



Olje- og energidepartementet
Pb. 8148 Dep.
0033 Oslo

Deres ref:

Vår ref: 118417 – 130

Oslo, 20. september 2012

HØRINGSUTTALELSE OM FORSLAG TIL ENDRINGER I ENERGILOVEN

Det vises til Olje- og energidepartementets høringsnotat 24. august 2012 om forslag til endringer i Energiloven som er nødvendige for å gjennomføre forslagene som ble varslet i St.meld. nr. 14 (2011-2012) *Vi bygger Norge – om utbyggingen av strømmettet* (nettmeldingen). Nedenfor følger LVKs høringsuttalelse:

1. SAMMENDRAG

Nettmeldingens hovedformål var å gjennomgå politikken for utviklingen av det sentrale overføringsnettet, og sørge for en god politisk forankring av rammene for å få gode beslutninger og framdrift i prosjektene (nettmeldingen kap.1.2). Det er LVKs syn at de konkrete lovendringsforslag som fremmes i høringsnotatet, ikke er tilstrekkelige til å løse utfordringene som er identifisert i nettmeldingen og energiutredningen (NOU 2012:9).

LVK er enig i at saksbehandlingstiden bør søkes redusert. LVK mener imidlertid departementet anlegger feil utgangspunkt for å få ned saksbehandlingstiden og for å sikre effektive beslutningsprosesser. I stedet for å heve vedtakskompetansen til Kongen i statsråd, bør departementet innføre gode rammebetingelser som reduserer antall klager på NVEs vedtak.

Det overordnede hovedformålet med lovendringsforslagene er å redusere tidsbruken for konsesjonsbehandling av store kraftlinjer. LVK er i utgangspunktet positive til forslaget om å involvere berørte parter på et tidligere stadium enn i dag, men LVK er usikre på om å innføre ytterligere et saksbehandlingsnivå er det mest hensiktsmessige tiltaket for å få ned saksbehandlingstiden.

2. INNLEDNING

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) viser til departementets høringsnotat av 24. august 2012 om forslag til endringer i konsesjonsprosessen i energilovens kapittel 2.

Endringsforslagene innebærer innføring av ekstern kvalitetssikring av nettselskapenes konseptvalgutredninger før den formelle konsesjonsprosessen kan igangsettes gjennom melding. Videre foreslås at det må foreligge uttalelse om behov og konseptvalg fra departementet før prosjektet kan meldes og omsøkes. Endelig foreslås det å heve vedtakskompetansen for større kraftledningsaker fra NVE til Kongen i statsråd.

Formålet med endringsforslagene er å få frem beslutningsrelevant informasjon på et så tidlig stadium i prosessen som mulig, samt å få en tidligere politisk involvering i utbygging av store kraftledninger enn i dag. Videre fremgår det av nettmeldingen at konsesjonsbehandlingen av nettoutbyggingen har tatt for lang tid de siste årene, og at *”det er behov for å snu trenden med stadig økende tidsbruk i konsesjonsbehandlingen”*.

3. ENDRINGSFORSLAGENE

3.1 Generelt

Endringsforslagene som omtales i høringsnotatet er begrenset til større kraftledningssaker. Departementet definerer store kraftledningsprosjekter som *”kraftledninger på spenningsnivå fra og med 300 kV og oppover, og som er lengre enn 20 kilometer og som omfattes av konsekvensutredningsforskriften etter plan- og bygningsloven”*, jf. høringsnotatet side 7. Utenlandsforbindelser omfattes ikke av endringsforslagene, jf. nettmeldingen side 88.

LVK har ingen innvendinger mot denne avgrensningen. Det er likevel viktig å påpeke at det særlig er i de tilfelle hvor større kraftledninger ikke gir anledning til lokal tilknytning, og hvor de berørte lokalsamfunn da vil sitte igjen med naturinngrepene alene uten noen motsvarende fordeler, at de største lokale innsigelsene regelmessig fremmes.

3.2 Ekstern kvalitetssikring

LVK er positive til forslaget om ekstern kvalitetssikring sammenholdt med en åpen høring før større nettprosjekter kan meldes og omsøkes. Som vertskommune vil man uunngåelig bli direkte berørt i form av omfattende fysiske inngrep forbundet med kraftledninger. Fra et vertskommuneståsted er det derfor viktig at kommende utbygginger blir grundig belyst på et så tidlig stadium som mulig. Ved å kvalitetssikre identifiserte behov og løsningsalternativer, vil man trolig få et bedre grunnlag til å vurdere virkninger på et tidligere tidspunkt enn etter dagens system. Kombinert med åpen høring, jf. nedenfor, vil vertskommunene bli involvert tidligere og få anledning til å komme med viktige innspill fra lokalt hold på et tidspunkt der muligheter for endringer og tilpasninger er større enn lenger ut i den formelle konsesjonsprosessen.

Selv om det i høringsbrevet påpekes at departementet allerede har kompetanse til å pålegge krav om ekstern kvalitetssikring, er det etter LVKs oppfatning hensiktsmessig at kravet om ekstern kvalitetssikring nedfelles og synliggjøres i lovverket.

LVK merker seg at det i høringsnotatet ikke er omtalt hvilke krav som innholdsmessig skal stilles til kvalitetssikringen. I nettmeldingen side 93 fremgår imidlertid at det skal utarbeides en veileder i løpet av 2012 som *”fastsetter kravspesifikasjon til innholdet i utredningen som kvalitetssikrer skal vurdere og kompetansekrav for kvalitetssikrer”*. Uten å kjenne til de innholdsmessige krav som skal nedfelles i veilederen, er det vanskelig å avgi en kvalifisert uttalelse til lovendringsforslaget. LVK forutsetter derfor at også veilederen sendes på høring før ferdigstillelse.

Når det gjelder utformingen av lovendringsforslaget vil LVK påpeke at bruken av begrepet *”Konsept”* er nytt og fremstår som språklig utilgjengelig i lovtekstsammenheng. Begrepet er definert i nettmeldingen side 92 som *”overordnede systemløsninger eller hovedalternativer av*

tiltak som kan løse behovet som nettselskapet har identifisert, (...)". Konseptbegrepet bør enten tydeliggjøres direkte i § 2-1 tredje ledd eller defineres i § 1-3.

3.3 Innføring av tidlig politisk involvering

Lovendringsforslaget legger opp til at nettselskapets behovsvurdering, konseptvalg og ekstern kvalitetssikring skal være gjenstand for åpen høring. Departementet skal deretter avgi en uttalelse som omfatter overordnede, prinsipielle spørsmål om behov og konseptvalg før prosjektet kan meldes og omsøkes. Som nevnt over, er LVK i utgangspunktet positive til en ordning som medfører at berørte kommuner får anledning til å komme med lokalt forankrede innspill på et tidlig tidspunkt.

Høringsnotatet fremhever at utbygging av store kraftlinjer er viktige energipolitiske beslutninger og at departementets innledende uttalelse skal sikre tidlig politisk involvering. Videre fremgår det i nettmeldingen side 94 at departementet anser at *"departementets behandling av konseptvalg er viktig for at den etterfølgende planleggings- og konsesjonsprosessen skal bli effektiv og ryddig for både myndigheter og interessenter"*. All den tid uttalelsen kun er veiledende og ikke rettslig bindende, og følgelig ikke kan påklages, er LVK usikker på den reelle betydningen av en innledende uttalelse fra departementets side.

Sett i lys av at det i nettmeldingen påpekes at *"konsesjonsbehandlingen de siste årene [har] tatt for lang tid"* (side 87), at *"det er behov for å snu trenden med stadig økende tidsbruk i konsesjonsbehandlingen"* (side 94) og at *"tidsbruken må reduseres"* (side 101), stiller LVK spørsmål ved om departementets forslag alene er det mest egnede virkemiddelet for å oppnå en smidig, effektiv og grundig prosess. Å løfte frem prinsipielle spørsmål om behov og konseptvalg tidlig i prosessen, fører ikke nødvendigvis til at den etterfølgende saksbehandlingstiden reduseres. LVK vil derfor i pkt. 4 foreslå ytterligere virkemidler som LVK anser egnet for å oppnå formålet.

3.4 Endring av vedtakskompetanse for større kraftledningsaker

Departementets forslag om å heve vedtakskompetansen for større kraftledninger til Kongen i statsråd er dels begrunnet med et ønske om å synliggjøre at beslutningene innebærer viktige politiske valg, dels med at et bortfall av klageordningen vil frigjøre saksbehandlingskapasitet i NVE og dels med å sikre effektive beslutningsprosesser. Bakgrunnen for forslaget er at alle NVEs vedtak i store kraftledningsaker påklages.

LVK har vanskelig for å forstå begrunnelsen om at bortfall av klageordningen vil føre til mer effektive beslutningsprosesser. Det er presisert i høringsnotatet at klageadgangen erstattes med en reell adgang for alle berørte til å komme med merknader til NVEs innstilling. Det er også presisert at NVEs innstilling vil inneholde alt som inngår i et førsteinstansvedtak, og at de klageberettigedes innvendinger blir å betrakte som merknader til innstillingen i stedet for klage etter forvaltningsloven. På denne måten skal de berørtes interesser ivaretas på en fullgod måte, det kontradiktoriske prinsipp står vel så sterkt som i dag og rettssikkerheten styrkes.

Dette betyr at NVE vil utføre det samme arbeidet som i dag, men at NVE frigjøres for klagebehandling. Ettersom den videre saksbehandling i departementet skal erstatte klagebehandlingen, tviler LVK på om den foreslåtte ordningen samlet sett vil medføre en mer

effektiv prosess enn i dag. Ordningen synes tvert i mot å legge opp til en prosess som er mer omfattende, og antagelig mer tidkrevende enn dagens ordning.

LVK mener departementet anlegger feil utgangspunkt i sin analyse for å oppnå mer effektive beslutningsprosesser. Etter LVKs oppfatning er det mer nærliggende å ta utgangspunkt i hvorfor samtlige saker som behandles hos NVE påklages. I NOU 2012:9 (Energiutredningen) forklares den økende motstanden mot utbygginger med manglende aksept hos berørte interesser. Et mer riktig utgangspunkt vil etter LVKs syn derfor være å innføre ordninger som skaper aksept og er konfliktdempende i forhold til nettutbygging, herunder å sikre gode rammebetingelser for berørte interesser. Dette vil kunne redusere antall klager på vedtak som fattes hos NVE, og dermed redusere den samlede saksbehandlingstiden vesentlig.

3.5 Endring av vedtakskompetanse for kraftledninger som behandles sammen med saker etter vassdragslovgivningen hvor vedtak fattes av Kongen i statsråd

Forslaget stiller seg noe annerledes enn forslaget om å heve vedtakskompetansen for konsesjoner som *kun* gjelder kraftledninger. Slik LVK leser høringsnotatet, omfatter forslaget alle kraftlinjer, også kraftlinjer som har lavere spenningsnivå enn 300 kV og kortere enn 20 km.

På samme måte som for store kraftledningsprosjekter som behandles isolert, mener LVK at det er behov for bedre rammebetingelser for å skape aksept, jf. ovenfor. Imidlertid vil forslaget om samordnet behandling føre til en mer helhetlig vurdering ved at kraftlinjer og kraftproduksjonsanlegg vurderes i sammenheng. Forslaget vil etter LVKs oppfatning også gjøre konsesjonsprosessen mer oversiktlig enn i dag.

4. BEHOV FOR KOMPENSASJONSORDNINGER

En hovedutfordring ved utbygging av store kraftlinjer er omfattende motstand og konflikter med berørte lokalsamfunn og allmenne interesser. Dette forårsaker vanskelige prosesser og lang saksbehandlingstid. Motstanden skyldes ofte manglende aksept og knytter seg nesten uten unntak til omfattende naturinngrep som uløselig er knyttet til utbygging. Av berørte parter er det vertskommunene som må leve med evigvarende inngrep på bekostning av storsamfunnets behov for et robust nett. Etter LVKs oppfatning er dette hovedårsaken til motstanden som oppstår i tilknytning til utbygging av store kraftlinjer.

Ved siden av en tidlig involvering av berørte parter, er det LVKs klare oppfatning at det er behov for kompensasjonsordninger og rettighetsbasert lovgivning i forbindelse med nettutbygging. Slike ordninger vil ha en konfliktdempende effekt og skape en oppfatning om at storsamfunnet ikke tar seg til rette på bekostning av berørte lokalsamfunn.

Fra utbygging av større vannkraftverk har man lange tradisjoner for å kompensere berørte lokalsamfunn. Slike ordninger har også blitt foreslått i forbindelse med nettutbygging. Det vises i denne sammenheng til daværende olje- og energiminister Åslaug Hagas innlegg under Statnetts høstkonferanse i 2007, der det ble presisert at "*hvem som får nytte av økt forsyningssikkerhet og hvem som må tåle kraftledningen i eget nærområde sammenfaller ofte ikke*". På denne bakgrunn opplyste Haga at det ble vurdert lovendring for å lovfeste kompensasjonsordninger til berørte kommuner i form av nærings- og miljøfond. Senterpartistatsrådets identifikasjon av problemet og

hennes forslag til løsnung, berører etter LVKs oppfatning kjernen i utfordringen med lange saksbehandlingstider. Åslog Hagas presentasjon vedlegges.

I NOU 2012:9 (Energiutredningen), som ble avgitt til Olje- og Energidepartementet 5. mars 2012, fremheves samme utfordringer som Åslog Haga påpekte i kapittel 7 "Energi og natur – en krevende balansegang". I kap. 7.2.5 om behandlingstiden fremgår:

"Energi prosjekter har fått økt saksbehandlingstid med tiden. Dette skyldes særliq økt motstand mot inngrep og strengere juridiske rammer med økte krav til utredninger og konsultasjon." (understreket her)

Videre fremheves følgende i kap. 7.2.6 om samfunnets aksept for inngrep:

"Internasjonalt ser man økende motstand mot utbygginger av energianlegg og overføringsnett. Aksept handler om å forankre beslutninger i befolkningen i saker hvor noen hensyn må vike for andre. Manglende aksept kan være en barriere for å oppnå politiske målsettinger innenfor fornybar energi. Globale klimahensyn kommer i konflikt med lokale miljøhensyn. Manglende aksept kan hindre en ellers ønsket utvikling.

Selv om det er generell aksept i befolkningen for nødvendigheten av å bygge ut fornybar energi, kan manglende lokal aksept medføre at folk er lite villige til å godta utbygginger i eget nærmiljø. Aksept i lokalsamfunn handler om livskvalitet og helseeffekter, levestandard og verdi på eiendommer, og om landskapsvern og økosystemer, og at det er ulike interesser knyttet til utnyttelse av ressurser og arealer." (Understreket her)

Etter å ha drøftet kompensasjonsordninger i kap. 7.2.7, kom et flertall av utvalget til at manglende kompensasjonsordninger for store ledningsprosjekter er en utfordring for dagens konsesjonssystem (kap. 7.3.2):

"Rettighetsbaserte ordninger kan bidra til en mer smidig saksbehandling, samtidig som miljøkostnader i noen grad lettere kan innarbeides i tiltakshavers vurderinger". (Understreket her)

LVK er enig med Energiutvalget i at manglende lokal aksept er en stor utfordring i dagens konsesjonssystem, og at dette kan avhjelpest med lovbestemte kompensasjonsordninger.

På bakgrunn av ovenstående er imidlertid LVK svært overrasket over nettmeldingens uttalelser om kompensasjonsordninger til berørte lokalsamfunn (nettmeldingen side 100), som ble avgitt 3 dager før Energiutredningen:

"Regjeringen mener at et robust sentralnett er et felles, nasjonalt ansvar og at fordelene tilfaller samfunnet som helhet. En kompensasjonsordning for lokalsamfunn som berøres av nettinvesteringer vil ikke være i tråd med dette, og er ikke aktuelt å innføre."

LVK er uenig i Olje- og energidepartementets tilråding i nettmeldingen. Det er etter LVKs oppfatning overraskende at nettmeldingen avviker så markant fra energiutredningen og den tidligere statsrådens uttalelser når det gjelder kompensasjonsordninger til berørte lokalsamfunn. I

lys av ovenstående, og med den såkalte Hardangersaken friskt i minne, er LVK bekymret for at departementets uttalelse i nettmeldingen kan virke konfliktskapende. Den holdning som legges til grunn er etter LVKs syn lite formålstjenlig med hensyn til å skape aksept hos berørte lokalsamfunn. Den er også i utakt med en lang, tverrpolitisk enighet i Norge om at store naturinngrep begrunnet i storsamfunnets behov må etterfølges av lovbestemte ordninger for vederlag fra storsamfunnet og til de berørte lokalsamfunn.

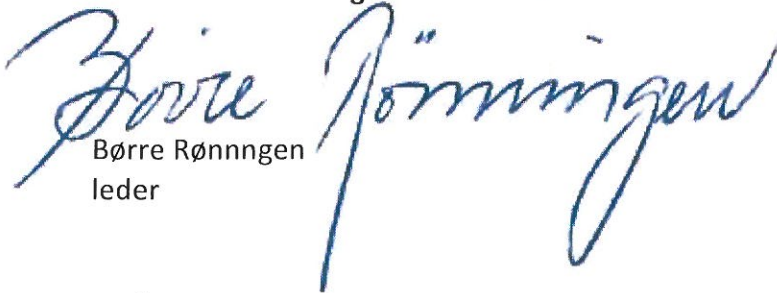
Som påpekt innledningsvis i nettmeldingen, er det et stort behov for å øke kapasiteten og bygge om deler av nettet. Det er derfor nødvendig med *"en god politisk forankring av rammene (...) for å få gode beslutninger og framdrift i prosjektene"*, jf. kap. 1.2. Den politiske forankringen av rammebetingelser som departementet påpeker, er også etter LVKs oppfatning helt nødvendig. Behovet for politisk forankring gjelder imidlertid ikke bare sentralt, men også lokalt. Sett i lys av det kommende behovet for utbygging av ikke bare kraftlinjer, men også fornybar kraftproduksjon, er det et særlig behov for gode rammebetingelser for interesser som blir berørt av utbygging. I stedet for å sikre rammebetingelser for berørte lokalsamfunn, gjør departementet det motsatte.

LVK mener departementets holdning til de berørte lokalsamfunn er et stort skritt i feil retning dersom det overordnede formålet er å bygge ut nett og fornybar kraft.

Det er videre LVKs syn at departementets holdning er i strid med de politiske signaler som gis fra EU-hold om betydningen av å stimulere berørte lokalsamfunn til å gi lokal aksept for større energiltak.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Børre Rønningen
leder

Vedlegg