

Saksframlegg

Arkivreferanse: 2024/70676-2

Saksbehandler: Erlend Kjærnsrød

Avdeling: Plan-, miljø- og samfunnsavdelingen

Høringssak - Forslag til endringer i energiloven (tidlig saksavslutning mv.)

Sakens gang

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
		Fylkesutvalget

Sammendrag

Energidepartementet har sendt på høring en rekke forslag til endringer i energiloven som skal gjøre konsesjonsprosesser for produksjons- og distribusjonsanlegg for elektrisk kraft mer effektive og bedre rustet for fremtidens kraftsystem. Endringene som foreslås vurderes å være formålstjenlige og fornuftige.

Fylkesdirektørens innstilling

Rogaland fylkeskommune gir følgende uttalelse til høringen

Rogaland fylkeskommune støtter endringene som foreslås i høringen. I forbindelse med lovfesting av kravet om detaljplan, bør departementet også vurdere å tydeliggjøre at en detaljplan skal være en detaljering i forhold til den utbyggingsløsning som ligger til grunn i en gitt konsesjon. Dette kan gjøres ved å ta inn en formulering i lovteksten som klargjør at konsesjonsmyndigheten kan kreve fornyet eller endret konsesjonssøknad dersom det ved presentasjon av detaljplanen legges opp til vesentlige endringer i utbyggingsløsning.

Gunn Claire Westad

fylkesdirektør

Rune Thele

samfunnsdirektør

Bakgrunn for saken

Energidepartementet sendte 26. juni på høring et forslag om en rekke endringer i energiloven. Målsettingen er ifølge departementet å bidra til at konsesjonssystemet i energiloven skal være bedre rustet for fremtidens kraftsystem og gjøre konsesjonsprosessene mer effektive og bedre tilpasset til å møte samfunnets behov i tiden framover. Departementet viser til at flere av endringsforslagene har sin bakgrunn i erfaringer fra en rekke vindkraftsaker de siste årene. I tillegg vises det til blant annet Solberg-regjeringens stortingsmelding Meld. St. 36 (2020-2021) *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*, Strømnettutvalgets NOU 2022:6 *Nett i tide* og Støre-regjeringens *Handlingsplan for raskere nettutbygging og bedre utnyttelse av nettet* som bakgrunn for behov for endringer i loven. I høringsbrevet fra departementet var høringsfristen satt til 30. august, men i høringsnotatet som var lagt ved i saken var fristen oppgitt til 25. september 2024. Fylkesdirektøren har avklart med departementet at fylkeskommunen får utsatt høringsfrist til 19. september.

Problemstilling

Det må tas stilling til hvilket høringssvar Rogaland fylkeskommune skal gi i saken.

Saksopplysninger

For å bygge, eie og drive et anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi, kreves det anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1.

For å bygge, eie og drive nettanlegg innenfor et bestemt område, kan det gis områdekonsesjon etter energiloven § 3-2. Områdekonsesjonærer har en leveringsplikt, som innebærer å «levere elektrisk energi til alle kunder innenfor det geografiske området konsesjonen gjelder for», jf. energiloven § 3-3.

For tiltak av en viss størrelse starter NVEs konsesjonsbehandling med at tiltakshaver må sende inn en melding til NVE som blant annet inneholder forslag til konsekvensutredningsprogram (KU-program). Meldingen sendes på høring til berørte parter, og deretter fastsetter NVE KU-program som stiller krav om hva tiltakshaver må utrede før det kan søkes om konsesjon. De største kraftledningssakene krever i tillegg at tiltakshaver før melding har utarbeidet en konseptvalgutredning (KVU) med ekstern kvalitetssikring. Når konsekvensutredninger er gjennomført, kan tiltakshaver søke om konsesjon. Også mindre tiltak som ikke har hatt krav om melding må konsekvensutredes, og da skal konsekvensutredningen være en del av konsesjonssøknaden. Søknad og konsekvensutredning sendes på høring, og når høring er gjennomført, og alle relevante sider av saken er godt nok opplyst, fatter NVE vedtak om å gi eller ikke gi konsesjon. Det kan settes vilkår for konsesjonen. Deretter må det utarbeides en detaljplan for utbyggingen, og denne skal også sendes på høring og godkjennes av NVE før byggestart kan iverksettes.

Departementet foreslår en rekke endringer som er oppsummert i listen nedenfor:

- Tidlig saksavslutning: Det foreslås at NVE i visse tilfeller og etter gitte kriterier kan avslutte behandlingen av en melding i en relativt tidlig fase. Formålet med forslaget er å effektivisere konsesjonsbehandlingen og frigjøre ressurser hos NVE ved å tilrettelegge for at saker om ikke-realiserbare prosjekter kan avsluttes så tidlig som mulig. Dette kan for eksempel gjelde saker med store negative konsekvenser for miljø og arealbruk som det er tydelig at ikke kan avbøtes i tilstrekkelig grad.
- Områdekonsesjonærens henteplikt: Områdekonsesjonærer, som Fagne, Lnett, KE Nett, Jæren Everk og Enida, vil få en plikt til å bygge strømnnett til nye kraftproduksjonsanlegg som skal tilknyttes nett opp til 22 kV. Det vil

tilsvare den leveringsplikten som områdekonsesjonæren i dag har til å levere strøm til nye kunder som ønsker det – opp til en viss størrelse. Departementet forutsetter at det kreves fullt anleggsbidrag på investeringskostnadene som følger direkte av den nye tilkoblingen som må bygges til det aktuelle produksjonsanlegget. Dette vil kunne gjøre at en god del saker om bygging av nett til ny kraftproduksjon ikke trenger en egen anleggskonsesjon fra NVE. Dette vil primært gjelde små vannkraftverk og solkraftverk, mens for eksempel store vann- og vindkraftverk som regel vil kreve egen anleggskonsesjon for tilknytning til nettet.

- Modernisering av søknadsreglene: Det foreslås enkelte endringer i reglene for søknader, for eksempel fjerning av kravet om at nye konsesjonssøknader skal legges ut fysisk til gjennomsyn i lokalene til NVE, og at søknadene skal kunngjøres i Norsk lysingsblad, som vurderes å ha liten praktisk betydning i dag. Andre endringer er hovedsakelig av språklig og teknisk karakter for å gjøre bestemmelsene mer tilgjengelige for leseren.
- Kostnader ved kunngjøring av konsesjonsvedtak: I visse tilfeller kan det være en plikt til å kunngjøre eller på annen måte offentliggjøre det endelige konsesjonsvedtaket på en nærmere bestemt måte, utover plikten til å underrette partene i saken. For eksempel vil tillatelse til tiltak i forekomster av en utvalgt naturtype medføre plikt til kunngjøring og offentliggjøring ut fra naturmangfoldloven § 56. For denne typen saker og andre tilsvarende tilfeller foreslår departementet en hjemmel for NVE til å pålegge den som har fått konsesjon å dekke kostnadene til kunngjøring/offentliggjøring.
- Konsesjonens varighet: I dag kan konsesjoner gis for et begrenset tidsrom på inntil 30 år. Departementet foreslår å heve denne maks grensen til 50 år, basert på at for eksempel kraftledninger kan ha en levetid på minst 60-70 år. Den klare hovedregelen skal fortsatt være at konsesjonsperioden tilpasses det aktuelle anleggets antatte levetid, slik at for eksempel vindkraftverk med en teknisk levetid på 25-30 år vil få kortere konsesjoner enn kraftledninger eller solkraftverk som gjerne kan ha en teknisk levetid på opptil 40 år.
- Regulering av detaljplanfasen: I saker hvor det blir gitt anleggskonsesjon for å bygge, eie og drive store og arealkrevende anlegg etter energiloven § 3-1, setter konsesjonsmyndigheten ofte krav om at konsesjonæren utarbeider en detaljplan for anlegget. En detaljplan angir den endelige utformingen av

anlegget, innenfor konsesjonens grenser. Detaljplanen beskriver også alle arealinngrepene, og hvordan miljø og landskap skal ivaretas i anleggs- og driftsfasen. I konsesjonen kan det også fastsettes anleggsspesifikke vilkår for hvilke temaer som må omtales nærmere i detaljplanen. Departementet foreslår å lovfeste et krav om detaljplan for å gi aktører og allmennheten bedre innsikt i hvordan konsesjonsprosesser etter energiloven gjennomføres i praksis. I enkeltsaker vil NVE kunne frafalle kravet om detaljplan, for eksempel i mindre saker der alle relevante forhold er vurdert i konsesjonsvedtaket.

- **Byggefrister:** Energiloven inneholder i dag ingen frist for bygging av anlegg etter at konsesjon er tildelt etter § 3-1. I praksis har NVE ofte fastsatt en frist i konsesjonen for når anlegget senest skal være satt i drift. Departementet foreslår å innføre en ny bestemmelse i energiloven med frister for byggestart og idriftsettelse. Fristen for å påbegynne bygging foreslås til fem år fra konsesjonstildeling, og fristen for idriftsettelse foreslås til fem år fra byggestart.
- **Omgjøring:** Energiloven § 10-4 første ledd åpner for at «fastsatte vilkår» i tildelte konsesjoner kan endres «av hensyn til allmenne interesser». Det kan for eksempel gjelde hvis skader og ulemper ved anlegget viser seg å bli vesentlig større enn antatt. Her foreslår departementet blant annet at omgjøring av en gitt tillatelse ikke bare kan skje av hensyn til allmenne interesser, men også av hensyn til private interesser. Det er først og fremst naboenes og andre berørtes interesser som vil være relevante i den forbindelse. Departementet foreslår også en ny hjemmel for å pålegge etterundersøkelser av tiltakets virkninger for miljø og annen arealbruk. Konsesjoner etter energiloven er relativt langvarige, som tilsier at det i løpet av driftsperioden kan oppstå behov for å forbedre kunnskapsgrunnlaget om virkningene for naturmangfold, reindrift mv. i de berørte områdene. Hvis etterundersøkelsene viser at det er grunnlag for å pålegge konsesjonær nye avbøtende tiltak, kan det bli aktuelt å sette nye vilkår i konsesjonen eller endre eksisterende vilkår i medhold av § 10-4 første ledd.

Fylkesdirektørens vurderinger

Fylkesdirektøren støtter målsettingen om å effektivisere og modernisere konsesjonssystemet i energiloven, gitt forutsetningen om at hensynene som begrunner konsesjonsordningen ikke svekkes. Både hensynet til naturmiljø og andre samfunnsinteresser må forutsettes ivaretatt, og i den sammenheng kan særlig tapet av natur og de målene som Norge også har sluttet seg til gjennom naturavtalen være verd å trekke fram.

Fylkesdirektøren mener det vil være en klar fordel at NVE får en tydelig hjemmel til tidlig avslutning av konsesjonssaker i tilfeller der det er åpenbart at det ikke bør gis konsesjon. Dette vil både frigjøre kapasitet hos konsesjonsmyndigheten og ulike høringsinstanser, og bør også være en fordel for tiltakshavere ved at de unngår å bruke ressurser på å utvikle prosjekter som det er liten sannsynlighet for å få godkjenning for.

En økning av den maksimale grensen for en konsesjons varighet til 50 år framstår som rimelig i og med at teknisk levetid i alle fall for noen typer anlegg vil kunne være så lang. At endringen innebærer at varigheten kan settes inntil 50 år, tilsier at det ikke bør være noen automatikk i at en konsesjon vil gjelde i 50 år, og fylkesdirektøren er enig med departementet i at varigheten må baseres på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet og ta utgangspunkt i den antatte levetiden for ulike typer anlegg. En lengre varighet for en konsesjons varighet vil innebære økt sannsynlighet for at det i løpet av konsesjonsperioden kan skje endringer i både miljømessige og andre samfunnsmessige forhold som også innebærer at det kan oppstå uforutsette negative virkninger av et anlegg. Terskelen for at det skal kunne foretas omgjøring eller endring i konsesjoner bør dermed ikke være for høy.

Lovfesting av krav til frist for byggestart og idriftsettelse bør kunne sikre at det ikke skjer vesentlige endringer i utbyggingsløsning eller miljømessige og andre samfunnsmessige forhold i tida som går fra det gis konsesjon til et anlegg settes i drift. At det gikk mange år mellom innvilget konsesjon og ferdigstillelse av vindkraftanlegg på land var etter fylkesdirektørens oppfatning en av grunnene til at anleggene ble vesentlig endret i forhold til de opprinnelig godkjente planene, og at holdningen til vindkraft på land endret seg.

Innføring av et lovfestet krav om detaljplan for nye energianlegg er en tilpasning til det som er hovedregelen også ved praktiseringen av dagens lovverk gjennom fastsettelse av konsesjonsvilkår. Detaljplaner utgjør et viktig grunnlag for å styre gjennomføringen av en utbygging og sikre at vilkår blir ivaretatt, herunder at nødvendige hensyn både til miljø, kulturminneinteresser og andre allmenne og private interesser ivaretas på en god måte. I forslaget til lovtekst er det lagt inn en forutsetning om at detaljplanen må ha nødvendig utredning og beskrivelse av endrede virkninger dersom utbyggingsløsningen beskrevet i detaljplanen kan gi endrede virkninger for miljø- og samfunnsinteresser sammenlignet med den utbyggingsløsningen som lå til grunn for konsesjonen. Dette bør kunne sikre at det unngås for store endringer i utbyggingsløsning uten at det underlegges en skikkelig vurdering av utbyggingen, og at også kravene i forskrift om konsekvensutredning knyttet til endringer kan ivaretas. Fylkesdirektøren mener likevel at departementet bør vurdere å tydeliggjøre at en detaljplan skal være en detaljering i forhold til den utbyggingsløsning som ligger til grunn i en gitt konsesjon, og at det ikke gjennom en detaljplan kan gjøres vesentlige endringer i utbyggingsløsning, jf. erfaringene fra vindkraftutbyggingen. Innføring av klare frister for oppstart av utbygging og idriftsettelse bør i seg selv gjøre at sannsynligheten for endringer i utbyggingsløsning blir mindre. Det bør likevel vurderes å ta inn en formulering i lovteksten som klargjør at konsesjonsmyndigheten kan kreve fornyet eller endret konsesjonssøknad dersom det ved presentasjon av detaljplanen legges opp til vesentlige endringer i utbyggingsløsning.

Departementet foreslår å innføre en «henteplikt» der områdekonsesjonærer får en plikt til å bygge strømnnett fram til kraftproduksjon som skal kobles til 22 kV kraftnett. Dette tilsvarer den leveringsplikten nettselskapene i dag har til å bygge strømnnett frem til nye forbrukere som vil koble seg til nettet. En slik henteplikt vil innebære at det ikke må søkes om en egen konsesjon for nytt nett som må bygges til nye kraftprodusenter opptil en viss størrelse. NVE vil vurdere virkningene av evt. nytt nødvendig kraftnett i forbindelse med konsesjonsbehandlingen av det nye kraftproduksjonsanlegget. Fylkesdirektøren vurderer at dette forslaget virker fornuftig, gitt at valg av nettilkoblingsløsning underlegges en hørings- og godkjenningssprosess der ulike alternativer for tilkoblingsløsning/trasevalg vurderes enten separat eller som en del av godkjenningssprosessen for kraftutbyggingen (sol-, vind- eller annen

kraftproduksjon). I og med at det legges opp til henteplikt for anlegg med tilknytning inntil 22 kV, antar fylkesdirektøren at det i utgangspunktet er snakk om tilkobling med jordkabel. Fylkesdirektøren oppfatter at det kan settes krav om anleggsbidrag eller at kraftprodusent bekoster nettilkoblingen. Det bør kunne stilles krav om dette for å sikre at nettselskap/forbrukere ikke må bekoste utbygging i tilfeller der det er uforholdsmessig kostbart å etablere nettilkobling eller usikkert om det er samfunnsmessig lite rasjonelt med en utbygging. Forslaget om at det skal kunne dispenseres fra kravet om henteplikt bør også kunne sikre at samfunnsmessig lite rasjonelle utbygginger ikke må bekostes av nettselskap/forbrukere.

Forslag om at krav om fysisk utlegging av dokumenter som sendes på høring og utlegging i Norsk lysingsblad skal fjernes, framstår som en fornuftig modernisering, i og med at alt nå gjøres tilgjengelig digitalt på NVEs nettsider, i tillegg til at saker sendes på høring til berørte parter og kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest i distriktet.

Innføring av hjemmel for å kunne pålegge etterundersøkelser for å dokumentere miljøvirkninger er positivt, og vil kunne gi grunnlag for å vurdere om tiltak har fått en utilsiktet virkning som krever avbøtende tiltak.

Fylkesdirektøren vurderer at de foreslåtte endringene knyttet til omgjøring eller endring av tillatelse, inkludert vilkår, antas å være ment å være en mulighet for å omgjøre eller endre konsesjoner for allerede utbygde energianlegg, og dette virker fornuftig. Det gjelder også den foreslåtte endringen som innebærer at både allmenne og private interesser kan gi grunnlag for omgjøring.

Konklusjon

Forslagene til endringer i energiloven framstår i stor grad som hensiktsmessige og fornuftige. For å tydeliggjøre at detaljplaner skal være en detaljering av den utbyggingsløsningen som det er gitt konsesjon til, bør departementet vurdere å ta inn en formulering i lovteksten som klargjør at konsesjonsmyndigheten kan kreve fornyet eller endret konsesjonssøknad dersom det ved presentasjon av detaljplanen legges opp til vesentlige endringer i utbyggingsløsning.

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.