

stromnettutvalget@oed.dep.no

Deres ref.:

Vår ref.: 12875456

Dato: 31.01.2022

INNSPILL TIL STRØMNETTUTVALGET FRA EVINY AS (TIDLIGERE BKK)

Behovet for nettutvikling og ny kraftutbygging er høyt, og det vil være høyt i mange år fremover. Dagens regulering og forvaltning er tilpasset det som var normal aktivitet for 20 år siden, mens tiårene vi går inn i nå vil bli preget av at hele energisystemet er i rask endring. Kraftsystemet som skal møte de nye behovene er komplekst og sammensatt. Energisystemet henger ikke med i utviklingen, og regulering og rammebetingelser er ikke tilpasset dagens behov. Skal vi lykkes med å nå klimamål samtidig som vi skaper ny verdiskaping, så krever det at vi tenker nytt. Derfor var det både bra og nødvendig at Strømnettutvalget i fjor ble nedsatt. Innstillingen fra utvalget vil sette premissene for hvordan vi som land lykkes med å etablere ny grønn næring og nye grønne jobber.

Vi støtter utvalgets arbeid og ønsker med dette å komme med et skriftlige innspill utover vårt innlegg på den Åpne Dagen i november i fjor. Våre innspill dreier seg i all hovedsak om ett av de tre temaene Strømnettutvalget skal se på, nemlig tiltak som kan redusere tiden det tar å konsesjonsbehandle nye nettanlegg og sikre tempo og raskere saksbehandling. Vi mener at det finnes et betydelig rom for effektivisering og nedkorting av saksbehandlingstid også innenfor gjeldende regelverk. Det er viktig at utvalget også vurderer tiltak innenfor gjeldende regelverk, slik at man ikke går glipp av mulige løsninger på kortsiktige utfordringer som man for eksempel ser i Bergensområdet.

Eviny's innspill til Strømnettutvalget oppsummert

- Statnett må gis en offensiv rolle som gjør at de kan være i forkant og planlegge for ny og økt næringsaktivitet.
- Korte ned den totale saksbehandlingstiden for konsesjonsbehandling gjennom effektivisering innenfor gjeldende regelverk ved å kjøre prosesser parallelt, fremfor sekvensielt.
- Erstatte KVVU-prosessen med at det i veiledningsform legges føringer for involvering av interessenter.
- Øke saksbehandlingskapasitet.
- Innføre «fast-track» for enkle konsesjonssaker, eventuelt fjerne krav til konsesjon.

Om Eviny AS

Eviny er Vestlandets største fornybarselskap, og driver med produksjon, omsetning og overføring av elektrisk kraft og infrastrukturløsninger for strøm og fiber. I tillegg har selskapet aktiviteter innenfor fjernvarme, energimåling, entreprenørtjenester, internett og telekomløsninger. Konsernet har ca. 1300 ansatte og hovedkontor i Bergen. Eviny eies av Statkraft, 17 kommuner og to kommunale kraftlag i Vestland fylke. Konsernet er en av Norges største distributører av elektrisk energi med om lag 260 000 kunder. Konsernets målsetting er å bli størst på elektrifisering i Norge, og utvikler derfor løsninger for en rekke sektorer som kan erstatte energi fra fossile brensler med fornybare energiløsninger. Eviny er organisert med hovedaktivitetene kraftproduksjon i Eviny Fornybar AS og nettvirksomheten i BKK Nett AS.

EVINYS INNSPILL TIL STRØMNETTUTVALGET – NÆRMERE BESKRIVELSE

Statnett må gis en offensiv rolle som gjør at de kan være i forkant og planlegge for ny og økt næringsaktivitet

Statnett må gis en mer offensiv rolle og planlegge for ny og økt næringsaktivitet, basert på fornybar strøm. En mulighet vil være å endre insentivsystemet slik at Statnett måles på å legge til rette for ny næringsutvikling. De må også sikres kapasitet og ressurser, slik at de kan være i forkant når ny og fremtidsrettet industri har behov for mer elektrisk kapasitet.

Korte ned den totale saksbehandlingstiden for konsesjonsbehandling gjennom effektivisering innenfor gjeldende regelverk ved å kjøre prosesser parallelt, fremfor sekvensielt

Det viktigste tiltaket Strømnettutvalget kan foreslå, er tiltak for å korte ned den totale saksbehandlingstiden i forbindelse med konsesjonsbehandling. Etter vår vurdering er det betydelig rom for effektivisering og nedkorting av saksbehandlingstid innenfor gjeldende regelverk ved å kjøre prosesser parallelt fremfor sekvensielt. Slik kan man få bukt med unødvendig «ventetid», uten å gå på bekostning av lovpålagte krav, involvering og demokratiske prosesser.

Lovbestemte krav til saksbehandling vil avhenge av prosjektets størrelse og forventede virkninger. Men, de ulike prosjektypene kan deles inn i tre kategorier hvor det stilles ulike krav til saksbehandlingen i hver kategori:

- Anleggskonsesjonspliktige kraftledninger med spenning 132 kV eller høyere og lengde over 15 km: Slike tiltak krever melding av tiltaket og konsekvensutredning basert på et utredningsprogram fastsatt av NVE. NVE opererer i dag med en total saksbehandlingstid i disse sakene på mellom to og fire år. Vi mener det kan være mulig å saksbehandle denne typen saker innenfor en tidsramme på ett år.
- Alle andre anleggskonsesjonspliktige kraftledninger: Disse mindre tiltakene skal også konsekvensutredes i forbindelse med søknad, men er ikke meldingspliktige. Man trenger med andre ord ikke det innledende saksbehandlingstrinnet som kreves i kategori 1-saker, med melding og fastsetting av utredningsprogram før konsekvensutredning og søknad. I denne typen mindre saker opplyser NVE at normal saksbehandlingstid vil ligge på mellom ett og to år. Vi mener det kan være mulig å redusere saksbehandlingstiden i disse sakene til mellom tre og fire måneder.
- Anleggskonsesjonspliktige anlegg med spenning 300 kV eller høyere og lengde over 15 km: Disse største tiltakene forutsetter at søker først utarbeider en såkalt konseptvalgutredning, som også må kvalitetssikres eksternt. Deretter følger saksbehandlingen prosessen tilsvarende kategori 1-saker, med melding og konsekvensutredning basert på et utredningsprogram fastsatt av NVE. NVE avgir sin innstilling til OED, som forbereder saken før den legges frem i statsråd. Endelig konsesjon gis av Kongen i statsråd. Som det kommer frem over, opererer NVE med en total saksbehandlingstid på to til fire år. I disse sakene kommer saksbehandlingstiden i OED i tillegg, som per i dag ligger på rundt to år. Vi mener det kan være mulig å redusere saksbehandlingen i denne typen saker til rundt et og et halvt år.

Etter vår vurdering er det ingenting i gjeldende lovverk som tilsier at det er nødvendig med så lang saksbehandlingstid som det NVE og OED opererer med per i dag. Saksbehandlingstidens lengde kan derfor ikke sies å være en konsekvens av rettslige krav og begrensninger. Årsaken synes først og fremst å ligge i ressursbruk og andre prioriteringer internt hos konsesjonsmyndighetene. Hvorvidt slik effektivisering lar seg gjennomføre i praksis kommer an på hvorvidt konsesjonsmyndighetene har vilje og kapasitet til å følge opp. Det avgjørende er

trolig hvorvidt det er ønskelig, administrativt og politisk, å legge til rette for elektrifisering, og dermed legge til rette for effektiv saksbehandling av de prosjekter som er nødvendige for å oppnå dette.

Vi vedlegger et notat utarbeidet av Advokatfirmaet Thommessen på oppdrag fra Eviny som ser nærmere på hvilke lovbestemte rammer som gjelder for konsesjonsmyndighetenes behandling av denne typen konsesjonssaker, for deretter å se om det finnes muligheter for å effektivisere og korte ned den totale saksbehandlingstiden.

Erstatte KVVU-prosessen med at det i veiledningsform legges føringer for involvering av interessenter

Kravet om behandling av konseptvalgutredning (KVVU) ble innført i 2013. På dette tidspunktet hadde Statnett KVVU inne som del av sitt planregime internt. Det nye fra 2013 var at det ble stilt krav om ekstern kvalitetssikring, høring og politisk behandling før Statnett kan gå videre med melding og konsesjonssøknad. Tanken bak var at kvalitetssikring, høring og politisk behandling skulle gi bedre forankring av prosjektene, dempe konflikter og gi raskere prosesser.

Stortingets energi- og miljøkomite kommenterte dette som følger (Innst 287 S (2011-2012)):

«Komiteen har merket seg at behandlingen av konsesjoner ved store linjeutbygginger ofte tar svært lang tid. Komiteen mener at dette er bekymringsfullt, og kan utgjøre en alvorlig barriere for å få realisert de omfattende nettutbyggingene det er behov for de neste årene. Komiteen støtter derfor regjeringens foreslåtte endringer i konsesjonsbehandlingen. Dette innebærer blant annet en tidligere involvering av interessenter og en tidligere politisk avklaring av behovet for nettutbyggingen. Dette gjør at man ivaretar lokalsamfunns og andre interessenters mulighet til å delta og bli hørt i prosessen, og kan potensielt bidra til raskere konsesjonsbehandling.»

Komiteen merker seg at meldingen legger opp til et system med to politiske behandlinger knyttet til samme kraftledningsprosjekt. I den forbindelse vil komiteen påpeke at når prinsipielle spørsmål om behov og konseptvalg løftes fram tidlig i prosessen, bør dette bidra til at den etterfølgende behandlingstiden reduseres.»

Erfaring tilsier at KVVU i seg selv ikke har bidratt mye, men at større innsats fra Statnett på tidlig involvering av kunder og andre interessenter gir god forankring. Konfliktene rundt natur og miljø kommer ofte ikke til syne før selve konsesjonsbehandlingen, når traseer og mastetyper presenteres.

Et eksempel for å illustrere dette er saksgangen rundt forsterking av kraftforsyning til Haugalandet:

- I 2015 presenterte Statnett KVVU for Haugalandet. Det kom 10 høringssvar hvorav ett var kritisk til naturpåvirkning.
- I 2017 ble det sendt melding om ny linje Blåfalli-Gismarvik. Det kom 82 høringssvar som i all hovedsak dreier det seg om traseer og naturpåvirkning.
- I 2020 kom konsesjonssøknaden på høring. Etter det vi kan se kom det inn rundt 100 høringsuttalelser, hvor traseer og naturpåvirkning er den store saken. Det er såpass mye motstand at NVE har bedt om nye vurderinger og i desember 2021 ble en tilleggssøknad sendt på høring med frist 13/2-2022.

Det er vanskelig å se at KVVU-høring og politisk behandling har gitt raskere fremdrift. Mye tyder på at store deler av KVVU-prosessen med fordel kan erstattes ved at det i veiledningsform legges føringer på involvering av interessenter og at det i meldingsform inviteres til høring av planer.

Øke saksbehandlingskapasitet

Det må være tilstrekkelig kapasitet til raskt å behandle søknader om utbygging av fornybar kraft, elektrifiseringsprosjekter og ny, grønn industri. Saksbehandlingssystemet og ressursene avsatt til konsesjonsbehandling er ikke dimensjonert for den meget store økningen i antall prosjekter som vi har foran oss de neste tiårene. Dette er en stor barriere for å lykkes når man skal legge til rette for ny grønn industri. Og det gir uforutsigbarhet. Det er helt sentralt for evnen til å gjennomføre det grønne skiftet at norske myndigheter øker saksbehandlingskapasiteten. Uten dette vil saksbehandlingstiden trolig øke i stedet for å gå ned, til tross for eventuelle effektiviseringsgrep som ellers gjøres.

Dagens regulering og forvaltning er tilpasset det som var normal aktivitet for 20 år siden, mens tiårene vi går inn i nå vil bli preget av at hele energisystemet er i rask endring. Behovet for nettutvikling og ny kraftutbygging er høyt, og det vil være høyt i mange år fremover. Det norske samfunnet, og dets forbrukere, kraftselskaper og myndigheter står dermed foran en 30-årsperiode der ordinær vekst i kraftbehov som følge av befolkningsvekst og vekst i økonomien skal kombineres med en ekstraordinær økning i kraftbehovet som følge av en massiv omlegging bort fra fossil energi. Antallet prosjekter som vil innebære nye nettanlegg eller oppgradering av de eksisterende ligger an til å øke svært mye som følge av dette. Treghet i systemet kan gi store samfunnsøkonomiske tap. Som det ble sagt i Stortingsmeldingen «Kraft til endring» (energimeldingen») i 2015:

«De negative virkningene av å være for sent ute med investeringer i transmisjonsnettene er store. Normalt kan konsekvensene av å investere for lite eller for sent være større enn konsekvensene av å investere for mye.»

Som pekt på i innspill om å innføre parallelle prosesser fremfor sekvensielle, må vi forvente at parallell behandling av melding, konsesjon og konsekvensutredning vil gi raskere fremdrift. Men, det vil også kunne medføre merarbeid og kreve større kapasitet fra NVEs side. NVE må gis økt kapasitet til saksbehandling, slik at tempoet kan økes og saksbehandling kan gå raskere. Nå tar det måneder kun å få tildelt en saksbehandler.

Innføre «fast-track» for enkle konsesjonssaker, eventuelt fjerne krav til konsesjon

En "fast track"-ordning kan være et alternativ for saker som er klart definerte innenfor gitte kriterier. En slik ordning kan også bidra til å få gjennom enkle saker raskere, og dermed redusere køen hos NVE. Det kan for eksempel brukes for de enkleste prosjektene og for linjer som skal bygges eller oppgraderes i eksisterende traseer. Oppgradering av trafo i eksisterende stasjonsbygg er et eksempel på dette. Slike oppgraderinger påvirker ikke miljøet rundt, og konsesjonsbehandling bør kunne gjeninnføres raskt, eventuelt at krav om konsesjon fjernes. For linjer som bygges eller oppgraderes i eksisterende trasé bør konsesjonsbehandlingen kunne gjøres forenklet.

Avsluttende kommentarer

Etter det vi kan lese ut fra mandatet til utvalget, er ikke byggfasen i den videre utviklingen av strømmettet noe som skal berøres spesielt av utvalget. Det er imidlertid en viktig del av det totale bildet, med potensiale for å kunne kortes ned tidsbruk og på denne måte bidra til tempo i utbygging. Vi ønsker derfor å gjøre utvalget oppmerksom på det. Et mulig tiltak er å utarbeide totalkontrakter for store entreprenører innenfor de enkelte ulike regionale områder. Det vil kunne gi:

- Effektiv utbygging med færre ressurser fra byggherren og en kontraktør og ikke 20 kontraktører som byggherren skal drifte.
- Kortere byggetid.
- Nye arbeidsplasser.

- Ny næring som også kan tas ut internasjonalt.
- Går fra 20 kontrakter á 300 millioner til én 6 milliarders kontrakt, som gjør at dette markedet blir (mer) interessant for større aktører.

Problemstillingen rundt nett og infrastruktur står høyt på agendaen også utenfor Norge. EU peker blant annet på hvor avgjørende infrastruktur er for å nå ambisjonene i Green Deal. Redusert tidsbruk i konsesjons- og tillatelsesprosesser står høyt på agendaen. I Sverige la regjeringen i fjor frem et lovforslag med formål om å kutte saksbehandlingstiden for kraftlinjer betraktelig. Noen av grepene inkluderte at nettselskapene skal kunne bygge flere linjer innenfor samme konsesjon, og at konsesjoner skal kunne deles opp. Vi vil oppfordre utvalget til å se til hvordan andre land velger å løse liknende utfordringer de står ovenfor når det gjelder fremtidens strømmnett.

Vi ønsker utvalget lykke til i det viktige arbeidet som dere gjør. Vi stiller oss tilgjengelig for ytterligere dialog rundt disse problemstillingen om det skulle være ønskelig.

Vennlig hilsen
Eviny AS



Jannicke Hilland
konsernsjef

Vedlegg: Notat utarbeidet av Advokatfirmaet Thommessen «KONSESJONSPROSESSEN – SAKSBEHANDLINGSTID»

NOTAT

Til Nettselskap AS

Fra Advokatfirmaet Thommessen

Dato November 2020

Ansvarlig advokat Gunnar Martinsen

KONSESJONSPROSESSEN - SAKSBEHANDLINGSTID

1 BAKGRUNN

Nettselskap AS ("Nettselskapet") har en målsetning om økt elektrifisering. Økt elektrifisering forutsetter nettutbygging, både i Nettselskapets eget nett og ofte også i transmisjonsnettet.

Det dreier seg som regel om større prosjekter, som krever at det gjennomføres forutgående konsekvensutredninger som skal danne grunnlaget for konsesjonsmyndighetenes behandling av konsesjonssøknaden. Nettselskapet opplever konsesjonsmyndighetenes saksbehandlingstid i slike saker som et hinder for effektiv utvikling og realisering av ønskede prosjekter. På samme måte har det vist seg at saksbehandlingen knyttet til Statnetts prosjekter har vanskeliggjort god fremdrift i prosjekter som må gjennomføres i transmisjonsnettet.

I dette notatet ser vi nærmere på av hvilke lovbestemte rammer som gjelder for konsesjonsmyndighetenes behandling av denne typen konsesjonssaker, for deretter å se om det finnes muligheter for å effektivisere og korte ned den totale saksbehandlingstiden. Vi vil også knytte noen kommentarer til om, eventuelt også på hvilken måte, Nettselskapet kan bidra til at saksbehandlingen internt i Statnett skjer raskt og mest mulig effektivt.

2 OPPSUMMERING OG HOVEDKONKLUSJONER

Lovbestemte krav til saksbehandling vil avhenge av prosjektets størrelse og forventede virkninger. De ulike prosjekttypene kan i denne sammenheng deles inn i tre kategorier, og det stilles ulike krav til saksbehandlingen i hver kategori:

- 1) Anleggskonsesjonspliktige kraftledninger med spenning 132 kV eller høyere og lengde over 15 km.

Slike tiltak krever melding av tiltaket og konsekvensutredning basert på et utredningsprogram fastsatt av NVE. NVE opererer i dag med en total saksbehandlingstid i disse sakene på mellom to og fire år. Som det fremgår under, mener vi det kan være mulig å saksbehandle denne typen saker innenfor en tidsramme på ett år.

- 2) Alle andre anleggskonsesjonspliktige kraftledninger.

Disse mindre tiltakene skal også konsekvensutredes i forbindelse med søknad, men er ikke meldingspliktige. Man trenger med andre ord ikke det innledende saksbehandlingstrinnet som kreves i kategori 1-saker, med melding og fastsetting av utredningsprogram før konsekvensutredning og søknad. I denne typen mindre saker opplyser NVE at normal

saksbehandlingstid vil ligge på mellom ett og to år. Vi mener det kan være mulig å redusere saksbehandlingstiden i disse sakene til mellom tre og fire måneder, jf under.

- 3) Anleggskonsesjonspliktige anlegg med spenning 300 kV eller høyere og lengde over 15 km.

Disse største tiltakene forutsetter at søker først utarbeider en såkalt konseptvalgutredning, som også må kvalitetssikres eksternt. Deretter følger saksbehandlingen prosessen tilsvarende kategori 1-saker, med melding og konsekvensutredning basert på et utredningsprogram fastsatt av NVE. NVE avgir sin innstilling til OED, som forbereder saken før den legges frem i statsråd. Endelig konsesjon gis av Kongen i statsråd. Som det fremgår over opererer NVE med en total saksbehandlingstid på to til fire år. I disse sakene kommer saksbehandlingstiden i OED i tillegg, som per i dag ligger på rundt to år. Vi mener det kan være mulig å redusere saksbehandlingen i denne typen saker til rundt et og et halvt år.

Som det vil fremgå av gjennomgangen under, er det ingenting i gjeldende lovverk som tilsier at det er *nødvendig* med så lang saksbehandlingstid som det NVE og OED opererer med per i dag. Saksbehandlingstidens lengde kan derfor *ikke* sies å være en konsekvens av rettslige krav og begrensninger. Årsaken synes først og fremst å ligge i ressursbruk og andre prioriteringer internt hos konsesjonsmyndighetene.

Med dette som utgangspunkt mener vi det er betydelig rom for effektivisering og nedkorting av saksbehandlingstid innenfor gjeldende regelverk. Dette vil bli nærmere gjennomgått i det følgende. Hvorvidt slik effektivisering lar seg gjennomføre i praksis vil derimot bero på om konsesjonsmyndighetene har vilje og kapasitet til å følge opp. Nøkkelen ligger antagelig i hvorvidt det er ønskelig, både administrativt og politisk, å legge til rette for elektrifisering, herunder legge til rette for effektiv saksbehandling av de prosjekter som er nødvendige for å oppnå dette.

3 KONSEJNSMYNDIGHETENES SAKSBEHANDLING

3.1 Søknad om anleggskonsesjon – krav til saksbehandlingen

3.1.1 Innledende merknader

Forskrift om konsekvensutredninger¹ (KU-forskriften) stiller krav om konsekvensutredning ved planlegging og saksbehandling av søknader om nye nettanlegg. For de største prosjektene er det i tillegg krav om forutgående konseptvalgutredning, jf Forskrift om ekstern kvalitetssikring.² Kravene til prosess varierer med ledningens størrelse og forventede virkninger. Et grunnleggende skille går mellom

- 1) anleggskonsesjonspliktige kraftledninger med spenning 132 kV eller høyere og lengde over 15 km,
- 2) alle andre anleggskonsesjonspliktige kraftledninger, og
- 3) anleggskonsesjonspliktige anlegg med spenning 300 kV eller høyere og lengde over 15 km.

Nettanlegg i kategori nr 1) krever melding av tiltaket og konsekvensutredning basert på et utredningsprogram fastsatt av NVE. Øvrige anleggskonsesjonspliktige nettanlegg (kategori nr 2))

¹ Forskrift om konsekvensutredninger av 21. juni 2017.

² Forskrift om ekstern kvalitetssikring og vedtaksmyndighet etter energiloven av 21. juni 2013.

skal også konsekvensutredes i forbindelse med søknad, men er ikke meldingspliktige etter forskrift om konsekvensutredninger.

For ledninger med spenning på minst 300 kV og lengde på minst 20 km (kategori nr 3) må det i tillegg utarbeides en såkalt konseptvalgutredning som redegjør for behovet for tiltaket og mulige alternative konsepter, før prosjektet kan meldes. I slike saker må konsesjon meddeles av Kongen i statsråd.

3.1.2 Kategori 1: saksbehandling med melding og konsekvensutredning (132 kV, 15 km)

Prosesen med å søke om anleggskonsesjon for en kraftledning med høyere spenning enn 132 kV og lengde over 15 km (kategori 1), må innledes ved at søker sender melding med forslag til utredningsprogram til NVE.³ Meldingen skal deretter sendes på offentlig høring, med en forskriftsbestemt høringsfrist på minst seks uker.⁴

Etter høringsfristens utløp fastsetter NVE endelig utredningsprogram. Utredningsprogrammet må som et minimum omfatte de generelle utredningskravene i KU-forskriften. NVE kan i tillegg fastsette spesifikke temaer knyttet til den konkrete saken. Endelig utredningsprogram skal "normalt fastsettes innen ti uker" etter høringsfristen.⁵

Neste trinn i prosessen er innsending av konsesjonssøknad, inkludert konsekvensutredning i tråd med fastsatt utredningsprogram. Søknaden sendes på høring med frist for innspill. Energiloven har ingen minimumsfrister for innspill,⁶ men ifølge KU-forskriften skal høringsfristen være minst seks uker.⁷ NVE opplyser på sine hjemmesider at de normalt opererer med en høringsfrist på seks til åtte uker.

Hvis det i løpet av prosessen kommer frem momenter som NVE mener må utredes nærmere, kan NVE be søker om tilleggsopplysninger eller supplerende utredninger. Etter høringsfristens utløp, og når NVE mener at saken er tilstrekkelig opplyst, fatter NVE vedtak.

Vedtaket kan påklages til Olje- og energidepartementet (OED). I så fall vil NVE først vurdere klagen og ta stilling til den i en egen innstilling, som deretter oversendes OED for videre klagebehandling.

3.1.3 Kategori 2: saksbehandling med konsekvensutredning (andre anleggskonsesjonspliktige kraftledninger)

Øvrige anleggskonsesjonspliktige kraftledninger (kategori 2) er ikke meldingspliktige etter KU-forskriften. For disse anleggene starter søknadsprosessen på stadiet for innsending av konsesjonssøknad.

Vi understreker at også disse tiltakene skal konsekvensutrededes etter KU-forskriftens generelle utredningskrav, og konsekvensutredningen skal inngå som del av søknaden. Forskjellen ligger derfor først og fremst i at denne typen saker ikke krever forutgående melding og fastsetting av utredningsprogram. Søknaden sendes på høring med frist for innspill, som ifølge KU-forskriften skal være minst seks uker.⁸

³ Jf KU-forskriften § 15 første ledd.

⁴ Jf KU-forskriften § 15 første ledd.

⁵ Jf KU-forskriften § 16 annet ledd.

⁶ Jf energiloven § 2-1 femte ledd.

⁷ Jf KU-forskriften § 25 første ledd.

⁸ Jf KU-forskriften § 25 første ledd.

Hvis det i løpet av prosessen kommer frem momenter som NVE mener må utredes nærmere, kan NVE be søker om tilleggsopplysninger eller supplerende utredninger. Etter høringsfristens utløp, og når NVE mener at saken er tilstrekkelig opplyst, fatter NVE vedtak.

Vedtaket kan påklages til Olje- og energidepartementet (OED). I så fall vil NVE først vurdere klagen og ta stilling til den i en egen innstilling, som deretter oversendes OED for videre klagebehandling.

3.1.4 Kategori 3: saksbehandling med konseptvalgutredning og konsekvensutredning (300 kV, 20 km)

De største kraftledningsprosjektene (dvs ledninger med spenning på 300 kV eller høyere og lengde over 20 km) følger langt på vei saksbehandlingen for tiltak som krever melding og konsekvensutredning (kategori 1), jf over. Før prosjektet kan meldes til NVE skal imidlertid søker gjennomføre en konseptvalgutredning "som redegjør for behov og alternative konsepter".⁹ Konseptvalgutredningen skal være kvalitetssikret eksternt. OED skal avgjøre en uttalelse om behov og konseptvalg basert på konseptvalgutredningen og den eksterne kvalitetssikringen.¹⁰

Deretter kan søker sende melding med forslag til utredningsprogram til NVE.¹¹ Meldingen skal sendes på offentlig høring, med en forskriftsbestemt høringsfrist på minst seks uker.¹²

Etter høringsfristens utløp fastsetter NVE endelig utredningsprogram. Utredningsprogrammet må som et minimum omfatte de generelle utredningskravene i KU-forskriften. NVE kan i tillegg fastsette spesifikke temaer knyttet til den konkrete saken. Endelig utredningsprogram skal "normalt fastsettes innen ti uker" etter høringsfristen.¹³

Neste trinn i prosessen er innsending av konsesjonssøknad, inkludert konsekvensutredning i tråd med fastsatt utredningsprogram. Søknaden sendes på høring med seks ukers forskriftsbestemt frist for innspill.

Hvis det i løpet av prosessen kommer frem momenter som NVE mener må utredes nærmere, kan NVE be søker om tilleggsopplysninger eller supplerende utredninger. Etter høringsfristens utløp, og når NVE mener at saken er tilstrekkelig opplyst, avgir NVE innstilling i saken til OED.

Konsesjonsvedtak fattes av Kongen i statsråd. Før dette skal OED ta stilling til saken og utarbeide forslag til vedtak. Før behandling i statsråd, må saken behandles i regjeringskonferanse, og dette forutsetter at saken først har vært på såkalt foreleggelse hos berørte departement. Saksgangen hos OED blir etter dette som følger:

- OED tar stilling til saken og utarbeider forslag til konsesjonsvedtak.
- Deretter utarbeider OED et kortfattet sammendrag av saken (et såkalt r-notat) til behandling i regjeringskonferanse. R-notatet sendes på foreleggelse til berørte departementer, med tre ukers frist for merknader. Eventuelle merknader fra øvrige departementer må hensyntas før saken kan meldes opp til behandling i regjeringen. Regjeringskonferanse avholdes normalt én gang i uken. Oppmelding må skje med noen dagers frist før selve konferansen.

⁹ Jf Forskrift om ekstern kvalitetssikring § 2.

¹⁰ Jf Forskrift om ekstern kvalitetssikring § 2.

¹¹ Jf KU-forskriften § 15 første ledd.

¹² Jf KU-forskriften § 15 første ledd.

¹³ Jf KU-forskriften § 16 annet ledd.

- Etter behandling i regjeringskonferanse, og forutsatt at resultatet av behandlingen er at regjeringen mener at saken er klar for behandling i statsråd, kan saken meldes opp til behandling av Kongen i statsråd. Statsråd avholdes også normalt én gang i uken (hver fredag), og fristen for oppmelding er et par dager i forveien.

Konsesjonsvedtak som er fattet av Kongen i statsråd kan ikke påklages.

3.2 Er det rettslig sett adgang til å forsere saksbehandlingsprosessen?

3.2.1 Innledende kommentarer

Som det fremgår av oversikten over stiller energilovgivningen og KU-forskriften krav til konsesjonssøknaden, hva den må inneholde og hvilke undersøkelser og utredninger søkeren må ha gjort. Det stilles krav om høring, både av melding med forslag til utredningsprogram og av søknaden. Den forskriftsbestemte minstefristen for høringsinnspill er seks uker.

Hvis man ser på arbeidsflyt og forskriftsbestemte frister isolert sett, er det i utgangspunktet ingenting som tilsier at det er nødvendig med flere års saksbehandlingstid. Likevel opplyser NVE at de for tiden har en forventet saksbehandlingstid i saker med forutgående utredningsprogram (kategori 1) på mellom to og fire år. I andre anleggskonsesjonsaker (kategori 2) opplyses forventet saksbehandlingstid å være mellom ett og to år. I de største sakene (kategori 3), kommer OEDs saksbehandlingstid i tillegg. Per i dag ligger denne på rundt to år, men endelig tidsbruk vil naturlig nok avhenge av omstendigheter som sakens størrelse, om det dreier seg om et kontroversielt prosjekt eller ikke mv. Hvis vi likevel tar utgangspunkt i en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i OED på to år, får man da en total saksbehandlingstid i kategori 3-saker på to til fire år (NVE) + to år (OED), det vil si mellom fire og seks år.

I det følgende vil vi se nærmere på hvordan saksbehandlingen kan tenkes effektivisert i de tre ulike sakskategoriene, og hvordan dette kan tenkes å redusere den totale saksbehandlingstiden.

3.2.2 Kategori 1: saksbehandling med melding og konsekvensutredning (132 kV, 15 km)

Som nevnt over opererer NVE med en saksbehandlingstid i disse sakene på mellom 2 og 4 år. Noe av årsaken til dette synes å ligge i at de ulike trinnene i prosessen utføres kronologisk, og i utgangspunktet adskilt fra hverandre; prosjektet meldes, melding og utkast til utredningsprogram skal høres med seks ukers frist, deretter fastsetter NVE utredningsprogram, søker konsekvensutreder tiltaket i tråd med fastsatt program, søknad sendes inn og skal høres med seks ukers frist, NVE behandler søknaden og innkomne høringsuttalelser og fatter vedtak i saken.

Et første spørsmål er derfor om saksbehandlingen kan tenkes effektivisert ved at oppgaver i arbeidsflyten utføres parallelt. Man kan for eksempel se for seg at nettselskapet sender inn søknaden i utkasts form samtidig med melding og forslag til utredningsprogram, slik at NVE kan begynne å behandle selve søknaden allerede mens arbeidet med fastsettelse av utredningsprogram, og senere utarbeidelse av konsekvensutredningen, pågår. Endelig vedtak kan naturlig nok ikke fattes før konsekvensutredningen og eventuell annen dokumentasjon foreligger og alle høringer er avsluttet, og NVE har hatt anledning til å vurdere dette. Men ved å begynne å realitetsbehandle søknaden på et tidligere stadium vil NVE ligge i forkant når all dokumentasjon og alle høringsinnspill er på plass, og er da i posisjon for å fatte en avgjørelse relativt raskt etter avsluttet høring av søknaden.

Verken energiloven eller KU-forskriften oppstiller etter vår oppfatning noe forbud mot en slik løsning. Energiloven § 2-1 slår riktignok fast at i denne typen saker "skal konsekvensutredninger vedlegges søknaden". Slik vi ser det er dette likevel ikke til hinder for at søknad kan oversendes

konsesjonsmyndighetene i utkasts form før konsekvensutredningen foreligger, slik at de kan begynne å forberede behandlingen av søknaden på et tidlig stadium.

Utfordringen ligger, slik vi ser det, først og fremst på det praktiske planet. Konsekvensutredningen skal inngå som en del av søknaden og utgjør en vesentlig del av det faktiske underlaget konsesjonsmyndighetene trenger for å ta stilling til spørsmålet om konsesjon skal gis eller ikke. Dermed er det grenser for hvor langt NVE kan forberede saksbehandlingen før resultatet av konsekvensutredningen foreligger. I forlengelsen av dette er spørsmålet hvor mye man da vinner på å oversende et utkast til søknad før konsekvensutredningen er ferdigstilt.

Når det er sagt, minner vi om at en god del av innholdet i utredningsprogrammet vil være kjent allerede før dette blir formelt fastsatt av NVE. KU-forskriften lister opp en rekke forhold som alltid skal inngå i utredningsprogrammet, og senere i konsekvensutredningen, jf forskriftens § 14, jf § 16. Dermed kan søkeren i noen grad foregripe dette arbeidet, og inkludere disse vurderingene i et foreløpig utkast til søknad til NVE. På den måten kan NVE få et mer omfattende grunnlag å arbeide ut fra i sakens innledende fase. På samme måte vil NVE være godt kjent med hva utredningsprogrammet som den store hovedregel skal inneholde. Det bør derfor være mulig å fastsette endelig utredningsprogram raskere enn de ti ukene NVE selv antyder. Vi minner i den forbindelse om at ti ukers-fristen ikke er noen minimumsfrist. KU-forskriften gir uttrykk for at myndighetene ikke bør bruke *mer* tid enn dette, men det er selvfølgelig ingenting i veien for å bruke mindre tid.

Det neste spørsmålet er om NVE vil akseptere en slik fremgangsmåte. Selv om det etter vår oppfatning ikke er noe rettslig til hinder for dette, har NVE ingen plikt til å begynne å realitetsbehandle søknaden før den foreligger i endelig versjon (det vil si inkludert ferdigstilt konsekvensutredning). En saksbehandlingsprosess der NVE begynner å realitetsbehandle (deler av) søknaden parallelt med at det arbeides for å fastsette utredningsprogram og senere konsekvensutredning forutsetter derfor at nettselskapet på forhånd har avklart dette med NVE, og at man i fellesskap blir enige om fremgangsmåte.

Avslutningsvis under dette punktet vil vi også minne om at nettselskapet kan bidra til en mest mulig effektiv saksbehandling ved å påse at søknaden, utredninger og annet materiale er så grundig og gjennomarbeidet som mulig før oversendelse til NVE. Dette reduserer risikoen for tidkrevende, etterfølgende prosesser med oppfølgingsspørsmål og forespørsler om supplerende utredninger mv.

Gitt at søker og NVE blir enige om en fremgangsmåte som beskrevet over, og søker sørger for at melding, søknad og annen dokumentasjon er så gjennomarbeidet som mulig før oversendelse til NVE, mener vi det er fullt mulig å redusere saksbehandlingstiden betraktelig, f eks til ca ett år fra melding til NVEs vedtak.

3.2.3 Kategori 2: saksbehandling med konsekvensutredning (andre anleggskonsesjonspliktige kraftledninger)

Disse sakene er unntatt fra det tidkrevende innledende stadiet med melding og fastsetting av utredningsprogram. Prosjektet må fortsatt konsekvensutredes, men dette gjøres av søker alene, i forkant av søknaden.

Når søknad er oversendt NVE, skal denne sendes på høring med seks ukers frist. Når fristen er utløpt, kan saken avgjøres. Sett bort fra disse seks ukene er den totale saksbehandlingstiden derfor kun avhengig av hvor mye tid NVE selv bruker på å ta stilling til søknaden. Ideelt sett, og forutsatt at det ikke dukker opp uforutsette problemstillinger underveis, burde det dermed være fullt mulig med en total saksbehandlingstid fra søknad til NVEs vedtak på f eks tre til fire måneder.

3.2.4 Kategori 3: saksbehandling med konseptvalgutredning og konsekvensutredning (300 kV, 20 km)

Som nevnt over forutsetter en søknad om denne typen større prosjekter at søker først har utarbeidet en konseptvalgutredning og fått denne kvalitetssikret eksternt. Deretter skal OED uttale seg om valgt løsning.

Når dette er på plass, kan prosjektet meldes. Fra meldingsstadiet og frem til NVEs innstilling følger saksbehandlingen saksgangen for kategori 1, jf punkt 3.1.2 over. Som nevnt er det ingenting rettslig til hinder for at NVEs saksbehandling på dette stadiet kan effektiviseres og saksbehandlingstiden reduseres til omkring et års tid.

Deretter skal saken oversendes til OED, som skal vurdere NVEs innstilling og klargjøre for behandling i statsråd. Som det fremgår av gjennomgangen i punkt 3.1.4 må saksbehandlingen i departementet, foruten departementets egen vurdering, gjennom en del formelle trinn, som blant annet inkluderer involvering av andre berørte departementer og behandling på regjeringsnivå. Gitt en mest mulig effektiv saksbehandling, og forutsatt at saken er relativt kurant (det vil si ikke spesielt kontroversiell), bør det være fullt mulig med en total saksbehandlingstid på departementsnivå på rundt seks måneder. Dette forutsetter imidlertid at det er snakk om en relativt kurant sak. I kontroversielle saker som det går politikk i må det nok påregnes lenger saksbehandlingstid.

4 PROSJEKTER SOM FORUTSETTER TILTAK I STATNETTS ANLEGG

Tiltak i transmisjonsnett forberedes og konsesjonsbehandles på samme måte som tiltak i alle andre nett. Mulighetene som finnes for effektivisering av NVEs konsesjonsbehandling som beskrevet over vil derfor også gjelde for tiltak i Statnetts nett.

Et annet aspekt som erfaringsmessig kan bidra til økt saksbehandlingstid er saksbehandlingstiden internt i Statnett. Statnett er et statsforetak, ikke et forvaltningsorgan, og er derfor ikke underlagt lovpålagte krav om saksbehandling på samme måte som NVE. Vi antar derfor at Statnetts saksbehandling og fremdriften her langt på vei avhenger av prioriteringer, kapasitet og saksbehandlingsrutiner internt i Statnett.

Enkelte føringer følger likevel av energilovens og den såkalte NEM-forskriftens¹⁴ bestemmelser om tilknytningsplikt. Det følger av energiloven §§ 3-4 og 3-4a, jf NEM-forskriften §§ 3-2 og 3-3 at Statnett plikter å planlegge, konsesjonssøke og investere i nettanlegg som er nødvendig for å sørge for tilknytning av nye uttaks- og innmatingskunder, herunder forbruksøkninger *uten ugrunnet opphold*. I dette ligger det et krav om fremdrift, også i den interne saksbehandlingen i selskapet. Denne plikten gjelder også i tilfeller der nytilknytninger/forbruksøkninger i Nettselskapets nett utløser behov for investeringer i Statnetts overliggende nett, jf NEM-forskriften §§ 3-2 første ledd og 3-3 første ledd som slår fast at dersom tilknytningen "*medfører behov for investeringer i overliggende nettanlegg, gjelder tilknytningsplikten tilsvarende for konsesjonærer for slikt nett*".

I tilfeller der tiltak i Nettselskapets nett er nødvendig for tilknytning av nye kunder (innmating eller uttak), og Nettselskapet er avhengig av tiltak i transmisjonsnett for å kunne oppfylle dette, vil altså tilknytningsplikten legge et visst press på fremdriften hos Statnett. Foreliggende rettspraksis viser imidlertid at det skal en del til før det konstateres brudd på denne plikten, og i praksis er det

¹⁴ Forskrift om nettregulering og energimarkedet av 24. oktober 2019.

nok derfor begrenset hvor mye drahjelp dette gir, annet enn i tilfeller der mangel på fremdrift skyldes ren sommel på Statnetts side.

Nettselskapet og andre underliggende nettselskaper er nok derfor til en viss grad prisgitt Statnetts interne saksbehandlingsrutiner, men effektivisering av selve konsesjonsbehandlingen hos NVE vil uansett bidra til forgang også i de av Statnetts prosjekter, som Nettselskapet er avhengige av.
