



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Terje Sagen Adsen, 73 19 90 31

Uttalelse til NOU 2022:6 - Nett i tide

Energiloven vs plan- og bygningsloven

Regional- og transmisjonsnett, transformatorstasjoner og andre større kraftledninger som krever anleggskonsesjon etter energiloven, er unntatt fra plan- og bygningsloven, jf. § 1-3, som blant annet medfører at det ikke stilles krav til ROS-analyse slik plan- og bygningsloven krever. Statsforvalteren erfarer at dette er en svakhet knyttet til konsesjonsbehandling etter energiloven. Vurderinger etter de bærende prinsippene i plan- og bygningsloven og med betydelig økte krav til avveining, bred involvering og horisontal og vertikal samordning i planlegging utenfor PBLs virkeområde, vil bidra til forutsigbarhet og sikrer demokratisk medvirkning.

Unntak fra Plan og bygningsloven bør etter vår mening kun gjøres med hensyn til lov om nasjonal sikkerhet og det bør ikke være noen utfordring for prosessen, siden relevante aktører i stor grad allerede er omfattet. Dette håndteres i dag for andre grunnleggende nasjonale funksjoner og skjermes etter gjeldende lovverk.

Reindrift

Vi gjør oppmerksom på at reindriftsforvaltningen i dag sorterer under Statsforvalteren, noe den har gjort siden 2014. Vi viser til oppramsingen av boks 10.1 s

Konsultasjonsplikten med samiske interesser er omtalt. Staten, heriblant NVE, har hatt konsultasjonsplikt siden 2005. Konsultasjoner med samiske interesser skal holdes så tidlig som mulig. Etter vår erfaring avholdes konsultasjoner i saker etter bl.a. energiloven for sent, dvs. når mye av rammene for et prosjekt er fastsatt. Dersom konsultasjoner avholdes tidligst mulig, som sameloven krever, kan saksbehandlingstiden nedkortes. Tidligst mulig vil f.eks. være ved behandling av melding av tiltak der hvor dette er et krav. Omtale av dette bør inn i NOU-en.

Forhåndstiltredelse er omtalt flere steder i dokumentet. Det bør vurderes hvorvidt enighet mellom partene, eller et rettskraftig skjønn, må være på plass før tillatelse foreligger (evt. som et vilkår i tillatelsen). Privatrettslige avklaringer mellom tiltakshaver og samisk reindrift er ikke



Statsforvalterens anliggende, men det nevnes da prosessen i enkelte tilfeller kan ha betydning for utfallet i saken.

Klima og miljø

En stor andel av norsk natur er ikke kartlagt. Det er viktig at kunnskap om naturverdier ligger til grunn for beslutninger om utbygging av energianlegg. Konsekvensvurderinger er et godt verktøy i så måte, ettersom gjennomføring av konsekvensutredninger forutsetter et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Statsforvalteren mener at kunnskap om på naturverdier må framskaffes før beslutning om utbygging av energianlegg tas, og ligge til grunn for beslutningene. Vi mener dette har relevans for tiltaket *parallele prosesser*.

Dokumentet omtaler tidlig dialog, og peker på at dette kan gi grunnlag for gode løsninger i konsesjonssøknaden. Vi er enige i dette, og vil påpeke at krav til kunnskap om naturverdier er et tema for tidlig dialog i saker.

Det foreslås økte ressurser til konsesjonsmyndigheten for å redusere tidsbruken i nettutviklingen. Vi påpeker her at statlige sektormyndigheter har en rolle som høringsinstans i konsesjonsprosesser, og at ressurser er avgjørende for saksbehandlingsprosessen også hos disse.

Vi ser positivt på tiltaket om økt digitalisering. Tilrettelegging for økt digitalisering i saksprosessene kan gi viktige bidrag til økt effektivitet.

Samfunnssikkerhet

Reduser tidsbruken:

Knyttet til tiltak for redusert tidsforbruk ved etablering av nye nettanlegg, fremheves viktigheten av å utvikle en god og inkluderende prosess for dialog mellom nettselskaper, regionale myndigheter, lokale myndigheter og andre viktige interesser. Når man ser på prosessen som skal ivareta nettutvikling anbefaler Statsforvalteren at man i størst mulig grad prøver å koble seg på og videreutvikle etablerte prosesser, istedenfor å introdusere helt nye prosesser. Kommunenes samfunns og arealplanlegging er forankret i plan- og bygningsloven, som igjen følges opp av regionale myndigheter. Dette er hovedverktøyene for kommuneutviklingen, der kraftforsyning er en helt avgjørende premissleverandør med stadig høyere viktighet.

Med kraftforsyning som en viktig premissleverandør for den lokale samfunnsutviklingen, vil det være fornuftig at nettselskapenes planrolle blir synlig og tilstrekkelig avklart, opp imot de andre aktørene og bedre synkronisert med plan- og bygningsloven. Rolle, ansvar og myndighet for alle involverte bør kommuniseres tydelig, slik at prosessflyten kan forbedres, uten at det går på bekostning av kvaliteten i arbeidet. Dette vil blant annet stille krav til tilgjengelighet samt deling av informasjon og beslutningsgrunnlag tidlig i prosessen.

Et felles digitalt verktøy vil helt klart bidra i denne prosessen og samtidig være fordelaktig for annen type datafangst og ikke minst deling av data som bør være lik, uavhengig av nettselskap. Både regional og lokal forvaltning har knappe ressurser og vi påpeker derfor viktigheten av å utvikle etablerte prosesser, fremfor å opprette nye. Vi viser til Statnetts initiativ med områdeplaner, som er et godt bidrag til informasjon. Etter vår mening bør man forsøke å styrke formidlingen av områdeplanene, i den hensikt å få disse forankret som informasjonsgrunnlag hos regionale og lokale myndigheter, samt nettaktører gjennom tilpasning av eksisterende prosesser. På denne måten etableres likt situasjonsbilde som grunnlag for raskere utvikling.



Områdeplanene bør etter vår mening vurderes sammenstilt i ett overordnet veikart, som viser prognoser på økning i forbrukssiden, både i effekt og forbruk. Veikartet må deles med relevante aktører. Sammenholdt med informasjon om Innfasing av ny planlagt produksjon, kan veikartet støtte risiko og sårbarhetsvurderinger og definere beslutningspunkter. Med beslutningspunkter menes viktige milepæler i forholdet mellom utvikling av nett og produksjon, i lys av forbruk. Beslutningspunktene hensikt er å ivareta tiltak og håndtering når risikoen øker. Veikartets hensikt er å gi alle likelydende og tydelige signaler på at man har begrenset med tid i nettutviklingen og samtidig sette fokus på konsekvenser for samfunnet som helhet om man når ett beslutningspunkt uten at definerte vilkår er oppfylt.

Samfunnsøkonomisk utvikling av strømmettet:

Tidlig bruk og deling av energiregnskap som grunnlag i den samfunnsøkonomiske analysen vil styrke forståelsen for gjennomføring av tiltaket på regionalt og lokalt nivå. Synliggjøring av energiregnskapet i en tidlig fase vil også kunne gi lokale og regionale myndigheter bedre helhetsoversikt og samtidig være motivasjon til en mer tidsbesparende nettutviklingsprosess. Energiregnskapet bør blant annet belyse økt andel uregulerbar kraft i kombinasjon med behov for økt forbrukerfleksibilitet på en måte som gir hele befolkningen forståelse av hva som faktisk vil kreves av tilpasning. Alle sektorer påvirkes av kraftforsyning som grunnleggende premiss. Kraftforsyningsens viktighet og påvirkning forsterkes gjennom ønsket om økt elektrifisering og realisering av klimamål. Regionale og lokale myndigheter vil bli enda viktigere som støttespillere til nettselskapene og sektormyndighet, i et landskap der behovene for nytt nett er økende. Strømmnettutvalgets utredning burde etter vår mening også adressert viktigheten av å identifisere og håndtere sentrale risikofaktorer når kraftforsyningssystemet endrer seg radikalt og hurtig. Man ser blant annet stadig økende avhengighet til andre nasjoners kraftforsyning og kraftbalanse. Gitt de store endringene vil det bli viktigere med overvåking, oppfølging og deling av informasjon både inne sektor og samordningsaktører. Introduksjonen av større andel ikke-regulerbar produksjon i nettet vil sannsynligvis også ha innvirkning på kraftsystemets robusthet og forsyningssikkerhet. RME beskriver i sin årsrapport om utfordringer knyttet til synkende tilgang på roterende masse. Økende antall variabler med usikkert utfall og potensielt store konsekvenser, sammen med behovet for hurtigere prosesser, er en kombinasjon som i seg selv er risikodrivende. Utredningen kunne derfor i større grad drøftet kraftforsyning som kritisk samfunnsfunksjon og behovet for aktiv risikostyring og informasjonsdeling som faktor, når ikke prissatte virkninger vurderes ved samfunnsøkonomisk analyse.

Statsforvalteren hadde ønsket en tydeligere synliggjøring av samfunnssikkerheten som viktig faktor i de samfunnsøkonomiske vurderingene. Dette gjelder forankringen av samfunnssikkerheten i samfunnsøkonomisk analyse generelt og i konseptvalgutredning, konsekvensutredning og konsesjonssaker. Det ville også vært hensiktsmessig å få drøftet forholdet til overordnede ROS analyser, slik at kraftforsyning som kritisk samfunnsfunksjon ivaretas som del av nettutviklingen. Særlig for å belyse forholdet til sentrale avhengigheter mot andre kritiske samfunnsfunksjoner. Det er store endringer i kraftsystemet og endringstakten er stigende. Fortløpende, systematisk og helhetlig tenkning rundt risiko og sårbarhet i kraftsystemet vil være meget viktig for samfunnssikkerheten og derfor en viktig faktor i samfunnsøkonomisk analyse, i et stadig mer elektrifisert samfunn og økt avhengighet til andre nasjoner.

Usikkerhet som begrep brukes i stor grad når framtiden i kraftsystemet diskuteres og beskrives. Usikkerhet som begrep bør etter vår mening erstattes med risiko så langt det lar seg gjøre, slik at ROS analyse som verktøy og risikoreduserende tiltak får større fokus i alle ledd.

Forbedre tilknytningsplikten:



Fra samfunnssikkerhetsperspektiv kan tilknytning med vilkår oppfattes som en forskuttering av forbruk, mot produksjon som enda ikke er realisert. Det er samtidig viktig å understreke at vi ser behovet for å utnytte nettet bedre i takt med teknologisk utvikling, som blant annet gir bedre muligheter og grunnlag for styring og overvåking av nettet. På den andre siden er det også viktig å være bevisst ubalansen mellom forbruk og produksjon, som kan representere økt risiko og sårbarhet i et samfunnssikkerhetsperspektiv. En forsterkende risikofaktor er at uregulerbar kraft øker som andel i den totale kraftmiksen. Å forskuttere forbrukerfleksibilitet, energiøkonomisering og lagring på andre energibærere før dette er realisert, kan representere vesentlige risikofaktorer for forsyningssikkerheten. Disse forhold bør hensyntas når tilknytningsplikten skal forbedres. Hvis alle nasjoner i et felles kraftsystem forskutterer elektrifisering og forventer forsyningssikkerhet fra andre, vil det i sum kunne dukke opp store utfordringer. Slike utfordringer kan virke destabiliserende og i verste fall bli utnyttet av andre. I denne sammenheng minner vi om at kraftforsyning er kritisk samfunnsfunksjon og del av NATO seven baseline requirements.

Tidligere nevnte veikart med beslutningspunkter kan bidra bedre oversikt, redusere den totale systemrisikoen og samtidig gi grunnlag for mer løpende oppfølging av prioriteringer i nettutviklingen. Statsforvalteren støtter behovet for klarere retningslinjer for bruk av tilknytning med vilkår. Tilknytning med vilkår kan forstås som et forbehold om at utkobling kan skje ved gitt situasjon og i dette ligger underforstått budskap om mulig behov for prioritering. Selv om tilkoblingsprosessen er objektiv og ikke diskriminerende, kan man ved økende bruk av tilknytning med vilkår øke sannsynligheten for utkobling. Konsekvensen av økt sannsynlighet for utkobling vil være prioritering, eksempelvis ved større feil eller effektmangel i et område, som er beskrivende for en akutt oppstått krise. Dette må sees i lys av at tilknytning med vilkår ofte er stort punktforbruk med høyt effektbehov.

Strømnettets kompleksitet øker i omfang og dermed øker avhengighetene, også til faktorer utenfor Norges grenser. I denne sammenheng er vår vurdering at kryptende og langvarige kriser bør overvåkes og vurderes når tilknytning med vilkår skal operasjonaliseres. Kompleksiteten understreker samtidig behovet for god horisontal og vertikal samordning med relevante aktører. Ved endringer i tilknytningsplikten er det etter vår mening også viktig at man følger opp og avstemmer mot eksisterende forskrift om kraftrasjonering, for å ivareta helhet og sammenhenger.

Oppsummert

Strømnettutredningen har etter vår mening mange gode forslag som vi håper kan bidra til bedre prosesser og raskere framdrift i nettutviklingen. Nettutviklingen er etter vår mening viktig for samfunnssikkerheten.

Vi tror det blir viktig å legge til rette for mindre avstand til etablerte lokale og regionale planprosesser innenfor samfunns og arealplanlegging. Godt kunnskapsgrunnlag i tidlig fase og kortere avstand til plan og bygningsloven mener vi kan tilrettelegge for kortere tidsbruk, uten vesentlig økt ressursbruk for regionale og lokale myndigheter.

Vi tror prosess for kommunikasjon av områdeplaner og energiregnskap til lokalt og regionalt nivå blir viktig for å forankre det raskt økende behovet for nettutvikling. Dette kan også bidra til økt kunnskap og tillit til prosessene, som igjen reduserer risikoen for avsporinger og konflikt. Prinsippet om «need to share» trumfer i så måte prinsippet om «need to know».

Det bør i større grad etableres klare retningslinjer og grenseverdier for bruk av tilknytning med vilkår. Tilknytning med vilkår løser etter vår mening ikke en ubalanse mellom forsyning og produksjon. Både operasjonalisering og beskrivelse av hvilke omstendigheter vilkårene kommer til



anvendelse bør beskrives tydelig og være så like som mulig. Dette blir enda viktigere om ubalansen er økende og vedvarende.

Det overordnede sikkerhetspolitiske bildet aktualiserer kraftforsyningsens viktighet i både lokal, regional, nasjonalt og europeisk perspektiv. Samfunnssikkerhet burde etter vår mening i større grad vært omtalt i utredningen og vi mener risikoidentifisering og risikostyring må stå sentralt i utviklingen av kraftforsyning som kritisk samfunnsfunksjon og del av NATO seven baseline requirements. Kraftforsyningen står i en særstilling når det gjelder avhengigheter til andre kritiske samfunnsfunksjoner, derav vesentlig for den samfunnsøkonomiske vurderingen.

Statsforvalteren påpeker derfor viktigheten av at samfunnssikkerhet ivaretas fra konseptvalgutredning og alle steg videre i prosessen, blant annet for å ivareta sektoransvaret slik det er beskrevet i instruks for arbeidet med samfunnssikkerhet på departementsnivå. Her legges etter vår mening grunnlaget for god samordning på overordnet nivå, blant annet for å unngå gråsoner med hensyn til ansvar. Nettutviklingen må ivareta forholdet til andre kritiske samfunnsfunksjoner og tilrettelegge for god samordning, slik at helheten blir ivarettatt.

God informasjonsdeling og åpenhet er viktig for legitimitet og etter vår mening avgjørende for å kunne redusere ledetiden på nettutvikling, uten at det går på bekostning av kvaliteten med hensyn til klima, miljø, landbruk, reindriftsinteresser og samfunnssikkerheten.

Statnett er i sin høringsuttalelse tydelig på at det haster å få raskere fremdrift. Når vi har hastverk, er det etter vår mening enda viktigere å jevnlig revurdere og dele risikoanalyser med relevante aktører både i og utenfor egen sektor, for god samordning og likt situasjonsbilde. Særlig siden strømmettet alltid må være i balanse og konsekvensene av å ikke kunne avdekke plutselige eller langsom og kryptende kriser, vil ha stor konsekvens for samfunnet som helhet. Siden det alltid må være balanse i kraftforsyningen for å oppnå forsyningssikkerhet, bør det i risikovurderingene etter vår mening vurderes å se på scenario der balansen blir utfordret, for å synliggjøre behov for valg og prioriteringer som må håndteres i tilfelle ubalanse.

De store endringene som ligger foran oss, påpeker behovet for endringer i strømmettet. Endringene gjenspeiler samtidig et helhetlig situasjonsbilde som aktualiserer behovet for å tenke samfunnssikkerhet, særlig i lys av kraftforsyning som kritisk samfunnsfunksjon.

Med hilsen

Dag Otto Skar (e.f.)
seksjonsleder
Kommunal- og justisavdelingen

Terje Sagen Adsen
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Saksbehandler reindrift: Svein Bjørk – 74 13 80 57