

Prop. 43 L (2024-2025) Endringer i energiloven- høringsuttalelse

1 Innledning

Denne høringsuttalelsen avgis i fellesskap av *Landssamanslutninga av Vasskraftkommuner* (LVK) og *Landssamanslutninga av Norske vindkraftkommuner* (LNVK) som organiserer Norges vannkraftkommuner og Norges vindkraftkommuner, i det følgende betegnet *Fornybarkommunene*. Som komiteen er kjent med, har Energikommisjonen i NOU 2023:3 karakterisert «*naturhensyn, lokal aksept samt legitimitet nasjonalt*» som «*de viktigste barrierene*» for mer fornybarutbygging. Kommunesektoren bør derfor anses som sentral høringsinstans i alle saker som angår klima, natur og energi.

LVK organiserer 161 vertskommuner med store vannkraftanlegg innenfor sine grenser. LVK har som hovedoppgave å sikre at rammevilkårene for lokalsamfunn som blir bedt om å avstå sine naturverdier til storsamfunnet, anses tilfredsstillende både mht lokal involvering og andel av verdiskapingen. Det er opp til det vedkommende kommunestyre å ta stilling til utbyggingssøknader, og forvaltningspraksis viser at det er en høy terskel for konsesjon dersom vedkommende kommunestyre motsetter seg det. – Den vannkraft som planlegges bygd ut, er i all hovedsak i medlemskommunenes vassdragsnatur.

LNVK organiserer 44 kommuner med større vindkraftanlegg eller planer om slike innenfor sine grenser. LNVK har i hovedsak samme formål som LVK, og for begge organisasjoner gjelder et hovedansvar å bidra til at vedtatt nasjonal politikk gjennomføres. Det er opp til vedkommende kommunestyre å ta stilling til utbyggingssøknader, og i vindkraftsaker har vedkommende kommune en juridisk vetorett i saker om utbygging av større vindkraftanlegg.

2 Hovedinnvendingen mot proposisjonens innhold

Fornybarkommunene støtter intensjonene bak proposisjonen om å styrke konsesjonssystemet til å være bedre rustet for fremtidens kraftsystem ved å gjøre «konsesjonsprosessen mer effektiv og bedre tilpasset for å møte samfunnets behov i tiden fremover» og at prosessen blir «mer åpen og forutsigbar.»

Vi mener også at flere av lovendringsforslagene følger opp disse målsettingene.

Vi er imidlertid både skuffet og overrasket over at departementet nok en gang unnlater å følge opp et av Energikommisjonens viktigste budskap - å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse slik at de settes i stand til en reell medvirkning og involvering. Særlig gjelder dette nå det er allment erkjent at

118417-192/2025-02-25 LVK og LNVKs høringsvar endringer i energiloven

den lokale motstanden mot videre fornybarutbygging er altfor høy, og trolig hovedårsaken til at Norge de siste årene har *det laveste utbyggingsvolumet av fornybar energi av alle sammenlignbare europeiske land.*

Energikommisjonen uttaler:

- *«En av vår tids største hindre for å få til økt kraftproduksjon, og da særlig vindkraft på land, er mangel på folkelig og lokal oppslutning (...)*
- *Uten lokal forankring og aksept vil den grønne omstillingen neppe kunne gjennomføres, og i alle fall ikke med den fart våre klimaforpliktelser pålegger oss (...)*
- *Det er bred enighet om at **tilslutning fra kommuner som blir berørt av større kraftprosjekter er en avgjørende forutsetning for gjennomføringen.***» (uthevet her)

Alle offentlige utredninger fra senere tid om klima, energi og natur har påpekt det dilemma at vertskommuner for større vann- og vindkraftanlegg gjennomgående mangler den nødvendige *kapasitet og kompetanse* til å håndtere kompliserte og omfattende konsesjonssøknader og at dette er en vesentlig årsak til lokal motstand. Det vises eksempelvis til NOU 2022:6 Nett i tide, NOU 2023:9 Generalistkommuneutvalget og til Strømprisutvalgets rapport «Balansekunst» av 12. oktober 2023. I sistnevnte rapport heter det i kap 12.4.8:

*«Et bredt **samarbeid mellom lokale og nasjonale myndigheter blant annet gjennom tidligere involvering, (...) synes å være en viktig nøkkel for å hindre framtidige og tidkrevende konflikter.** Om mulige motsetningsforhold kan tas hensyn til, og kanskje løses tidlig i prosessen, vil det opplagt påvirke tidsbruken for konsesjonsprosessen. Det kan også hende at de aktuelle utbyggingskommunene har små ressurser til å håndtere en konsesjonsprosess, og at dette kan forvanske og forsinke prosessen. Ved søknad om vassdragsregulering etter vassdragsreguleringsloven har den aktuelle utbyggingskommunen krav på å få dekket kostnader til ekstra planressurs for å ivareta kommunenes interesser i konsesjonsprosessen. Dette kan også innebære nødvendig samordning med kommunale planprosesser. **Et mulig tiltak å vurdere for å lette konsesjonsprosessene kan være å sikre de lokale utbyggingskommunene slike ressurser i alle større konsesjonsprosesser for utbygging av produksjon eller større nett, ikke bare vassdragsreguleringer.***» (uthevet her)

Fornybarkommunene støtter dette tiltaket, som samsvarer med hva kommunene og organisasjonen har bedt om i flere år. Vårt motiv er overordnet den enkelte kommunes interesser, saken gjelder først og fremst grunnlaget for gjennomføringen av vår fornybarpolitikk.

Vårt syn deles av viktige bransjeaktører, det vil si de som «betaler regningen»: I Hafslund AS høringsuttalelse, gjengitt i proposisjonen, heter det: *«Hafslund har også fremhevet at de er opptatt av at kommunene må ha, eller ha tilgang på, tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å behandle vindkraftsaker.»*

Med alle de nevnte kilder og aktører som peker i samme retning, stiller vi oss spørsmålet om hvorfor departementet ikke en gang har funnet det verd å drøfte spørsmålet blant alle andre forslag til lovendringer, og hvor de fleste forslag klarligvis vil bidra mindre til måloppnåelse enn å innføre samme kostnadsdekningsbestemmelse for større prosesser etter energiloven som vi i dag har i

vassdragsreguleringsloven § 13. Det er fornybarkommunenes syn at denne bestemmelsen om kommunal kostnadsdekning har vært avgjørende for at kommunene vederlagsfritt har skaffet seg uavhengige råd fra naturfaglig, biologisk, hydrologisk, juridisk mv hold og dermed i større grad bidratt i prosessene raskere og med større tyngde og legitimitet.

3 Til kap 4 - tidlig saksavslutning

Fornybarkommunene er enig i at det er behov for en lovbestemmelse som gir konsesjonsmyndigheten adgang til å avslutte en sak uten ordinær konsesjonsprosess i bestemte tilfelle. Flere av de kriterier som er nevnt i lovforslaget, er imidlertid eksempler på negative virkninger av en utbygging som ikke sjelden vil være en nødvendig følge av en utbygging, eksempelvis «*vesentlige negative virkninger for miljø eller annen arealbruk*» i energiloven § 2-1 tredje avsnitt bokstav d. Fornybarkommunene mener det derfor er en avgjørende forutsetning for tilslutningen til forslaget at det i forarbeidene fremgår at det må foreligge en «*kvalifisert sannsynlighetsovervekt*» at utfallet av en konsesjonsprosess vil være at søknaden avslås.

Fornybarkommunene har det samme synet på forslaget i bestemmelsens bokstav b, hvor et tiltak helt eller delvis er planlagt plassert i et område vernet etter naturmangfoldloven eller i stortingsvedtak om vern av vassdrag.

Grunnlaget for fornybarpolitikken er endret dramatisk de senere år. Det er ikke lenger slik at vann- og vindkraftverk bygges utelukkende for å sikre kraftbalansen. Et «nytt» motiv er at en langsiktig utfasing av fossile energikilder i seg selv krever en omfattende utbygging av fornybare energikilder. Et annet «nytt» motiv er at den digitaliseringen alle samfunnssektorer er gjennom, er spesielt kraftkrevende, og den etterspurte kraften vil måtte være fornybar. En digitalisert industri- og næringsutvikling viser allerede økninger i kraftforbruket ut over gamle prognoser.

Til dette kommer at synet på verdien av uberørt natur også er endret. Fornybarkommunene nøyer seg med å nevne naturavtalen fra 2022 og biomangfoldkonvensjonen som pålegger oss å stanse ytterligere tap av naturmangfold.

Det overnevnte viser at de interesseavveininger som tidligere ble foretatt mellom «bruk og vern» i kraftsammenheng ikke nødvendigvis vil være de samme i dag. I forbindelse med konkrete utbyggingsplaner for fornybar energi vil det kunne oppstå situasjoner hvor man vil vektlegge sterkere behovet for mer fornybar energi og i andre tilfelle i større grad verne uberørt natur.

Det pågår en diskusjon om hensynet til flomsikring vil kunne tilsidesette hensynet til bevaring av vernede vassdrag. Vi finner diskusjonen illustrerende for at virkningene av klimaendringer allerede kan påvirke «gårsdagens» interesseavveininger.

Fornybarkommunene vil ikke motsette seg en bestemmelse som foreslått, men det er vårt syn at det her som ovenfor må gjelde et krav om at det foreligger «*kvalifisert sannsynlighetsovervekt*» for at den aktuelle konsesjonssøknaden vil bli avslått. Etter stortingsflertallets vedtak for kort tid siden om en mer nyansert vurdering av mulig kraftutbygging i vernede vassdrag vil heller ikke enhver berøring med et verneområde eller et vernet vassdrag isolert sett kunne begrunne et tidlig avslag.

4 Til kap 5 - områdekonsesjonærens henteplikt

Departementet foreslår å innføre en plikt for områdekonsesjonær til å «hente» ny produksjon på samme måte som konsesjonærens leveringsplikt i dag. Henteplikten er begrenset til nett til og med 22 kV. Områdekonsesjonæren pålegges dermed plikt å bygge nettanlegg frem til grensesnitt ved produksjonsanlegget. Kostnadene vil etter forslaget inngå i den økonomiske reguleringen av nettselskapet.

Vi støtter forslaget.

5 Til kap 8 og 11 - konsesjonens varighet og omgjøringsadgangen

Departementet foreslår at den øvre grensen for hvor lang varighet konsesjoner kan ha, økes fra i dag 30 år til 50 år, men at hovedregelen om at konsesjonstiden skal gjenspeile anleggets tekniske levetid.

Fornybarkommunene støtter bare forslaget om å forlenge gjeldende konsesjonstid dersom det kombineres med en rett til å revidere konsesjonsvilkårene etter 25-30 år, slik det i dag er på vassdragsrettens område.

Departementet fremholder *med rette* at det er behov for en samfunnsmessig kontroll med store energianlegg, både fra myndighetene og fra allmennheten. Få om noen industri- eller infrastrukturanlegg gjør større inngrep i verdifull natur enn store energianlegg, enten det gjelder produksjonsanlegg eller nettanlegg.

Det er i dag ikke mulig å se for seg hvordan synet på vårt naturmangfold eller behovet for fornybar energi vil være etter 2050. Vi har en vedtatt langsiktig målsetting om at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050 uten nevneverdig utslipp av klimagasser, og vi vet med ganske stor sikkerhet at veien dit vil kreve naturinngrep vi ikke kjenner i dag og/eller en teknologisk utvikling vi heller ikke kjenner. - Det er liten grunn til å tro at samfunnsendringene blir mindre omfattende de neste 50 år enn de har vært de foregående 50 år, det vil si tilbake til 1974.

For det første må forslaget om 50 års konsesjonstid under enhver omstendighet ses i sammenheng med reglene som hjemler rett til å gripe inn i eksisterende konsesjoner. Departementet har i kap 11 i proposisjonen omtalt reglene om omgjøring, og blant annet vist til at reglene bør harmoniseres med annet relevant regelverk. Det er deretter vist til vannressursloven § 28. Etter å ha foreslått at omgjøringsadgangen også gjelder krav fra private interesser, presiserer departementet at omgjøring av tillatelser/konsesjoner etter energiloven bare kan skje i «*særlige tilfelle*».

Departementet viser til behovet for *sammenheng i regelverket*. Det er riktig at det også i vannressursloven § 28 stilles krav til «*særlige tilfelle*» som vilkår for omgjøring. Men departementet unnlater å nevne at det i samme lovs § 26 om vilkår i konsesjon fjerde ledd er bestemt:

«Konsesjonen kan tidsbegrenses. Det kan bestemmes at konsesjonen skal revideres etter en viss tid.»

Også i vassdragsreguleringsloven § 8 er det inntatt en bestemmelse om adgangen til revisjon av konsesjoner. Det heter der:

«Vilkårene for konsesjonen kan tas opp til alminnelig revisjon etter 30 år.»

Fornybarkommunene kan bare slutte seg til forslaget om forlenget konsesjonstid dersom det innføres den samme adgang til revisjon av konsesjonen etter 25- 30 år. Etter vårt syn vil det både være i strid med norsk rettstradisjon og i strid med de grunnleggende miljøhensyn som ligger bak den globale naturavtalen dersom det skal åpnes for 50-årige energikonsesjoner uten revisjonsadgang annet enn i rene unntakstilfelle - «i særlige tilfeller». Det kan følgelig ikke alene stilles vilkår om at konsesjonen bare kan endres «i særlige tilfeller», en slik bestemmelse må suppleres med den nevnte revisjonsadgangen, som dermed blir obligatorisk og ikke begrenset til særlige tilfelle. Innholdet i en revisjonsprosess vil være avhengig av hvilke revisjonsbehov som måtte foreligge i den enkelte konsesjonen, og dersom det ikke foreligger konkrete behov for endringer i konsesjonen, vil heller ikke en revisjonsadgang utløse noen prosesser.

For det andre mener vi at en slik revisjonsadgang følger naturlig av forslaget til ny § 10-1 i energiloven om etterundersøkelser, hvoretter konsesjonæren kan pålegges å utføre etterundersøkelser av tiltakets virkninger for miljø eller annen arealbruk. – Vi støtter forslaget til slik bestemmelse, men mener det følger som en logisk konsekvens av slike etterundersøkelser at der de avdekker behov for endringer i konsesjonens innhold, må det være hjemmel til å følge opp saken med vedtak om slike endringer- i form av en modernisering eller revisjon av konsesjonen.

For det tredje vil vi påpeke at en forlenget konsesjonstid til 50 år som foreslått, vil kunne forsterke den skepsis som råder i mange kommuner rundt fornybarpolitikken. Det øker kommunenes usikkerhet og uro rundt de langsiktige virkninger av etablering av større energianlegg. Forslaget vil derfor ha den motsatte virkning av Energikommisjonens kanskje viktigste anbefaling om *å bygge ned dagens barrierer*.

6 Til kap 9 - regulering av detaljplanfasen

Ved konsesjon for større energianlegg settes regelmessig krav om utarbeidelse av detaljplan for anlegget, hvor alle arealinngrep og ivaretagelse av miljø og landskap skal beskrives. Planen skal også beskrive alle hjelpeanlegg som anleggsveier, masseuttak, deponier, riggområder mv. Detaljplan skal godkjennes av NVE.

Departementet foreslår å innføre en ny bestemmelse om krav til detaljplan i energiloven § 3-1 a.

Vårt syn er dette:

Kommunene har vekslende erfaring med ordningen med detaljplaner, særlig på vindkraftsaker. Ett forhold har vært at mange kommuner ikke er blitt involvert i prosessen frem mot endelig detaljplan. Et annet forhold er at mange kommuner melder at spørsmål som burde ha vært avklart som ledd i konsesjonsprosessen, blir skjøvet ut til detaljplanstadiet. Det er særlig uheldig fordi vedkommende kommunestyres stillingtagen til *konsesjonssøknaden* er den avgjørende arenaen, og at det da er en uting at viktige spørsmål for kommunen blir skjøvet ut til *detaljplanprosessen*.

Departementet har i lovforslaget inntatt en henvisning til ny §2-2 femte ledd, hvor det heter at «*Offentlige organer og andre som tiltaket direkte gjelder, skal få søknaden på høring*», og med høringsfrist.

Vi vil understreke viktigheten av at også spørsmål som hører under detaljplanarbeidet, blir gjenstand for kontradiksjon. Like viktig er det imidlertid at alle spørsmål som naturlig hører under konsesjonsprosessen, *ikke* blir skjøvet ut til detaljplanfasen. Kommunestyrets oppgave er å foreta en samlet vurdering av alle spørsmål som angår kommunens interesser i en utbyggingssak, både fordeler og ulemper. Eksempelvis vil valg av trasevalg for anleggsveier og eventuelle permanente veier være av stor betydning for en vertskommune, og tilsvarende gjelder lokalisering av rigg, massetak mv. Fra vannkrafthistorien er det lang praksis for at slike spørsmål avklares i dialog med kommunen, og ikke gjennom planforslag *etter* at konsesjon er gitt.

- Vi oppfordrer komiteen til å gi uttrykk for at alle spørsmål som naturlig hører inn under konsesjonsprosessen, skal behandles der og ikke kunne utsettes til detaljplanstadiet.

7 Til kap 10 - Byggefrister

Departementet foreslår i ny § 3-1 b at konsesjon etter § 3-1 faller bort hvis arbeidet ikke er igangsatt «*innen fem år fra konsesjonens dato*», og med adgang til forlengelser med to år av gangen.

Departementet har under henvisning til sammenheng i rettssystemet henvist til vannressursloven § 27 og plan- og bygningsloven §21-9 om byggefrister. Vi er enige i at det er det aktuelle sammenligningsgrunnlag og at mye taler for samme fristregler. Det er imidlertid i de to bestemmelsene det henvises til en *byggefrist på tre år*, og ikke fem år som departementet nå foreslår i energiloven.

Vi finner det overflødig å vise til det hastverk som for tiden råder i vår klima- og energipolitikk. På den bakgrunn er det vårt syn at fem år er altfor lenge, men at tre år vil være en passende byggefrist, slik bestemmelsene i vannressursloven og plan- og bygningsloven også fastsetter.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar - LVK

v/Jon Rolf Næss, leder

Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner - LNVK

v/Ole Erik Hørstad, leder