

Felles forslag til forbedring av konsesjonsprosesser for fornybar energi

I første møte i regjeringens Topplederforum for Bærekraft 1. juni 2022 ble temaet "Energiforsyning – klima, natur og konkurransekraft" diskutert. En felles bekymring fra møtet var behovet for raskere og mer tillitsbaserte konsesjonsprosesser. En konklusjon fra møtet var at NHO, KS og Naturvernforbundet legger frem et notat med anbefalinger om hvordan disse prosessene kan forenkles og forbedres. Dette følger nedenfor som grunnlag for videre diskusjon og oppfølging.

NHO, KS og Naturvernforbundet representerer henholdsvis bedriftene, kommunesektoren og naturinteressene i det norske samfunnet. Det betyr at vi har et ulikt utgangspunkt når det gjelder ambisjonene for fornybar kraftproduksjon, og har dermed ulike prioriteringer i møte med konsesjonssystemet for utbygging av fornybar energi.

Konsesjonssystemet for utbygging av fornybar energi er komplekst, med mange innebygde interessekonflikter og motsetninger, som krever skjønnsutøvelse og avveining i hver enkelt sak. Det ligger en styrke i de felles anbefalingene som vi har samlet oss om mellom kryssende verdier og interesser. Vi har derfor en klar forventning om at regjeringen raskt kommer tilbake med en tydelig plan for hvordan anbefalingene kan følges opp i praksis. Vi er innstilt på å bidra i oppfølgingen.

Bakgrunn

Elektrifisering og energieffektivisering er de to viktigste tiltakene for å innfri klimamål, redusere forbruket av fossil energi, og realisere felles samfunns mål. Dette må skje på en måte som også ivaretar og vektlegger naturhensyn bedre enn i dag. Forutsigbar tilgang på kraft til konkurransedyktige priser er en forutsetning for mange elektrifiseringstiltak, og et viktig fortrinn for norske bedrifter, husholdninger og offentlige virksomheter.

Norsk forvaltning er kjennetegnet av konsesjonsprosesser der ulike hensyn vektlegges. Samtidig ser vi tiltakende polarisering, konflikt og mistillit rundt flere industri- og kraftprosjekter som gir grunn til bekymring og må tas på alvor. Det handler om å skape mer tillitsbaserte prosesser med bred involvering og medvirkning, og et bedre kunnskapsgrunnlag der kraftbehov, verdiskaping, klima, naturhensyn og lokalsamfunnets interesser synliggjøres. Til dette trenger vi verktøy og rammeverk som gir forutsigbarhet i prosesser og vedtak.

Ulike interesser, men felles samfunns mål

Naturvernforbundet, KS og NHO representerer ulike interesser som gjenspeiles i de posisjoner og prioriteringer man har på enkeltsaker. Likevel har vi felles samfunns mål på viktige områder:

- Vi har forpliktet oss til å arbeide for at Norge skal nå sine internasjonale forpliktelser innen klima, natur og bærekraft innen 2030 og 2050, slik de er nedfelt i Parisavtalen, Naturavtalen, FNs bærekraftsmål og andre internasjonale konvensjoner.
- Vi erkjenner at det haster med å øke tilgangen på fornybar og utslippsfri energi, som også omfatter tiltak for økt energieffektivisering og oppgradering av eksisterende kraftanlegg.
- Vi erkjenner at tilgang på nye arealer har et naturforstrykk som har en kostnad. Naturinngrep er den største utfordringen for å opprettholde naturmangfoldet. Naturens verdier må vektlegges, og når inngrep gjennomføres må det gjøres så skånsomt som mulig, og fortrinnsvis i områder som allerede er påvirket av naturinngrep.

- Vi er opptatt av at det er tillit og legitimitet til beslutninger som tas. Det betyr at:
 - Forvaltningssystemet må ivareta komplekse og ofte motstridende hensyn.
 - Involverende prosesser av berørte aktører er avgjørende.
 - Avgjørelsene må være veloverveide, kunnskapsbaserte og bygge på et godt, transparent, uavhengig og kvalitetssikret utredningsgrunnlag.
- Vi ønsker å fremme respekt, saklighet og samarbeid i det offentlige ordskiftet, men også være tydelige på vegne av de interessene vi representerer i de avveiningene som må gjøres fremover.

Internasjonal trend å fremme fornybar energi og energieffektivisering

EU har i lang tid løftet grønn omstilling som førende for alle politiske beslutninger. Flere av tiltakspakkene innen Green Deal og Fit for 55 handler konkret om å få fortgang i klima- og energiomstillingen i Europa ved blant annet å øke målene for fornybar energiproduksjon og energieffektivisering. Med EUs respons på Russlands invasjon av Ukraina er disse ambisjonene forsterket og tempoet økt.

Som en del av RePower EU tiltakspakken kom EU-kommisjonen i mai 2022 med flere anbefalinger for å øke tempoet i konsesjonsprosessene for fornybar energi¹. Kommisjonen er bekymret for trege og komplekse konsesjonsprosesser, og har understreket at fornybar energi og energieffektivisering er en overstyrende prioritet. Samtidig vurderes mangel på folkelig støtte til fornybarprosjekter som en viktig barriere. Kommisjonen oppfordrer til at det iverksettes et sett av tiltak for å balansere disse hensynene. Enkelte av de konkrete anbefalingene er gjengitt i boksen i vedlegget.

Det gjenstår å se i hvor stor grad anbefalingene blir rådende for konsesjonspraksisen i ulike land. For Norges del vil det uansett være viktig at de tilpasses norsk kontekst. Fremover vil det være viktig å følge tett med på hvordan andre land løser disse utfordringene og hvilke erfaringer de gir.

Alle er tjent med tillitsvekkende prosesser

Kraftutbygging er avhengig av godt samarbeid mellom næringsliv, myndigheter og miljøinteresser. Tempo og forutsigbarhet er utfordringer som er viktig for alle parter, og må løses bedre enn i dag. Dette arbeidet er avgrenset til å se på konsesjonsprosessene for kraft- og industriutvikling på land, og berører dermed ikke prosjekter som for eksempel angår kraftutvikling til havs, hyttebygging til fjells eller aktivitet i strandsonen. Noen av anbefalingene vil likevel kunne være anvendbare i slike prosjekter.

Nedenfor gjengir vi våre felles anbefalinger for hvordan konsesjonsprosessene kan gjøres raskere og bedre. Anbefalingene må ses på som en helhetlig pakke med tiltak som vil være gjensidig avhengig av hverandre for at det skal ha ønsket effekt.

Våre anbefalinger er:

- **Tidligere involvering:** For å sikre lokal forankring og legitimitet er det viktig at alle relevante aktører og fagmiljøer involveres så tidlig som mulig i prosessen. Enkelte prosjekter har erfaringsvis opplevd uforutsigbare prosesser fordi aktører ikke har vært godt nok involvert i tidlige fase. Når plan- og bygningsloven gjøres gjeldende for alle vindkraftutbygginger på land, vil det definere de verktøy og roller som er nødvendig for å ivareta et godt samspill og konstruktive

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C\(2022\)3219&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2022)3219&from=EN)

prosesser. Det bør også vurderes å erstatte dagens meldingsfase med en «konsultasjonsfase» hvor de viktigste aktørene konsulteres på et tidligere stadium. På den måten kan KU-programmet målrettes tidligere og bedre, og uaktuelle prosjekter kan legges raskt bort. Tiltakshaver gjennomfører en konsultasjon om prosjektet med berørte kommuner og legger frem et utredningsprogram for NVE. Større prosjekter bør utformes gjennom konseptvalgutredninger.

- **Styrke utredningskapasiteten og -kompetansen:** Behovet for utvikling av ny fornybar energi kommer ofte i konflikt med hensynene til natur- og biologisk mangfold. Disse hensynene må vurderes i hvert enkelt prosjekt. Det synes uansett å være et behov for å styrke utredningskapasiteten og -kompetansen i de miljøene som står for kartleggingene og vurderer disse hensynene. Ikke minst fordi det også er en betydelig utvikling i kunnskap og kravene til å ivareta sårbar natur. For å sikre legitimitet og unngå unødige omkamper er det viktig at beslutningsgrunnlaget er så godt som mulig, og basert på faglig uavhengige kartlegginger og oppdaterte økologiske vurderinger. For å unngå at det sår tvil om kvaliteten i utredningene som gjennomføres kan det være aktuelt å vurdere sertifiseringsordninger for de som står for miljøkartleggingene. Det er avgjørende for tillitsbaserte prosesser at man unngår at det sår tvil om kvaliteten og den faglige uavhengigheten i utredningene som gjennomføres. Det bør vurderes nærmere ulike modeller som ivaretar behovet for uavhengighet.
- **Styrke saksbehandlingsskapasiteten:** Med økende antall konsesjonssøknader og større forventninger til involvering av berørte parter er det viktig at det er tilstrekkelig kapasitet hos konsesjonsmyndighetene. Unødige stopp i saksbehandlingen bør unngås som følge av manglende kapasitet. Det bør derfor foretas en rask gjennomgang av kapasiteten hos relevante konsesjonsmyndigheter for å forsikre seg om at kapasiteten står i stil med ambisjonsnivået man legger seg på. En slik kartlegging vil gi grunnlag for å vurdere om kapasiteten skal styrkes eller på annen måte optimaliseres, for eksempel med bedre oppgaveflyt mellom de ulike forvaltningsnivåene og konsesjonsmyndighetene.
- **Utredningsfrister for å fjerne liggetid:** Det er ifølge Thema Consulting mulig å redusere ledetidene betydelig innenfor dagens prosess ved å redusere eller fjerne liggetiden for konsesjonssøknadene. Liggetid er betegnelsen på den tiden som går uten at det gjøres noe med sakene. Disse flaskehalsene bør identifiseres og løses. Tidsfrister som virkemiddel for å fjerne liggetid i de ulike stegene i søknads- og konsesjonsprosessen bør vurderes, men bruk av tidsfrister må ikke gå på bekostning av gode nok faggrunnlag og medbestemmelsesprosesser og må ses i sammenheng med punktene overfor mht kapasitet. Det bør også fastsettes tidsfrister for hvor lenge et godkjent tiltak er gyldig. Ved overskytelse av frist må tiltakshaver søke på nytt.
- **Tydligere prioriteringer:** Det bør vurderes å ordne rekkefølgen i køen av nettilkopling for kraftkrevende prosjekter ut fra prosjektenes modenhet og samfunnsmessige betydning, f.eks. etter kriterier knyttet til prosjektstørrelse og generell betydning for energipolitiske mål, osv. Det bør utredningsprinsipper for prioritering av nettilgang for store/mellomstore prosjekter.
- **Klargjør skjønnet i konfliktsaker:** Norsk lovgivning er i stor grad preget av åpne fullmakter til forvaltningen. Det betyr at forvaltningen har vidt skjønn når den skal veie miljøhensyn opp mot andre interesser. Dette er i utgangspunktet positivt og en unngår unødig detaljregulering. Samtidig vil gjentakende konfliktsaker kunne signalisere at det er behov for tydeligere føringer for saksbehandlingen. Erfaringer fra tidligere konfliktsaker bør beskrives i saksbehandlingsveilederne med tilhørende kriterier for skjønnsutøvelsen. Det bør vurderes ifm at landvind innlemmes i plan- og bygningsloven.
- **Parallelle prosesser:** En trinnvis søknads- og konsesjonsprosess vil ta lengre tid enn dersom en i større grad kan iverksette parallelle prosesser samtidig i deler av konsesjonsforløpet. Innen havvind har man for eksempel startet miljøkartlegging av utlysningsområdene Sørlege Nordsjø II

og Utsira Nord før tildelingsprosessen har startet for å spare tid. Tilsvarende bør NVE og OED kunne synkronisere sine befaringer og folkemøter, i stedet for å gjennomføre dem stykkevis og delt. Det bør også vurderes om det er behov for at OED gjennomfører de samme utredningene som NVE, eller om OED i flere saker skal fungere som klageinstans for konfliktsaker.

- **Ulike løp for enkle og mer kompliserte prosjekter:** I dag er det en utfordring at alle utbygginger må gjennom en omfattende myndighetsprosess, også der konfliktnivået lokalt er lavt. Det belaster både kommuner, bedrifter og kapasiteten hos myndighetene unødige. Det bør derfor utarbeides enklere kjøreregler/"pakkeforløp" som gjør at ukontroversielle prosjekter realiseres raskere uten at det går på bekostning av kvalitet.
- **Forsere bruk av digitale verktøy:** Digitalisering av planprosesser er i utvikling, men bør forseres. Det er behov for investering i hele prosessen knyttet til et digitalt økologisk grunnkart, fra innhenting av kunnskap (fjernmåling, modellering av data), analyse og produksjon av data (offentlig dataservere, samarbeid om digital kartproduksjon) til brukerverktøy (veiledning, automatisering av søknadsprosesser). Det arbeides nå med å utvikle bedre grunnlagsdata tilrettelagt for selvbetjening i søknadsprosesser. Digitalisering vil føre til et bedre og mer oppdatert kunnskapsgrunnlag, og at man bedre kan ta stilling til dilemmaer og konsekvenser ved arealutbygging, og slik bedre beslutningsgrunnlaget. Det må også være ambisjon om at alle biologiske kartlegginger bør være gode nok til å gå inn i offentlige, digitaliserte naturdatabaser.
- **Klargjøring av industritomter:** Industriareal med tilrettelagt infrastruktur er en avgjørende faktor for å sikre nyetableringer som realiserer nye grønne industrielle verdikjeder. Klargjøring og ferdigregulering av industriområder og næringsparker med tilgang til arealer, energiforsyning, utnyttelse av overskuddsvarme og infrastruktur basert på helhetlig regional og nasjonal planlegging vil kunne raskere realisere industrielle satsinger. En konsentrering av innsatsen i etablerte industriområder vil også redusere konfliktnivået og naturforbruket, og gi mindre belastning på sakskapasiteten til konsesjonssøknader. På samme måte som man verner enkelte naturområder, legger man til rette for industriell aktivitet i områder med liten naturpåvirkning i definerte industrihuber.
- **Økonomiske incentiver:** Det er avgjørende å sikre et bredt eierskap om fornybarprosjekter i de lokalsamfunnene som får belastningen av slik produksjon og infrastruktur. Lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til rådighet for verdiskaping og naturvern på vegne av storsamfunnet må se gevinstene og motta deler av verdiskapingen. Samtidig er det opplagt at klimapolitikk, klimatilpassing, energiomstilling og naturforvaltning henger sammen. Det er derfor viktig at naturens verdi synliggjøres på en mest mulig riktig måte i beregninger av samfunnsøkonomisk verdi. Det kan være aktuelt å utrede nærmere om naturavgifter øremerket til bruk av restaurering og bevaring av tilsvarende biologi andre steder kan bidra til å sikre en bærekraftig ressursforvaltning samlet sett. Eventuell innføring av et slikt system må ses i sammenheng med dagens konsesjonsavgift og produksjonsavgift.
- **Innovasjon og teknologiutvikling:** Det bør settes krav til innovasjon og teknologiutvikling for å sikre at bygging og drift av prosjektene gjennomføres så skånsomt som mulig. Dette kan formuleres både som vilkårskrav, som anskaffelseskrav og kontraktkrav.
- **Raskere og mer transparent klagebehandling:** En god og transparent klagebehandling er viktig for å sikre demokratiske rettigheter. Samtidig er erfaringen at dette også tar lang tid, ofte med lang liggetid. OED må derfor sette opp en forpliktende framdriftsplan for klagehåndteringen med tilhørende tidsfrister, og gi søker jevnlig status. Dersom det mangler ressurser til klagebehandlingen, bør denne styrkes samtidig som det sikres reell adgang til rettslig prøving.

Vedlegg: EU Kommissjonens anbefalinger for raskere og bedre konsesjonsprosesser for fornybarprosjekter

- Peke på "go-to areas" for fornybarprosjekter med kortere og enklere konsesjonsprosesser. Områdene som pekes ut skal være områder med mindre miljøkonsekvenser. Kommissjonen tilgjengeliggjør nå data for sårbare områder som en del av sine digitale kartleggingsverktøy.
- Fastsette tydelige og såå korte tidsfrister som mulig for alle stegene i konsesjonsprosessene. Unntak fra fristene skal klargjøres.
- Fastsette bindende maksimum lengde for alle relevante steg i miljøkartleggingene.
- Fastsette prosedyreregler for ulike energibærere som sikrer effektiviteten i de rettslige prosessene.
- Utarbeide en enhetlig søknadsprosess for hele konsesjonsløpet, der parallelle søknader prioriteres fremfor sekvensielle søknader.
- Sikre at prosessen tar høyde for teknologiforbedringer og innovasjoner mellom søknadstidspunkt og byggeperiode.
- Oppfordre til at innbyggere og berørte aktører involveres i alle søknads- og konsesjonsstegene – fra politikktutvikling til arealplanlegging. Det oppfordres til å dele gode erfaringer.
- Motivere til at fordelene i energiomstillingen kommer tilbake til lokalsamfunnet for å sikre legitimitet og oppslutning.
- Innføre forenklede konsesjonsprosesser på enkelte områder.
- Strømlinjeforme koordineringen mellom ulike forvaltningsnivå, og klargjøre ansvars- og rolledelingen mellom de ulike myndighetene.
- Utforme "one-stop-shop" for tildeling av konsesjoner for å begrense antall kontaktpunkter med myndighetene til det mest nødvendige.
- Kommunisere på en klar, helhetlig og transparent måte kravene og de prosessuelle stegene, inkludert klageprosedyrene, allerede fra staten av.
- Innføre digitale konsesjonsprosesser med elektronisk dialog der all informasjon gjøres tilgjengelig – både veiledning, søknader, miljøkartlegginger, osv.
- Sikre tilstrekkelig kapasitet med relevant kompetanse hos konsesjonsmyndighetene og tilhørende miljøkartleggingsorganer. Kompetansebygging og sektorsamarbeid er viktige grep.
- Identifisere områder som egner seg til målrettet rask skalering av fornybarproduksjon. Områdene skal være avgrenset fra miljømessige sårbare områder.
- Strømlinjeforme kravene til miljøkartlegginger supplert med veiledning
- Etablere forenklede prosedyrer for nettilknytning hvor det ikke er forventet betydelig miljøpåvirkning
- Ta i bruk regulatoriske sandkasser for å utløse innovative teknologier, tjenester eller tilnærminger