som et norsk klimatiltak. Klimaspørsmålet dreier seg om å begrense utslippet av klimagasser, og klimatiltak må derfor vurderes i sammenheng med alternative norske klimatiltak som reduserer utslippet av klimagasser.

Verdien av de grønne sertifikatene er en kostnad som belaster strømkunder og svekker kundenes økonomiske evne til å gjennomføre enøktiltak, der sistnevnte er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak for både natur og klima. Satsingen på vind for eksportformål øker nettkostnadene for norske kunder i strid med energilovens intensjon.

8: Overproduksjon av kraft - subsidiert strøm bryter med energiloven

Energiloven gir ikke hjemmel for konsesjoner til ren overskuddsproduksjon. Energiloven legger til grunn at ny produksjon og redusert forbruk (enøk) skal skje gjennom prismeansjone i kraftmarkedet. Denne mekanismen sikrer en stabil balanse mellom produksjon og etterspørsel etter kraft hvor det tas hensyn til kortsiktig utveksling med andre land og kraftmagasinenes evne til å sikre årsvis stabilitet i det nasjonale kraftmarkedet.

Vannkraftens magasiner har en viktig rolle knyttet til leveringssikkerheten for strøm, men magasinene er i dag underlagt forretningsmessig drift i kraftselskapene. I kombinasjon med økt krafteksport, usikkerhet knyttet til økt andel uforutsigbar vindkraft, kan denne bruken av magasinene gi økte variasjoner i strømprisene og kanskje også øke risikoen for periodevis rasjonering i Norge. Det er viktig at teknologiske tiltak hos strømkundene som kan gi en mer fleksibel bruk av elektrisitet gis høy prioritet fordi det både kan redusere behovet for ny kraft og gi fleksibilitet i fremdriften av nett- og kraftprosjekter.

Ordningen med grønne sertifikater belaster strømkundene med ekstrakostnader fordi utbygging av (særlig) vindkraft krever forsterking og utvikling av det norske sentralnettet, en kostnad som veltes over på norske strømkunder. Strømkundene er gitt en egen rolle i kraftmarkedet og har gjennom dette rett til en likeverdig behandling med produsenter når kostnadene for kraftsystemet skal fordeles. Satsingen på vindkraft belaster strømkundenes økonomi og svekker da deres evne til å realisere egne, klimagunstige tiltak, innen energiøkonomisering.

Dagens overproduksjon av strøm er som følge av en politisk avtale med EU og kan ikke gi grunnlag for å bygge ut kraft som belaster norske strømkunders økonomi og som i praksis må selges til et annet land.

9: Grunnrentens rolle i kraftforsyningen

Kraftprodusentene er avhengig av et strømnnett som når helt fram til kundene slik at strømmen kan selges til en pris som skaper overskudd. I mange vannkraftverk er overskuddet mye større enn normal avkastning. Det er de fysiske egenskapene i det norske landskapet som skaper disse verdiene av vannkraft, kalt grunnrente. Verdien tilhører det norske fellesskap og deles ut til kraftselskapene når staten gir dem konsesjon for utbygging av anlegg.

Fra 1997 har staten derfor innført en ekstra skatt på grunnrente i tillegg til normal selskappsskatt. Fram til i dag er verdien av denne «superprofitten» vokst til rundt 250 milliarder kroner. Vannkraftens grunnrente bør derfor dekke den nettleien som er en forutsetning for at disse verdiene skapes.

Vindkraften er ikke pålagt en grunnrenteskatt selv om staten gir dem konsesjoner som kan utnytte verdien av norsk natur. Dette er en ulogisk og urimelig økonomisk forskjellsbehandling av vann- og vindkraft. Vindkraften selger strøm via det nasjonale kraftmarkedet hvor overproduksjonen vil redusere verdien av vannkraften og samtidig også redusere verdien av statens grunnrenteinntekter.

