

Konsesjonsinstituttet (detaljert beskrivelse)

Fra 1906 til 1917 vedtok stortinget en serie **konsesjonslover** for vannkraft og andre naturressurser. Disse lovene ga staten fullmakt til å sette betingelser for utbygging og utnyttelse av norske vassdrag. I dag behandles søknader om etablering av nye kraftanlegg i hovedsak etter **energiloven, vassdragsreguleringsloven, vannressursloven og vannfallrettighetsloven**.

Tilgangen til utnyttbare ressurser, arealer og tilgang til kraftnett er nødvendige betingelser, men konsesjonsbehandlingen har avgjørende betydning for hva som kan realiseres av ny kraftproduksjon. Hovedformålet med konsesjonsinstituttet er at myndighetene kan regulere og kontrollere kraftproduksjonen slik at den utvikler seg på en samfunnsmessig rasjonell måte og med minst mulig negative konsekvenser. Konsesjonsprosessen involverer berørte parter, får frem nye innspill og skal bidra til legitimitet og forståelse i samfunnet for tiltakene.

Konsesjonspliktige tiltak

Vassdragsreguleringer som innebærer etablering av magasiner for utjevning av vannføringen på årsbasis og/eller overføring av vann fra ett vassdrag til et annet for å øke vannføringen, behandles etter vassdragsreguleringsloven dersom det fører til en kraftøkning på 500 naturhestekrefter¹ i ett enkelt fall, eller over 3000 naturhestekrefter i hele vassdraget.

Vannkraftanlegg som gir en kraftøkning på over 4000 naturhestekrefter må i tillegg ha konsesjon etter vannfallrettighetsloven. Konsesjon etter vannfallrettighetsloven kan bare gis til statsforetak, kommuner og fylkeskommuner, eller datterselskaper av disse. Formålet med vannfallrettighetsloven er å sikre at vannkraftressursene forvaltes til beste for fellesskapet gjennom offentlig eierskap.

Saker som behandles etter vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven avgjøres normalt av Kongen i statsråd (kongelig resolusjon). I svært store utbyggingsaker eller dersom det står betydelige interesser mot hverandre, skal saken forelegges for stortinget før konsesjon blir gitt. NVE har myndighet til å godkjenne detaljplaner etter at konsesjon foreligger.

Vannkraftverk som produserer mer enn 40 GWh årlig behandles etter vassdragsreguleringsloven. Mindre reguleringer og vannkraftverk behandles etter vannressursloven.

Små vannkraftverk er en fellesbetegnelse på vannkraftverk med installert effekt under 10 MW. Disse vannkraftverkene kan deles inn i mikrokraftverk (<0,1 MW), minikraftverk (0,1-1 MW) og småkraftverk (1-10 MW).

Det er åpnet for konsesjonsbehandling av vannkraftverk også i vernede vassdrag, men avgrenset til mini- og mikrokraftverk med en installert effekt på inntil 1 MW. Dette gjelder med unntak av Bjerkreimsvassdraget hvor grensen er satt til 3 MW. Slike prosjekter kan kun tillates dersom de ikke svekker verneverdiene.

NVE er vedtaksmyndighet for små vannkraftverk med installert effekt mellom 1 og 10 MW. For mini- og mikrokraftverk (<1 MW) er vedtaksmyndigheten delegert til kommunen. I saker som berører nasjonale verdier som i vernede vassdrag og nasjonale laksevassdrag, vil NVE fortsatt ha vedtaksmyndighet. Anlegg som NVE har vurdert til ikke å være konsesjonspliktige etter vannressursloven behandles av kommunen etter plan- og bygningsloven.

¹ En naturhestekraft tilsvarer 0,736 kW.

For **elektriske anlegg i vannkraftverk og nettilknytning** av slike kraftverk, må det i tillegg søkes NVE om anleggskonsesjon etter energiloven.

Vindkraftverk på land med samlet installert effekt på minst 1 MW eller mer enn fem vindturbiner må ha anleggskonsesjon etter energiloven. Mindre vindkraftanlegg er fritatt fra konsesjonsplikten og behandles av kommunen.

Solkraftanlegg er konsesjonspliktige etter energiloven dersom utbygger eller det lokale nettselskapet må etablere høyspenningsanlegg over 1 kV for å få kraften ut på nettet. Tillatelse kreves også hvis eier av solkraftanlegg ønsker å etablere lavspenningsledninger til nabobygg for salg av kraft. Mindre solkraftanlegg som kan tilkobles etablerte lavspenningsanlegg trenger ikke konsesjon etter energiloven.

Fjernvarmeanlegg er omfattet av energiloven, og konsesjonsplikten utløses dersom anlegget forsyner eksterne forbrukere og har en ytelse på over 10 MW.

De som ønsker å bygge, eie og drive **nettanlegg** (kraftledninger, transformatorstasjon etc.) må ha konsesjon etter energiloven. Energiloven gjelder for kraftledninger, herunder luftledninger, jord- og sjøkabler, transformatorstasjoner og elektriske anlegg i vannkraftverk.

NVE er vedtaksmyndighet for alle konsesjonspliktige tiltak som behandles etter energiloven, med unntak av større kraftledninger (transmisjonsnettet) som avgjøres av Kongen i statsråd.

Havenergiloven og havenergilovforskriften gir detaljert regulering av forvaltningen av ressursene til havs, herunder en beskrivelse av prosessen for konsesjonsbehandlingen av **fornybar energiproduksjon utenfor grunnlinjen**. I henhold til havenergiloven skal havområder åpnes av Kongen i statsråd før tiltakshavere kan søke om konsesjon til å bygge, eie og drive fornybar energiproduksjon til havs.

Fornybar energiproduksjon innenfor grunnlinjen behandles etter energiloven, men omfattes av bestemmelsen om åpning i havenergiloven. Anleggene er konsesjonspliktige dersom en eller flere komponenter har en spenning på over 1 kV.

Myndigheten til å gi konsesjon til havenergianlegg utenfor grunnlinjen ligger hos Olje- og energidepartementet, og det er også departementet som vil være mottaker av meldinger og søknader. NVE har myndighet til å behandle havenergisøknader innenfor grunnlinjen etter energiloven, men områdene må først åpnes etter havenergiloven. NVE har myndighet til å godkjenne detaljplaner.

Det er formelt mulig å søke om tillatelse til å etablere **kjernekraftverk** i Norge. Atomenergiloven fra 1972 gir rammer for slike tillatelser, men det er ikke utviklet detaljert regelverk for kommersielle kjernekraftverk.

Enheter som omsetter elektrisk energi eller som kan stå i en eller annen form for monopolsituasjon må ha omsetningskonsesjon etter forskrift om nettregulering og energimarkedet (NEM-forskriften). Dette gjelder blant annet enheter som eier eller driver fordelings- eller overføringsnett.

I tillegg til behandlingen etter sektorlovene på energiområdet, skal nye produksjons- og overføringsanlegg også avklares mot andre relevante lover, for eksempel kulturminneloven, forurensningsloven, vegloven, havne- og farvannsloven mv.

Alle konsesjoner til etablering av energianlegg gis på bestemte vilkår. Vilkårene regulerer først og fremst forholdet mellom konsesjonshaver og de allmenne interessene. Vilkår om naturvern kom regelmessig inn i vilkårene for vannkraftkonsesjoner fra tidlig på 1960-tallet, og er i dag en del av standardvilkårene for alle konsesjoner der slike vilkår er aktuelle. Vilkår som kan påvirke

kraftproduksjonen, for eksempel slipp av minstevannføring eller krav om høy sommervannstand i magasiner, må fastsettes etter en konkret nytte-kostnadsvurdering i hvert enkelt tilfelle.

Konsesjonspliktige tiltak, lovverk og vedtaksmyndighet

Tiltakstype	Spenning eller effekt	Lovverk	Vedtaksmyndighet
Stor vannkraft	>10 MW	Vannressursloven, vassdragsreguleringsloven	Kongen i statsråd/Stortinget
Småkraftverk	1-10 MW	Vannressursloven	NVE
Minikraftverk	100 kW-1 MW	Vannressursloven	Kommunen
Mikrokraftverk	>10 kW	Vannressursloven	Kommunen
Vindkraft på land	>1 MW eller mer enn 5 vindturbiner	Energiloven	NVE
Fornybar energiproduksjon innenfor grunnlinjen	-	Energiloven	NVE
Fornybar energiproduksjon utenfor grunnlinjen	-	Havenergiloven	Olje- og energidepartementet
Solkraft	>1 kV	Energiloven	NVE
Kjernekraft		Atomenergiloven	Helse- og omsorgsdepartementet
Fjernvarme	>10 MW	Energiloven	NVE
Nettanlegg	-	Energiloven	NVE/Kongen i statsråd

Kilde: Tabellen er basert på informasjon hentet fra nve.no.

For å kunne bygge et produksjonsanlegg eller nettanlegg, må tiltakshaver skaffe seg eiendoms- eller bruksrettigheter fra grunneier. Dette kan skje gjennom minnelige avtaler eller ved ekspropriasjon etter oreigningslova. NVE er delegert myndighet til å avgjøre ekspropriasjonssaker knyttet til konsesjonspliktige energianlegg, med unntak av fordelingsanlegg med spenning 22 kV eller lavere og som omfattes av en områdekonsesjon, hvor Statsforvalteren er delegert myndighet. Dersom det er behov for å sette i gang byggingen av anleggene før skjønn er avholdt, kan det samtidig søkes om forhåndstiltredelse etter oreigningslova. NVEs praksis er samtidig behandling av konsesjonssøknad og søknad om ekspropriasjonstillatelse. Vedtak om forhåndstiltredelse fattes normalt etter endelig ekspropriasjonsvedtak.

Olje- og energidepartementet er klageinstans for konsesjonsvedtak fattet av NVE og kommunen, mens det ikke er klageadgang i saker der konsesjon avgjøres av Kongen i statsråd eller av stortinget. Olje- og energidepartementet er vedtaksmyndighet i havvindsaker, og vedtak i slike saker kan påklages til Kongen i statsråd.

Planendringer er konsesjonspliktige dersom det gjelder endringer av noe som er spesifisert i konsesjonen eller endringer utenfor planområdet. Eksempler kan være større endringer i samlet installert effekt i kraftverk, flytting av inntak og overføringer for vannkraftverk, endringer i trasé for kraftledning, og større justeringer av trasé for adkomstvei eller endring av frister satt i konsesjonen. I slike tilfeller må konsesjonær sende en ny søknad om planendring til NVE. Søknader om konsesjonspliktige endringer som kan gi virkninger for miljø- og samfunnsinteresser blir normalt sendt på høring til de som kan bli berørt av endringene. NVE har i perioder mange søknader om planendringer til behandling.

Etter at det er gitt konsesjon til utbygging av et energianlegg, må konsesjonæren lage en detaljert plan som beskriver hvordan anlegget skal bygges i tråd med konsesjonen og miljøhensyn ivaretas i utbyggingen. Planen skal godkjennes av NVE før byggestart. Denne planen erstatter kommunal byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Meldepliktige tiltak og krav om konsekvensutredning

Tiltak som krever konsesjon etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven har krav til konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. For de fleste store tiltak (tiltak på vedlegg 1 i forskrift om konsekvensutredninger), er det også krav til melding med et forslag til utredningsprogram. Solkraftanlegg og opprustnings- og utvidelsesprosjekter (O/U) av vannkraft har i dag ikke krav til melding.

I saker som er meldepliktige, skal meldingen fra søker inneholde en foreløpig vurdering av mulige virkninger av tiltaket på miljø og samfunn og et forslag til utredningsprogram. NVE fastsetter det endelige utredningsprogrammet etter at meldingen har vært på høring. Konsekvensutredningen skal legges ved konsesjonssøknaden, og utgjør et viktig kunnskapsgrunnlag i konsesjonsbehandlingen.

Vindkraftanlegg til havs er meldepliktige etter havenergiloven og det skal utarbeides en prosjektspesifikk konsekvensutredning som skal følge konsesjonssøknaden. Utredningsprogrammet for havvindanlegg fastsettes av Olje- og energidepartementet.

Meldepliktige energitiltak

Tiltakstype	Meldepliktige tiltak - kriterier	Lovverk
Vannkraftanlegg	Årlig produksjon > 40 GWh	Plan- og bygningsloven
Magasiner	Oppdemmet volum > 10 mill. m ³	Plan- og bygningsloven
Vindkraft på land	Installert effekt > 10 MW	Plan- og bygningsloven
Fjernvarmeanlegg	Samlet ytelse > 150 MW	Plan- og bygningsloven
Kraftledninger	Spenning > 132 kV, lengde > 15 km	Plan- og bygningsloven
Vindkraft til havs	-	Havenergiloven

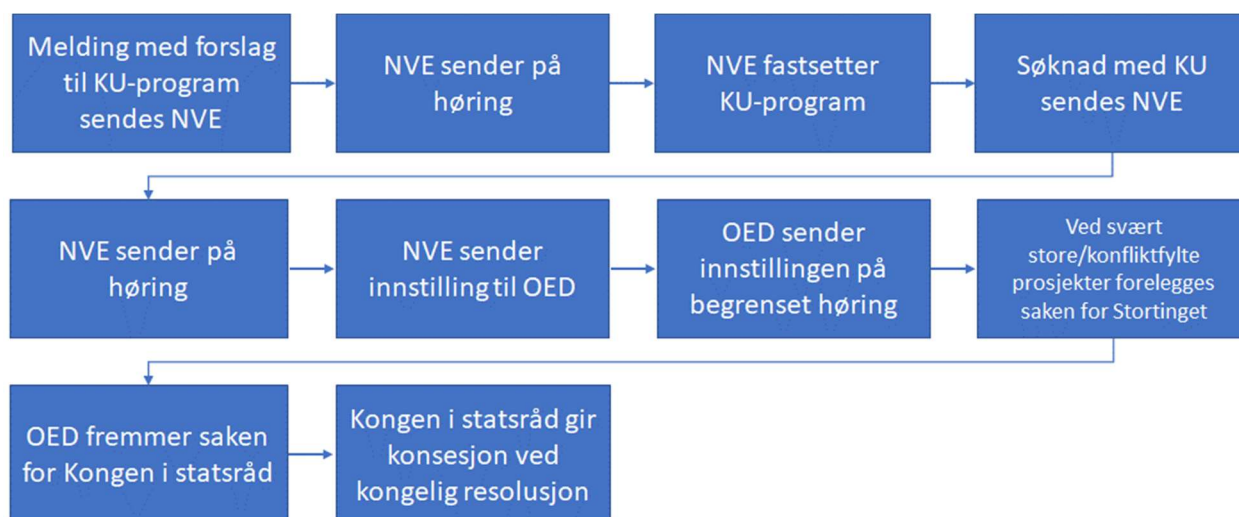
Kilde: Forskrift om konsekvensutredninger og Havenergiloven.

Konsesjonsprosessen

Et viktig formål med konsesjonsbehandlingen er at de ulike interessene skal bli hørt og vurdert og at det settes nødvendige vilkår for å ivareta hensynet til miljø og samfunn. En grundig konsesjonsprosess bidrar til å sikre god ressursutnyttelse, redusere negative virkninger og å fremme lokal forankring og aksept for prosjektene.

For å gi konsesjon skal fordelene for samfunnet overstige skadene og ulempene. Ny fornybar kraftproduksjon gir verdiskaping til samfunnet og bidrar til bedret forsyningssikkerhet. På den annen side vil utbygging av kraftanlegg ofte ha konsekvenser for naturmiljøet og påvirke ulike brukerinteresser. I mange tilfeller skjer det forbedringer i løsningene gjennom konsesjonsprosessen som bidrar til å balansere ressursutnyttelse og miljøhensyn.

Saksbehandlingen er bestemt av lover og forskrifter og avhenger blant annet av tiltakstype og det planlagte anleggets størrelse. Saksgangen for store vannkraftverk som er meldepliktige er vist i figuren under.



Kilde: Olje- og energidepartementet (2015).

Saksgang for konsesjonsbehandling av stor vannkraft

Små vannkraftverk har normalt enklere saksbehandlingsregler enn stor vannkraft, siden de ikke er meldepliktige med krav om full konsekvensutredning.

Saksbehandlingen av større kraftledninger som er lenger enn 15 km og på spenningsnivå fra og med 132 kV og oppover, følger stort sett samme prosess som stor vannkraft.

Vindkraftanlegg på land med installert effekt over 10 MW følger også tilsvarende prosess frem til søknad og høring av denne, men det er NVE som fatter det endelige vedtaket.

Forvaltningsloven gir generelle regler om saksbehandlingen. Loven inneholder regler om blant annet saksforberedelse og klage på enkeltvedtak, og kommer i tillegg til de spesielle saksbehandlingsreglene i energi- og vassdragslovgivningen.

Høring og konsultasjon er en sentral del av konsesjonsbehandlingen

Det er et grunnleggende demokratisk prinsipp at den som særlig berøres av en offentlig beslutning, skal kunne ytre seg før endelig beslutning tas. Offentlige høringer og konsultasjoner i konsesjonsbehandlingen av energianlegg er lovfestede krav. Høringsinnspillene utgjør et viktig kunnskapsgrunnlag i konsesjonsbehandlingen.

For meldepliktige tiltak sender NVE meldingen med forslag til utredningsprogram på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og den legges ut til offentlig gjennomsyn i de berørte kommunene. Høringsfristen er minimum 6 uker. I løpet av høringsperioden inviterer NVE lokale og regionale myndigheter til et informasjonsmøte dersom det er ønske om det, og det arrangeres et åpent møte for lokalbefolkningen og andre interessenter.

Søknadsfasen følger tilsvarende saksgang som meldingsfasen. NVE sender da søknad med vedlagt konsekvensutredning på høring og det arrangeres nytt offentlig møte. På møtet redegjør søker for utbyggingsplanene og NVE forklarer saksbehandlingen, og de som har møtt frem kan komme med synspunkter og innspill. Høringsperioden for søknader etter vassdragsreguleringsloven og vannressursloven er henholdsvis minimum 3 måneder og 6 uker. For søknader etter energiloven, setter NVE en individuell høringsfrist etter hvilken sakstype det dreier seg om.

For utbyggingsplaner som berører samiske interesser skal Sametinget og reinbeitedistriktene konsulteres direkte i tillegg til den ordinære høringen. Urfolks rett til å bli konsultert er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, artikkel 6. Konsultasjonsplikten gjelder i tillegg til vanlige saksbehandlingsregler.

Etter høringen arrangerer NVE en sluttbefaring i det planlagte utbyggingsområdet der alle som har avgitt høringsuttalelse blir invitert til å delta. I en del saker gjennomføres det ytterligere befaringer, for eksempel i tilknytning til konsultasjoner med reinbeitedistrikt eller dersom det er spesielle forhold som må undersøkes nærmere. Etter sluttbefaringen får høringspartene normalt en kort frist for å kunne komme med en tilleggsuttalelse.

I saker hvor NVE avgir innstilling til Olje- og energidepartementet eller ved behandling av klagesaker og innsigelser, er det departementet som har ansvar for saksbehandlingen frem til endelig avgjørelse. Departementet har egne høringsrutiner og avholder som hovedregel også befaring og offentlig møte hvor berørte kommuner, andre offentlige organer, og andre med interesse i saken deltar.

Forholdet til plan- og bygningsloven

Det er ikke krav om å utarbeide reguleringsplan for konsesjonspliktige vannkraftanlegg, vindkraftverk på land eller solkraftverk. Anleggene kan likevel ikke bygges i strid med gjeldende arealplanstatus etter plan- og bygningsloven. Dersom det ikke er samsvar, må det enten gjøres en planendring eller et dispensasjonsvedtak. For å sikre at energianlegg med konsesjon kan bygges i tilfeller der kommunen ikke omregulerer eller gir dispensasjon, er det en særbestemmelse i plan- og bygningsloven om statlig arealplan. Ifølge bestemmelsen kan statlig planmyndighet i den enkelte sak bestemme at en konsesjon etter energiloven eller vassdragslovgivningen uten videre skal ha virkning som statlig arealplan. Tilsvarende bestemmelse er også inntatt i energiloven. Det innebærer at konsesjonsvedtaket kan gis forrang foran eksisterende planer.

For tiltak som er vurdert å ikke være konsesjonspliktige, må det avklares med kommunen om tiltaket trenger dispensasjon fra arealplan og/eller trenger byggetillatelse.

Større kraftledninger er unntatt fra de aller fleste bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Dette omfatter ledninger i transmisjons- og regionalnettet, mens fordelingsnett som bygges i henhold til områdekonsesjon faller utenfor unntaket. For de større nettanleggene gjelder bare kravene i plan- og bygningsloven om kartgrunnlag, stedfestet informasjon og reglene om konsekvensutredning.

Hvis forslagene i en konsesjonssøknad kommer i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, kan berørte kommuner, fylkeskommuner og statlige organ fremme innsigelse mot utbyggingsforslaget. Sametinget kan også fremme innsigelse. NVE tilbyr møte med dem som har reist innsigelse. Innsigelsesmøtet følges eventuelt opp med kommunikasjon mellom NVE og vedkommende instans for å avklare om innsigelsen kan trekkes. Hvis det ikke oppnås enighet, skal vedtaket sammen med eventuelle klager oversendes Olje- og energidepartementet for

endelig avgjørelse. I store vannkraftsaker følger innsigelsen NVEs innstilling til Olje- og energidepartementet.

Endringer i konsesjonsbehandlingen av vindkraft på land og til havs

Konsesjonsbehandlingen av nye prosjektsøknader om vindkraftanlegg på land ble midlertidig stanset etter at Nasjonal ramme for vindkraft ble lagt frem i april 2019. I perioden som fulgte gikk Olje- og energidepartementet gjennom konsesjonsbehandlingen, med mål om å forbedre og se på innstramminger av datidens praksis.

I juni 2020 la regjeringen Solberg frem Meld. St. 28 (2019–2020) om endringer i konsesjonsbehandlingen av vindkraft på land. I stortingets behandling av denne i desember 2020, jf. Innst. 101 S (2020–2021), ble det lagt stor vekt på kommunens rolle i fremtidig behandling av vindkraft, og det ble anmodet om at planlegging og bygging av vindkraftanlegg innlemmes i plan- og bygningsloven.

I juni 2021 ble det åpnet for å gjenoppta sluttbehandlingen av enkelte saker, dersom vertskommunen anmoder om det. I april 2022 ble det åpnet for behandling av meldinger om nye vindkraftprosjekt, dersom vertskommunen samtykker. Saksbehandlingen av meldinger og søknader om nye vindkraftverk skal legge til grunn de endringene og hensynene som følger av vindkraftmeldingen og stortingets behandling av denne, og som kan gjennomføres uten lov- og forskriftsendringer. En innlemming av vindkraft i plan- og bygningsloven krever lovendring, og dette følges opp av Olje- og energidepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Olje- og energidepartementet åpnet i juni 2021 høring av ny veileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraft til havs, samt forslag til endringer i havenergiloven og havenergilovforskriften. Et forslag til endringer i havenergiloven ligger nå til behandling i Stortinget. NVE har også fått i oppgave å identifisere nye områder for utbygging av både bunnfast og flytende havvind.

Regjeringen har besluttet å lyse ut første fase av Sørliche Nordsjø II og Utsira Nord innen utgangen av første kvartal 2023. Olje- og energidepartementet sendte i begynnelsen av desember 2022 ut et høringsnotat med forslag til prekvalifiseringskriterier, auksjonsmodell og en eventuell støtteordning for første fase av Sørliche Nordsjø II, samt kvalitative kriterier og støtteordning for Utsira Nord. Høringsfristen var 6. januar 2023.

Forslaget for Sørliche Nordsjø II innebærer at aktører som vil delta i auksjonen om tildeling av areal må prekvalifiseres, samt at det settes et tak for antall søkere som kan bli prekvalifisert. Aktørene bli målt på kriterier som skal bidra til at utbyggingen av havvind i Norge gjøres på en bærekraftig måte, og gir positive ringvirkninger for samfunnet. Prekvalifiserte søkere vil deretter få muligheten til å delta i en auksjon. Dersom det er behov for statsstøtte, er forslaget at dette gjøres gjennom en tosidig differansekontrakt.

For Utsira Nord er det foreslått fem kvalitative kriterier som vil vurderes samlet; kostnadsnivå, bidrag til innovasjon og teknologiutvikling, gjennomføringsevne, bærekraft og positive lokale ringvirkninger. På et senere tidspunkt vil regjeringen avholde en konkurranse om støtte blant disse aktørene. De to aktuelle modellene for støtte er toveis differansekontrakter, slik som på Sørliche Nordsjø II, eller ren investeringsstøtte.