



DET KONGELIGE  
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

# Prop. 41 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i energiloven

*Tilråding fra Olje- og energidepartementet 30. november 2012,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i energiloven kapittel 2 om saksbehandling. Departementet varslet i Meld. St. 14 (2011-2012) *Vi bygger Norge – om utbyggingen av strømmettet* (nettmeldingen) en endring av konsesjonsbehandlingen for større kraftledningssaker. I tråd med nettmeldingen foreslår departementet at vedtakskompetansen i større kraftledningssaker flyttes til Kongen i statsråd. Departementet foreslår samtidig at vedtakskompetansen også flyttes i kraftledningssaker som behandles sammen med en sak etter vassdragslovgivningen hvor vedtakskompetansen er lagt til Kongen i statsråd.

Det er også varslet i nettmeldingen at det skal innføres et krav om ekstern kvalitetssikring i større kraftledningssaker, og at departementet avgir en uttalelse til søkerens vurdering av behov og konseptvalg. Det foreslås i denne proposisjonen at disse endringene skal fremgå i energiloven.

### 2 Høringen

#### 2.1 Om høringen

Olje- og energidepartementet sendte forslaget til endringer i energiloven på høring 24. august 2012. Høringsfristen ble satt til 5. oktober 2012.

Høringsutkastet ble lagt ut på departementets internettsider med åpen invitasjon også for andre enn dem som stod på høringslisten til å komme med en uttalelse. Høringsutkastet ble sendt til følgende institusjoner og organisasjoner:

Samtlige departementer  
Samtlige fylkeskommuner  
Samtlige fylkesmenn  
Sametinget  
Bergen Energi AS  
Den norske advokatforening  
Distriktenes Energiforening (DEFO)  
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
Ecohz ASA  
El & IT forbundet  
EnergiNorge  
Energiveteranene  
Enova SF  
Finansnæringens Hovedorganisasjon  
Forbrukerombudet  
Forbrukerrådet  
Forbrukertvistutvalget  
Framtiden i våre hender  
Greenpeace Norge  
Handel- og servicenæringens hovedorganisasjon  
KanEnergi AS  
Kommunenes Sentralforbund  
Konkurransetilsynet  
Kredittilsynet  
KS Bedrift  
Landsorganisasjonen i Norge  
Landssamanslutninga av vasskraftkommunar

Landssammenslutninga av norske vindkraftkommuner  
 Miljøstiftelsen Bellona  
 Natur og Ungdom  
 NHO  
 Nord Pool Spot  
 Norges forskningsråd  
 Norges handelshøyskole  
 Norges miljøvernforbund  
 Norges Naturvernforbund  
 Norges vassdrags- og energidirektorat  
 Norsk Industri  
 Norsk Hydro ASA  
 Norwea  
 Norske Energikjøperes Interesseorganisasjon  
 Oljedirektoratet  
 Oljeindustriens Landsforening (OLF)  
 Regjeringsadvokatembetet  
 Samarbeidande Kraftfylke, c/o SFE Energisekretariatet  
 Samarbeidsrådet for naturvernsaker  
 Samfunns- og næringslivsforskning  
 SINTEF Energiforskning AS  
 Småkraft AS  
 Småkraftforeninga  
 Statistisk sentralbyrå  
 Statkraft SF  
 Statnett SF  
 Statskog SF  
 Universitetet i Oslo, Senter for europarett  
 Universitetet i Oslo, Nordisk Institutt for Sjørett  
 Vassdragsregulantenenes fagforum

Det er i alt kommet inn høringsuttalelser fra 32 instanser. Høringsuttalelsene er lagt ut på departementets internettsider. Følgende 19 har uttalt seg om realiteten i de konkrete forslagene i høringsutkastet:

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet  
 Justis- og beredskapsdepartementet  
 Finnmark fylkeskommune  
 Hordaland fylkeskommune

Den norske advokatforening  
 El & IT forbundet  
 EnergiNorge  
 Landsorganisasjonen i Norge  
 Landssamanslutninga av vasskraftkommunar  
 Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO)  
 Norges miljøvernforbund  
 Norges vassdrags- og energidirektorat  
 Norsk Industri  
 Norske Reindriftsamers Landsforbund

Norwea  
 NHO  
 Samarbeidande kraftfylke  
 SINTEF  
 ZERO

## 2.2 Høringsinstansenes syn

Oppsummeringen av høringsinstansenes syn er fordelt på ulike temaer.

### *Ekstern kvalitetssikring*

Som varslet i nettmeldingen foreslo departementet i høringsutkastet å innføre krav om ekstern kvalitetssikring av store kraftledningsprosjekter. Departementet fant det hensiktsmessig å presisere i lovteksten at departementet har myndighet til å pålegge konsesjonssøker krav om ekstern kvalitetssikring.

*Finnmark fylkeskommune, Landsorganisasjonen i Norge, Landssammenslutninga av vasskraftkommunar, Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO), Norges miljøvernforbund og SINTEF* er alle positive til forslaget om ekstern kvalitetssikring.

*Landsorganisasjonen i Norge (LO)* mener ekstern kvalitetssikring vil styrke prosjektutredningen, og at kvalitetssikringen bør gjennomføres av uavhengige miljøer som ikke ellers har hatt befatning med eller økonomiske interesser i utfall av prosjektene. Landsorganisasjonen i Norge påpeker også at omfanget av den eksterne kvalitetssikringen må følges nøye siden prosjektkostnadene er en del av grunnlaget for nettleien.

*Landssammenslutninga av vasskraftkommunar* mener det er vanskelig å avgi en kvalifisert uttalelse til lovendringsforslaget før det er fastsatt hvilke innholdsmessige krav som skal stilles til kvalitetssikringen. Landssammenslutninga av vasskraftkommunar hevder begrepet "konsept" fremstår som språklig utilgjengelig i lovtekstsammenheng, og mener begrepet bør tydeliggjøres eller defineres i lovteksten.

*Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO)* understreker viktigheten av at ekstern kvalitetssikring faktisk vil bidra til en raskere konsesjonsbehandling, og imøteser departementets tydeliggjøring av hva en ekstern kvalitetssikring vil innebære.

*El & IT forbundet* påpeker at alle kostnader til slutt fordeles på nettkundene, og mener tiltak som fordyrer prosessen bare bør innføres dersom det er skjellig grunn til dette.

*Samarbeidande kraftfylke* påpeker at omfattende kvalitetssikring kan fordyre prosjektet vesentlig.

*Norsk Industri* mener det er avgjørende med faglig kvalitet og uavhengighet, slik at kvalitetssikringen har tillit hos ulike interessegrupper. Norsk Industri påpeker samtidig viktigheten av at den eksterne kvalitetssikringen ikke svekker kvaliteten i arbeidet med nytte- og kostnadsvurderinger hos nettselskapene og myndighetene.

*Norske Reindriftsamers Landsforbund* mener den eksterne kvalitetssikringen også bør omfatte en styrking av kunnskapsgrunnlaget om reindriften og reindriftens bruk av de områdene som mange av energiprojektene konkurrerer om. Norske Reindriftsamers Landsforbund mener dette kan bidra til å redusere klagenivået. Norske Reindriftsamers Landsforbund mener det bør presiseres hvilke prosjekter som skal undergis ekstern kvalitetssikring, og hvordan den eksterne kvalitetssikringen skal gjennomføres.

*Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)* er enig i at kriteriene for prosjekter som skal underkastes ekstern kvalitetssikring og løftes til Kongen i statsråd bør fastsettes i forskrift. Direktoratet mener saker som krever konseptvalgutredning bør begrenses på en forutsigbar måte.

*Den norske advokatforening* mener det er viktig at lovendringen følges opp med mer detaljerte regler på forskriftsnivå om hvilke kraftledningsprosjekter som skal være omfattet av ordningen. Den norske advokatforening mener det må presiseres tydelig i forskrift hvordan kvalitetssikringen skal gjennomføres og hvor omfattende denne prosessen skal være.

*SINTEF* mener det kan være viktig med uavhengig kvalitetssikring for å styrke legitimiteten i saksbehandlingen, og dermed legge et bedre grunnlag for mer effektive beslutningsprosesser. SINTEF mener det kan være utfordrende å finne nødvendig teknisk kompetanse til å utføre de til dels svært tekniske vurderingene. SINTEF mener det bør satses mer på utdanning og kompetanseoppbygging innenfor berørte fagfelt.

*Norsk vindkraftforening (Norwea)* mener det er positivt at departementets kompetanse til å pålegge ekstern kvalitetssikring tydeliggjøres. Norwea mener en tidlig klargjøring og ekstern kvalitetssikring av behov og konseptvalg kan bidra blant annet til forankring av behovet og dermed redusere risiko for forsinkelser og uforutsigbarhet knyttet til behovsspørsmålet senere. Norwea påpeker viktigheten av at veiledere og annen myndighetsinformasjon legger opp til en effektiv og forutsigbar prosess.

#### *Innføring av tidlig politisk involvering*

Departementet foreslo i høringsforslaget at nettselskapet etter gjennomføring av ekstern kvalitetssikring, skulle oversende sin behovsvurdering og konseptvalg til departementet som vil gi en offentlig uttalelse til behovet for ledningen, det valgte konsept og eventuelle andre politisk viktige spørsmål. Prosjektet kan ikke meldes og omsøkes før departementet har avgitt sin uttalelse. Uttalelsen er ikke et vedtak som kan påklages etter forvaltningslovens regler om klage, og innebærer ikke et samtykke til eller et avslag på prosjektet.

*Finnmark fylkeskommune, El & IT forbundet, Landsorganisasjonen i Norge, Norsk Industri, SINTEF og Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO)* er positive til at departementet kommer tidligere inn i prosessen. *Finnmark fylkeskommune* mener dette er et godt og viktig tiltak for å sikre en prosess med god forankring på lokalt og regionalt plan. *SINTEF* mener dette kan gi bedre beslutningsgrunnlag og større samfunnsmessig aksept. *Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO)* påpeker viktigheten av at departementets signaler er tydelige, slik at den videre konsesjonsbehandlingen kan gå raskere. *Norsk Industri* mener spørsmålet om endringene fører til en mer effektiv framdrift vil avhenge av hvordan sakene håndteres i NVE og OED. *Norsk Industri* mener saksbehandlingskapasiteten trolig må økes for å sikre effektiv fremdrift.

*Landssammenslutninga av vasskraftkommunar* er i utgangspunktet positive til en ordning som medfører at berørte kommuner får anledning til å komme med lokalt forankrede innspill på et tidlig tidspunkt. *Landssammenslutninga av vasskraftkommunar* stiller spørsmål ved om innføring av tidlig politisk involvering nødvendigvis fører til at den etterfølgende saksbehandlingstiden reduseres.

*Norwea* mener det er positivt at departementets kompetanse til å fastsette kravet til uttalelse tydeliggjøres. *Norwea* støtter vurderingen av at større nettprosjekter vil bli gjenstand for omfattende politisk debatt, og har derfor i utgangspunktet ingen innsigelser til at en foreløpig politisk vurdering kommer på et tidligere tidspunkt. For å oppnå faktisk effektivisering og økt forutsigbarhet, er *Norwea* blant annet opptatt av at det tas hensyn til at uttalelsen ikke innebærer et endelig vedtak og kun vil omfatte overordnede, prinsipielle spørsmål.

*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* mener det kan være hensiktsmessig at departementet vurderer om uttalelser i enkelte

saker bør inneholde noe overordnet om samiske interesser.

*Den norske advokatforening* mener det er rettsikkerhetsmessig uheldig at uttalelsen fra departementet ikke kan påklages, men peker samtidig på at de berørtes interesser er tilfredsstillende ivarettatt gjennom reglene om varsel og høring.

*Endring av vedtakskompetanse for større kraftledningssaker*

Departementet foreslo i høringsforslaget å flytte vedtakskompetansen for større kraftledningssaker til Kongen i statsråd. Forslaget innebar at Norges vassdrags- og energidirektorat avgir innstilling til departementet. Innstillingen vil inneholde alt det et vedtak ville gjort. Departementet sender innstillingen på høring, og forbereder saken for Kongen i statsråd hvor det fattes vedtak. Vedtak av Kongen i statsråd kan ikke påklages.

*Hordaland fylkeskommune* og *NHO* er positive til at de største kraftledningssakene heves opp til Kongen i statsråd. *Hordaland fylkeskommune* kan likevel ikke akseptere en prosess hvor det ikke er klageadgang, og mener offentlig høring og tidlig involvering ikke fullt ut kan erstatte klageadgangen. *NHO* advarer mot at bortfall av klagemulighet erstattes med utvidet saksbehandling.

*Finnmark fylkeskommune* mener endring av vedtakskompetanse og bortfall av klagebehandlingsprosess, vil føre til en mer effektiv saksgang i store kraftledningssaker uten at det går på bekostning av andre interesser i saken.

*Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO)* mener det er riktig å flytte vedtakskompetansen til Kongen i statsråd under forutsetning av at dette vil bidra til å korte ned behandlingstiden. *NITO* forutsetter at den faglige integriteten og kunnskapen i NVE opprettholdes.

*Landssammenslutninga av vasskraftkommunar* stiller spørsmål ved om bortfall av klageordningen vil føre til mer effektive beslutningsprosesser. *Landssammenslutninga av vasskraftkommunar* mener ordningen kan legge opp til en mer omfattende prosess enn dagens ordning. *El & IT forbundet* er usikre på nødvendigheten av å flytte vedtaksnivået til Kongen i statsråd, og understreker nødvendigheten av at berørte får informasjon og anledning til å bli hørt i prosessene.

*Norges vassdrags- og energidirektorat* anbefaler at kriteriene for hvilke saker som omfattes utarbeides uavhengig av kriteriene som følger av forskrift om konsekvensutredninger fastsatt etter plan- og bygningsloven.

*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* etterlyser en nærmere vurdering av hvordan innsigelsesadgangen tenkes praktisert i de tilfeller hvor vedtakskompetansen flyttes til Kongen i statsråd.

*Norske Reindriftsamers Landsforbund* forutsetter at reindriftsinteressene med de forpliktelser som følger av folkeretten, sikres selv om klageretten bortfaller.

*Den norske advokatforening* peker på at det prinsipielt er uheldig at klageretten bortfaller, men mener saksbehandlingen slik den er skissert vil sikre at de berørte får god anledning til å uttale seg i prosessen. *Norges miljøvernforbund* mener det ikke er akseptabelt at klageretten på vedtak i de store kraftledningssakene forsvinner, og foreslår at Stortinget får muligheten til å overprøve vedtaket som blir gjort av Kongen i statsråd.

*Justis- og beredskapsdepartementet* mener det allerede er adgang til å legge denne type saker frem for Kongen i statsråd, og at forslaget er overflødig.

*Norwea* mener det er positivt at NVEs rolle som fagmyndighet i praksis vil bli bevart.

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

Departementet foreslo i høringsforslaget at vedtakskompetansen flyttes til Kongen i statsråd for kraftledninger som behandles sammen med saker etter vassdragslovgivningen hvor Kongen i statsråd fatter vedtak. Formålet er å samordne konsekvensbehandlingen etter vassdragslovgivningen og energiloven.

*Landssammenslutninga av vasskraftkommunar* og *Den norske advokatforening* er positive til en mer samordnet behandling av kraftledningssaker og vannkraftsaker. *Den norske advokatforening* er enig i at en samlet behandling kan redusere saksbehandlingstiden, gi et bedre beslutningsgrunnlag og en mer oversiktlig prosess. *Den norske advokatforening* mener også på dette punkt at det er uheldig at klageadgangen faller bort og erstattes med en anledning til å komme med innvendinger.

*Ikrafttreddelses- og overgangsbestemmelse*

Departementet foreslo i høringsforslaget at loven får virkning fra lovens ikrafttredelse for kraftledningssaker som behandles sammen med en sak etter vassdragslovgivningen hvor vedtakskompe-

tansen er lagt til Kongen i statsråd. Det innebærer at lovendringen får virkning i tilfeller hvor kraftledningssaken og vannkraftsaken er til behandling hos Norges vassdrags- og energidirektorat, og for tilfeller hvor innstilling i vannkraftsaken er oversendt departementet for behandling. I det sistnevnte tilfellet forslås det at innstilling oversendes departementet, og at departementet deretter avgir tilråding for vedtak av Kongen i statsråd både for kraftledningssaken og vannkraftsaken.

*Den norske advokatforening* mener det er viktig at ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsene i minst mulig grad griper inn i og forsinker allerede pågående konsesjonsbehandlingsprosesser. *Den norske advokatforening* mener for eksempel krav om ekstern kvalitetssikring ikke bør gis anvendelse for saker som allerede er meldt til Norges vassdrags- og energidirektorat på lovens ikrafttredelsestidspunkt.

#### Annet

*El & IT forbundet* stiller spørsmål ved om ikke også kraftledninger fra og med 132 kV bør omfattes. *EnergiNorge* ber om at forholdet til utenlandsforbindelser klargjøres, slik at konsesjonsbehandlingsreglene blir mest mulig enhetlige, klare og forutsigbare.

*EnergiNorge* mener det er viktig at intensjonen med den nye saksbehandlingsmodellen blir en realitet.

*Landssammenslutninga av vasskraftkommunar* mener manglende lokal aksept er en stor utfordring, og mener lovbestemte kompensasjonsordninger er et mer egnet virkemiddel.

*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* går ut fra at nettmeldingens omtale av konsultasjoner med samiske interesser følges opp.

*NHO* foreslår at det etableres klare tidsfrister i alle ledd av konsesjonsbehandlingen. *NHO* mener det må unngås at innsigelser fra forvaltningens egne organer og lokale myndigheter forlenger saksgangen, og at det er viktig å unngå dobbel saksbehandling.

*SINTEF* mener det ville vært nyttig om lov eller forskrift hadde presisert hvordan vektleggingen av ulike samfunnsinteresser skal være i praksis.

*ZERO* mener det er behov for å stadfeste at klimahensyn skal være et kriterium for bygging av nett. *ZERO* mener også det bør tydeliggjøres hvilke prioriteringer som skal gjøres når trasévalg besluttes, og at dette følges opp i den tidlige involveringen i konsesjonsprosessen.

*Norwea* er opptatt av at det nye konsesjonssystemet sees i sammenheng med en effektiv utbygging av utenlandsforbindelser. *NHO* mener utenlandsforbindelser står i en særstilling, noe som bør reflekteres i nye saksbehandlingsregler. *NHO* er bekymret for at det etableres et reguleringsregime for utenlandsforbindelser som kun ivaretar forsynings sikkerhetsperspektivet og ikke de kommersielle mulighetene. *EnergiNorge* etterlyser en klargjøring av hvilke regler som skal gjelde for de ulike delene av et utenlandsprosjekt, og ber også om at konsesjonsbehandlingsreglene for slike prosjekter blir mest mulig enhetlige, klare og forutsigbare.

## 3 Gjeldende rett – konsesjonssystemet etter energiloven

---

### 3.1 Innledning

Energiloven setter rammene for organiseringen av kraftforsyningen. Energiloven regulerer bygging, eierskap og drift av elektriske anlegg og fjernvarmeanlegg, kraftomsetning og monopolkontroll, utenlandshandel med kraft, måling, avregning og fakturering, markeds plass for fysisk kraftomsetning, systemansvar, rasjonering, leveringskvalitet, energiplanlegging og kraftforsyningsberedskap. Denne proposisjonen gjelder konsesjonsbehandlingen for bygging, eierskap og drift av elektriske anlegg.

Bygging, eierskap og drift av elektriske anlegg krever som utgangspunkt konsesjon, jf. energiloven § 3-1. Elektriske anlegg under en viss spenning fastsatt i energilovforskriften § 3-1 er ikke konsesjonspliktige. Energiloven § 3-2 åpner for at det kan gis konsesjon for bygging, eierskap og drift av anlegg for fordeling av elektrisk energi innenfor et bestemt område (områdekonsesjon). Områdekonsesjon kan som hovedregel bare gis opp til og med 22 kV spenning, jf. energilovforskriften § 3-3 første ledd. Nettmeldingen legger opp til at konsesjonsbehandlingen endres for kraftledningsanlegg av en viss størrelse.

En tilstøtende problemstilling er om behandlingsmåten er hensiktsmessig for kraftledninger som behandles i tilknytning til kraftverksutbygging hvor konsesjonsvedtaket etter vassdragslovgivningen fattes av Kongen i statsråd. Det har vist seg vanskelig å få en koordinert konsesjonsbehandling av kraftverksutbygginger etter vassdragslovgivningen hvor Kongen i statsråd fatter vedtak, og saker som krever konsesjon etter ener-

giloven på grunn av ulik vedtaksmyndighet. Denne problemstillingen er ikke vurdert i nettmeldingen.

### 3.2 Planlegging av energiltak og konsesjonsprosess

Før konsesjonsprosessen starter, vil nettselskapet utrede behovet for et tiltak og deretter vurdere hvilket konsept som er egnet til å møte dette behovet. Kraftsystemutredninger etter energiloven kapittel 7 og tilhørende forskrift om energiutredninger vil kunne belyse behovet for endringer i kraftsystemet.

Dersom nettselskapet kommer frem til at det er nødvendig å bygge et konsesjonspliktig anlegg, må nettselskapet sette i gang konsesjonsprosessen for å få tillatelse til å gjennomføre tiltaket. Fremgangsmåten varierer noe etter hva slags tiltak som er nødvendig.

For tiltak som skal konsekvensutredes etter forskrift 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften), jf. plan- og bygningsloven kapittel 14, skal det utarbeides melding med forslag til utredningsprogram, jf. konsekvensutredningsforskriften § 6 første ledd.

Meldingen med forslag til utredningsprogram skal sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn før programmet fastsettes, jf. plan- og bygningsloven § 14-2 første ledd og konsekvensutredningsforskriften § 7 første ledd. Dersom NVE vurderer at kraftledningen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal utredningsprogrammet forelegges Miljøverndepartementet før fastsetting, jf. konsekvensutredningsforskriften § 8 første ledd.

Søknaden med konsekvensutredning skal utarbeides på grunnlag av det fastsatte utredningsprogrammet. Søknaden sendes deretter på høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. energiloven § 2-1 første ledd, jf. plan- og bygningsloven § 14-2 annet ledd og konsekvensutredningsforskriften § 10 første ledd. I forbindelse med behandlingen av søknaden vil NVE ofte arrangere møter med lokale myndigheter og folkemøter, samt foreta befarings- og tiltaksområdene. Dersom NVE finner grunnlag for det, kan tiltakshaver bli bedt om å utarbeide tilleggsutredninger og å vurdere tilleggsøknader. Vurderingen av søknaden innebærer en vurdering av om kraftledningen bør bygges, og eventuelt hvordan og på hvilke vilkår den skal bygges. Avbøtende tiltak vil også være en del av vurderingen av konsesjonsøknaden. For

eksempel om ledningen skal bygges som luftledning, jord- eller sjøkabel og hvilke traseer som skal velges er en del av vurderingen.

Med utgangspunkt i søknaden, konsekvensutredningen og innspillene som har kommet inn, fatter NVE vedtak i saken. NVEs vedtak kan påklages til departementet av partene og andre med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven kapittel IV. Plan- og bygningslovens regler om innsigelse for offentlige organer gjelder så langt de passer, jf. energiloven § 2-1 sjette ledd fjerde punktum.

I praksis påklages alle større kraftledningssaker. Klagegrunnene knytter seg både til behov, om ledningen skal gå i luft, jord- eller sjø og hvilke traseer som bør velges. NVE vurderer om det er grunnlag for å ta klagen til følge. Dersom NVE ikke finner grunn til å ta klagen til følge, oversendes saken til departementet for endelig avgjørelse.

### 3.3 Vedtakskompetanse

Myndigheten til å fatte vedtak etter energiloven er med visse unntak lagt til departementet, jf. energiloven § 2-2 og de ulike bestemmelsene i loven for øvrig. Departementets kompetanse er med enkelte unntak delegert til NVE i medhold av delegeringsvedtak fastsatt av departementet 24. oktober 2011. Myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til bygging, eierskap og drift av energianlegg er omfattet av delegeringen.

I saker om bygging og drift av energianlegg fatter NVE vedtak i første instans. NVEs vedtak kan påklages etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven, jf. punkt 3.2 ovenfor. Dersom vedtaket påklages og klagen tas til behandling, er departementet klageinstans. Departementets vedtak i klagesaken er endelig.

Vedtaksmyndigheten er lagt til departementet også hvor kraftledningssaken behandles i sammenheng med saker hvor Kongen i statsråd er myndighet etter vassdragslovgivningen, jf. punkt 4.1.4.

## 4 Departementets lovforslag

Nettmeldingen forutsetter tre endringer i konsesjonsprosessen for store kraftledningsprosjekter. For det første forutsettes det et krav om at nettselskapene får ansvar for å få utført ekstern kvalitets-sikring av sine konseptvalgsutredninger. For det andre forutsettes det en uttalelse fra departementet før prosjektet kan meldes etter bestemmelsene

om konsekvensutredninger. En tredje endring er at vedtakskompetansen for enkelte kraftledningsprosjekter flyttes fra NVE i første instans og departementet i andre instans, til vedtak direkte av Kongen i statsråd.

I Meld. St. 14 (2011-2012) er store kraftledninger definert som kraftledninger på spenningsnivå fra og med 300 kV og oppover, og som er lenger enn 20 kilometer og som omfattes av konsekvensutredningsforskriften etter plan- og bygningsloven.

NHO, Norwea og EnergiNorge har i sine høringsuttalelser etterlyst en klargjøring av lovforslagets forhold til konsesjonsbehandling av utenlandsforbindelser. Departementet viser til at det er sendt på høring et eget forslag til endringer av energiloven § 4-2 om utenlandskonsesjon. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med nærmere avklaringer om utenlandsforbindelser i en egen proposisjon.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet går ut fra at nettmeldingens omtale av konsultasjoner med samiske interesser følges opp i henhold til folkeretten og konsultasjonsavtalen. Olje- og energidepartementet bemerker at endringene i konsesjonsbehandlingen ikke endrer den plikten forvaltningen har til å gjennomføre konsultasjoner ved behandling av saker som kan berøre samiske næringer og øvrige interesser. Konsultasjonsprosedyrene vil bli tilpasset de foreslåtte endringene som det legges opp til i denne proposisjonen.

## 4.1 Endringer i konsesjonssystemet etter energiloven

### 4.1.1 Ekstern kvalitetssikring

Regjeringen vil innføre krav om ekstern kvalitetssikring av store kraftledningsprosjekter. Formålet med kvalitetssikringen er å styrke energimyndighetenes styring med konseptvalget ved å sikre den faglige kvaliteten av beslutningsgrunnlaget.

Den eksterne kvalitetssikringen skal gjennomføres etter at nettselskapet har identifisert et behov for tiltak og har bestemt seg for hvilket konsept som er egnet for å møte behovet. Den eksterne kvalitetssikringen vil være det siste steget før prosessen går over fra planleggingsfasen til konsesjonsbehandlingen av prosjektet.

Departementet har hjemmel til å fastsette hvilke opplysninger eller undersøkelser søkeren må sørge for i søknaden, jf. energiloven § 2-1 tredje ledd annet punktum. Departementet har også hjemmel til å gi forskrifter til gjennomføring

og utfylling av loven og dens virkeområde, jf. § 10-6. Det fremgår av energilovens forarbeider (Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) s. 97) at det vil være særlig aktuelt å fastsette slike regler blant annet etter § 2-2 om søknad (nåværende § 2-1).

Etter departementets oppfatning har departementet etter dagens regelverk kompetanse til å pålegge konsesjonssøker krav om ekstern kvalitetssikring. Departementet finner det likevel hensiktsmessig at dette fremgår direkte i energiloven § 2-1 tredje ledd, annet punktum.

Norske Reindrifsamers Landsforbund mener i sin høringsuttalelse at den eksterne kvalitetssikringen også bør omfatte en styrking av kunnskapsgrunnlaget om reindriften og reindriften bruk av de områdene som mange av energiprojektene konkurrerer om. Departementet mener dette er forhold som skal ivaretas i konsekvensutredningene som gjøres for de enkelte trasévalg senere i konsesjonsbehandlingen.

### 4.1.2 Innføring av tidlig politisk involvering

Etter dagens konsesjonssystem er det første skrittet i konsesjonsbehandlingen at det sendes melding med forslag til utredningsprogram til konsesjonsmyndighetene. Regjeringen foreslo i nettmeldingen at det for store kraftledninger innføres en tidligere politisk involvering i konsesjonsprosessen. Bakgrunnen for forslaget er at store kraftledninger er sentrale energipolitiske beslutninger, hvor vurdering av behov og valg av konsept er sentralt. I nettmeldingen er det derfor foreslått at nettselskapet, etter at det har fått gjennomført en ekstern kvalitetssikring, oversender behovsvurdering og konseptvalg til departementet. Den eksterne kvalitetssikringen vedlegges og eventuelle endringer gjennomført som følge av denne kommenteres.

Når det gjelder uttalelsen fra *Landssammenlutninga av vasskraftkommunar* om at begrepet "konsept" fremstår som språklig utilgjengelig i lovttekstsammenheng, vil departementet vise til nettmeldingen punkt 7.4.2 hvor det er redegjort nærmere for hva som menes med begrepet. Konsept i nettsammenheng er overordnede systemløsninger eller hovedalternativer som kan løse et behov nettselskapet har identifisert. En behovsvurdering og et konseptvalg kan omfatte flere tiltak innenfor en region og legge grunnlaget for flere etterfølgende meldinger og søknader. Behovsvurderingen og konseptvalget kan omfatte flere konsesjonærer. Departementet mener det vanskelig lar seg gjøre å definere begrepet ytterligere rent retts teknisk. Departementet kan fast-

sette hvilke opplysninger eller undersøkelser søkeren må sørge for. Det vil bli utarbeidet en veileder som definerer ordningen nærmere.

Departementet vil legge behovsvurderingen, konseptvalget og rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen ut på åpen høring på departementets hjemmeside. Berørte lokale og regionale myndigheter, statlige sektormyndigheter og relevante selskaper og organisasjoner varsles om høringen. Departementet vil i tillegg normalt avholde høringsmøte, der blant annet nettselskapet og ekstern kvalitetssikrer presenterer sine planer og vurderinger.

På bakgrunn av nettselskapets konseptvalgutredning, den eksterne kvalitetssikringen, innspillene fra høringen og egne vurderinger, vil departementet avgi en uttalelse til behovet for ledningen, det valgte konsept og eventuelle andre politisk viktige spørsmål. Uttalelsen kommer på et stadium i prosessen hvor det ikke er foretatt detaljerte utredninger av konsekvenser for miljø og samfunn. Uttalelsen fra departementet vil derfor bare omfatte overordnede, prinsipielle spørsmål om behov og konseptvalg.

*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* skrev i sin høringsuttalelse at det kan være hensiktsmessig at departementet vurderer om uttalelser i enkelte saker bør inneholde noe overordnet om samiske interesser. Olje- og energidepartementet viser til at uttalelsen som nevnt over kan omhandle de politisk viktige spørsmålene som saken reiser.

Kraftledningssaken kan ikke meldes og omsøkes før det foreligger en uttalelse fra departementet. Uttalelsen er ikke et vedtak som kan påklages etter forvaltningslovens regler om klage. Uttalelsen fra departementet innebærer intet samtykke til eller avslag på prosjektet.

Kravet om at et prosjekt ikke kan meldes og omsøkes før det foreligger en uttalelse fra departementet krever en endring i gjeldende regelverk. Etter departementets oppfatning er det adgang til å innføre en slik endring med hjemmel i energiloven § 10-6, som gir hjemmel til å gi forskrifter om gjennomføring og utfylling av loven og dens virkeområde. Departementet finner det likevel hensiktsmessig at endringen fremgår direkte av lovteksten, jf. forslaget til endring av energiloven § 2-1 tredje ledd tredje punktum.

#### 4.1.3 Endring av vedtakskompetanse for større kraftledningssaker

Kompetansen til å fatte vedtak etter energiloven er med visse unntak lagt til departementet, jf.

energiloven § 2-2 og lovens øvrige bestemmelser. I nettmeldingen ble det lagt opp til at vedtakskompetansen for større kraftledninger skal flyttes til Kongen i statsråd.

NVE vil fortsatt vurdere søknader på vanlig måte etter forutgående melding og høring, men vil ikke fatte vedtak i første instans. NVE vil fremme en innstilling til departementet. Innstillingen vil inneholde alt det et vedtak ville gjort. Det vil være anledning til å komme med merknader til NVEs innstilling. Departementet sender NVEs innstilling på høring, og forbereder saken for Kongen i statsråd hvor det fattes vedtak. Vedtak av Kongen i statsråd kan ikke påklages.

Bakgrunnen for endringen er at store kraftledningssaker er av stor politisk og samfunnsmessig betydning, og vedtak bør derfor fattes på høyeste forvaltningsrettslige nivå. Det har i praksis vist seg at alle større kraftledningssaker klages inn for departementet. I klagesaken er det hovedsakelig klagerne som uttaler seg, selv om det endelige vedtaket kan berøre andre. For eksempel kan klagebehandlingen som bygger på mer enn ett omsøkt traséalternativ resultere i en annen kraftledningstrasé hvor de som er berørte ikke har hatt grunn til å klage på NVEs førsteinstansvedtak. Andre berørte har mulighet til å komme med merknader i klageomgangen, men har ikke de samme insentiver til å engasjere seg i saken som de berørte som påklager NVEs vedtak.

Etter dagens ordning behandler NVE klagen og vurderer om disse skal tas til følge. Dersom klagen ikke tas til følge, oversendes de til departementet for klagebehandling. Etter lovendringen som nå foreslås, bortfaller klagemuligheten etter forvaltningsloven i de større kraftledningssakene. NVE vil dermed heller ikke lenger behandle klagen som førsteinstans.

NVE skal også etter en endring av vedtakskompetansen foreta hovedbehandlingen av større kraftledningssaker. Innstillingen vil inneholde alt som inngår i et førsteinstansvedtak. Innstillingen vil inkludere omfattende vurderinger av alle sider av saken som avveies og resulterer i en konklusjon.

Departementet mener hensynet til de berørte som ikke lenger vil bli klageberettigede, likevel er ivaretatt på en fullgod måte. De berørte får anledning til å uttale seg til meldingen av prosjektet, til søknaden og til NVEs innstilling. For de klageberettigede etter gjeldende ordning vil hovedforskjellen bli at innvendinger mot NVEs vurdering er å betrakte som merknader til innstillingen og ikke som en klage etter forvaltningsloven. NVEs vurdering vil i begge tilfeller bli vurdert på nytt av



et overordnet organ gjennom tilråding fra departementet og senere vedtak av Kongen i statsråd. Etter departementets oppfatning blir de berørtes interesser ivaretatt på en fullgod måte gjennom den nye ordningen.

Departementet foreslår at vedtakskompetansen for større kraftledningsanlegg fastsettes i forskrift og sammen med endringen av vedtakskompetanse for kraftledninger som behandles i tilknytning til søknader etter vassdragslovgivningen, jf. pkt. 4.1.4 nedenfor. Det vises til nytt annet punktum i § 2-2 første ledd.

*Justis- og beredskapsdepartementet* påpeker i sin høringsuttalelse at det allerede er adgang til å legge denne type saker frem for Kongen i statsråd, og at forslaget er overflødig. *Olje- og energidepartementet* er innforstått med at det er adgang til å legge saker frem for avgjørelse av Kongen i statsråd selv om myndigheten ved lov er lagt til departementet. Olje- og energidepartementet mener det likevel er hensiktsmessig av hensyn til klarhet i konsesjonsprosessen at vedtaksmyndigheten fremgår av loven med tilhørende forskrifter.

*NVE* har i sin høringsuttalelse anbefalt at kriteriene for hva som skal anses som en stor kraftledning defineres uavhengig av konsekvensutredningsforskriften. Departementet vil bemerke at definisjonen i nettmeldingen av større kraftledningsprosjekter har tatt utgangspunkt i konsekvensutredningsforskriften slik den nå lyder. Hva som er et stort kraftledningsprosjekt vil bli nærmere definert i forskrift fastsatt med hjemmel i energiloven.

*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* etterlyser i sin høringsuttalelse en nærmere vurdering av hvordan innsigelsesadgangen tenkes praktisert i de tilfeller hvor vedtakskompetansen flyttes til Kongen i statsråd. *Olje- og energidepartementet* bemerker at innsigelsesadgangen vil bli praktisert på samme måte som for vannkraftsaker hvor vedtak fattes av Kongen i statsråd i første instans. Departementet viser til de rutinene som er etablert for innsigelsesadgangen etter vassdragsreguleringsloven § 6 nr. 1.

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

Når det søkes om kraftverksutbygging etter vassdragslovgivningen skal det som regel samtidig innsendes søknad om bygging av nødvendige anlegg for produksjon, omforming og overføring av elektrisk energi, jf. energiloven § 2-1 fjerde

ledd. Dette vil typisk være søknad om bygging av en kraftledning for å få koblet det omsøkte vannkraftanlegget til strømmettet. Formålet er å samordne konsesjonsbehandlingen etter vassdragslovgivningen og energiloven, jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 59 hvor det fremgår:

”For å oppnå en samordnet behandling av prosjekter om vannkraftutbygging går Olje- og energidepartementet inn for en parallel behandling av slike saker etter den nye energiloven og vassdragslovgivningen. Søknader om vassdragskonsesjoner som omfatter bygging av kraftverk og søknader for de elektriske installasjonene i kraftverket og tilhørende overføringsledninger skal derfor sendes samtidig til NVE. Departementet går ut fra at saksbehandlingen kan samordnes slik at eventuelle tillatelser såvidt mulig kan foreligge til samme tid. På denne måten unngås at det tas standpunkt til inngrep i vassdraget uten at nettilknytningen fra kraftverket samtidig blir vurdert. Departementet ser det slik at alle inngrep i forbindelse med en vannkraftutbygging bør vurderes under ett og gi mulighet for høringsinstansene og konsesjonsmyndighetene til å se hele sakskomplekset i sammenheng.”

Kongen i statsråd er vedtaksmyndighet for vassdragsreguleringer som krever konsesjon etter vassdragsreguleringsloven, jf. vassdragsreguleringsloven § 2 første ledd, og i visse saker etter vannressursloven, jf. vannressursloven § 64, jf. forskrift av 15. desember 2000 nr. 1270 om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven. Vedtakskompetansen for konsesjon etter energiloven og vassdragslovgivningen er ikke samordnet. Etter dagens praksis mottar NVE søknaden etter vassdragslovgivningen og energiloven. NVE oversender innstilling i saker etter vassdragslovgivningen hvor Kongen i statsråd fatter vedtak. Departementet gir deretter tilråding til Kongen i statsråd for vedtak. NVE gir en foreløpig vurdering av kraftledningssaken i innstillingen til vannkraftsaken blant annet for å vurdere den samlede belastningen på naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 10. Det blir ikke fattet vedtak av NVE i den tilhørende kraftledningssaken før det er gitt konsesjon av Kongen i statsråd etter vassdragslovgivningen. Vedtaket om konsesjon for kraftledningen kan påklages til departementet.

Manglende samordning av vedtak etter vassdragslovgivningen og energiloven resulterer i at konsesjonsbehandlingen trekker ut i tid. Det gir mindre forutsigbarhet for partene når nettilknyt-

ningen ikke avklares samtidig med vassdragstiltaket. Eksempelvis kan en nettilknytning som ligger til grunn for vassdragstiltaket, bli endret enten i NVEs vedtak eller i klagebehandlingen i departementet. En samlet behandling helt frem til endelig vedtak for tiltaket etter energiloven og vassdragslovgivningen effektiviserer konsesjonsprosessen og gjør det mer oversiktlig og mindre ressurskrevende for de berørte å følge prosessen.

En samlet behandling gjennom hele prosessen gir et bedre beslutningsgrunnlag når vassdragstiltaket behandles av Kongen i statsråd. Samtidige vedtak av tiltaket etter vassdragslovgivningen og etter energiloven gir også det beste grunnlaget for å vurdere den samlede belastningen av tiltaket, jf. naturmangfoldloven § 10.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at konsesjoner etter energiloven om bygging av anlegg for produksjon, omforming og overføring av elektrisk energi samordnes og skal avgjøres av samme myndighet som etter vassdragslovgivningen når tiltakene behandles samlet.

Forslaget medfører at klageadgangen på NVEs vedtak etter energiloven bortfaller sammenlignet med dagens ordning. Som det er redegjort for under punkt 4.1.3, er de berørtes interesser ivaretatt på en fullgod måte. NVE vil avgi innstilling til departementet istedenfor å fatte vedtak slik det er redegjort for ovenfor. Dette medfører ikke andre konsekvenser for de berørte enn at klageadgangen erstattes med en reell adgang til å komme med merknader til NVEs innstilling. Høringen av NVEs samlede innstilling og departementets befarung i saken må tilpasses til de som berøres av innstillingen om kraftledningen.

Departementet foreslår at vedtaksmyndigheten etter energiloven fastsettes i forskrift sammen med endringene av vedtakskompetanse for større kraftledningsanlegg. Bestemmelsen er inntatt i nytt annet punktum i energiloven § 2-2 første ledd.

## 5 Økonomiske- og administrative konsekvenser

Formålet med de endringer som er foreslått i denne proposisjonen er blant annet å få en tidligere politisk involvering i de store kraftlednings-sakene og en mer effektiv konsesjonsprosess. Det vil fortsatt være en omfattende behandling både av NVE og av departementet før tilråding fremmes for Kongen i statsråd. Nettselskapene vil få noe økte kostnader til ekstern kvalitetssikring av behov og konseptvalg. Departementets ressursbruk på saksbehandling i en slik tidlig fase vil i

noen grad øke. På den annen side vil bortfall av den innledende klagebehandling i NVE redusere behovet for saksbehandlingsskapasitet.

Samordning av behandlingen av vannkraftsaker hvor Kongen i statsråd fatter vedtak og tilhørende kraftledninger vil føre til at det ikke er nødvendig å behandle kraftledningssaken etter at det er gitt konsesjon i vannkraftsaken. Dette vil føre til en mer rasjonell bruk av saksbehandlingsskapasitet, og vil redusere saksbehandlingstiden.

## 6 Merknader til de enkelte lovforslagene

*Til endringen i § 2-1 tredje ledd annet punktum og nytt tredje punktum*

Departementet foreslår at det presiseres i § 2-1 tredje ledd annet punktum at departementet får kompetanse til å kreve at søkeren gjennomfører en ekstern kvalitetssikring. Det skal ved forskrift innføres et krav om ekstern kvalitetssikring som i utgangspunktet er tenkt å være begrenset til større kraftledningssaker. Den nærmere avgrensningen av hvilke saker som skal undergis ekstern kvalitetssikring, skal i hovedsak bygge på definisjonen av store kraftledningsanlegg slik den fremgår i nettmeldingen. Dersom det gjennomføres ekstern kvalitetssikring, fremgår det av bestemmelsen at departementet avgir uttalelse i en tidlig fase før et prosjekt kan meldes og omsøkes.

*Til endringen i § 2-1 fjerde ledd*

Endringen innebærer at "elektrisk kraft" erstattes med "elektrisk energi", slik at ordlyden blir i samsvar med begrepsbruken i øvrige bestemmelser i loven.

*Til endringen i § 2-2 første ledd*

Når vedtakskompetansen flyttes til Kongen i statsråd for større elektriske anlegg og for kraftledningssaker som behandles sammen med en vannkraftsak etter vassdragslovgivningen, må vedtakskompetansen i energiloven endres. Dette innebærer at det må foretas en nærmere regulering av hvilke saker hvor det skal fattes vedtak direkte av Kongen i statsråd og hvilke saker som skal behandles etter dagens system. Etter departementets oppfatning er det ikke hensiktsmessig å definere dette direkte i loven. Det tilrås derfor at Kongen fastsetter nærmere i forskrift i hvilke til-

feller Kongen i statsråd skal være vedtaksmyndighet etter § 3-1.

*Til opphevelsen av § 9-7*

Beredskapskapittelet i energiloven ble endret ved lov 27. januar 2012 nr. 11 om endringer i energiloven og i enkelte andre lover. Endringsloven medførte at antallet bestemmelser i kapittelet ble redusert med én paragraf. Bestemmelsen i nåværende § 9-7 er videreført med enkelte endringer i § 9-6. Ved en inkurie ble nåværende § 9-7 stående ved endringsloven, og foreslås nå opphevet.

*Til ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsene*

Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsens punkt 2 innebærer at krav om gjennomføring av ekstern kvalitetssikring og uttalelse fra departementet, ikke får virkning for allerede meldte prosjekter. De øvrige endringene i lovforslaget får virkning fra lovens ikrafttredelse.

Olje- og energidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i energiloven.

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i energiloven i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag til lov om endringer i energiloven

### I

I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. gjøres følgende endringer:

§ 2-1 tredje ledd annet punktum og nytt tredje punktum skal lyde:

Departementet kan fastsette hvilke opplysninger eller undersøkelser søkeren må sørge for, *herunder krav om gjennomføring av ekstern kvalitetssikring. Kreves gjennomføring av ekstern kvalitetssikring, skal departementet avgi en uttalelse om behov og konseptvalg før prosjektet kan meldes og omsøkes.*

§ 2-1 fjerde ledd skal lyde:

Samtidig med søknad om kraftverksutbygging etter vassdragslovgivningen skal det som regel innsendes søknad om bygging av anlegg for produksjon, omforming og overføring av *elektrisk energi.*

§ 2-2 første ledd skal lyde:

Vedtak etter denne lov fattes av departementet. *Kongen kan fastsette forskrifter om at nærmere bestemte vedtak etter § 3-1 skal fattes av Kongen i statsråd.* Konesjon etter denne lov kan ikke erstattes av rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven.

§ 9-7 oppheves.

### II

1. Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.
2. Endringene i § 2-1 tredje ledd annet punktum og nytt tredje punktum får ikke anvendelse for saker som er meldt til konsesjonsmyndighetene på tidspunktet for lovens ikrafttredelse.