

Til: Olje- og energiminister Terje Aasland  
Kopi: Vassdrags- og energidirektør Kjetil Lund  
Stortingets energi- og miljøkomité

31. mars 2022

## Tiltak for raskere utbygging av mer fornybar energi i Norge

Norge trenger mer fornybar kraftproduksjon til å kutte utslipp og bygge fremtidens industri, men i dag bygges det ikke ut ny kraftproduksjon i takt med det økende forbruket. Ifølge Statnetts kortsiktige markedsanalyse 2021-2026 vil det norske kraftoverskuddet reduseres fra 15 TWh i dag til 3 TWh på bare fem år. Med mindre Norge skal basere seg på fornybarutbyggingen i våre naboland, må vi også få opp farten her hjemme. Selv om potensialet for havvind er stort i Norge, vil ikke denne teknologien kunne bidra med ny kraftproduksjon av betydning før utover 2030-tallet. I mellomtiden må vi i stor grad basere oss på ny vannkraft og landbasert vindkraft.

Thema Consulting Group har nylig kartlagt hvor lang tid det tar å få bygd ut ny vann- og vindkraft, samt om det er mulig å korte ned de totale ledetidene (dvs. planlegging, konsesjonsbehandling og bygging). Vedlagte notat viser at det i dag tar 10-12 år å få bygd ut ny vind- og vannkraft i Norge. Etter gjennomgang av tidsbruken i ulike faser, mener Thema det er åpenbart at ledetidene kan kortes ned uten at kvaliteten eller kravene til selve konsesjonsprosessen endres. Anslagene i vedlagte notat indikerer at samlet ledetid kan reduseres med minimum 4-6 år fra dagens 10-12 år for stor vannkraft. Det vil ha stor betydning for fastlandsindustrien allerede dette tiåret.

Vi vil derfor anmode regjeringen og Stortinget om å gjennomføre forslagene i vedlagte notat, slik at vi kan sikre at kraftutbyggingen holder tritt med forbruksveksten frem mot 2030.

Med vennlig hilsen,

**Knut Kroepelien**  
*Adm. direktør*  
**Energi Norge**

Til:	Agder Energi, Eidsiva Energi, Hafslund Eco, NTE og Energi Norge
Fra:	Berit Tennbakk, Edvard Lauen, Kjell Roland, Torger Lien, Håkon Taule
Dato:	30.3.2022

## Muligheter for å halvere tid til konsesjonsbehandling for stor vannkraft, landvind og regionalt distribusjonsnett

Notatet er utarbeidet på bakgrunn av innspill i en rekke arbeidsmøter med representanter fra kraftselskaper som har lang erfaring fra utbyggingsprosjekter. Det er sett på forskjellige mulighetene for å forkorte ledetidene i konsesjonsbehandlingen som forslag til videre arbeid hos relevante myndigheter og aktører.

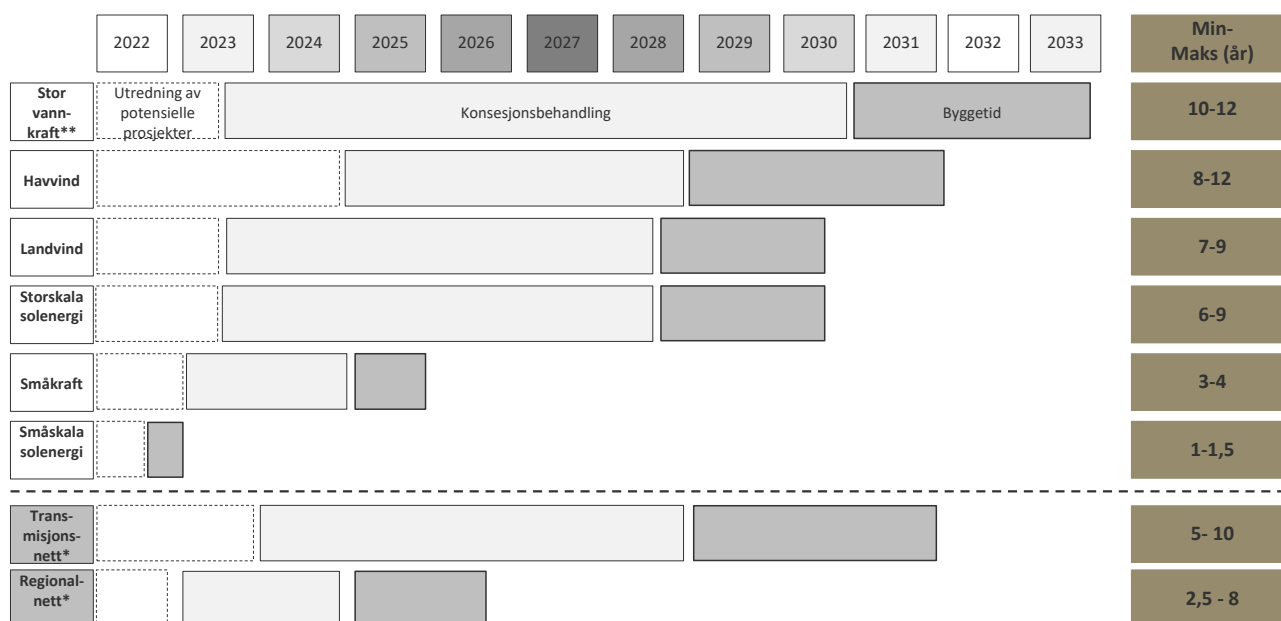
### 1 Lange ledetider for utbygging av kraftproduksjon og regionalt distribusjonsnett

Ledetidene for utbygging av ny fornybar produksjon er lange og kan deles inn i tre hovedstadier:

- **Utrednings- og utviklingsfase.** De fleste store kraftselskaper jobber løpende med å utrede mulige nye prosjekter og har god oversikt over vannkraftpotensialet tilknyttet egne vannstrenger og potensielle landvindprosjekter.
- **Konsesjonsbehandling.** Konsesjonsprosessen inkluderer en meldingsfase, konsesjonsbehandling i regi av NVE og endelig behandling i OED.
- **Bygging.** Utbygger detaljprosjekterer, kontraherer underleverandører og bygger anlegget.

Figur 1 viser en oversikt over dagens ledetider for utbygging av forskjellige fornybare teknologier og linjebygging i regional og transmisjonsnett fordelt på de ulike stadiene.

**Figur 1 Dagens ledetider for utbygging av produksjon og nett**



## 2 Dagens prosess for utbygging av stor vannkraft og landvind

Ledetidene på 10-12 år for stor vannkraft og landvind er basert på erfaringer med utbygging av ny vannkraft i Tolga, Rosten og Nedre Otta.

Landvindprosjekter har erfaringsmessig en noe kortere ledetid enn ny vannkraft. Ofte medfører lokal motstand at prosjektene forsinkes.

Det er også kartlagt et betydelig potensial ved opprusting og utvidelser av eksisterende vannkraft (O/U-prosjekter). Ledetidene for O/U-prosjekter er kortere. Dersom det utløses full vilkårsrevisjon, forlenges prosessen og sannsynligheten for at prosjektet blir lønnsomt reduseres.

### Utredning og utviklingsfasen med detaljering av prosjekter

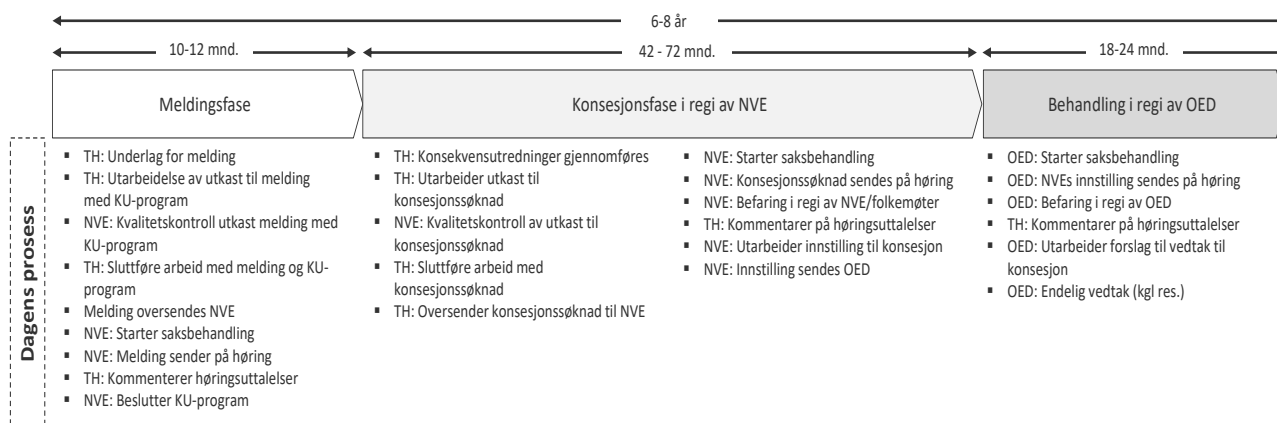
Kraftselskapene utreder løpende hvilke prosjektmuligheter de har. Før de vurderer å sende inn melding, har de derfor utredet en rekke prosjekter. De mest lovende av disse detaljeres nærmere før en beslutning om å gå videre fattes. Det betyr at i mange prosjekter har kraftselskapene allerede gjort mye av dette arbeidet på forhånd.

### Konsesjonsbehandling av vannkraftsaker

Konsesjonsbehandlingen for stor vannkraft over 40 GWh består av tre faser. For saker under 40 GWh bortfaller meldingsfasen.

- *I meldingsfasen* er hovedmålet å fastsette et konsekvensutredningsprogram som gir føringer for hvilke tema som skal utredes i forbindelse med prosjektet. NVE sender meldingen på høring og det skal også avholdes et folkemøte. Etter at meldingen har vært på høring, fastsetter NVE et endelig konsekvensutredningsprogram (KU-program).
- *I konsesjonsfasen* gjennomfører tiltakshaver de faglige og tekniske utredningene som er fastsatt i KU-programmet. Når konsekvensutredningen er utført, blir den sendt på høring med minst tre måneders høringsfrist. Det blir også avholdt et folkemøte i regi av NVE. Fasen avsluttes med at NVE sender sin innstilling til OED.
- *I behandlingen i OED* sendes innstillingen på høring til berørte departement og kommuner, og det gjennomføres en befaring. Etter vurderingen i OED fremmes saken for regjeringen.

Figuren nedenfor gir en detaljert beskrivelse av hvilke aktiviteter som inngår, samt anslag på hvor lang tid som medgår i hver fase basert på erfaringer fra utbygging av tre store vannkraftverk<sup>1</sup>.



Samlet tidsbruk for selve konsesjonsbehandlingen for stor vannkraft er 6-8 år.

<sup>1</sup> Rosten, Tolga og Øvre Otta

### Konsesjonsbehandling av vindkraftsaker

Alle vindkraftsaker med installert effekt over 10 MW skal meldes i henhold til forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.

Vindkraftsakene følger de samme fasene som for stor vannkraft, men NVE fattet vedtak om utbygging på bakgrunn av gjennomført KU-program, høringer og folkemøter. Vedtaket kan påklages av alle med rettslig klageinteresse. Dersom NVE opprettholder vedtaket etter klagebehandlingen, oversendes saken til OED for endelig behandling.

### Bygging

Etter at konsesjon er gitt, vil utbygger detaljprosjekttere, kontrahere leverandører og bygge anlegget ferdig. Det er anslått en byggetid på 4-5 år for stor vannkraft. For utbygging av landvind er det anslått en byggetid på 2-3 år.

## **3 Tiltak for å redusere ledetidene i eksisterende prosessledd for stor vannkraft og landvind**

Etter gjennomgang av tidsbruken i ulike faser, mener vi det er åpenbart at ledetidene kan kortes ned uten at kvaliteten eller kravene til selve konsesjonsprosessen endres. Våre anslag indikerer at samlet ledetid kan reduseres med minimum 4-6 år fra dagens 10-12 år for stor vannkraft. I det følgende skisserer vi hvordan ledetiden kan kuttes ned.

### Meldingsfasen blir en konsultasjonsfase

Vi foreslår å erstatte meldingsfasen for store vannkraftprosjekter mellom 40-200 GWh med en «konsultasjonsfase» hvor de viktigste aktørene konsulteres på et tidligere stadium. På den måten kan KU-programmet målrettes tidligere og bedre. Tiltakshaver gjennomfører en konsultasjon om prosjektet med berørte kommuner med krav om godkjent referat. Tiltakshaver foreslår så et utredningsprogram som legges fram for NVE. NVE får deretter en frist til å fastsette et så målrettet KU-program som mulig.

Vi anslår at det er mulig å redusere ledetiden fra 10-12 mnd. til 6 mnd. ved å erstatte meldingsfasen med en konsultasjonsfase.

I en videre vurdering bør man se nærmere på om en forenkling i denne fasen fører med seg mer arbeid i senere faser som følge av at flere interessenter ikke er hørt i denne fasen.

### Konsesjonsfasen i NVE kan kortes ned gjennom reduserte liggetider og andre justeringer

Det er mulig å redusere ledetidene innenfor *dagens* prosess med opptil 24 måneder ved å redusere eller fjerne liggetiden for konsesjonssøknadene. Liggetid er betegnelsen på den tiden som går uten at det gjøres noe med sakene.

Det kanskje enkleste tiltaket vil være å pålegge NVE å ordne rekkefølgen i køen av konsesjonssøknader ut fra prosjektenes samfunnsmessige betydning, f.eks. etter kriterier knyttet til prosjektstørrelse og generell betydning for energipolitiske mål.

Ledetiden kan reduseres ytterligere ved å *justere prosessen* på følgende områder:

- Tilpasse KU-programmet til det enkelte prosjektet. Det er ikke alle undersøkelser i veilederen for KU-programmet som er relevante for alle saker.
- Raskere godkjenning av KU-programmet fra NVE. Vi har inntrykk av at tidsfristen ofte blir utsatt, noe som trolig kommer av få ressurser og/eller mangelfull prioritering hos NVE.
- Tiltakshaver forslår vilkår og manøvreringsreglement i konsesjonssøknaden. For utbyggere med lang erfaring med utbygging av stor vannkraft, kan NVE nøye seg med å vurdere og godkjenne et forslag i stedet for selv å utarbeide vilkår og manøvreringsreglement.

Vi foreslår at det for alle O/U-prosjekter og prosjekter opp til 200 GWh ny energi fattes endelig vedtak i NVE. Det tilsvarer det som er vanlig for landvindsaker i dag. Ved eventuelle klager forutsettes det endelig behandling i OED.

Vi anslår at disse tiltakene samlet kan redusere ledetiden i konsesjonsfasen med 1,5-2 år.

Dersom også liggetiden for sakene reduseres, bør det være mulig å redusere konsesjonsfasen med ytterligere 1 til 2 år.

#### Behandling i OED kan delvis gjennomføres parallelt med behandling i NVE

Uansett om NVE får anledning til å fatte endelig vedtak eller ikke, foreslås det at OED deltar på befaring og folkemøter i regi av NVE som observatør. I dag gjennomfører NVE og OED hver sine befaringer og folkemøter, og OED starter sin prosess *etter* at NVE har avsluttet sin saksbehandling. OEDs befaring og høring bør erstattes med en konsultasjonsprosess med andre departement, kommuner og andre innsigelsesmyndigheter.

Ledetiden på 18-24 måneder kan bortfalle i sin helhet i sakene NVE vedtar, hvis vedtaket ikke blir påklaget. I saker som blir påklaget, vurderes det at ledetiden kan reduseres med minimum 6 måneder hvis OED kun er klageinstans og det ikke er nødvendig med full saksbehandling.

#### Planlegging / kontrahering / bygging kan starte før endelig konsesjon er gitt

Utbyggere av stor vannkraft starter normalt ikke detaljprosjektering før endelig konsesjon er gitt. Det er imidlertid fullt mulig å starte dette arbeidet tidligere. Hvis utbygger vet når beslutningen blir tatt, kan de starte forhandlinger med leverandører, ettersom de kan ta tydeligere forbehold, og begge parter vet når avtalen blir bekreftet eller avkreftet. Det er anslått at ledetiden på utbyggers hånd kan reduseres med 1-2 år ved å igangsette detaljprosjekteringen tidligere.

Når det er risiko for at konsesjon ikke blir gitt eller at den blir justert, påføres utbygger et tap. På den annen side vil nedkorting av ledetiden øke nåverdien i prosjektet, slik at dette bør være en akseptabel risiko for utbyggerne.

\* \* \*

Hvis vi ikke lykkes å redusere ledetidene gjennom disse grepene kan det blir nødvendig å innføre rikspolitiske retningslinjer for utbygging av stor vannkraft. Å innføre rikspolitiske retningslinjer innebærer for eksempel at utbygging av alle eller utvalgte vannkraftprosjekter styres fra staten med utvidede fullmakter slik at for eksempel saksbehandlingen kan prioriteres på alle nivåer; stat, fylke og kommuner. Det kan også gjelde for O/U-prosjekter i vassdrag som er allerede er regulert og for ny småkraft.

Energilovgivningen vil i så fall gis forrang over plan- og bygningsloven og annet lovverk i angjeldende saker. Å innføre rikspolitiske retningslinjer innebærer at NVEs myndighet til å styre saksbehandlingen styrkes, og at tidsfrister for behandlingen på alle nivå, inkludert hos NVE, skjerpes.

#### **4. Tiltak for å redusere ledetidene for regionalt distribusjonsnett**

Gode konsesjonsprosesser er viktig for nettselskapene. Konsesjonsprosessen inkl. involvering av omverden er viktig for å få til gode prosjekter og for å få aksept for nettanlegg i samfunnet. En konsesjon er også noe som respekteres av andre virksomheter og etater i stor grad. Foreslåtte tiltak er utformet for å redusere ledetidene uten å forringe kvaliteten i disse prosessene.

Det er mulig å forenkle konsesjonsprosessene, særlig ved endringer av eksisterende anlegg med små eksterne konsekvenser, og for oppgradering av trafostasjoner og kabelanlegg. Nedenstående forslag fra de største nettselskapene i landet vil bidra til å redusere ledetidene for utbygging av regionalt distribusjonsnett.

- *Rammekonsesjoner på nettanlegg:* Konsesjoner gis med litt lavere detaljeringsgrad slik at små justeringer kan gjøres innenfor gitt konsesjon. Utvidelse av NVEs forslag på trafostasjoner, og til å gjelde endret teknologi m.m. for jordkabler og luftlinjer. Det vurderes at ledetiden kan reduseres med minst 9 mnd. knyttet til kø og behandlingstid.
- *Fast-track - godt forberedte søknader på enkle prosjekter får raskt saksbehandler:* Nettselskapet innhenter samtykke fra berørte aktører på forhånd og overleverer informasjonen til NVE. NVE godkjenner uten høring dersom saken er tilstrekkelig belyst. Egne saksbehandlere for å unngå kø. Kriterier må være oppfylt for at nettselskapet unngår konsesjonskøen. Det vurderes at køtiden kan fjernes, noe som sparer 6-8 mnd. ledetid.
- *Reduserte utredningskrav,* f.eks. at det ikke er nødvendig å utrede luftlinje ved oppgradering av eksisterende kabelanlegg, og for nettanlegg som finansieres eksternt og der nettkunden er villig til å betale ekstrakostnaden ved kabel for å redusere risiko og ledetid i nettprosjektet. Det er uklart hvor mye tid som kan spares, men støyen knyttet til utbygging av nettanlegg kan bli redusert, noe som reduserer risikoen for klagebehandling som tar mellom 2-36 mnd.
- *Saksgang A gjelder for alle nettanlegg t.o.m. 132 kV:* Melding erstattes med tidlig høring overfor grunneiere, myndigheter og andre interessenter for anlegg > 15 km. Gjennomføres av nettselskapene, NVE utformer krav til nettselskapene på innhold i høring. Utredningsprogrammet ligger i veilederen. Det vil fjerne 1 av 3 klageadganger og dermed redusere ledetiden på 2-36 mnd. i klagebehandling.
- *Utvidet områdekonsesjon for kablet 132 kV nett:* Nettselskapene kan søke områdekonsesjon for bynære strøk i dag, utvides til å gjelde alle områder. Forslag om at også industriområder tas inn i loven på lik linje med bynære strøk. Uenighet i nettselskapene om dette er et godt forslag, slik områdekonsesjon bør gis etter søknad, ikke generelt. Det vurderes at ledetiden kan reduseres med 7-9 mnd for enkle saker og med 12-20 mnd. for lengre kabelanlegg.
- *Raskere og mer transparent klagebehandling hos OED:* Raskere behandling av klager som åpenbart ikke vil føre frem. OED må sette opp en forpliktende framdriftsplan for klagehåndteringen og må gi søker jevnlig status. OED må få mer ressurser til klagebehandlingen. Dagens klageprosesser tar 1-36 mnd. og bør kunne kuttes mye.
- *Fleksibilitet:* Detaljer i en miljø-, transport- og anleggsplan (MTA-plan) er tatt ut av konsesjonsprosessen. Der det er snakk om ekspropriering av områder til rigg og transport under bygging, kan det være hensiktsmessig at MTA-plan inngår i konsesjonssøknaden, inkl. ekspropriasjonssøknad, evt. at disse prosessene kan kjøres parallelt for å holde ledetiden nede.

Nettselskapene kan selv bidra til å redusere unødvendig tidsbruk i konsesjonsprosessene gjennom å:

- Fokusere på å holde tidsfrister gitt i fremdriftsplan med NVE (ny ordning)
- Sende inn gode søknader med godt grunnarbeid overfor interessenter og gjøre gode utredninger. Søke råd internt og eksternt ved behov. Spre kunnskap om god praksis for konsesjonssøknader internt og på tvers av nettselskap.

*Det er behov for å redusere ledetidene for utbygging av fornybar kraftproduksjon og nett. Å tilføre NVE flere ressurser er nødvendig for å korte ned køene og redusere liggetiden for søknader. Ved i tillegg å gjennomføre foreslåtte tiltak er det mulig å redusere ledetidene betydelig.*