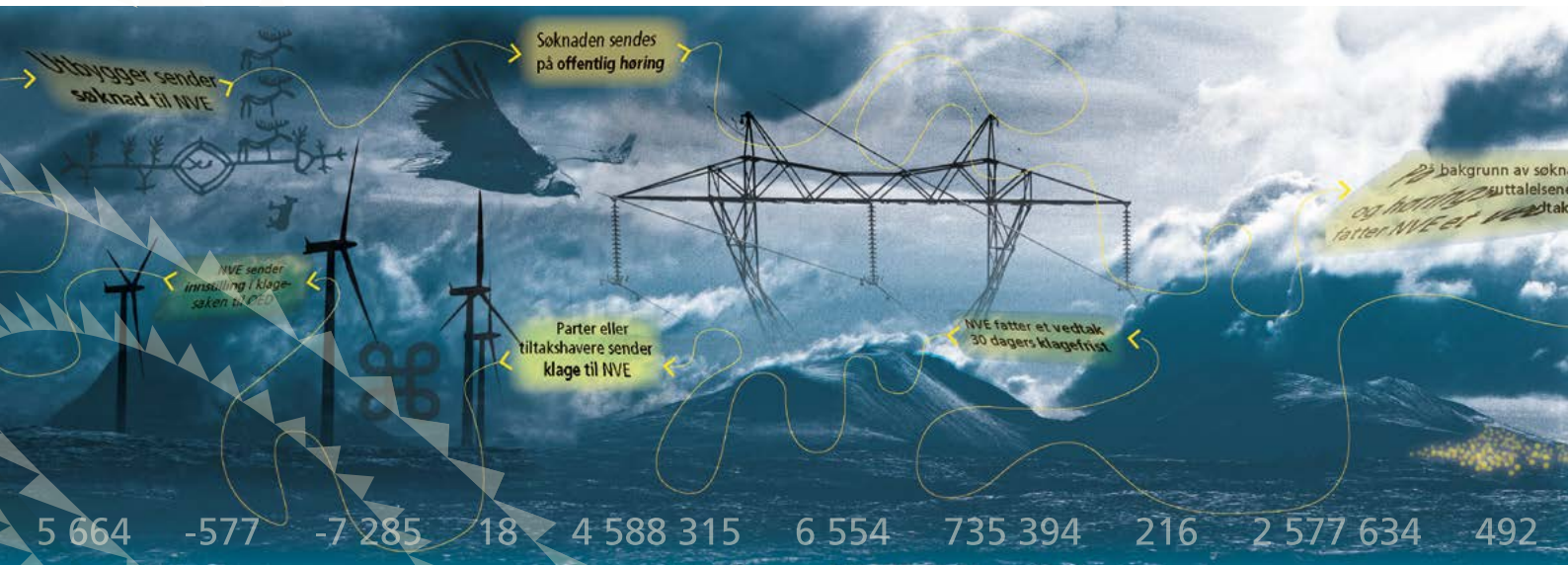




Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi

Dokument 3:5 (2013–2014)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 781 329 17 11

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-261-0

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjons- behandlingen av fornybar energi

Dokument 3:5 (2013–2014)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:5 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi.*

Riksrevisjonen, 14. januar 2014

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	12
4	Departementets oppfølging	12
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	12
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådets svar		19
Vedlegg 3: Rapport		27
	Ordlister og forklaringer	33
1	Innledning	36
2	Metodisk tilnærming	38
3	Revisjonskriterier	42
4	Tidsbruk i konsesjonsprosessen	47
5	Hvilke faktorer kan forklare saksbehandlingstiden i konsesjonsprosessene?	63
6	Styringssignaler i konsesjonsprosessen	88
7	Vurderinger	95
8	Referanseliste	102
Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger		

Olje- og energidepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi

Norge har gjennom EUs fornybardirektiv forpliktet seg til å øke andelen av fornybar energi til 67,5 prosent i 2020. Et viktig virkemiddel for å nå dette målet er innføringen av et felles elsertifikatmarked med Sverige. Sverige og Norge har et felles mål om å bygge ut ny kraftproduksjon med fornybare energikilder som skal utgjøre 26,4 TWh innen 2020. De to landene skal finansiere halvparten av dette hver, uavhengig av i hvilket land denne produksjonen er.

I Innst. 379 L (2010–2011) understreker energi- og miljøkomiteen at regjeringen må legge til rette for at halvparten av den nye energiproduksjonen skal realiseres i Norge. Komiteen peker videre på at det er svært viktig at regjeringen legger forholdene til rette slik at ikke lang saksbehandlingstid hos myndighetene eller manglende kapasitet i kraftnettet gjør at det blir lavere produksjon av elektrisk kraft fra fornybare energikilder enn det markedsforhold ellers tilsier.

Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for at målene for energisektoren blir realisert, og at konsesjonsbehandlingen blir gjennomført i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. I småkraft- og vindkraftsaker har Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) vedtaksmyndighet. Disse sakene kan påklages til Olje- og energidepartementet. I saker om stor vannkraft avgir NVE innstilling til departementet, som har ansvaret for å utarbeide kongelig resolusjon i disse sakene. Vedtak fattes av Kongen i statsråd.

Konsesjonsbehandlingen skal sikre en effektiv og forsvarlig utnyttelse av naturressursene. Konsesjonsbehandlingen skal avveie samfunns- og miljøinteresser mot energimålene, og konsesjon skal gis dersom fordelene overstiger ulempene. Konsesjonsbehandling må samtidig ivareta lovpålagte krav til prosess og faglighet basert på et godt kunnskapsgrunnlag.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Olje- og energidepartementet legger til rette for en effektiv konsesjons- og klagesaksbehandling i vind- og vannkraftsaker som ivaretar målet om økt fornybar energiproduksjon. Effektiv konsesjonsbehandling innebærer at Olje- og energidepartementet og NVE bruker minst mulig tid og ressurser på å behandle søknadene i samsvar med gjeldende regelverk og faglige krav til saksbehandlingen. Undersøkelsen omfatter perioden fra og med 2009 til oktober 2013.

Undersøkelsen viser at konsesjonsbehandlingen og klagesaksbehandlingen tar lang tid. Gjennomsnittlig tid for behandling av småkraftsøknader i NVE er i overkant av tre og et halvt år, og for vindkraftsøknader med konsekvensutredning rundt fem og et halvt år. I store vannkraftsaker med innstilling tar det gjennomsnittlig mer enn sju og et halvt år for saker med konsekvensutredning før vedtak blir fattet ved Kongen i statsråd. En stor andel av sakene blir påklaget (84 prosent av vindkraftsakene og en tredel av småkraftsakene), noe som forlenger gjennomsnittlig saksbehandlingstid med to år.

Rapporten ble forelagt Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet ved brev av 6. september 2013. Olje- og energidepartementet har gitt kommentarer til rapporten i brev av 4. oktober 2013, mens Miljøverndepartementet har avgitt sine

kommentarer i brev av 15. oktober 2013. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Olje- og energidepartementet 31. oktober 2013 og statsrådets svar 19. november 2013 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Behov for å gjøre de overordnede styringssignalene tydeligere og å forbedre styringsverktøyene.
- Rutiner for tidlig avslag av saker kan utnyttes bedre.
- Økt saksbehandlingskapasitet bidrar positivt, men det har vært en økning i antall saker som ligger til behandling hos konsesjonsmyndighetene.
- Manglende avklaring av utredningskrav reduserer effektiviteten i saksbehandlingen.
- Konfliktreducerende tiltak kan utnyttes bedre.
- Manglende nettkapasitet forsinket saksbehandling og realisering av kraft-konsesjonene.

2 Riksrevisjonens merknader

Saksbehandlingstiden for vannkraft- og vindkraftsaker er fortsatt lang. Det er registrert at antall saker som har kommet til behandling, har vært økende fram til 2012. Over halvparten av sakene som er ferdigbehandlet, har ligget over et halvt år i kø før de har blitt sendt på høring av NVE og/eller behandlet i Olje- og energidepartementet.

Undersøkelsen viser flere faktorer som kan forklare den lange saksbehandlingstiden, blant annet overordnet styring, rutiner i saksbehandlingen, sentrale utredningskrav og tiltak for å redusere konfliktnivået. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det mulig å iverksette tiltak for å effektivisere saksbehandlingen.

2.1 Behov for å gjøre de overordnede styringssignalene tydeligere og å forbedre styringsverktøyene

Olje- og energidepartementet skal med sin styring og oppfølging legge til rette for forutsigbare og effektive konsesjonsprosesser.

Det er ikke avklart hvor mye ny fornybar energiproduksjon konsesjonsmyndighetene skal legge til rette for. Verken gjennom handlingsplaner eller andre styringsdokumenter er det konkretisert hvordan produksjonen av ny fornybar energi skal bidra til å sikre at fornybarmålet på 67,5 prosent innen 2020 blir nådd. I motsetning til energimyndighetene i Sverige, har Olje- og energidepartementet ikke konkretisert hvor stor andel av elsertifikatene – på i alt 26,4 TWh innen 2020 – som myndighetene skal legge til rette for gjennom nye konsesjoner i Norge. Det er heller ikke konkretisert hvilken type utbygging konsesjonsmyndighetene skal stimulere til i Norge.

Det framstår som lite forutsigbart for tiltakshavere, berørte aktører og andre myndighetsorganer hvordan fornybarmålene skal avveies mot andre samfunns- og miljøinteresser i konsesjonsbehandlingen. Uklarhetene gjelder særlig småkraft- og

vindkraftutbyggingen i Norge, da verneplanene og samlet plan for vassdrag legger rammer for utbygging av stor vannkraft.

De nasjonale retningslinjene for småkraft og vindkraft beskriver hvordan ulike forhold skal utredes og beskrives i regionale planer og konsesjonssøknader, men gir ikke tydelige signaler om hvordan de skal vektlegges. Det er utarbeidet få regionale planer for vindkraft og småkraft. De som er utarbeidet, fungerer i liten grad som styringsverktøy for å avklare hvor vindkraft- og småkraftutbyggingen skal være, og hvordan utbyggingen skal avveies i forhold til andre interesser. Direktoratet for Naturforvaltning, Riksantikvaren, Reindriftsforvaltningen og Forsvaret utarbeider konfliktvurderinger for vindkraft, men konfliktvurderingene bidrar i begrenset grad til å avklare hvordan interesser skal avveies i hver enkelt sak. Olje- og energidepartementet behandlet få klager i perioden 2009–2011, noe som heller ikke bidro til prinsipielle avklaringer.

Manglende avklaring av hva som er ambisjonsnivået for fornybar energiproduksjon i Norge, og hvordan myndighetene skal legge til rette for å realisere dette, skaper rom for prinsipielle diskusjoner i hver enkelt konsesjonssak. Manglende avklaring av hvordan energibehov skal avveies mot andre samfunnsinteresser gir også et stort rom for vanskelige skjønnsvurderinger, noe som kan bidra til høyere konfliktnivå og større klageomfang. Manglende styringssignaler kan også føre til flere urealistiske konsesjonssaker, noe som kan oppta unødvendige ressurser hos tiltakshavere og i forvaltningen.

Manglende kunnskap om utbyggingenes konsekvenser for blant annet kulturminner, reindrift og biologisk mangfold øker kravet til utredninger og tilleggsutredninger som tiltakshaver skal gjennomføre. Det er imidlertid uenigheter om hva det er rimelig å kreve at tiltakshaver skal utrede. Det er gjort en innsats for å styrke denne kunnskapen gjennom forskning og undersøkelser, men det er fortsatt sentrale kunnskapshull. Riksrevisjonen understreker at målrettede tiltak for å styrke forskningen og kartleggingen, og å gjøre eksisterende kunnskap fra forskning og undersøkelser mer tilgjengelig, kan bidra til å effektivisere konsesjonsbehandlingen.

Olje- og energidepartementet peker på at det er i strid med prinsippene for elsertifikatmarkedet å definere hvor stor del av fornybarproduksjonen som skal realiseres i Norge. Dette er Riksrevisjonen enig i, men det er etter Riksrevisjonens vurdering både mulig og ønskelig å definere hvor mye fornybar energiproduksjon det skal *legges til rette for*, slik det er gjort i Sverige. Videre er det behov for å utvikle styringsverktøyene for å avklare bedre *hvordan* myndighetene kan legge til rette for å realisere disse fornybarmålene. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette en forutsetning for å sikre effektive konsesjonsprosesser og samtidig ivareta energi- og miljøkomiteens forventning om at myndighetene skal legge til rette for at halvparten av kraftutbyggingen med elsertifikater skal realiseres i Norge.

2.2 Rutiner for tidlig avslag av saker kan utnyttes bedre

NVE har utarbeidet rutiner for intern prioritering i konsesjonsbehandlingen, og for tidlig avslag i småkraftsaker.

Ifølge NVE er det nå en større andel urealistiske søknader, noe som vil føre til at tilslagsprosenten vil bli lavere. Undersøkelsen viser imidlertid at et lite antall småkraftsøknader er avslått uten høring, men dette har bidratt til å redusere NVEs gjennomsnittlige saksbehandlingstid. På denne måten kan forvaltningen legge mer innsats i å ferdigbehandle realistiske konsesjonssøknader. NVE har i undersøkelsesperioden avslått bare to vindkraftsøknader uten høring. NVE har imidlertid ikke etablerte

rutiner for tidlig avslag av det som anses som åpenbart urealistiske vindkraftsøknader. I stedet anmoder NVE tiltakshavere om å trekke urealistiske vindkraftprosjekter. Bare rundt 15 prosent av vindkraftsakene som har kommet til behandling, er trukket av tiltakshaver.

Etter Riksrevisjonens vurdering burde Olje- og energidepartementet ha fastsatt overordnede kriterier for å gjøre det tydeligere hva som skal ligge til grunn for å kunne gi tidlig avslag, for eksempel for søknader lokalisert til områder der det ikke er tilstrekkelig nettkapasitet og ikke planer om å utbedre dette, i verneområder og vernede vassdrag, i områder med viktige rødlisteforekomster eller i områder som er spesielt verdifulle for samisk reindrift. Dersom departementet bidrar med en slik klargjøring, kan det gi større tyngde til NVE når de gir slike signaler til tiltakshavere. Dette kan i neste omgang bidra til å redusere omfanget av urealistiske konsesjonssøknader. Det er samtidig mulig å effektivisere konsesjonsbehandlingen i NVE ved å bruke ordningen med tidlig avslag mer aktivt i småkraftsaker, og å avklare muligheten for tidlig avslag i vindkraftsaker.

2.3 Økt saksbehandlingskapasitet bidrar positivt, men det har vært en økning i antall saker som ligger til behandling hos konsesjonsmyndighetene

I takt med den økende saksmengden, har NVE i perioden 2005 til 2012 mer enn fordoblet antall saksbehandlere til slike saker. Det er først i 2012 at den økte saksbehandlingskapasiteten i NVE har ført til flere behandlede saker. Samtidig som NVE har behandlet flere saker, har også Olje- og energidepartementet fått flere klagesaker og store vannkraftsaker til behandling. I 2010 og 2011 ble det behandlet ferdig svært få saker i departementet. I 2012 har imidlertid departementet hatt en sterk økning i antall ferdigbehandlede saker.

Departementet og NVE har ikke økt antall ferdigbehandlede saker i samme omfang som det økte tilfanget, noe som har ført til at køen av ubehandlede saker har vokst. Samtidig har den totale saksbehandlingstiden både i NVE og Olje- og energidepartementet økt. Per juni 2013 er 365 av 696 småkraftsaker i kø hos NVE. Det er samtidig 106 vindkraftsaker som ligger til behandling i NVE.

Riksrevisjonen bemerker at det har vært grunn til å forvente at elsertifikatorordningen ville øke saksmengden. Det er positivt at det er iverksatt tiltak for å styrke NVEs saksbehandlingskapasitet. Departementet har imidlertid ikke styrket sin egen saksbehandlingskapasitet på området i tråd med det forventede behovet i denne perioden. Riksrevisjonen understreker at det er nødvendig å opprettholde tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet for å kunne sluttbehandle konsesjonssaker som kan bli omfattet av sertifikatordningen innen konsesjonsmyndighetenes tidsfrist i 2017.

Vassdragsreguleringsloven medfører en omfattende saksbehandling, og sakene må vedtas av Kongen i statsråd. Det kan etter Riksrevisjonens vurdering være grunn til å vurdere mulighetene for en forenkling av saksbehandlingsprosessene for de minste vannkraftsakene med regulering.

2.4 Manglende avklaring av utredningskrav reduserer effektiviteten i saksbehandlingen

Konsesjoner blir gitt etter energiloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Annet sektorlovverk stiller også krav til hva som skal utredes, og til hvordan andre sektorinteresser skal avveies i konsesjonsvedtakene. Dersom utredninger ikke er i tråd med fastsatte krav, kan det føre til tilleggsutredninger og påfølgende planendringer. Når det er uenighet om kunnskapsgrunnlaget, kan det også føre til klager og innsigelser.

Utredningskravene og konsesjonsprosessene er endret som følge av at det i 2009 ble iverksatt endringer i plan- og bygningsloven og innført en ny lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Undersøkelsen viser at de nasjonale retningslinjene for småkraft og vindkraft ikke er oppdatert i samsvar med de nye lovbestemmelsene.

Det mangler avklaring for en rekke utredningskrav etter plan- og bygningsloven, kulturminneloven, naturmangfoldloven og vanddirektivet:

- samlet belastning etter EUs direktiv om konsekvensutredning og naturmangfoldloven
- kunnskap om kulturminner som skal ligge til grunn for konsesjonsvedtaket
- konkretisering av utbyggingsløsningene, spesielt for vindkraftsaker
- beskrivelse og utredning av alternative utbyggingsløsninger for småkraft og vindkraft

Tydelig definerte og avklarte utredningskrav er nødvendige for å kunne sikre effektive og faglig forsvarlige konsesjonsprosesser. Uklarheter gjør det blant annet utfordrende å påse at meldinger, utredninger og konsesjonssøknader er i tråd med lovpålagte krav. Undersøkelsen viser at kvalitetssikringen i NVE kan være utilstrekkelig. Dette kan i sin tur føre til at det blir tidkrevende høringsrunder og krav om tilleggsutredninger.

Det gjenstår et viktig arbeid med å presisere hvordan utredningskravene skal håndteres i konsesjonsbehandlingen. De berørte departementene må etter Riksrevisjonens mening gi nødvendig prioritet til dette arbeidet.

2.5 Konfliktreducerende tiltak kan utnyttes bedre

ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter stiller krav om at myndighetene i konsesjonsprosessen skal konsultere samiske næringsutøvere og Sametinget om samiske hensyn. Det er imidlertid uenighet mellom Sametinget og NVE om praktiseringen av konsultasjonsavtalen, noe som har påvirket Sametingets bruk av dette virkemiddelet.

Offentlige aktører kan fremme innsigelse dersom et tiltak truer regionale eller nasjonale interesser. Det er uklart når fylkesmennene og fylkeskommunene skal fremme innsigelse, fraråde konsesjon eller klage om de mener en konsesjonssak er i strid med regionale eller nasjonale interesser. Det er derfor ulikt hvordan innsigelsesinstituttet blir praktisert for likeartede saker.

Konsultasjon og innsigelser er sentrale konfliktreducerende tiltak dersom det fører til enighet i enkeltsaker. Olje- og energidepartementet bør etter Riksrevisjonens vurdering avklare hvordan disse virkemidlene skal praktiseres for å være i samsvar med gjeldende regelverk og folkerettslige prinsipper.

En god og tidlig dialog mellom tiltakshaver, berørte aktører og offentlige myndigheter kan bidra til at utformingene av utbyggingsløsningene er mer realistiske. Videre kan tidlig dialog også bidra til at søknaden og utredningen bygger på tilgjengelig kunnskap og eventuell ny beslutningsrelevant kunnskap. Dette kan minimere behovet for planendringer og tilleggsutredninger. Undersøkelsen viser imidlertid at den tidlige dialogen kan være mangelfull. Konsesjonsmyndighetene bør, etter Riksrevisjonens vurdering, vurdere å innføre rutiner som sikrer god dialog med tiltakshaver, berørte aktører og kommunale, regionale og andre relevante offentlige aktører før arbeidet med utredninger og søknad starter. Det kan også være hensiktsmessig å stille krav om tidlig befarings dersom særskilte hensyn tilsier dette.

2.6 Manglende nettkapasitet forsinket saksbehandling og realisering av kraftkonesjonene

Energi- og miljøkomiteen har uttrykt forventninger om at nett ikke skal forsinke konsesjonsprosesser og hindre realisering av konsesjoner. Manglende nettkapasitet har imidlertid bidratt til at konsesjonsprosesser tar lengre tid, og til at konsesjoner som er gitt ikke blir realisert. Det er i noen regioner et etterslep av utbygging av sentral- og regionalnett som er nødvendig for å ivareta forsyningssikkerhet for elektrisk kraft. NVE nedprioriterer saksbehandling av kraftkonesjonssøknader i områder uten nettkapasitet, eller starter parallelle konsesjonsprosesser for nett og kraft. Dette innebærer at det tar lengre tid å ferdigbehandle konsesjonssøknader i slike områder.

Manglende strategier for kraftproduksjonen gjør det vanskelig å samordne satsingen med nettutviklingsplaner. Det vurderes derfor som positivt at NVE samordner konsesjonsbehandlingen av nett og kraftproduksjon, og at det er lagt til rette for økt utbygging av nettkapasitet.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Olje- og energidepartementet

- vurderer å utarbeide en helhetlig strategi som sikrer samordnet satsing på fornybar energiproduksjon og en effektiv bruk av styringsverktøy
- oppdaterer og bearbeider retningslinjene for vindkraft og småkraft for å gi omforente utredningskrav og tydelig metodikk for utredningene
- tar initiativ til å videreutvikle rutiner for å sikre effektive konsesjonsprosesser
- vurderer behovet for å styrke konfliktreduserende tiltak i konsesjonsprosessen

4 Departementets oppfølging

Statsråden understreker at konsesjonsbehandling er tidkrevende, viser til at mye av tidsbruken skyldes lovpålagte krav til utredninger, høringer og øvrig saksbehandling, og at det er store interessenemotsetninger som krever grundige demokratiske prosesser og politiske vurderinger. Innføringen av et felles elsertifikatmarked med Sverige har ført til en kraftig økning i antall søknader om nye energitiltak, og dette er møtt med en betydelig styrking av kapasiteten i konsesjonsbehandlingen.

Det vises til at regjeringen vil øke den fornybare produksjonen i Norge, og at det i den forbindelse skal vurderes hvordan konsesjonsbehandlingen kan effektiviseres for å redusere den samlede saksbehandlingstiden samtidig som samfunnshensyn ivaretas. Riksrevisjonens undersøkelse gir, ifølge statsråden, en bred vurdering av myndighetenes arbeid, og rapportens vurderinger og anbefalinger peker på relevante spørsmål og mulige forbedringspotensial. Rapporten vil inngå i departementets arbeid med å effektivisere konsesjonsbehandlingen.

Norge og Sverige har et felles produksjonsmål på 26,4 TWh i 2020 gjennom elsertifikatordningen, uavhengig av i hvilket land produksjonen blir bygget. Statsråden viser til at Norge og Sverige er ansvarlige for å finansiere halvparten av produksjonen hver, og at det er en teknologinøytral, markedsbasert støtteordning som skal stimulere til utbygging av de mest lønnsomme prosjektene. Energimyndighetene gir konsesjoner

og setter rammevilkår, mens investorene fatter beslutninger om hva som skal bygges. Departementet presiserer at det dreier seg om et felles produksjonsmål, og at Sverige ikke har noe eget måltall for hvor mye produksjon de skal legge til rette for gjennom nye konsesjoner.

Det vises til premisser for det felles markedet beskrevet i Innst. 379 L (2010–2011), blant annet at produksjonen blir påvirket av konsesjonspolitikken, tilgang på overføringsnett, utbyggingskostnader, kostnader ved nettilknytning og prisforventninger. Her heter det videre at utforming av den generelle energipolitikken som påvirker utbyggingstakten, vil være opp til det enkelte land.

Med utgangspunkt i det felles elsertifikatmarkedet har ikke departementet definert nærmere hvor mye fornybar energiproduksjon det skal legges til rette for i Norge, men statsråden framholder at utviklingen i konsesjonsbehandlingen følges kontinuerlig, og viser til at det blir en gjennomgang av elsertifikatordningen innen utgangen av 2015. Departementet har blant annet bedt NVE vurdere om det er tilstrekkelig tilgang på realiserbare prosjekter i Norge og Sverige for at produksjonsmålet for ordningen kan bli nådd.

Statsråden mener at det er gitt tilstrekkelige styringssignaler for hvordan det skal legges til rette for å nå målene, blant annet gjennom Meld. St. 14 (2011–2012) *Om utbygging av strømmettet*, de årlige budsjettproposisjonene og særskilt i kapittel 9 i Prop. 1 S (2012–2013) om *status for energipolitikken. Rapport fra energiutvalget* (NOU 2012:9), og NVEs årlige tildelingsbrev.

Departementet viser til at det er et svært begrenset rettslig grunnlag for å avslå søknader på et tidlig stadium, dersom tiltakshaver ikke trekker meldingen eller søknaden. Det er bare søknader etter vannressursloven som kan avslås uten videre dersom vassdraget er vernet eller underlagt samlet planlegging; i saker etter energiloven og vassdragsreguleringsloven er det ikke tilsvarende hjemmel. Etter forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak grunnis. En begrunnelse blir mangelfull uten en form for realitetsbehandling. Departementet ser det derfor ikke som hensiktsmessig å følge opp Riksrevisjonens anbefaling om å fastsette rutiner for tidlig avslag. Det krever ifølge statsråden i så fall at det først gjennomføres en lovendring og fastsettes objektive og ikke-diskriminerende kriterier for tidlig avslag. Departementet vil vurdere om det er hensiktsmessig å tydeliggjøre hvilke kriterier som skal legges til grunn for prioritering i konsesjonsbehandlingen, ut over de signalene NVE allerede har gitt.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det er nødvendig å opprettholde tilstrekkelig saksbehandlingsskapasitet for å kunne sluttbehandle konsesjonssaker som kan bli omfattet av elsertifikatordningen innen konsesjonsmyndighetenes tidsfrist i 2017. Det konstateres også at større prosjekter forventes å trenge konsesjon innen utløpet av 2016 for å rekke fristen i 2020.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet vurderer mulighetene for å forenkle saksbehandlingsprosessene for de minste vannkraftsakene med regulering. Departementet er i gang med å se på konsekvensene av å delegerer myndighet til NVE for slike saker, og hvilke endringer som eventuelt må gjøres i vassdrags-reguleringsloven.

Undersøkelsen påpeker manglende avklaring av utredningskrav etter plan- og bygningsloven, kulturminneloven, naturmangfoldloven og vanndirektivet. Departementet vil vurdere om NVE bør stille enda mer detaljerte utredningskrav, og se på hva som kan gjøres for bedre veiledning og forslag til metoder for hvordan temaene skal utredes.

Når det gjelder konsultasjoner, viser statsråden til det pågående arbeidet med oppfølging av Samerettsutvalg II, med forslag til en egen lov om konsultasjon og saksbehandling. Erfaringene og praktiseringen av konsultasjoner i energisaker vil bli gjennomgått i lys av dette arbeidet for å komme fram til omforente løsninger som både ivaretar folkerettslige krav til konsultasjon og ønsket om effektive prosesser.

Departementet vil sørge for at rutinene som foreligger for innsigelser skal gjøres bedre kjent og følges.

Statsråden støtter forslaget om tidlig dialog, og viser til at dette til en viss grad kan bidra til å forhindre at konflikter oppstår. Det er ifølge departementet ikke energi-myndighetenes oppgave å stille krav til dialog mellom ulike private parter, men det bør legges til rette for slik dialog i veiledere og retningslinjer.

Når det gjelder behovet for samordning av nettkapasitet og kraftutbygging, viser departementet til at det blir gjort grundige vurderinger av hva som antas å komme av ny produksjon i de regionale kraftsystemutredningene, og at dette danner grunnlaget for nettselskapenes planer for utvikling av nett.

Statsråden understreker at tiltak som er gjennomført de siste årene for å effektivisere konsesjonsbehandlingen allerede har gitt resultater, og viser til at det har vært en økning i endelige tillatelser fra i alt 1,3 TWh i 2010 til 4,8 TWh per 1. oktober 2013.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen er positiv til at statsråden arbeider med å effektivisere konsesjonsbehandlingen av fornybar energi. Dette er viktig for å redusere ressursbruken i forvaltningen og hos andre aktører, og for å følge opp Stortingets forventning om å legge til rette for at halvparten av konsesjonene i elsertifikatmarkedet kan realiseres i Norge, jf. Innst. 379 L (2010–2011).

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil vurdere tiltak som kan gjøre utredningskravene klarere. Det er etter Riksrevisjonens vurdering viktig at kravene blir omforente og i samsvar med gjeldende lovverk. Dette kan skape bedre forutsigbarhet og likebehandling.

Riksrevisjonen merker seg også at statsråden vil følge utviklingen i konsesjonsbehandlingen og legge til rette for at produksjonsmålet for elsertifikatordningen kan bli nådd. Sammen med tiltak som kan redusere konflikter om kraftprosjekter, kan dette bidra til at det oppnås mer effektive konsesjonsprosesser for fornybar energi.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 12. desember 2013

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Bjørg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Kristine Lien Skog 22241221
Vår dato Vår referanse
31.10.2013 2012/01464-67
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

Statsråd Tord Lien

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2013-2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi.*

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet ved vårt brev 6. september 2013, og på Olje- og energidepartementets svar 4. oktober, og Miljøverndepartementets svar 15. oktober.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 19. november 2013.

For riksrevisorkollegiet,


Jørgen Kosmo
riksrevisor

Vedlegg 2

Statsrådets svar



**DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT**
Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref
12/568-

Dato
19.11.2013

Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 31. oktober 2013 og vedlagte "*dokument 3:X (2013 - 2014) Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi og Riksrevisjonens merknader.*" Riksrevisjonen har bedt meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

I dokumentet peker Riksrevisjonen på at saksbehandlingstiden for vannkraft- og vindkraftsaker fortsatt er lang. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det mulig å iverksette tiltak for å effektivisere saksbehandlingen. Nedenfor kommenterer jeg de hovedfunn Riksrevisjonen har trukket frem i dokumentet.

I store trekk finner jeg Riksrevisjonens undersøkelse nyttig. Undersøkelsen viser god forståelse for kompleksiteten i konsesjonssystemet i energi- og vassdragssektoren. Jeg mener også rapportens vurderinger og anbefalinger peker på relevante spørsmål i konsesjonsprosessen.

Konsesjonsbehandling er tidkrevende. Mye av tidsbruken skyldes imidlertid en rekke lovbestemte, ufravikelige krav til utredning, høring og saksbehandling for øvrig. Noe av tidsbruken i konsesjonsbehandlingen kan også forklares med at bygging av energianlegg medfører store interessekonflikter. Dette krever grundige demokratiske prosesser og politiske vurderinger. I tillegg har mål om økt fornybar energiproduksjon og innføring av et felles el-sertifikatmarked med Sverige, medført en kraftig økning i antall søknader om nye energitiltak. Denne økningen har vært møtt med en betydelige styrking av kapasiteten i konsesjonsbehandlingen de siste årene.

Regjeringen vil øke den fornybare kraftproduksjonen i Norge. Vi ønsker å redusere samlet konsesjonsbehandlingstid – og skal i den forbindelse vurdere hvordan vi kan effektivisere konsesjonsbehandlingen. Samtidig er vi opptatt av at samfunnshensyn skal ivaretas gjennom konsesjonsbehandlingen.

Den forvaltningsrevisjon Riksrevisjonen har gjennomført innebærer en bred vurdering av myndighetenes arbeid, og peker på mulig forbedringspotensial. Rapporten vil inngå i myndighetenes videre arbeid med forenkling og effektivisering. Jeg har imidlertid noen merknader til hva som er undersøkt, samt til enkelte av Riksrevisjonens funn. I det følgende redegjør jeg også for hvordan departementet akter å følge opp anbefalingene.

2.1. Ad anbefaling om å gjøre de overordnede styringssignalene tydeligere og å forbedre styringsverktøyene

Riksrevisjonen peker Dok:3 på at det ikke er avklart hvor mye ny fornybar energiproduksjon konsesjonsmyndighetene i Norge skal legge til rette for gjennom nye konsesjoner, i motsetning til energimyndighetene i Sverige. Departementet vil presisere at Sverige ikke har et måltall for hvor mye produksjon de skal legge til rette for gjennom nye konsesjoner. Den svenske regjeringen vedtok i 2010 et nasjonalt produksjonsmål for 2020. I dag har Sverige og Norge et felles produksjonsmål gjennom elsertifikatorordningen. Riksrevisjonen sier det heller ikke er konkretisert hvilken type utbygging konsesjonsmyndighetene skal stimulere til i Norge. Riksrevisjonen anbefaler at norske myndigheter definerer hvor mye fornybar energiproduksjon det skal legges til rette for, slik det er gjort i Sverige. Videre peker Riksrevisjonen på at det er behov for å utvikle styringsverktøyene for å avklare bedre hvordan myndighetene kan legge til rette for å realisere disse fornybarmålene.

Departementet påpeker at Norge og Sverige gjennom elsertifikatorordningen har inngått en avtale om en felles satsing på fornybar kraftproduksjon frem mot 2020, jf. Prop. 5 S. (2011-2012). Norge og Sverige har et felles produksjonsmål på 26,4 TWh i 2020, uavhengig av i hvilket land produksjonen blir bygget. Norge og Sverige er hver ansvarlig for å finansiere halvparten av produksjonen.

Departementet viser til at elsertifikatorordningen er en teknologinøytral, markedsbasert støtteordning som er designet for å stimulere til utbygging av de mest lønnsomme, konsesjonsgitte prosjektene. Energimyndighetene gir konsesjoner og setter rammevilkår, men det er investorene som fatter beslutninger om hva som skal bygges. Departementet viser her til Innst. 379 L (2010-2011) "Premisser for et felles marked":

"Finansieringsforpliktelsen som er satt for Norge, påvirker ikke hvordan produksjonsøkningen fordeler seg mellom Sverige og Norge. Hvor stor faktisk økning av fornybar produksjon det blir i hvert land avhenger av faktorer som konsesjonspolitikken, tilgangen på overføringsnett, utbyggingskostnader, kostnader ved nettilknytning og prisforventninger. Men departementet viser til at utforming av den generelle energipolitikken som påvirker utbyggingstakten, vil være opp til det enkelte land. Det er lagt opp til at landene skal orientere hverandre ved endringer i generelle rammebetingelser som kan påvirke konkurranseforholdet vesentlig."

Med dette utgangspunkt har det ikke vært aktuelt for departementet å definere nærmere hvor mye fornybar energiproduksjon det skal legges til rette for i Norge, men utviklingen i konsesjonsbehandlingen følges kontinuerlig. Innen utgangen av 2015 skal det gjennomføres en kontrollstasjon for elsertifikatorordningen. Som underlag til kontrollstasjonen har OED blant annet bedt NVE vurdere om det er tilstrekkelig tilgang på realiserbare prosjekter i Norge og Sverige, slik at det ligger til rette for at produksjonsmålet for ordningen kan bli nådd.

Riksrevisjonen etter spør tydeligere styringssignaler fra departementet der det beskrives hvordan det skal legges til rette for nå målene. Olje- og energidepartementet har redegjort for hvordan departementet legger til rette for å nå de energipolitiske målene i en rekke styringsdokumenter de siste årene, blant annet St. meld. 14 (2011-2012) *"om utbygging av strømmettet"*, de årlige budsjettproposisjonene og særskilt i kapittel 9 i Prop. 1. S (2012-2013) om *"Status for energipolitikken. Rapporten fra Energiutvalet (NOU 2012: 9)"*, NVEs årlige tildelingsbrev mv. Departementet mener dette har vært tilstrekkelige styringssignaler.

2.2. Ad anbefaling om tidlig avslag av saker

Olje og energidepartementet merker seg at Riksrevisjonen etterlyser tydeligere kriterier for å definere et prosjekt som urealistisk på et tidlig stadium, og at en tydeliggjøring kunne gi flere tidlige avslag. Det er et svært begrenset rettslig grunnlag for å avslå konsesjonssøknader på et tidlig stadium, dersom tiltakshaver ikke selv trekker en melding eller en søknad. Etter gjeldende regelverk er det bare søknader etter vannressursloven som kan avslås uten videre dersom vassdraget enten er vernet eller underlagt samlet planlegging. (vannressursloven § 22 første ledd og § 35 første ledd nr. 9). I saker etter energiloven og vassdragsreguleringsloven finnes ikke tilsvarende lovhjemmel. Etter forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak grunnlegges. En begrunnelse blir i det store og hele mangelfull uten en form for realitetsbehandling.

Departementet mener derfor at tidlige avslag kan være i strid med gjeldende lovverk. Det er etter gjeldende rett heller ikke adgang til å nekte å fastsette konsekvensutredningsprogram på bakgrunn av en melding. Olje- og energidepartementet kan av den grunn ikke se det hensiktsmessig å følge opp anbefalingen om å fastsette rutiner for tidlig avslag. Anbefalingen krever at det i så fall først gjennomføres en lovendring. I tillegg må objektive og ikke-diskriminerende kriterier for tidlig avslag i tilfelle fastsettes. Bruk av manglende nettkapasitet som avslagsgrunn kan etter min vurdering ikke brukes som grunn til avslag. Nettet er kontinuerlig under utvikling, og nettsituasjonen dermed ikke er statisk. Bestemmelsen om tilknytningsplikt i energiloven § 3-4 gir alle samfunnsøkonomisk rasjonelle produksjonsprosjekt rett til å bli tilknyttet nettet. Dersom det ikke er driftsmessig forsvarlig å tilknytte produksjonsprosjektet til eksisterende nett, plikter berørte nettkonsesjonærer uten ugrunnet opphold å utrede, omsøke og gjennomføre investeringer i sine nett for å muliggjøre tilknytning. I tillegg synes denne avslagsgrunnen å være problematisk holdt opp mot Norges forpliktelser etter EØS-avtalen hva gjelder produsenters rett til markedsadgang og nettilknytning.

Departementet vil vurdere om det er hensiktsmessig å tydeliggjøre hvilke kriterier som skal legges til grunn for prioritering i konsesjonsbehandlingen, utover de signaler NVE allerede har gitt.

2.3. Om anbefalinger knyttet til saksbehandlingskapasitet

Riksrevisjonen peker på at det er nødvendig å opprettholde tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet for å kunne sluttbehandle konsesjonsaker som kan bli omfattet av sertifikatordningen innen konsesjonsmyndighetenes tidsfrist i 2017. Departementet sier seg enig i Riksrevisjonens vurdering, og vil sikre at tempoet i konsesjonsbehandlingen opprettholdes frem mot 2017. Departementet vil påpeke at det er forskjell i byggetid mellom de ulike teknologiene, og at større prosjekter forventes å trenge konsesjon innen utløpet av 2016 for å rekke fristen i 2020.

Riksrevisjonen anbefaler også Olje- og energidepartementet å vurdere mulighetene for en forenkling av saksbehandlingsprosessen for de minste vannkraftsakene med regulering. Departementet er allerede i gang med å se på konsekvensene av å delegerer myndighet til NVE for vannkraftverk med mindre reguleringer. Tiltaket krever endring av vassdragsreguleringsloven. Departementet vil se en slik lovendring i sammenheng med andre tiltak som skal gjennomgås i lys av oppfølgingen av regjeringsplattformen.

2.4. Om manglende avklaring av utredningskrav

Riksrevisjonen påpeker at det mangler avklaring for en rekke utredningskrav etter plan- og bygningsloven, kulturminneloven, naturmangfoldloven og vanddirektivet. Riksrevisjonen peker også på at tydelig definerte og avklarte utredningskrav er nødvendige for å kunne sikre effektive og faglig forsvarlige konsesjonsprosesser. Riksrevisjonen anbefaler at berørte departementer bør presisere hvordan utredningskravene skal håndteres i konsesjonsbehandlingen.

Departementet vil vurdere om NVE bør stille enda mer detaljerte krav, og se på hva som kan gjøres for bedre veiledning sammen med forslag til metoder for hvordan temaene skal utredes. Departementet er enig i at detaljerte og skreddersydde utredningskrav vil kunne gi mer presise utredninger av energitiltak. Samtidig er det ikke slik at skreddersøm nødvendigvis sikrer mer effektiv behandling. Det kan derimot bidra til mer tidsbruk i utredningsfasen. Standardiserte utredningskrav gir forutsigbarhet for søkerne, og er som hovedregel mer effektivt.

2.5. Om konfliktreducerende tiltak

Riksrevisjonen peker på at konsultasjon og innsigelser er sentrale konfliktreducerende tiltak dersom det fører til enighet i enkeltsaker. Olje- og energidepartementet bør etter Riksrevisjonens vurdering avklare hvordan disse virkemidlene skal praktiseres for å være i samsvar med gjeldende regelverk og folkerettslige prinsipper. Riksrevisjonens anbefaler å innføre rutiner som sikrer god dialog med tiltakshaver, berørte aktører og kommunale, regionale og andre relevante offentlige aktører før arbeidet med utredninger og søknad starter. Riksrevisjonen mener det også kan være hensiktsmessig å stille krav om tidlig befarig dersom særskilte hensyn tilsier dette.

Når det gjelder konsultasjoner viser departementet til det pågående arbeidet med oppfølging av Samerettsutvalg II, herunder særlig utvalgets forslag til en egen konsultasjons- og saksbehandlingslov. I lys av dette arbeidet blir erfaringene og praktiseringen av konsultasjoner

i energisaker gjennomgått, med sikte på å komme fram til omforente løsninger som både ivaretar de folkerettslige krav til konsultasjon og ønsket om effektive prosesser. NVE og Sametinget har for øvrig inngått en avtale om hvordan konsultasjoner skal gjennomføres innenfor gjeldende konsultasjonsavtale.

Når det gjelder innsigelser foreligger det rutiner for hvordan dette skal praktiseres i energisaker. Departementet skal sørge for at rutinene gjøres bedre kjent og følges.

Departementet støtter Riksrevisjonens forslag om tidlig dialog mellom partene, og er enig i at dialog til en viss grad kan bidra til å redusere at konflikter oppstår. Samtidig er det departementets vurdering at det alltid vil være reelle interessekonflikter i forbindelse med utbygging av energitiltak. Det er ikke energimyndighetenes oppgave å stille krav til dialog mellom ulike private parter som utbygger og grunneiere. Lov- og forskriftsbestemte krav skal ivareta hensynet til allmenne interesser, som skal ivaretas av energimyndighetene overfor utbyggerne. Dialog mellom partene bør det derimot legges til rette for i veiledere og retningslinjer uavhengig av regelverket ellers.

2.6. Om manglende nettkapasitet

Riksrevisjonen peker på at manglende strategier for kraftproduksjonen gjør det vanskelig å samordne satsingen med nettutviklingsplaner. Riksrevisjonen vurderer det derfor som positivt at NVE samordner konsesjonsbehandlingen av nett og kraftproduksjon, og at det er lagt til rette for økt utbygging av nettkapasitet.

Departementet vil her vise til St. meld. nr. 14 (2011-2012) om utbygging av strømmettet. Det er departementets oppfatning at Statnett og regionale nettselskaper gjennom de regionale kraftsystemutredningene gjør grundige vurderinger av hva som antas å komme av ny produksjon i sine områder, og at dette danner grunnlaget for nettselskapenes planer for utvikling av nett. Departementet viser forøvrig til svarene avgitt under 2.2.

Jeg vil avslutningsvis peke på at tiltakene som er gjennomført de siste årene for å effektivisere konsesjonsbehandlingen allerede har gitt resultater, som vist i denne oversikten over endelige tillatelser gitt årene 2010-2013, pr 1.10.2013.

Endelige tillatelser (GWh)	2010	2011	2012	2013
Småkraft	702	392	907	427
Stor vannkraft inkl. O/U	84	297	776	624
Vindkraft	513	526	1 943	3 767
SUM	1 300	1 215	3 626	4 818

Med hilsen



Tord Lien

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av effektivitet
i konsesjonsbehandlingen
av fornybar energi**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

	Ordliste og forklaringer	33
1	Innledning	36
2	Metodisk tilnærming	38
2.1	Hva er saksbehandlingstiden i konsesjonsprosessene?	38
2.2	Hvilke sentrale årsaker kan forklare saksbehandlingstiden?	40
3	Revisjonskriterier	42
3.1	Overordnede mål om ny fornybar energi og forsyningsikkerhet	42
3.2	Krav til etats- og virksomhetsstyringen	42
3.2.1	Ansvar for realisering av mål og effektiv ressursbruk	42
3.2.2	Mål- og resultatstyring	43
3.2.3	Intern kontroll og risikostyring	43
3.3	Krav til konsesjonsbehandlingen	43
3.3.1	Veiledningsplikt	43
3.3.2	Krav til høring, involvering og konsultasjoner	44
3.3.3	Utredning av konsekvenser	44
3.3.4	Avveining mellom ulike hensyn/konsekvenser	45
3.3.5	Vilkår og avbøtende tiltak	46
3.3.6	Nettilknytning og nettkapasitet	46
4	Tidsbruk i konsesjonsprosessen	47
4.1	Tidsbruk i småkraftsaker	47
4.2	Tidsbruk i vindkraftsaker	53
4.3	Stor vannkraft med innstilling	57
4.4	Nye konsesjoner og bidrag til målene om økt fornybar energiproduksjon	60
5	Hvilke faktorer kan forklare saksbehandlingstiden i konsesjonsprosessene?	63
5.1	I hvilken grad kan saksbehandlingskapasitet forklare saksbehandlingstiden?	63
5.2	I hvilken grad kan manglende nettkapasitet forklare saksbehandlingstiden?	66
5.2.1	Saksbehandlingstid for nettsaker	68
5.3	I hvilken grad kan manglende rutiner for tidlig avslag og intern prioritering forklare saksbehandlingstiden?	68
5.3.1	Småkraftsaker	68
5.3.2	Vindkraftsaker	70
5.4	I hvilken grad påvirker manglende kvalitet på meldinger og søknader saksbehandlingstiden?	72
5.4.1	Generelt om kunnskapsnivå	72
5.4.2	Kvalitetssikring av melding og søknad	74
5.5	I hvilken grad er utredningskravene tydelige?	76
5.5.1	Samlet belastning	76
5.5.2	Kulturminner	76
5.5.3	Utbyggingsalternativer	78
5.5.4	Krav til konkretisering av utbyggingsløsning og avbøtende tiltak	79

5.5.5	Konsekvensutredningsprogrammet	81
5.6	I hvilken grad fører manglende konfliktreducerende tiltak til lengre saksbehandlingstid?	81
5.6.1	Dialog og befarings	81
5.6.2	Konsultasjon med samiske interesser	83
5.6.3	Innsigelse	84
5.7	Klagesaksbehandlingen	86
5.7.1	Omfang av og årsak til klager	86
5.7.2	Olje- og energidepartementets klagesaksbehandling	87
6	Styringssignaler i konsesjonsprosessen	88
6.1	Overordnede styringsdokumenter	88
6.1.1	Handlingsplan for fornybar energi	88
6.1.2	Samlet plan for vassdrag	90
6.1.3	Retningslinjer for vindkraft og småkraft	90
6.1.4	Regionale planer	92
6.2	Etatsstyring av NVE	94
7	Vurderinger	95
7.1	Konsesjonsbehandlingen tar fortsatt lang tid	95
7.2	Årsaker som kan forklare lang saksbehandlingstid	95
7.2.1	Mangel på overordnede styringssignaler om hvordan fornybarmålet skal nås kan føre til uforutsigbarhet i konsesjonsprosessen	96
7.2.2	Retningslinjene for intern prioritering og tidlig avslag kan utnyttes bedre	97
7.2.3	Økt saksbehandlingskapasitet bidrar positivt, men antall saker som ligger til behandling hos konsesjonsmyndighetene, har hopet seg opp	97
7.2.4	Manglende kvalitet på melding og søknad kan påvirke saksbehandlingstiden	98
7.2.5	Uklare utredningskrav etter implementering av nytt lovverk reduserer effektiviteten i saksbehandlingen	99
7.2.6	Konfliktreducerende tiltak kan utnyttes bedre	100
7.2.7	Manglende nettkapasitet forsinker saksbehandlingen og realiseringen av kraftkonsesjonene	100
8	Referanseliste	102

Tabelloversikt

Tabell 1	Antall gitte tillatelser (konsesjonsvedtak/innstillinger/fritak) i NVE, tilslagsprosent og TWh, 2009–2012	60
Tabell 2	Antall endelige tillatelser og TWh for årene 2009–2. kvartal 2013	60
Tabell 3	Antall realiserte konsesjoner og TWh for årene 2009–2. kvartal 2013	61
Tabell 4	Antall tilleggsutredninger som blir gjennomført for de ulike temaene, fordelt på ulike konsesjonstyper	73
Tabell 5	Oversikt over antall klager, hvem som klager, og begrunnelser for klager i småkraftsakene	86
Tabell 6	Oversikt over antall klager, hvem som klager, og begrunnelser for klager i vindkraftsakene	86
Tabell 7	Forholdet mellom utfall i saker hos NVE og Olje- og energidepartementet, fordelt på ulike konsesjonstyper	87

Figuroversikt

Figur 1	Konsesjonsprosesser for småkraftsaker	47
Figur 2	Klagesaksbehandlingen for småkraftsaker	47
Figur 3	Tidsbruk i NVE og Olje- og energidepartementet i småkraftsaker	48
Figur 4	Saksbehandlingstid i NVE fra søknad til vedtak, fordelt på ulike tidsintervaller	48
Figur 5	Utvikling i saksbehandlingstid for småkraftsaker fra høring til vedtak, 2009–2013	49
Figur 6	Kø – fra søknad til saken sendes på høring	49
Figur 7	Andelen kø, opphold, høring, planendringer, tilleggsutredninger og øvrig saksbehandling av den totale saksbehandlingstiden i NVE småkraftsaker med kort og lang saksbehandling	50
Figur 8	Klagesaker der Olje- og energidepartementet har fattet vedtak, fordelt på tidsintervaller	51
Figur 9	Konsesjonsprosessen for vindkraftsaker	53
Figur 10	Gjennomsnittlig tidsbruk i NVE for vindkraftsaker med og uten konsekvensutredning, og Olje- og energidepartementets klagesaksbehandling	54
Figur 11	Saksbehandlingstid i NVE fra søknad til vedtak i vindkraftsaker med og uten konsekvensutredning, fordelt på ulike tidsintervaller	54
Figur 12	Andelen kø, opphold, høringer, tilleggsutredninger, planendringer og øvrig saksbehandling av den totale saksbehandlingstiden i NVE	55
Figur 13	Saksbehandlingstid i klagesaker i Olje- og energidepartementet for vindkraftsaker	56
Figur 14	Konsesjonsprosesser for store vannkraftsaker med innstilling	57
Figur 15	Gjennomsnittlig tidsbruk i NVE for store vannkraftsaker med og uten konsekvensutredning, og tidsbruk for Olje- og energidepartementets saksbehandling	57
Figur 16	Saksbehandlingstid i NVE fra søknad til vedtak for store vannkraftsaker fordelt på ulike tidsintervaller	58
Figur 17	Andel opphold, høringer, planendringer, tilleggsutredninger og øvrig saksbehandling av den totale saksbehandlingstiden i NVE	58
Figur 18	Store vannkraftsaker fordelt på tidsintervaller fra innstilling til kongelig resolusjon	59
Figur 19	Antall innkomne og behandlede småkraftsaker per år, 2000–2012	63
Figur 20	Antall innkomne og behandlede vindkraftsøknader, 2000–2012	64
Figur 21	Antall innstillinger NVE har sendt Olje- og energidepartementet for perioden 2000–2012	64
Figur 22	Antall ansatte i NVE med ansvar for konsesjonsbehandling for nett, vind, stor vannkraft og småkraft for årene 2005–2012	65
Figur 23	Antall saker behandlet av Olje- og energidepartementet i perioden 2010–2012	65
Figur 24	Småkraftsaker i perioden 2003–2013: realiserte konsesjoner, vedtak som er påklaget og eventuelle realiseringer som er begrenset av nettkapasitet	67

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Saksbehandlingstid for konsesjonsbehandlingen av vannkraft i Sverige (2007–2010)	52
Faktaboks 2	Saksbehandlingstid for vindkraft i Sverige (2007–2010)	56
Faktaboks 3	Saksbehandlingstid for nettkonsesjoner i Sverige (2007–2011)	68
Faktaboks 4	Dialog som første trinn i den svenske konsesjonsprosessen	82
Faktaboks 5	Mål og områder for utbygging av vindkraft i Sverige	89

Eksempeloversikt

Eksempel 1	Utbygginger forsinket på grunn av manglende nettkapasitet	67
Eksempel 2	Sleneset: En vindkraftsak der Fylkesmannen i Nordland ba om at saken måtte avslås på grunn av konfliktnivå i meldingsfasen. Saken ble avslått av NVE etter åtte år.	72
Eksempel 3	Raudfjell vindkraftanlegg: En sak som belyser usikker kunnskap om konsekvenser for reindriften	74
Eksempel 4	Saksgang for regulering og utbygging Østerbø og Randalen kraftverk i Sogn og Fjordane	77
Eksempel 5	Frøya vindkraftverk i Sør-Trøndelag får konsesjon av NVE etter ti år	78
Eksempel 6	Konkretisering av utbyggingsløsningen	80
Eksempel 7	Smibelg i Nordland	83
Eksempel 8	Erfaringer med fylkesdelplan for vindkraft i Rogaland	93

Ordliste og forklaringer

Det norske kraftsystemet. I Norge skjer det meste av kraftproduksjonen i vannkraftverk med stor lagringskapasitet. Magasinene kan da tappes, og kraften produseres ved behov. Produksjonen av andre fornybare energikilder som vindkraft, solenergi og elvekraft kan ikke reguleres.

Detaljplan. Tiltakshaver må få godkjent en detaljplan før byggingen kan starte opp, etter krav fra vassdragsloven (vannkraftverk) eller energiloven (vindkraftverk eller overføringsanlegg). Planene skal beskrive hvordan anleggsarbeidet skal utføres, og hvordan hensynet til miljø skal ivaretas både i anleggsfasen og driftsfasen.

Effekt. Forbruk av energi eller utført arbeid per tidsenhet. Effekt angis i watt (W). 1 kW = 1000 W, 1 MW = 1000 kW. Det er krav om konsekvensutredning for prosjekter over 10 MW.

Energi. Evne til å utføre arbeid – produktet av effekt og tid. Elektrisk energi angis ofte i kilowattimer (kWh). 1 kWh = 1000 Wh, 1 MWh (megawattime) = 1000 kWh, 1 GWh (gigawattime) = 1 million kWh, 1 TWh (terawattime) = 1 milliard kWh.

Energiloven, lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m av 29. juni 1990, skal sikre at utnyttningen av energiresursene foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte. Det skal tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.

Elsertifikater. Myndighetene har bestemt at fra og med 1. januar 2012 skal alle strømkunder være med på å finansiere en ordning som støtter utbyggingen av fornybar energi i Norge og Sverige. Støtteordningen bygger på salg av elsertifikater. Produsenter av vann-, vind- og biokraft får støtte til å utvide eksisterende produksjon eller bygge nye produksjonsanlegg som ellers ikke ville vært lønnsomme. Sertifikatmarkedet er felles for Norge og Sverige.

Forvaltningsloven, lov om behandlingsmåte i forvaltningssaker av 10. februar 1967, gir generelle regler om saksbehandling i offentlig forvaltning, blant annet bestemmelser om saksbehandlingstid og forvaltningsorganets veiledningsplikt innenfor sitt saksområde.

Industrikonsesjonsloven, lov om erverv av vannfall mv. av 14. desember 1917 nr. 16, inneholder bestemmelser om konsesjonsvilkår ved overtakelse av eiendomsrett til vannfall.

Innsigelse. Etter endringer i plan- og bygningsloven gjeldende fra 2009 er det ikke krav om reguleringsplan for konsesjonspliktige anlegg. For å ivareta muligheten til å komme med innsigelser som kommuner og statlige fagetater har hatt til reguleringsplaner, ble det innført bestemmelser i energi- og vassdragslovgivningen om innsigelse og klagerett. Kommuner, fylkeskommuner, Sametinget og statlige fagetater har rett til å fremme innsigelse dersom konsesjonssøknaden kommer i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn. Høringsinstanser som både har innsigelses- og klagerett, skal velge innsigelse før vedtak. Bruk av klage er normalt aktuelt der en er uenig i vedtaket. En innsigelse som ikke blir imøtekommet eller trukket, fører til at saken etter behandling i NVE skal behandles av Olje- og energidepartementet.

Konsesjoner. Tillatelse, løyve eller bevilning. Når Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) gir konsesjoner, gir de tillatelser til å etablere ulike energianlegg, samtidig som de så langt det er mulig, skal ivareta andre miljø- og samfunnsinteresser.

Konsesjonsplikt. Ikke alle prosjekter trenger konsesjon. NVE avgjør om et tiltak er konsesjonspliktig. Utbygging av elvekraftverk under 1 MW, eller opprusting/utvidelser av kraftverk der allmenne interesser ikke blir betydelig berørt, eller lavvannføringen ikke blir redusert, trenger som oftest ikke konsesjon.

Kongelig resolusjon. Vedtak som blir fattet av kongen i statsråd.

Konsekvensutredningsprogram. (KU-program eller utredningsprogram). Det er krav om å gjennomføre konsekvensutredning av prosjekter med planlagt effekt over 10 MW. I henhold til plan- og bygningsloven skal NVE fastsette et program for konsekvensutredningene etter dialog med Miljøverndepartementet.

Konsultasjon. Forvaltningen er forpliktet gjennom folkeretten til å konsultere Sametinget og reindriftsnæringen i konsesjonssaker som direkte berører samiske interesser, som for eksempel reindriften, jf. *ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*.

Melding. En melding er en tidlig varsling av et planlagt prosjekt med effekt som overstiger 10 MW. Meldingen skal bidra til å gi berørte parter informasjon om prosjektet, redegjøre for tiltaket og gi en foreløpig vurdering av mulige virkninger for omgivelsene, samt inneholde et forslag til utredningsprogram for hvilke temaer som tiltakshaver mener må utredes videre. Meldingen blir sendt på høring og danner grunnlag for fastsettelse av konsekvensutredningsprogram.

Regionalnettet. Kan sammenlignes med fylkesveier. Regionalnettet transporterer ofte strømmen fra sentralnettet til det lokale distribusjonsnettet. Regionalnettet har gjerne et spenningsnivå på 66 og 132 kilovolt.

Sentralnettet. Landsomfattende elektrisk ledningsnett som gjør det mulig å overføre energi mellom landsdelene i Norge, samt til og fra nabolandene. Hovednettet er på høyeste spenningsnivå, stort sett 300–420 kilovolt.

Små kraftverk er kraftverk som er mindre enn 10 MW. Små kraftverk deles gjerne i tre kategorier:

- *mikrokraftverk* som er under 100 kW (0,1 MW)
- *minikraftverk* som er mellom 100 kW og 1000 kW (0,1–1,0 MW)
- *småkraftverk* som er mellom 1000 kW og 10 000 kW (1–10 MW).

Søknader om mikrokraftverk behandles av kommunen, mens søknader om mini- og småkraftverk behandles av NVE.

Stor vannkraft med innstilling. Vannkraft over 10 MW eller småkraftverk som innebærer regulering av vassdrag. Vedtas av kongen i statsråd.

Vannressursloven, lov om vassdrag og grunnvann av 24. november 2000 nr. 82, skal sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Loven inneholder blant annet bestemmelser om konsesjon til vassdragstiltak (innhold i konsesjonssøknad, saksutredninger, offentliggjøring av søknader og innsigelse, kriterier og vilkår for konsesjon), bestemmelser om fellestiltak og bestemmelser om verving av vassdrag.

Vindkraft. Fornybar energi basert på vindressurser. Søknader om vindkraftverk vedtas i NVE etter energiloven. Det er som regel ikke krav om konsekvensutredning for vindkraftverk under 10 MW.

Vassdragsreguleringsloven, *lov om vassdragsreguleringer* av 14. desember 1917 nr. 17, gjelder for anlegg eller tiltak til regulering av et vassdrags vannføring, eller anlegg eller arbeider til økning av vannføring ved overføring av vann og pumping av vann til høyereliggende magasiner. Loven inneholder bestemmelser om konsesjon for vassdragsreguleringer som foretas for å øke produksjonen av elektrisk energi.

1 Innledning

Bakgrunn

I Innst. 98 S (2011–2012) sluttet energi- og miljøkomiteen seg til EUs fornybar-direktiv,¹ der Norge er forpliktet til å øke andelen av fornybar energi til 67,5 prosent av energiforbruket innen 2020. Fornybarandelen kan økes gjennom økt produksjon av fornybar energi, energieffektivisering, energiomlegging eller en kombinasjon av disse.

Et viktig virkemiddel for å nå dette målet er innføringen av et felles elsertifikatmarked med Sverige fra 1. januar 2012. Gjennom denne avtalen har Norge sammen med Sverige forpliktet seg til å utløse 26,4 TWh ny fornybar energi innen 2020. Avtalen konkretiserer ikke hvor stor andel TWh som skal realiseres i hvert av de to landene, men landene skal finansiere halvparten av produksjonen uavhengig av hvilket land den blir produsert i. I Innst. 379 L (2010–2011) understreker energi- og miljøkomiteen at regjeringen må legge til rette for at halvparten av den nye produksjonen skal realiseres i Norge.

Olje- og energidepartementet har ansvar for å tilrettelegge for en helhetlig og verdiskapende energipolitikk basert på effektiv og miljøvennlig utnyttelse av naturressursene. Videre har departementet det overordnede ansvaret for at målene for energisektoren blir realisert.

For å kunne realisere nye prosjekter for produksjon av fornybar energi må anlegget få konsesjon. I konsesjonsbehandlingen blir det gitt tillatelser til å etablere ulike energi-anlegg (småkraft, stor vannkraft og vindkraft). I konsesjonsprosessen blir ulike samfunnsinteresser veid opp mot hverandre, og et prosjekt får konsesjon dersom de samfunnsmessige fordelene overstiger ulempene et slikt anlegg eventuelt påfører naturressurser og samfunn. Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for at konsesjonsbehandlingen blir gjennomført i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger.

For småkraftsaker og vindkraftsaker har Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) vedtaksmyndighet. Disse sakene kan påklages til Olje- og energidepartementet. I saker om stor vannkraft avgir NVE innstilling til departementet. Departementet har ansvar for å utarbeide kongelig resolusjon i disse sakene, og vedtak fattes av kongen i statsråd.

Energi- og miljøkomiteen peker på at det er svært viktig at regjeringen legger forholdene til rette, slik at ikke lang saksbehandlingstid hos myndighetene eller manglende kapasitet i kraftnettet gjør at det blir lavere produksjon av elektrisk kraft fra fornybare energikilder enn det markedsmessige forhold ellers tilsier, jf. Innst. 98 S (2011–2012). Energi- og miljøkomiteen viser i Innst. 262 S (2011–2012) til at de frykter at den lange saksbehandlingstiden kan føre til at mange kraftprosjekter risikerer ikke å komme med i det norsk-svenske elsertifikatmarkedet. Komiteen viser videre til at køen for behandling av konsesjonssaker hos NVE er for lang.

1) 2009/28/EF.

Mål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad Olje- og energidepartementet legger til rette for en effektiv konsesjons- og klagesaksbehandling som ivaretar målene om økt fornybar energiproduksjon. Effektiv konsesjonsbehandling innebærer at Olje- og energidepartementet og NVE bruker minst mulig tid og ressurser på å behandle søknadene i tråd med gjeldende regelverk og krav til saksbehandling.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

- Hva er saksbehandlingstiden i konsesjonsprosessene for vindkraft- og vannkraftutbygging?
- Hvilke sentrale årsaker innenfor myndighetenes ansvarsområde kan forklare saksbehandlingstiden?
- I hvilken grad ivaretar Olje- og energidepartementet sitt styringsansvar for å sikre effektive konsesjonsprosesser?



Energi- og miljøkomiteen har uttrykt forventning om at regjeringen må legge forholdene til rette for at halvparten av den fornybare energiproduksjonen som skal realiseres gjennom elsertifikatmarkedet, skal være i Norge. Dette innebærer blant annet å sikre effektiv konsesjonsbehandling og tilgang til overføringsnett. Bildet viser kraftledninger gjennom Nordmarka til Oslo. Da disse skulle bygges, forårsaket de den største protestaksjonen i Norge noen gang: 15 000 gikk i demonstrasjonstog og mellom 30 000 og 40 000 møtte opp på Rådhusplassen i Oslo i november 1946.

Foto: Riksrevisjonen

2 Metodisk tilnærming

Undersøkelsen bygger på analyser av styringsdokumenter, rapporter og dokumenter og data innhentet fra konsesjonsmyndighetene, analyser av konsesjonssaker som er behandlet i NVE og Olje- og energidepartementet, og intervju med sentrale aktører. Undersøkelsesperioden er 2009–2013. Datainnsamlingen ble avsluttet i august 2013.

2.1 Hva er saksbehandlingstiden i konsesjonsprosessene?

Tidsanalysen

For å beregne tidsbruk i ulike faser i konsesjonsprosessen er det gjennomført en tidsanalyse. Analysen er begrenset til saker med søknad om ny kraftproduksjon, og omfatter dermed ikke konsesjonssaker med endringer i vilkår, fornyelse av konsesjoner, midlertidige tillatelser, opprustninger og utvidelser, planendringer, pumpekraftverk, revisjon av vilkår og vannuttak, offshore vindkraftsaker og test-/demoanlegg.

Relevante datoer for tidsberegning av ulike faser i konsesjonsprosessen er registrert ved hjelp av NVEs postjournalssystem (Doculive) og Olje- og energidepartementets nettsider. Dette inkluderer dato for melding, konsekvensutredningsprogram, søknad, vedtak, eventuell klage, innstillingen i klager og klagevedtak. I klagesaker er tidspunktet for oppstart av klagefasen beregnet til 30 dager etter vedtaksdato (klagefristen).

Tidsanalysen inneholder alle saker som er ferdigbehandlet, enten av NVE eller Olje- og energidepartementet, for perioden 2009–2013²:

- 362 småkraftsaker der det er fattet vedtak i NVE. NVE har avgitt innstilling i 104 av 119 klagesaker, og Olje- og energidepartementet har ferdigbehandlet klagen i 72 av disse sakene.
- 62 vindkraftsaker der NVE har fattet vedtak. Det er 13 vindkraftsaker uten konsekvensutredninger og 49 med konsekvensutredninger. NVE har avgitt innstilling i 48 av 52 klagesaker, og Olje- og energidepartementet har ferdigbehandlet 21 av disse klagen.
- 30 store vannkraftsaker der NVE har avgitt innstilling til departementet. Det er 13 store vannkraftsaker uten konsekvensutredning. De resterende 17 er med konsekvensutredning. I 19 av 30 innstillingssaker er det fattet vedtak gjennom kongelig resolusjon.

Saksmappeanalysen i NVE

For å identifisere hva som er med på å forlenge saksbehandlingstiden i konsesjonsprosessen, er det gjennomført en saksmappeanalyse i NVE. Utvalget som ligger til grunn for saksmappeanalysen, er søknader om ny kraftproduksjon der NVE har fattet vedtak / gitt innstilling i perioden 2010–2012.

Utvalget i saksmappeanalysen:

- 92 av 248 småkraftsaker er analysert, noe som utgjør 37 prosent av sakene. Dette er de 62 småkraftsakene med lengst saksbehandlingstid og de 30 sakene med kortest saksbehandlingstid målt fra søknad er sendt på høring, til vedtak i NVE.³

2) Statistikken for 2013 er fram til og med 10. oktober.

3) Gjennomsnittlig tid i de lengste sakene er i overkant av fire år fra søknad til vedtak. Gjennomsnittlig tid i de korteste sakene er i overkant av tre år fra søknad til vedtak.

- Halvparten av vindkraftsaker med konsekvensutredninger er analysert (16 av 32 saker). Alle saker med saksbehandlingstid over gjennomsnittet er valgt ut. Dette utgjør 11 saker.⁴ Videre er saker med gjennomsnittlig saksbehandlingstid på under tre år valgt ut. Dette utgjør fem saker. Disse sakene er behandlet samlet i rapporten.
- 11 av 19 tilfeldig utvalgte store vannkraftsaker med innstilling omfattes også av analysen. Åtte av sakene er med konsekvensutredninger og tre er uten konsekvensutredninger.

Det er utviklet et felles elektronisk analyseskjema for alle sakene i Survey Exact med innspill fra NVE og Olje- og energidepartementet, og informasjonen er hentet fra NVEs postjournalssystem Doculive. Eventuelle opplysninger som ikke er registrert i NVEs arkivsystem blir dermed ikke registrert i saksmappeanalysen.

Følgende forhold eller kategorier, som har innvirkning på saksbehandlingstiden, er analysert:

- kø over seks måneder, det vil si tidsrom uten aktiv saksbehandling før saken er sendt på høring første gang
- høring i meldings- og søknadsfasen og høringspartenes overholdelse av tidsfrister
- opphold i behandlingen over seks måneder, det vil si lengste tidsrom en sak er uten aktiv saksbehandling etter at den er sendt på høring. Det er ikke lagt vekt på opphold dersom saken venter på ekstern informasjon, som for eksempel tilleggsutredninger, planendringer, høringer eller uttalelse fra søker eller andre aktører
- omfang og tidsbruk for tilleggsutredninger, tilleggsinformasjon og planendringer.

Saksmappeanalysen i Olje- og energidepartementet

For å identifisere mulige faktorer som bidrar til lang saksbehandlingstid i innstillings- og klagesaker i Olje- og energidepartementet, er det også gjennomført en saksmappeanalyse i departementet. Det er gjennomført analyser av utvalgte konsesjonssaker i perioden 2010–2012.

Utvalget i saksmappeanalysen:

- I underkant av 30 prosent av alle småkraftsaker som departementet har behandlet, 12⁵ av 42 saker. Sakene er tilfeldig utvalgt, der åtte saker har over gjennomsnittlig klagesaksbehandlingstid (lange saker) og fire saker har kortere gjennomsnittlig klagesaksbehandlingstid (korte saker).
- Alle ferdigbehandlede klagesaker for vindkraft hos Olje- og energidepartementet i undersøkelsesperioden er analysert, til sammen sju saker.⁶
- Alle vedtatte store vannkraftsaker med innstillinger, totalt seks saker. Utvalget er supplert med to saker med vedtak i mars 2013. Videre er én sak som ikke er ferdigbehandlet av Olje- og energidepartementet, tatt med.

Ved hjelp av Olje- og energidepartementets postjournalssystem er saksgangen og korrespondansen i de enkelte sakene registrert for å analysere tidsbruk for ulike forhold i saksbehandlingen. Eventuelle opplysninger som ikke er registrert i departementets saksbehandlingssystem inngår dermed ikke i saksmappeanalysen. Det er gjennomført en enhetlig deskriptiv analyse av disse sakene som er sammenstilt i et analyseskjema.

4) Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er fem og et halvt år fra melding blir sendt på høring, til vedtak.

5) Én av sakene inneholder tre konsesjonssaker (samlet saksbehandling i departementet). Til sammen er det 14 konsesjonssøknader.

6) Én av sakene inneholder fem saker fra NVE som er behandlet samlet i departementet. Til sammen er det 11 konsesjonssøknader.

Nye konsesjoner og bidrag til målene om økt fornybar energiproduksjon

For å undersøke om saksbehandlingstiden for vind- og vannkraftsaker påvirker muligheten for å realisere målene om økt fornybar energiproduksjon i Norge, er det innhentet statistikk fra NVEs rapportering om

- antall tildelte konsesjoner i NVE, tilslagsprosent og TWh for 2009–2012
- antall endelige konsesjoner og TWh for 2009–2. kvartal 2013
- antall realiserte konsesjoner og TWh for 2009–2. kvartal 2013

2.2 Hvilke sentrale årsaker kan forklare saksbehandlingstiden?

Mulige årsaksforklaringer er analysert gjennom informasjon fra tidsanalysen, saksmappeanalysen, intervjuer, styringsdokumenter og rapporter.

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer for å identifisere utfordringer som kan ha konsekvenser for tidsbruken i konsesjonsprosessene, og for å utdype forhold fra saksmappeanalysen. Alle referatene fra intervjuene er verifisert.

Følgende departementer og statlige aktører er intervjuet én eller flere ganger: Olje- og energidepartementet, NVE, Miljøverndepartementet, Direktoratet for Naturforvaltning, Riksantikvaren, Statens reindriftsforvaltning og Sametinget.

Fylkesmannen og fylkeskommunen i seks fylker er også intervjuet. Dette gjelder fylkene Finnmark, Nordland, Sør-Trøndelag, Hordaland, Sogn og Fjordane og Rogaland. Disse fylkene er de største innen vann- og/eller vindkraftkonsesjoner, og konsesjonssakene i disse fylkene utgjør over 60 prosent av NVEs vedtatte saker i perioden 2009–2012. Intervjuene er basert på en felles intervjuguide.

Det er også sendt en spørreliste til Energi Norge for å belyse hvordan tiltakshavere oppfatter konsesjonsprosessene. Energi Norge er den største interesseorganisasjonen for kraftproduserende bedrifter. Energi Norge sendte spørsmålene videre til et utvalg av sine medlemmer. Det er også gjennomført intervju med TrønderEnergi AS.

Dokumentanalyse

For å belyse Olje- og energidepartementets styring for å bidra til effektive konsesjonsprosesser er sentrale styringsdokumenter analysert. Dette omfatter tildelingsbrev, årsrapporter og annen statusrapportering fra perioden 2010–2013, samt relevante retningslinjer, evalueringer, stortingsdokumenter, handlingsplaner og utredninger for perioden 2005–2013.

Tidsanalyse av nettsaker

Det er tatt utgangspunkt i et utvalg nettsaker⁷ fra NVE for å beregne tidsbruken i konsesjonsbehandling for regional- og sentralnettsaker. Det er beregnet tid for et begrenset utvalg fordi NVE ikke har it-systemer som kan identifisere og kategorisere alle nettsaker som er ferdigbehandlet.

Beregning av saksbehandlingstid for konsesjonssøknader i *sentralnettet* ble gjort for alle sakene som NVE har behandlet i perioden 2008–2012, til sammen ni saker. For konsesjonssakene i *distribusjonsnettet* er det beregnet saksbehandlingstid for et utvalg på 23 saker behandlet i NVE i perioden 2009–2013.

7) Søknader om bygging og drift av kraftledninger, transformatorstasjoner og andre elektriske anlegg i sentral- og regionalnettet behandles av NVE.

Analyse av saksbehandlingskapasitet

Det er gjennomført en analyse av NVEs saksbehandlingskapasitet basert på tall fra NVE over antall innkomne og behandlede småkraftsaker for perioden 2000–2012. I utvalget inngår saker som er trukket, gitt konsesjon og gitt avslag. Videre er det innhentet tall fra NVE som viser antall vindkraftsøknader og store vannkraftsaker med innstilling som er behandlet per år, der opprustning og utvidelser også inngår i utvalget i de store vannkraftsakene. Det har ikke vært mulig å vise utviklingen over antall innkomne vindkraftmeldinger og store vannkraftsøknader med innstillinger fordelt per år fordi NVE ikke har slike oversikter. Det er også innhentet informasjon fra NVE over utviklingen i antall ansatte. Videre er det innhentet informasjon fra NVEs nettsider over antall saker som er til behandling i 2013.

I analysen av Olje- og energidepartementets saksbehandlingskapasitet legges det til grunn antall behandlede konsesjonssaker, antall årsverk og antall saker som ligger til behandling, basert på oversikter mottatt fra Olje- og energidepartementet. Departementet har ikke oversikt over antall innkomne konsesjonssaker i departementet fordelt per år.

Analyse av rutiner for å prioritere og å avslå saker tidlig

Det er laget en oversikt over antall vindkraftsaker som er satt på vent eller trukket, basert på NVEs oversikter per 1. juni 2013. Dette utgjør til sammen 55 vindkraftsaker.

Analyse av saker med innsigelse

Alle saker som inngår i utvalget for tidsanalysen i 2012, er analysert for å kartlegge om det er fremmet innsigelse, hvem som har fremmet innsigelsen, grunnlaget for innsigelsen, og hvorvidt innsigelsen er opprettholdt etter at NVE har fattet vedtak i saken.

Eksempler

Det er benyttet eksempler for å belyse årsaksforhold i undersøkelsen. Eksempelene er identifisert gjennom saksmappeanalyse og intervju.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål om ny fornybar energi og forsyningssikkerhet

Norges mål i fornybardirektivet er, ifølge Prop. 4 S (2011–2012), å sikre at andelen fornybar energi skal være minst 67,5 prosent av forbruket innen 2020, dvs. en økning på 9,5 prosentpoeng fra 2005. Norge skal sammen med Sverige utløse 26,4 TWh ny kraftproduksjon basert på fornybare kilder innen 2020, jf. Prop. 5 S (2011–2012).

Energi- og miljøkomiteen pekte på at elsertifikatmarkedet er et viktig verktøy for å innfri EUs krav om produksjon av fornybar energi. Komiteen understreket også at det må legges godt til rette for at Norge kan realisere sin halvdel av produksjonsmålsettingen. Dette inkluderer blant annet forhold som konsesjonspolitikk, saksbehandlingstid, tilgang på overføringsnett, utbyggingskostnader og kostnader ved nettilknytning, jf. Innst. 379 L (2010–2011).

3.2 Krav til etats- og virksomhetsstyringen

3.2.1 Ansvar for realisering av mål og effektiv ressursbruk

Olje- og energidepartementets hovedoppgave er å tilrettelegge for en helhetlig og verdiskapende energipolitikk basert på effektiv og miljøvennlig utnyttelse av naturressursene, jf. Prop. 1 S (2011–2012). Olje- og energidepartementet har samtidig ansvar for å ta miljøhensyn innenfor sin sektor, jf. St.meld. nr. 58 (1996–1997).

Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for at målene for energi-sektoren blir realisert, og at aktiviteter blir gjennomført i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger.⁸

Olje- og energidepartementet har samtidig det overordnede ansvaret for at ressursbruken er effektiv. Målet om en effektiv forvaltning følger av bevilgningsreglementet, der det framgår at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene, jf. bevilgningsreglementet § 10 og reglement for økonomistyring i staten §§ 4 og 10. Effektivitet er også et overordnet mål for forvaltningspolitikken. Det framkommer av St.meld. nr. 19 (2008–2009) at det blant annet innebærer at forvaltningen skal løse oppgavene sine med minst mulig ressursbruk og slik at de politiske målene nås.

Olje- og energidepartementet har ansvar for at det blir utformet hensiktsmessige virkemidler som bidrar til god måloppnåelse og en effektiv forvaltning.

Ressurser skal fordeles mellom sektorer og oppgaver i tråd med de politiske målene.⁹ Det innebærer også at forvaltningen skal ha regler som er lette å følge. Forvaltningen skal prioritere arbeidet med å forenkle regelverket, og nytt regelverk skal være så enkelt og treffsikkert som mulig og utformes teknologinøytralt slik at det legger til rette for effektiv bruk av ikt i saksbehandlingen.¹⁰ Kommunal- og forvaltningskomiteen sluttet seg enstemmig til effektivitet som en del av verdigrunnlaget for offentlig forvaltning.¹¹

8) Jf. reglement for økonomistyring i staten § 6 *Departementenes plikt til å gjennomføre stortingsvedtak* og bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2. *Myndighet og ansvar*.

9) St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

10) St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

11) Innst. S. nr. 321 (2008–2009) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen*.

Forvaltningsloven stiller særlige krav til saksbehandlingstid, jf. § 11a. Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar.¹² Forvaltningsloven presiserer at det er anledning til å fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak innenfor enkelte områder, jf. forvaltningsloven § 11b. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om beregningen av disse fristene.

I Innst. 262 S (2011–2012) viser komiteen til at køen for behandling av konsesjonsaker hos NVE er altfor lang, i tillegg til den samlede konsesjonsbehandlingstiden. I Innst. 9 S (2011–2012) uttrykte flertallet i komiteen forventninger til at saksbehandlingstiden ved konsesjonsbehandlingen i NVE skal bli kortere, samtidig som betydningen av den faglige kvaliteten på saksbehandlingen ble understreket.

3.2.2 Mål- og resultatstyring

Alle statlige virksomheter, blant annet Olje- og energidepartementet, skal fastsette mål- og resultatkrav. Olje- og energidepartementet skal sikre at mål- og resultatkrav oppnås, og at ressursbruken er effektiv. Departementet skal samtidig sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag, jf. reglement for økonomistyring i staten § 4.

Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer.¹³

3.2.3 Intern kontroll og risikostyring

Ifølge reglement for økonomistyring i staten skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner for intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv.¹⁴ Videre har virksomhetens ledelse ansvar for å se til at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler.¹⁵ Departementet har samtidig det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter har et fungerende system for intern kontroll, og at de bruker tildelte ressurser effektivt.¹⁶

Virksomheten skal drives i tråd med gjeldende lover og regler, blant annet krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd.¹⁷

3.3 Krav til konsesjonsbehandlingen

3.3.1 Veiledningsplikt

Ifølge forvaltningsloven § 11 har forvaltningsorganene innenfor sitt saksområde en generell veiledningsplikt. Formålet med veiledningen er å gi parter og andre interesserte mulighet til å ivareta sine behov i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

12) Forvaltningsloven § 11.

13) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2 a.

14) Reglement for økonomistyring i staten § 14 *Intern kontroll*.

15) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.4 *Intern kontroll*.

16) Reglement for økonomistyring i staten § 9 og § 15 og bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2 *Myndighet og ansvar*.

17) Reglement for økonomistyring i staten § 4 *Grunnleggende styringsprinsipper*.

- a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på saksområdet
- b) regler for saksbehandlingen, særlig om parter rettigheter og plikter etter forvaltningsloven

Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet kan få særlig betydning for resultatet.¹⁸

3.3.2 Krav til høring, involvering og konsultasjoner

Melding om tiltak skal redegjøre for opplegg for medvirkning, spesielt med hensyn til grupper som antas å bli særlig berørt, jf. forskrift om konsekvensutredning § 6. Melding med forslag til utredningsprogram og søknad med konsekvensutredning skal sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn.¹⁹ Det skal settes en rimelig frist for uttalelser, og denne skal være minst seks uker, jf. forskrift om konsekvensutredning § 6 punkt 2. For tiltak som behandles etter vassdragsreguleringsloven, må uttalelser være sendt til NVE innen en frist som vanligvis ikke skal være kortere enn tre måneder.²⁰

For tiltak som ikke er underlagt konsekvensutredning, skal offentlige organer og andre som tiltaket direkte gjelder, få søknaden tilsendt til uttalelse, jf. energiloven § 2-1. Dersom berørte regionale eller statlige myndigheter på grunnlag av melding med forslag til utredningsprogram vurderer at tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette framgå av høringsuttalelsen, jf. forskrift om konsekvensutredning § 7.

NVE og Olje- og energidepartementet har i forbindelse med konsesjonsbehandlingen plikt til å konsultere samiske interesser som kan bli berørt av tiltaket.²¹

3.3.3 Utredning av konsekvenser

Krav etter plan- og bygningsloven / forskrift om konsekvensutredning

Ifølge forskrift om konsekvensutredning § 6 skal melding med utredningsprogram gjøre rede for formålet med tiltaket og hvilke problemstillinger som anses viktige knyttet til miljø og samfunn. Relevante og realistiske alternativer skal beskrives, og det skal framgå hvordan disse er tenkt behandlet i utredningsarbeidet. Forslaget til utredningsprogram skal redegjøre for hvilke forhold som vil bli utredet og belyst i søknad med konsekvensutredning.

På bakgrunn av innkomne høringsuttalelser har NVE ansvar for å fastsette det endelige programmet for utredningsarbeidet. Det skal redegjøres for hvordan høringsuttalelsene er vurdert og ivaretatt i fastsatt program. NVE fastsetter hvilke opplysninger eller undersøkelser søkeren må sørge for,²² og skal i nødvendig grad gi retningslinjer for utredningsarbeidet, blant annet krav om vurdering av relevante og realistiske alternativer.²³

Dersom berørte myndigheter har vurdert at tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal NVE forelegge utredningsprogrammet for Miljøverndepartementet før fastsettelse. Miljøverndepartementet skal innen to uker gi beskjed om det vil bli gitt merknader til programmet, jf. forskrift om konsekvensutredning § 8.

18) Forvaltningsloven § 11.

19) Forskrift om konsekvensutredning §§ 7 og 10, vassdragsreguleringsloven § 6.

20) Vassdragsreguleringsloven § 6.

21) ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

22) Energiloven § 2-1.

23) Forskrift om konsekvensutredning § 7.

Søknaden skal gi de opplysningene som er nødvendige for å vurdere om det bør gis tillatelse, og hvilke vilkår som skal settes.²⁴ Søknad med konsekvensutredning skal beskrive virkninger av tiltaket for miljø og samfunn. Det skal redegjøres for hva som kan gjøres for å tilpasse tiltaket til omgivelsene og for å avbøte skader eller ulemper, samt hvilke undersøkelser og tiltak som kan gjøres for å overvåke og klargjøre faktiske virkninger av tiltaket.²⁵

Olje- og energidepartementet skal i sin behandling av klagesaker se til at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak. Departementet kan pålegge NVE å foreta nærmere undersøkelser.²⁶ Olje- og energidepartementet kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter. Departementet skal vurdere de synspunktene som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klagen.²⁷

Krav til utredning etter annet regelverk

Ved planlegging av utbygging av vannkraft og vindkraft plikter tiltakshaver/søker å undersøke om tiltaket vil virke inn på automatisk fredete kulturminner eller innebære en risiko for at dette kan skje, jf. lov om kulturminner §§ 3 og 9. Undersøkelsen kan foregå ved at planen for tiltaket sendes fylkeskommunen, som skal avgi uttalelse innen tre måneder. Miljøverndepartementet kan gi pålegg om dette. Hvis fylkeskommunen konkluderer med at tiltaket vil virke inn på automatisk fredete kulturminner eller innebære en risiko for at dette kan skje, har fylkeskommunen rett til å kreve ytterligere frist på inntil én måned for å fastslå på hvilken måte tiltaket eventuelt kan fremmes eller ta nødvendige skritt for å undersøke og eventuelt frigjøre kulturminnet. Fristen kan forlenges av Miljøverndepartementet. Så lenge fristene løper, kan ikke tiltaket iverksettes.²⁸

Konsesjonsbehandlingen skal legge til grunn en økosystemtilnærming i henhold til naturmangfoldloven § 10.²⁹ Dette innebærer at tiltakets påvirkning på et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet vil bli utsatt for. Vurderingen skal framgå av vedtaket i konsesjonssaken. Videre skal vedtak i konsesjonssaker så langt det er rimelig, bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til tiltakets karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven §§ 7 og 8.

Tilleggsutredninger

Konsesjonsmyndighetene skal, på bakgrunn av høringen av søknad med konsekvensutredning, ta stilling til om det er behov for tilleggsutredninger eller ytterligere dokumentasjon om bestemte forhold. Eventuelle tilleggsutredninger skal sendes på høring til dem som har avgitt uttalelse til søknad med konsekvensutredning. Fristen for uttalelse bør ikke settes kortere enn to uker, jf. forskrift om konsekvensutredning § 11.

3.3.4 Avveining mellom ulike hensyn/konsekvenser

Energiloven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte. Det skal blant annet tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt, jf. energilovens formål § 1–2. Konsesjon til en vassdragsregulering bør vanligvis bare gis hvis skader eller ulemper for allmenne eller private interesser anses å være av mindre betydning i forhold til de

24) Energiloven § 2-1.

25) Forskrift om konsekvensutredning § 9.

26) Forvaltningsloven § 33.

27) Forvaltningsloven § 34.

28) Kulturminneloven § 9.

29) Naturmangfoldloven § 7.

fordelene som reguleringen vil medføre. Det bør dessuten tas hensyn til andre skade- og nyttevirkninger av samfunnsmessig betydning, jf. vassdragsreguleringsloven § 8.

Ved behandling av energiloven la komiteen vekt på at mange interesser skal kombineres når kraftproduksjon og distribusjon skal planlegges. Både miljø, klima, landskap, friluftsliv, andre næringer og lokalsamfunnets og storsamfunnets behov skal legges til grunn, jf. Innst. O. nr. 104 (2008–2009). Komiteen har påpekt at slike hensyn må tas for mikro- og minikraftverk, vindkraftverk og nettutbygginger, jf. Innst. S. nr. 263 (2000–2001), Innst. S. nr. 181 (2003–2004) og Prop. S. nr. 1 (2011–2012) Olje- og energidepartementet.

For vedtak i konsesjonssaker med konsekvensutredning skal det framgå av saksframlegget eller begrunnelsen hvordan virkningene av søknad og innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket, særlig når det gjelder valg av alternativer.³⁰

Føre-var-prinsippet skal legges til grunn for vedtaket i konsesjonssaker, jf. naturmangfoldloven §§ 7 og 9. Dette innebærer at dersom det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger utbyggingen kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.

Dersom tiltaket berører samiske interesser direkte, skal det innenfor rammen som gjelder for den enkelte bestemmelse, legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, jf. naturmangfoldloven § 14. Det skal ikke fattes konsesjonsvedtak om kraftutbygging i strid med Stortingets vedtak om vernede vassdrag, jf. vannressursloven § 34. Videre skal hensynet til verneverdier i verneområder vektlegges i vurderingen om konsesjon skal gis, og ved fastsettelse av vilkår for utbygging, jf. naturmangfoldloven § 49.

Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, jf. plan- og bygningsloven § 8-2.

3.3.5 Vilkår og avbøtende tiltak

Konfliktreduserende tiltak skal iverksettes dersom dette er samfunnsmessig rasjonelt for å balansere behovet for utbygging for å nå energimål med andre sektorinteresser. Komiteen viser til at det blant annet må legges til rette for enklere bruk av konflikt-dempende tiltak og tidlig medvirkning i planarbeidet ved nettutbygging for å få ned saksbehandlingstiden, jf. Innst. S 262 (2011–2012).

Det kan stilles vilkår om avbøtende tiltak i innvilgede konsesjoner, og dette skal framgå av konsesjonsvedtaket. Det kan stilles vilkår for å unngå skader på natur og kulturverdier, og det skal vurderes og i nødvendig grad stilles vilkår med sikte på å overvåke, begrense og avbøte vesentlige negative virkninger av tiltaket.³¹

3.3.6 Nettilknytning og nettkapasitet

Ifølge energiloven § 3-4 og energiforskriften § 3-4 har alle nettselskaper plikt til å tilknytte ny kraftproduksjon samt nødvendige investeringer i nettanlegg dersom tilknytningen utløser dette. Dette innebærer, om nødvendig, en plikt til å planlegge, søke konsesjon for og investere i nye nettanlegg uten ugrunnet opphold. Nettselskapet plikter å legge fram en realistisk og veiledende tidsplan for nettilknytningen. Unntak fra kravet om tilknytning kan gis dersom tiltaket ikke er samfunnsmessig rasjonelt.

30) Plan- og bygningsloven § 14-3, forskrift om konsekvensutredning § 12.

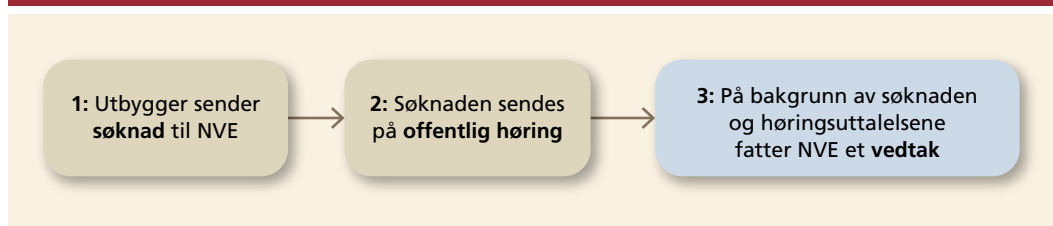
31) Energiloven § 3-5, vassreguleringsloven § 12 og vannressursloven § 26.

4 Tidsbruk i konsesjonsprosessen

4.1 Tidsbruk i småkraftsaker

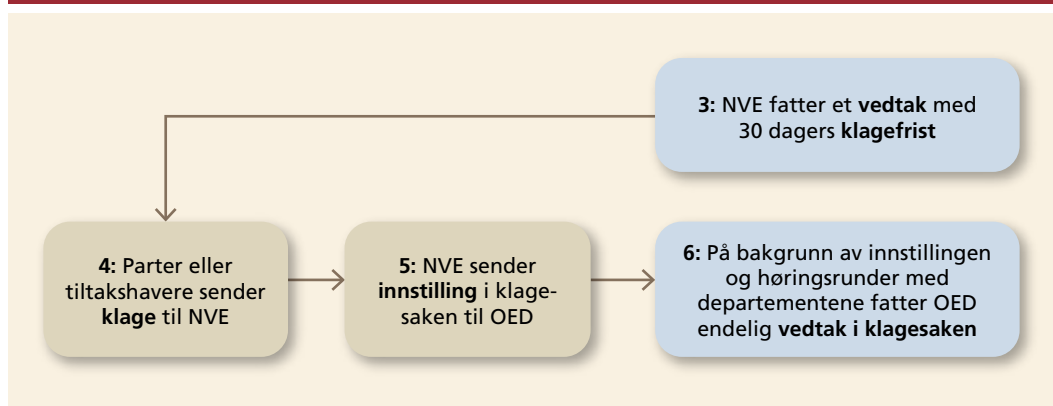
Småkraftsaker mellom 1 og 10 MW behandles etter vannressursloven. NVE er delegert myndighet til å gi konsesjon for slike kraftverk. I småkraftsaker sender tiltakshaver søknad til NVE, som sender den på offentlig høring. NVE fatter vedtak basert på søknad og høringsuttalelsene, jf. figur 1.

Figur 1 Konsesjonsprosesser for småkraftsaker



Når NVE har fattet vedtak, kan saken påklages. NVE realitetsbehandler klagen og sender en innstilling til Olje- og energidepartementet, som fatter endelig vedtak i klagesaken, jf. figur 2.

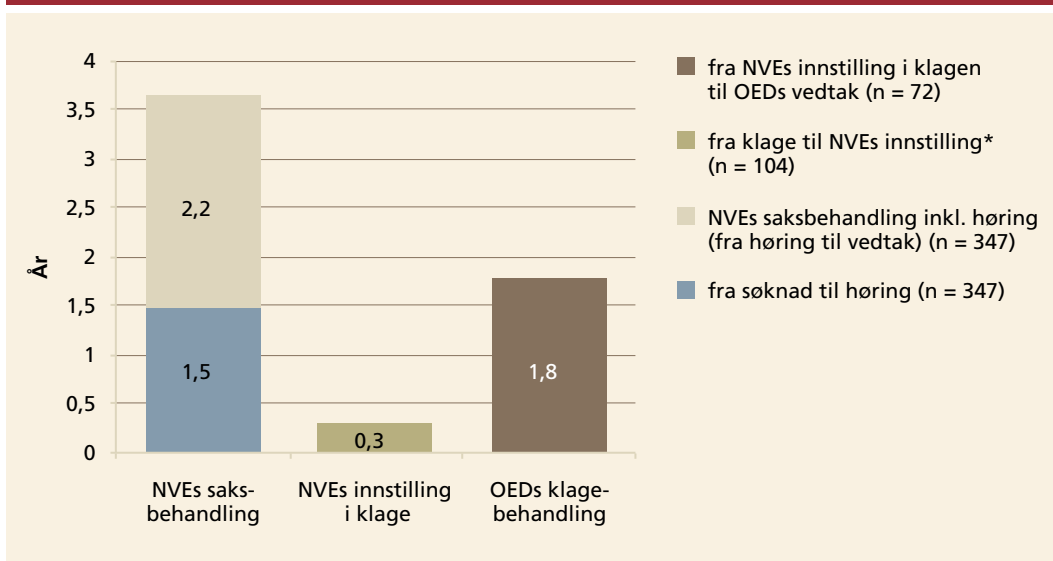
Figur 2 Klagesaksbehandlingen for småkraftsaker



Figur 3 viser at NVE i gjennomsnitt bruker i overkant av tre og et halvt år på å behandle småkraftsøknadene som blir sendt ut på høring. Analysen viser at rundt en tredel av småkraftsakene blir påklaget (119 av 362 saker). I gjennomsnitt forlenger klagesaksbehandlingen den totale saksbehandlingstiden med i overkant av to år.³² Figuren viser at gjennomsnittlig total saksbehandlingstid for småkraftsaker med klagesaksbehandling er i underkant av seks år.

32) NVE har avgitt innstilling i 104 av disse sakene.

Figur 3 Tidsbruk i NVE og Olje- og energidepartementet i småkraftsaker

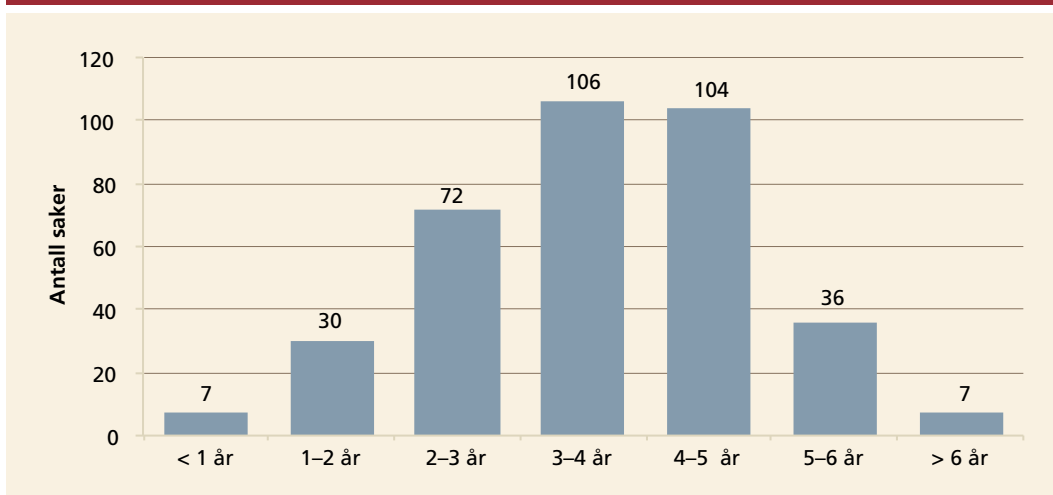


* Klagen er beregnet fra tidspunktet klagefristen utløper.

NVEs saksbehandlingstid

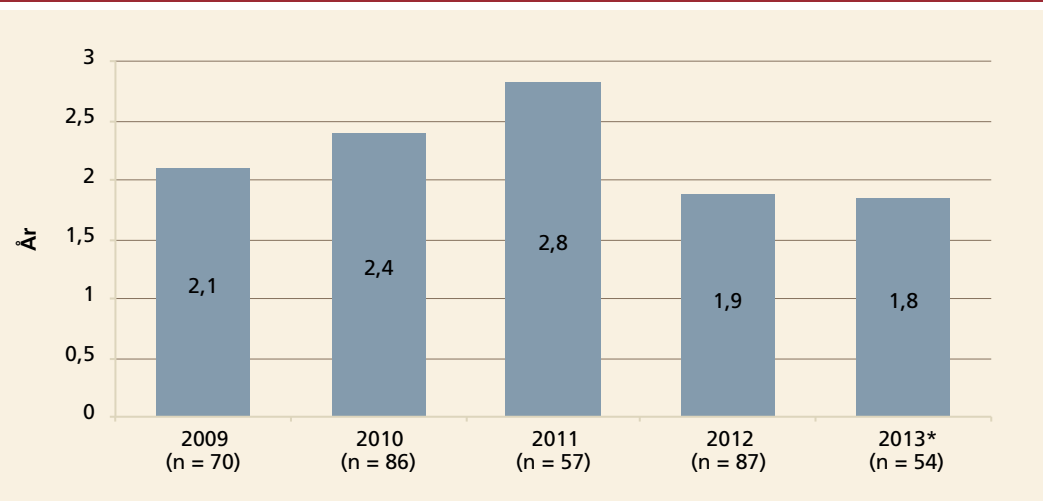
Figur 4 viser at saksbehandlingstiden varierer. Figuren viser at i underkant av 80 prosent av sakene har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på mellom to og fem år. For 40 prosent av sakene bruker NVE fire år eller mer på å behandle saken. Det tar syv år og tre måneder å behandle saken som tar lengst tid, mens det tar 14 dager å fatte vedtak i saken med raskest saksbehandling.

Figur 4 Saksbehandlingstid i NVE fra søknad til vedtak, fordelt på ulike tidsintervaller, n = 362



Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i NVE – fra høring til vedtak – har økt jevnt fram til 2011, jf. figur 5. Fra 2011 til 2012 er saksbehandlingstiden redusert med i underkant av ett år. I 2013 (fram til 10. oktober) er saksbehandlingstiden fra høring til vedtak kortest med i overkant av ett år og ni måneder. NVE opplyser at småkraftsaker i teorien kan behandles på seks til sju måneder fra søknad til vedtak.

Figur 5 Utvikling i saksbehandlingstid for småkraftsaker fra høring til vedtak, 2009–2013, n = 354

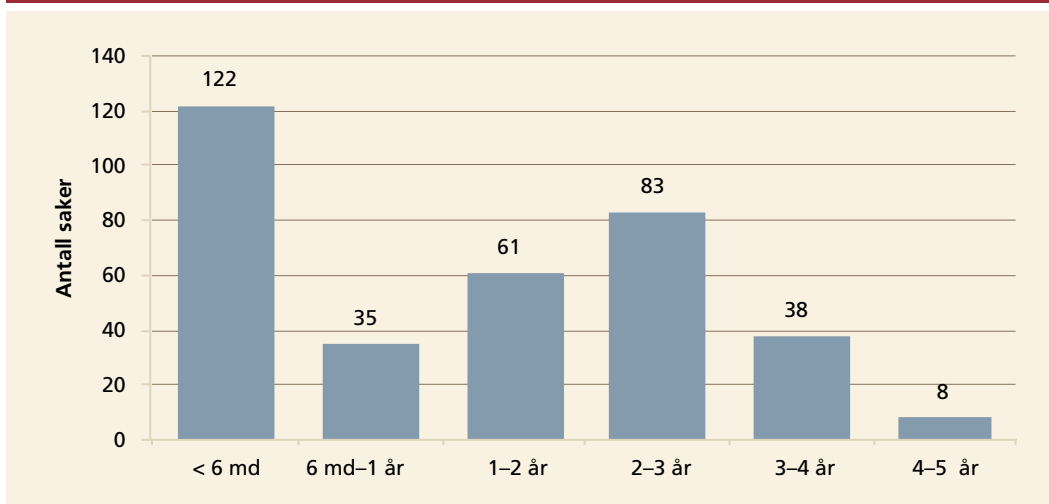


* Per 10. oktober 2013

Figur 5 viser ikke tiden søknadene ligger i kø hos NVE, dvs. tiden fra søknaden kommer inn til den blir sendt på høring. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 2013 er for eksempel fire og et halvt år dersom tiden i kø blir medregnet.

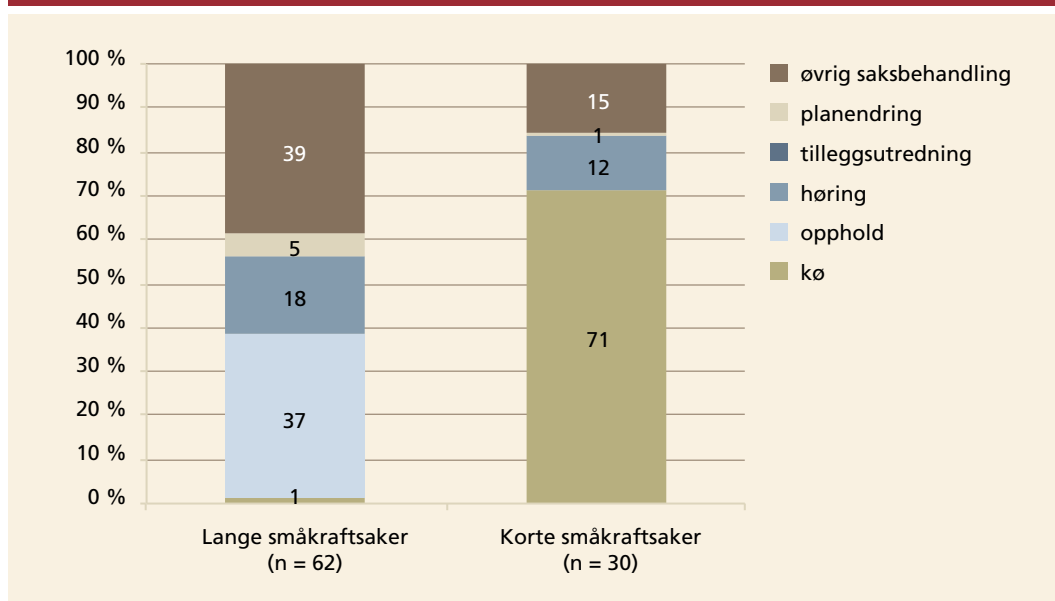
Figur 6 viser at 65 prosent av sakene ligger mer enn seks måneder i kø før NVE starter saksbehandlingen. Over en tredel av sakene ligger mer enn to år i kø. I det lengste tilfellet ligger søknaden i overkant av fire år og ti måneder i kø.

Figur 6 Kø – fra søknad til saken sendes på høring, n = 347



Figur 7 viser at kø, opphold, høringer, planendringer og tilleggsutredninger utgjør 85 prosent av den totale saksbehandlingstiden for sakene med kort saksbehandling og 61 prosent for sakene med lang saksbehandling.

Figur 7 Andelen kø, opphold, høring, planendringer, tilleggsutredninger og øvrig saksbehandling av den totale saksbehandlingstiden i NVE småkraftsaker med kort og lang saksbehandling, n = 92



Figur 7 viser også at andelen kø utgjør 71 prosent av den totale saksbehandlingstiden for sakene med kort saksbehandling (29 av 30 saker). Sakene ligger i gjennomsnitt i kø i to år før NVE starter saksbehandlingen. Figuren viser at kø bare utgjør én prosent av den totale saksbehandlingstiden småkraftsakene med lang saksbehandling.

Opphold er betegnet som den lengste perioden uten aktiv saksbehandling over seks måneder etter at saken er sendt ut på høring. Figur 7 viser at opphold forklarer store deler av tidsbruken i småkraftsakene med lang saksbehandling. Det er opphold i 57 av 62 saker, noe som i gjennomsnitt utgjør nesten to år. Det er ikke opphold i småkraftsakene med kort saksbehandlingstid.

NVE viser til at opphold i saken kan skyldes tidsbruk hos søker eller andre utenforliggende forhold som ikke NVE kan påvirke. NVE viser også til saker der tiltakshaver har ønsket å legge saken på vent fordi det er usikkerhet knyttet til utbyggingen av prosjektet. De sakene som inngår i denne gruppen, er imidlertid kontrollert for at oppholdet ikke er begrunnet med at saksbehandler venter på ny ekstern informasjon, som for eksempel tilleggsutredninger, planendringer, høringer eller uttalelser fra søker eller andre aktører. NVE viser til at det tidligere ikke ble journalført at saker lå i kø eller tilbakemeldinger fra saksbehandler som genererte tidsbruk hos søker.

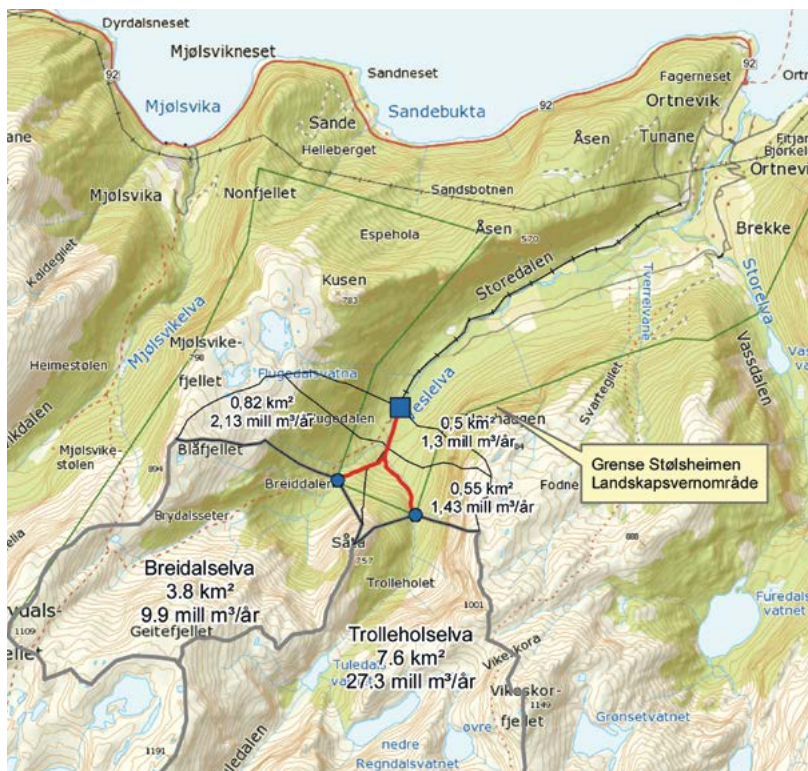
Høring utgjør en relativt stor andel av den totale saksbehandlingstiden, jf. figur 7. Høringsfristen blir overskredet i 91 av 92 småkraftsaker. For småkraftsakene med lengst saksbehandling blir høringsfristen overskredet med et halvt år, mens den blir overskredet med to måneder for småkraftsakene med kortest saksbehandling.

Det blir gjennomført tilleggsutredninger³³ i 9 av 92 småkraftsaker, men andelen tilleggsutredninger utgjør en beskjeden del av den totale saksbehandlingstiden, både sakene med kort og lang saksbehandling. Det tar i gjennomsnitt i overkant av ett år å innhente tilleggsutredning i sakene med lang saksbehandlingstid og åtte måneder i sakene med kort saksbehandling. Videre er det innhentet tilleggsinformasjon³⁴ i nesten halvparten av småkraftsakene.

33) Utredninger som blir gjennomført på grunn av mangler i søknaden. Dette medfører vanligvis nye høringsrunder.

34) Opplysninger som blir innhentet for å supplere informasjonen i søknaden.

Selv om det er planendringer³⁵ i 25 av 92 saker, utgjør dette en relativt liten andel av den totale saksbehandlingstiden for småkraftsakene, jf. figur 7. I gjennomsnitt forlenger planendringer saksbehandlingstiden med i overkant av et halvt år i disse sakene. I sju av sakene er det planendringer etter at NVE har fattet vedtak. Dette medfører at NVE må behandle planendringene og fremme nytt vedtak før eventuelt Olje- og energidepartementet behandler klagesaken. I disse sakene forlenger planendringen saksbehandlingen med gjennomsnittlig sju måneder.



Trolleholsetva kraftverk: Søknaden ble sendt til NVE 22. oktober 2007. NVE skrev til tiltakshaver at saken var lagt i kø, og at den tidligst ville bli tatt til behandling i 2009. Saken ble sendt ut på høring 8. august 2012. NVE fattet vedtak 3. mai 2013, fem år og sju måneder etter at søknaden ble sendt inn.

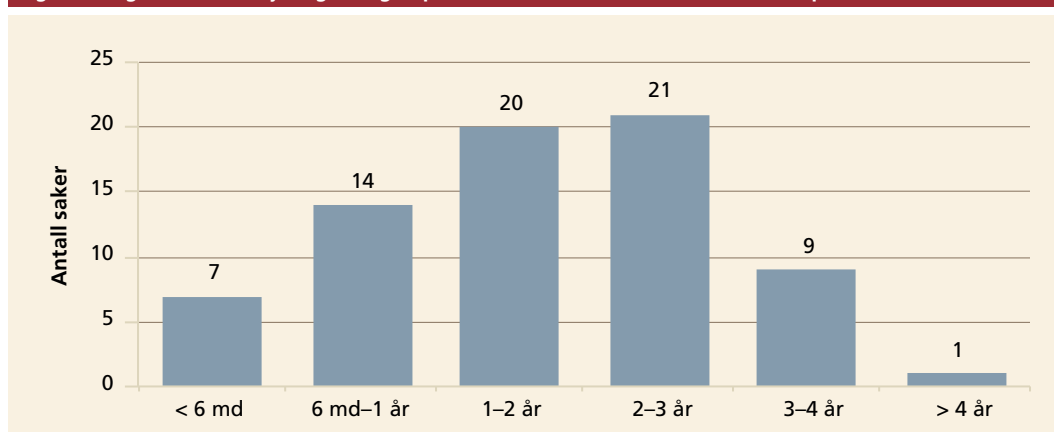
Illustrasjon: Småkraft AS

Olje- og energidepartementets saksbehandlingstid i klagesakene

Olje- og energidepartementet har fattet vedtak i 72 av 119 klagesaker.

Figur 8 viser at 57 prosent av sakene blir ferdigbehandlet innen to år, og 86 prosent av sakene innen tre år. Analysen viser videre at den lengste saken tar i overkant av fire år å behandle, mens saken med kort saksbehandling tar en måned.

Figur 8 Klagesaker der Olje- og energidepartementet har fattet vedtak, fordelt på tidsintervaller, n = 72



35) Endring av opprinnelig søknad. Dette skjer i hovedsak etter at saken har vært på høring, og kan føre til nye høringsrunder.

Analysen viser at klagesaker også blir liggende i kø i mer enn seks måneder før saksbehandlingen starter i Olje- og energidepartementet. Sju av åtte klagesaker ligger i kø, noe som kan forklare saksbehandlingstiden for de lengste sakene i departementet. I gjennomsnitt ligger disse sakene i kø i over to år. Det tilsvarer i overkant av 70 prosent av saksbehandlingstiden. Videre viser analysen at to av åtte klagesaker ligger uten aktiv behandling i mer enn seks måneder i selve saksbehandlingen (opphold).³⁶

Olje- og energidepartementet mener at det er utfordrende å skille kø og opphold i departementets saksbehandling. Olje- og energidepartementet viser til at departementet normalt sender NVEs innstilling på høring umiddelbart, men at dette ikke betyr at saken faktisk er tatt til behandling. Tilsvarende kan det være saker som påbegynnes, men som senere må legges til side fordi det kommer andre saker opp som gis høyere prioritert. Ifølge departementet vurderes ikke dette som opphold, men at saken ikke er prioritert. Det kan også være at saksbehandler venter på befaringssesongen.

Saksmappeanalysen viser at saksbehandlingstiden for de korte og de lange klagesakene er lik dersom en trekker fra kø og opphold, og tilsvarer et halvt år. Saken med raskest saksbehandling fratrukket kø og opphold, blir behandlet av Olje- og energidepartementet på 50 dager. Denne saken ligger imidlertid i overkant av halvannet år i kø. Analysen viser at det er få andre forhold (tilleggsutredninger, høringer og befaringer) som forlenger saksbehandlingstiden i departementet.

Faktaboks 1 viser at de svenske konsesjonsmyndighetene har fokus på en effektiv konsesjonsbehandling, og at saksbehandlingstiden for vannkraftsaker er betydelig kortere i Sverige sammenlignet med i Norge.

Faktaboks 1 Saksbehandlingstid for konsesjonsbehandlingen av vannkraft i Sverige (2007–2010)

Energimyndighetene i Sverige fikk i 2012 i oppdrag å evaluere konsesjonsprosessene for nett og fornybar energi. Målet med evalueringen var å kartlegge saksbehandlingstiden og faktorer som hindrer effektiv saksbehandling, og å foreslå effektiviseringstiltak.

Evalueringen viser at det i gjennomsnitt tar to år og åtte måneder å få konsesjon i Sverige. Halvparten av denne tiden blir benyttet til foranalyse, til å gjennomføre samråd med berørte aktører og forvaltningsorgan og til å utarbeide konsekvensutredning og søknad. Saksbehandlingstiden har økt med nesten 40 prosent fra 2007 til 2010. Denne økningen blir blant annet forklart med en økning i antall søknader og større behov for å komplettere søknadene. Det tar i gjennomsnitt åtte måneder å behandle klagen.

Evalueringen har blant annet disse forslagene til å effektivisere saksbehandlingen:

- gå gjennom lowerket for å samordne behandlingen av ulike hensyn i konsesjonsprosessen, som for eksempel bevaring av biologisk mangfold
- øke saksbehandlingskapasiteten
- utvikle og formidle veiledninger som tydeliggjør hvilke krav myndighetene stiller til dialog/samråd, konsekvensutredning og søknad

Det tar i gjennomsnitt ett år og én måned å fatte vedtak så snart en vannkraftsøknad foreligger. Dette er under halvparten av tiden det tar å behandle småkraftsøknader i Norge. Over halvparten av vannkraftkonsesjonene blir påklaget, mot en tredel av småkraftsakene i Norge.

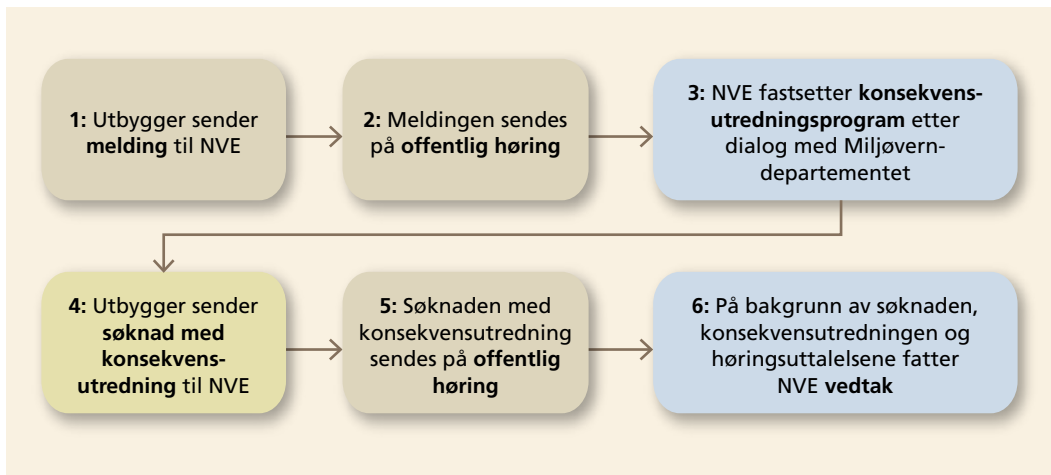
Kilde: "Utvecklingen av tillståndsproucesser för anläggningar som producerar förnybar el og för kraftnät", Redovisning av oppdrag 10 i Regleringsbrevet for Energimyndigheten 2012.

36) Oppholdene varer i underkant av to år og ett år, og utgjør henholdsvis 47 og 25 prosent av saksbehandlingstiden i disse sakene. En av åtte saker har både kø og opphold. Samlet forlenger dette saksbehandlingen med over tre år, noe som tilsvarer 90 prosent av tiden.

4.2 Tidsbruk i vindkraftsaker

Vindkraftverk behandles etter energiloven, og NVE er delegert myndighet til å gi konsesjon i disse sakene. I vindkraftsaker der det ikke er krav om konsekvensutredning, er saksbehandlingsprosessen som for småkraftsaker, jf. figur 1. For saker med konsekvensutredning følger saken trinnene i konsesjonsprosessen, jf. figur 9.

Figur 9 Konsesjonsprosessen for vindkraftsaker

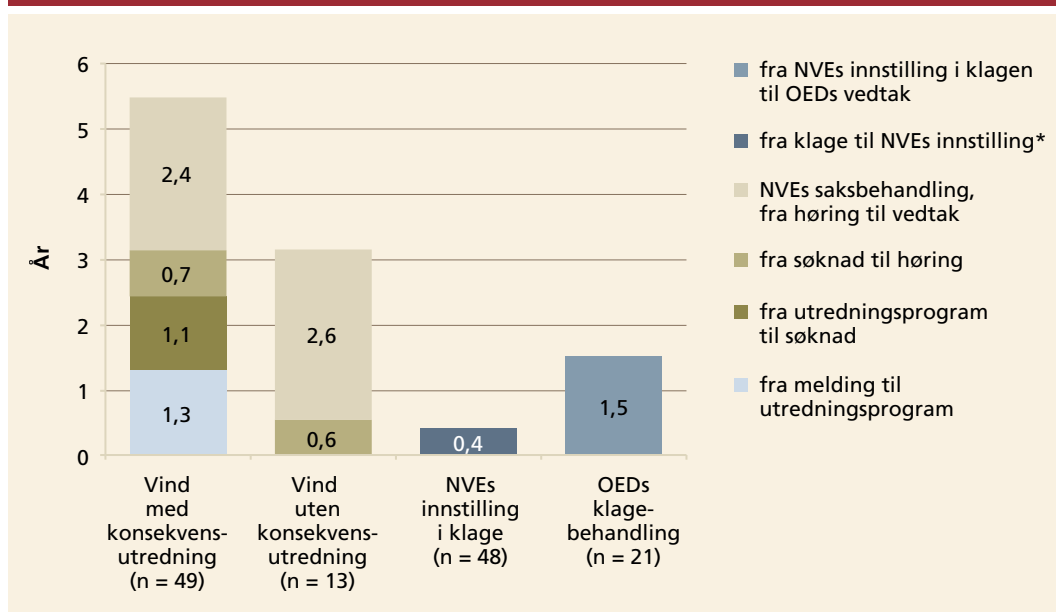


Når NVE har fattet vedtak, kan saken påklages. NVE behandler klagen og sender innstilling til Olje- og energidepartementet, som fatter endelig vedtak i klagesaken, jf. figur 2.

Figur 10 viser at saksbehandlingstiden i NVE er fem og et halvt år for saker med konsekvensutredning og i overkant av tre år for saker uten konsekvensutredning. Tiden fra tiltakshaver har levert melding til søknad med konsekvensutredning, tar i gjennomsnitt i underkant av to og et halvt år. Dette er med på å forklare forskjellen i saksbehandlingstiden for saker med og uten konsekvensutredning.

De fleste vindkraftsaker er påklaget (52 av 62 saker). NVE bruker i gjennomsnitt i underkant av et halvt år på å sende innstilling til Olje- og energidepartementet. Departementet bruker deretter i gjennomsnitt halvannet år på å behandle klagesakene for vindkraft.

Figur 10 Gjennomsnittlig tidsbruk i NVE for vindkraftsaker med og uten konsekvensutredning, og Olje- og energidepartementets klagesaksbehandling

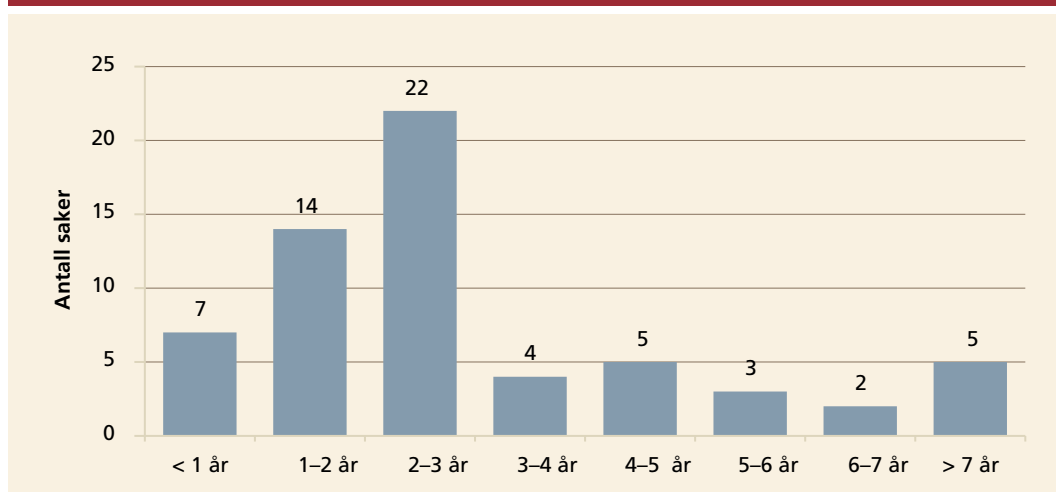


* Klagen er beregnet fra tidspunktet klagefristen utløper

NVEs saksbehandlingstid

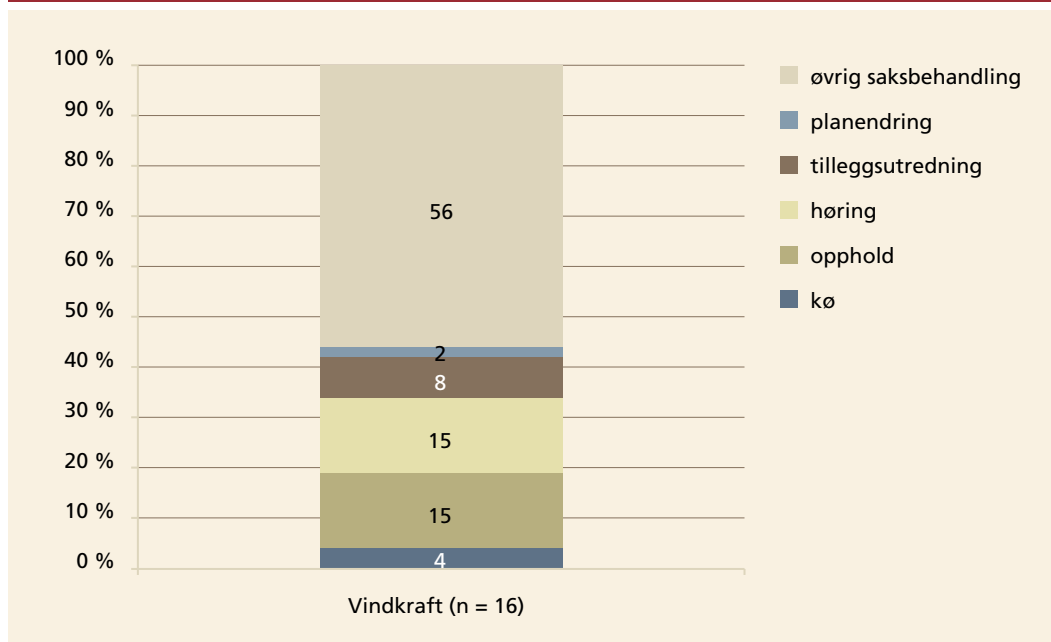
Figur 11 viser fordelingen av saksbehandlingstid for søknadsfasen i vindkraftsakene. Om lag to tredeler av vindkraftsøknadene blir behandlet av NVE i løpet av tre år. NVE bruker over 15 år på å behandle saken som tar lengst tid, medregnet meldingsfasen. Saken med kortest saksbehandling tar 44 dager.

Figur 11 Saksbehandlingstid i NVE fra søknad til vedtak i vindkraftsaker med og uten konsekvensutredning, fordelt på ulike tidsintervaller (meldingsfasen er ikke inkludert for vindkraftsaker med konsekvensutredning), n = 62



Figur 12 viser at kø, opphold, høringer, planendringer og tilleggsutredninger utgjør 44 prosent av den totale saksbehandlingstiden for vindkraftsaker med konsekvensutredning.

Figur 12 Andelen kø, opphold, høring, tilleggsutredninger, planendringer og øvrig saksbehandling av den totale saksbehandlingstiden i NVE



Figuren viser videre at kø utgjør en relativt liten andel av den totale saksbehandlingstiden, og bare skjer i 2 av 16 vindkraftsaker. I de sakene der dette inntreffer, forlenges saksbehandlingstiden med ett år og i underkant av tre og et halvt år.

Opphold utgjør en relativt stor andel av den totale saksbehandlingstiden, jf. figur 12. Det er opphold i over halvparten av sakene, og de utgjør i overkant av halvannet år. NVE viser til at lang behandlingstid på enkelte saker i stor grad skyldes regional samordning av saker. Dette innebærer at saker i noen områder blir prioritert, mens saker i andre områder blir liggende.

Også høring utgjør en relativt stor andel av den totale saksbehandlingstiden. Høringsfristene er ikke overholdt i noen av sakene – verken i meldings- eller søknadsfasen. Høringsfristen blir i gjennomsnitt overskredet med over én måned i meldingsfasen og nesten fem måneder i søknadsfasen.

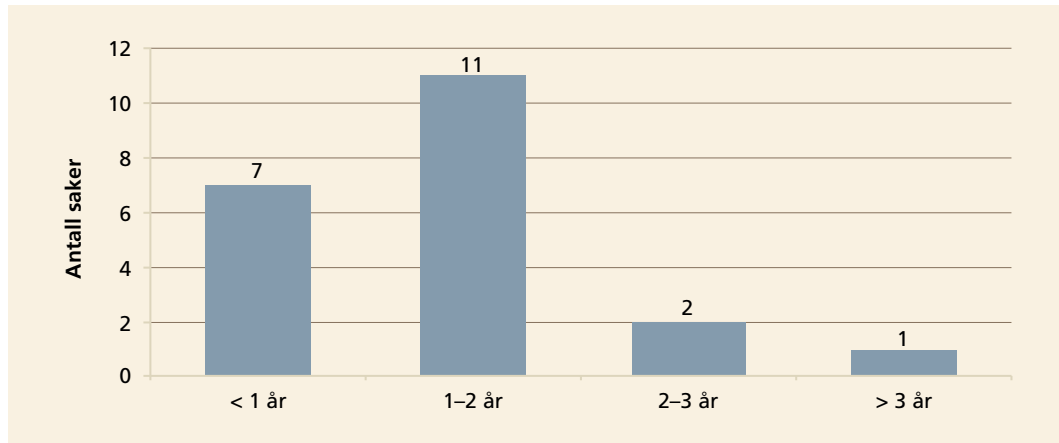
Det blir gjennomført tilleggsutredninger i 11 av 16 vindkraftsaker, der gjennomsnittstiden er i overkant av åtte måneder. Selv om det er mange saker med tilleggsutredninger, utgjør dette en relativt liten andel av den totale saksbehandlingstiden. Videre er det innhentet tilleggsinformasjon i sju saker.

Planendringer utgjør en liten andel av den totale saksbehandlingstiden, og inntreffer i 6 av 16 saker. I gjennomsnitt forlenger planendringer saksbehandlingstiden med fem måneder.

Olje- og energidepartementets saksbehandlingstid i klagesakene

Figur 13 viser at Olje- og energidepartementet behandler de fleste klagesakene innen to år (18 av 21 saker). Det tar i overkant av fire år å behandle saken med lengst saksbehandlingstid, mens departementet bruker i underkant av to måneder på å behandle saken som har kortest saksbehandling.

Figur 13 Saksbehandlingstid i klagesaker i Olje- og energidepartementet for vindkraftsaker, n = 21



Også for klagesakene er det kø før Olje- og energidepartementet starter saksbehandlingen. Analysen viser at det er kø i fire av sju saker. I gjennomsnitt ligger sakene i kø i omtrent ett år, noe som tilsvarer 56 prosent av den totale saksbehandlingstiden i disse sakene. I tillegg er det opphold i to saker. Opphold utgjør i overkant av to år og i underkant av halvannet år i disse sakene.

I den ene saken der det ikke er kø eller opphold, er det i stedet planendring. Saken blir derfor returnert til NVE. Det tar åtte måneder fra det blir fremmet planendring, til NVE gir ny innstilling i denne klagesaken.

Analysen viser at det er få andre forhold (tilleggsutredninger, høringer og befaringer) som forlenger saksbehandlingstiden i departementet.

Faktaboks 2 viser at saksbehandlingstiden for vindkraftprosjekter i Sverige er betydelig kortere sammenlignet med Norge.

Faktaboks 2 Saksbehandlingstid for vindkraft i Sverige (2007–2010)

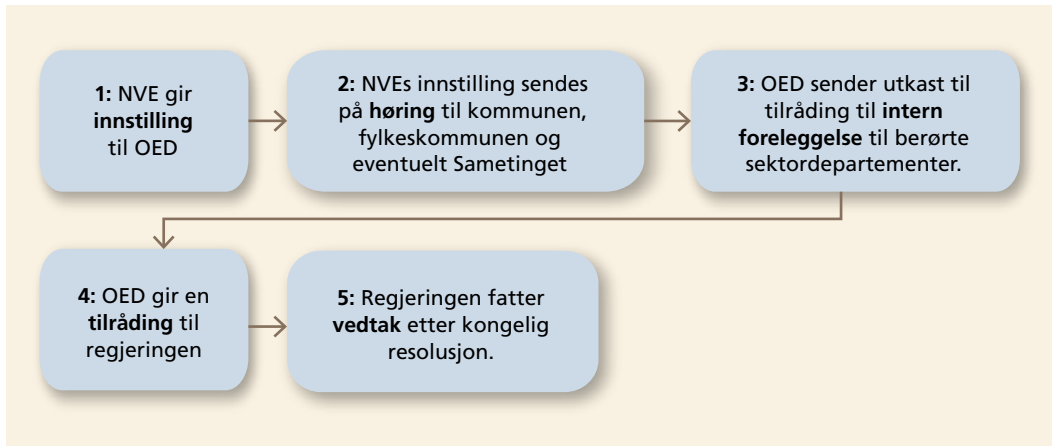
Det tar i underkant av ett år og to måneder å fatte vedtak i en vindkraftsak fra søknad til vedtak i Sverige, mot tre år i Norge. Rundt 40 prosent av denne tiden blir benyttet til henholdsvis å komplettere søknaden og å samle inn synspunkter fra berørte aktører, mens ti prosent av tiden er øvrig saksbehandling. 15 prosent av vindkraftkonsesjonene blir påklaget, mens så nær som alle vindkraftsakene blir påklaget i Norge.

Kilde: "Utvekklingen av tilstandsprosesser for anleggninger som producerer fornybar el og for kraftnät", Redovising av oppdrag 10 i Regleringsbrevet for Energimyndigheten 2012.

4.3 Stor vannkraft med innstilling

Større vannkraftverk behandles både etter energiloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Konesjonsprosessen for store vannkraftprosjekter uten konsekvensutredning følger konesjonsprosessen som i figur 1 og for saker med konsekvensutredning som i figur 9. I disse sakene fremmer NVE en innstilling til Olje- og energidepartementet før saken blir vedtatt i regjeringen, jf. figur 14.

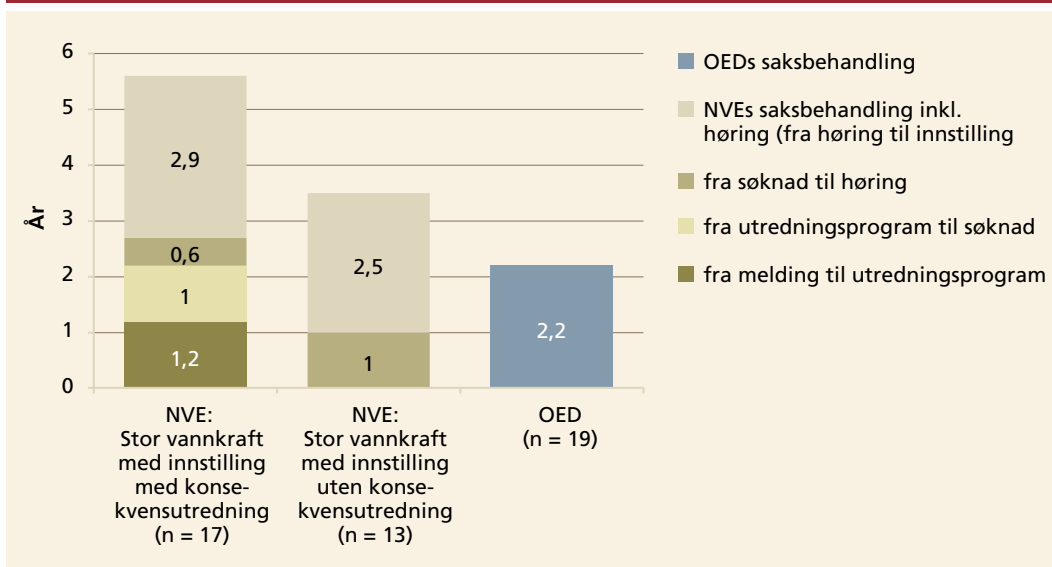
Figur 14 Konesjonsprosesser for store vannkraftsaker med innstilling



Figur 15 viser at saksbehandlingstiden i NVE er tre og et halvt år for store vannkraftsaker uten konsekvensutredning og over fem og et halvt år for saker med konsekvensutredning.

Det er fattet endelig vedtak i 19 av 30 store vannkraftsaker med innstilling. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Olje- og energidepartementet er i overkant av to år. Den gjennomsnittlige totale saksbehandlingstiden fram til vedtak er over sju og et halvt år for saker med konsekvensutredning. Analysen viser at det totalt tar 14 år og fire måneder å ferdigbehandle saken som tar lengst tid, mens det tar noe over to år å fatte vedtak i saken med raskest saksbehandling.

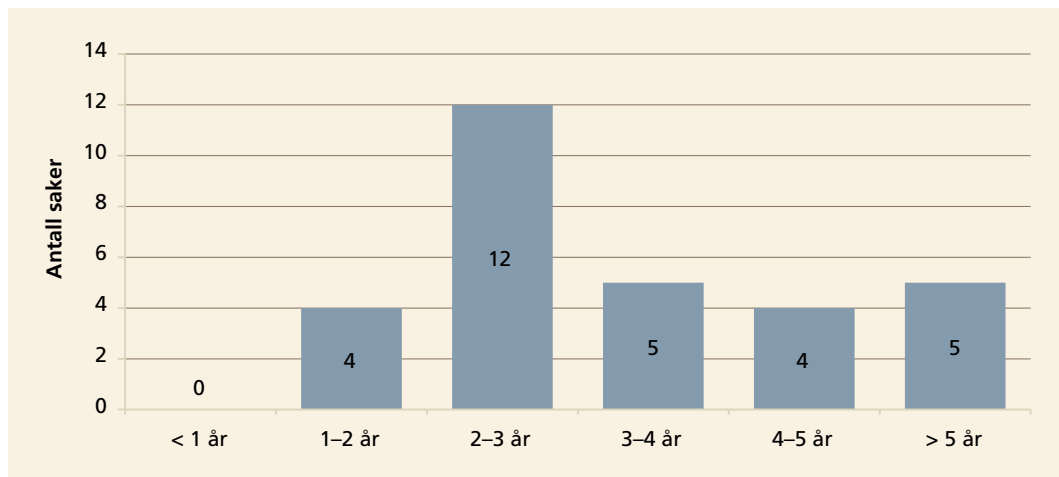
Figur 15 Gjennomsnittlig tidsbruk i NVE for store vannkraftsaker med og uten konsekvensutredning, og tidsbruk for Olje- og energidepartementets saksbehandling



Saksbehandlingstid i NVE

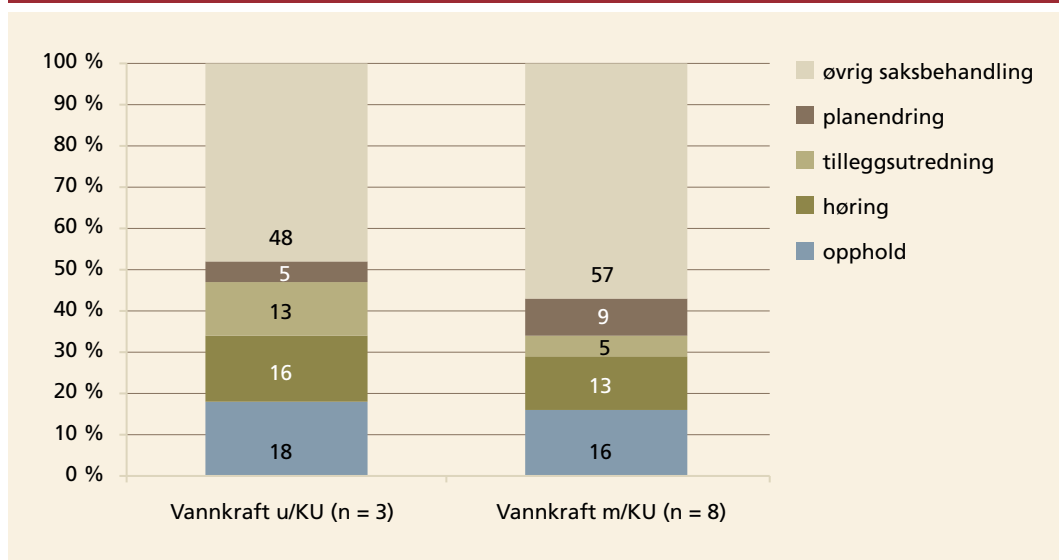
Figur 16 viser at om lag halvparten av de store vannkraftsøknadene (16 av 30) blir saksbehandlet i løpet av tre år i NVE. Når meldingsfasen inkluderes for saker med konsekvensutredning, viser analysen at NVE bruker i overkant av ti år på saken som tar lengst tid og ett år og fire måneder på saken som er raskest å saksbehandle.

Figur 16 Saksbehandlingstid i NVE fra søknad til vedtak for store vannkraftsaker fordelt på ulike tidsintervaller (meldingsfasen er ikke inkludert for saker med konsekvensutredning), n = 30



Figur 17 viser at andelen opphold, høringer, tilleggsutredninger og planendringer utgjør 52 prosent av saksbehandlingstiden for store vannkraftsaker uten konsekvensutredning og 43 prosent for saker med konsekvensutredning.

Figur 17 Andel opphold, høringer, planendringer, tilleggsutredninger og øvrig saksbehandling av den totale saksbehandlingstiden i NVE



Figuren viser videre at opphold utgjør en relativt stor andel av saksbehandlingstiden. Det er opphold i 7 av 11 saker som gjennomsnittlig tilsvarer i underkant av halvannet år. Ingen av de store vannkraftsakene ligger i kø før NVE starter saksbehandlingen.

Høring utgjør også en relativt stor andel av saksbehandlingstiden. Høringsfristene blir ikke overholdt i noen av sakene, og fristen blir i gjennomsnitt overskredet med to måneder i både meldings- og søknadsfasen.

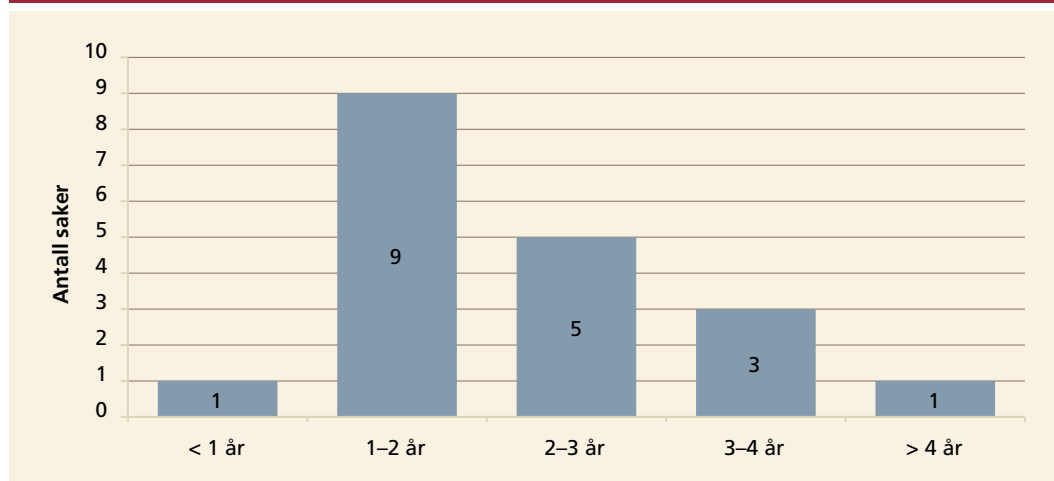
Antall saker med tilleggsutredninger er relativt få (3 av 11 saker). I de sakene der tilleggsutredninger inntreffer, forlenger dette saksbehandlingstiden med i gjennomsnitt over ett år. Videre er det innhentet tilleggsinformasjon i ni av sakene.

Planendringer utgjør en relativt liten andel av den totale saksbehandlingstiden for store vannkraftsaker. Det er planendringer i nesten halvparten av sakene (5 av 11 saker). I gjennomsnitt forlenger planendringer saksbehandlingstiden med ett år for disse sakene.

Olje- og energidepartementets saksbehandlingstid

Figur 18 viser at om lag halvparten av sakene (10 av 19 saker) blir behandlet i Olje- og energidepartementet i løpet av to år. Saken med lengst saksbehandlingstid i Olje- og energidepartementet tar i overkant av fire og åtte måneder, mens det tar ni måneder å fatte vedtak i saken med kortest saksbehandling. Departementet sender to saker tilbake til NVE for ny behandling. Dette er med på å forlenge saksbehandlingstiden for disse sakene.

Figur 18 Store vannkraftsaker fordelt på tidsintervaller fra innstilling til kongelig resolusjon, n = 19



Ingen av de store vannkraftsakene ligger i kø før Olje- og energidepartementet starter saksbehandlingen. Analysen viser at det for halvparten av innstillingssakene er opphold i saksbehandlingen, og disse utgjør i gjennomsnitt over halvannet år.

Analysen viser at saksbehandlingen i Olje- og energidepartementet er relativt omfattende. Det er blant annet høringer, både til regionale instanser og berørte departementer. Videre er det befaringsferder i alle saker utenom én.

4.4 Nye konsesjoner og bidrag til målene om økt fornybar energiproduksjon

Tabell 1 viser at det er gitt tillatelse til utbygging av 11,9 TWh ny energiproduksjon i perioden 2009–2012, der ca. 20 prosent er småkraft og 65 prosent er vindkraft. NVE har gitt flere småkraftkonsesjoner i 2012 enn årene før, samtidig som TWh har holdt seg relativt stabil i perioden. Videre viser tabellen at det er en lavere tilslagsprosent³⁷ for vindkraft- og småkraftsøknader i 2012 sammenlignet med årene før. Ifølge NVE er det nå en større andel urealistiske søknader, noe som vil føre til at tilslagsprosenten vil bli lavere.

Tabell 1 Antall gitte tillatelser (konsesjonsvedtak/innstillinger/fritak) i NVE, tilslagsprosent og TWh, 2009–2012														
	2009			2010			2011			2012			SUM	
	Antall	Tilslag (%)	TWh	Antall	Tilslag (%)	TWh	Antall	Tilslag (%)	TWh	Antall	Tilslag (%)	TWh	Antall	TWh
Småkraft	68	78 %	0,6	94	84 %	0,8	58	72 %	0,4	96	63 %	0,6	316	2,4
Mikro- og minikraftverk	52	65 %	0,1	56	50 %	0,1	55	62 %	0,1	75	63 %	0,1	238	0,4
Opprustning og utvidelse	5	100 %	0,3	5	100 %	0,0	8	100 %	0,2	14	93 %	0,1	32	0,7
Stor vannkraft	3	100 %	0,2	2	50 %	0,1	3	100 %	0,1	7	100 %	0,6	15	1,1
Vindkraft	12	83 %	1,1	14	79 %	2,7	6	83 %	0,7	17	71 %	3,2	49	7,8
Sum	140	75 %	2,3	171	73 %	3,8	130	71 %	1,2	209	67 %	4,7	650	11,9

Kilde: NVE

Tabell 2 viser antall endelige tillatelser. En tillatelse er endelig når NVEs vedtak ikke blir påklaget, eller når Olje- og energidepartementet har gjort vedtak etter klagebehandling eller innstilling. Antall endelige tillatelser er lavere enn tildelte tillatelser i NVE. I 2012 er det tildelt 3,4 TWh endelige tillatelser mot 4,7 TWh i tillatelser i NVE.

Tabell 2 Antall endelige tillatelser og TWh for årene 2009–2. kvartal 2013													
	2009		2010		2011		2012		1. og 2. kvartal 2013		Sum		
	Antall	TWh	Antall	TWh	Antall	TWh	Antall	TWh	Ant	TWh	Ant	TWh	
Småkraft	53	0,6	78	0,8	38	0,4	76	0,8	30	0,3	275	2,9	
Mikro- og minikraftverk	35	0,1	29	0,1	37	0,1	46	0,1	29	0,0	176	0,5	
Opprustning og utvidelse	1	0,0	6	0,1	12	0,5	14	0,2	7	0,1	40	0,8	
Stor vannkraft	1	0,2	0	0,0	0	0,0	5	0,4	6	0,5	12	1,2	
Vindkraft	7	1,7	8	1,1	1	0,0	9	1,9	1	0,1	26	4,8	
Sum	97	2,6	121	2,1	88	1,0	150	3,4	73	1,0	529	10,2	

Kilde: NVE

37) Andelen søknader som får innvilget konsesjon.

Tabell 3 viser antall konsesjoner som er realisert i perioden 2009–2. kvartal 2013. Antallet konsesjoner som er realisert, er betydelig lavere sammenlignet med antall konsesjoner som er gitt. Tabellen viser at det bare har blitt bygget ut 1,7 TWh småkraft, 0,3 TWh stor vannkraft og 0,7 TWh vindkraft i perioden 2009–2. kvartal 2013.

Det er en høyere andel vannkraftprosjekter enn vindkraftprosjekter som er realisert. I perioden 2009–2012 har NVE tildelt 49 vindkraftkonsesjoner, tilsvarende 7,8 TWh. Til sammenligning er bare 10 vindkraftprosjekter realisert, tilsvarende 0,7 TWh. Olje- og energidepartementet viser til at antall realiserte konsesjoner følger av komplekse markedsmessige forhold som ligger utenfor det myndighetene etter lovverket skal påvirke.

Tabell 3 Antall realiserte konsesjoner og TWh for årene 2009–2. kvartal 2013

	2009		2010		2011		2012		1. og 2. kvartal 2013		SUM	
	Antall	TWh	Antall	TWh	Antall	TWh	Antall	TWh	Ant	TWh	Ant	TWh
Små vannkraft*	62	0,4	55	0,4	45	0,3	47	0,4	11	0,1	220	1,7
Opprusting og utvidelse	6	0,2	5	0,2	5	0,2	8	0,2	4	0,2	28	0,8
Stor vannkraft	0	0,0	2	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,3
Vindkraft	1	0,0	1	0,0	2	0,2	6	0,5	0	0,0	10	0,7
Sum	69	0,6	63	1,0	52	0,6	61	1,0	15	0,3	260	3,5

* Mindre enn 10 MW.

Kilde: NVE



Lista vindkraftverk er ett av to vindkraftverk som startet utbyggingen i 2011. Prosjektet fikk konsesjon i 2009 og skal produsere elektrisitet som tilsvarer forbruket til ca. 12 000 husstander.

Foto: Fred.Olsen Renewables AS

Anlegg som får tildelt elsertifikater fram til 31. desember 2020, blir subsidiert ved at prisen på elsertifikatene skal dekke forskjellen mellom markedsprisen på kraft og det det koster å produsere ny kraft, dersom de bygges ut. Norge blir godskrevet halvparten av produksjonen i dette sertifikatmarkedet uavhengig av om kraften blir produsert i Sverige eller Norge.

NVEs årsrapport for 2012, *Et norsk-svensk elsertifikatmarked*, viser at det i løpet av 2012 er satt i drift og godkjent anlegg i elsertifikatsystemet med en normalproduksjon på 3,2 TWh. Av dette ble 2,8 TWh bygget i Sverige og 0,4 TWh i Norge. Den store og økende utbyggingen i Sverige blir, ifølge en rapport fra Stockholm Environmental Institute 2013, begrunnet med det høye ambisjonsnivået og målrettede satsingen på vindkraftutbygging.³⁸

For å nå målet om 26,4 TWh innen utgangen av 2020 må det ifølge NVE i gjennomsnitt idriftsettes 2,93 TWh fornybar kraftproduksjon hvert år. Dersom en legger til grunn at halvparten av den nye produksjonen skal gjennomføres i Norge, må det i gjennomsnitt idriftsettes 1,6 TWh hvert år fram til og med 2020.

38) Stockholm Environmental Institute, Project report 2013–04, *Governing Growing Wind Power: Policy Coherence of wind power and environmental considerations in Sweden, with Comparative Examples from Norway*.

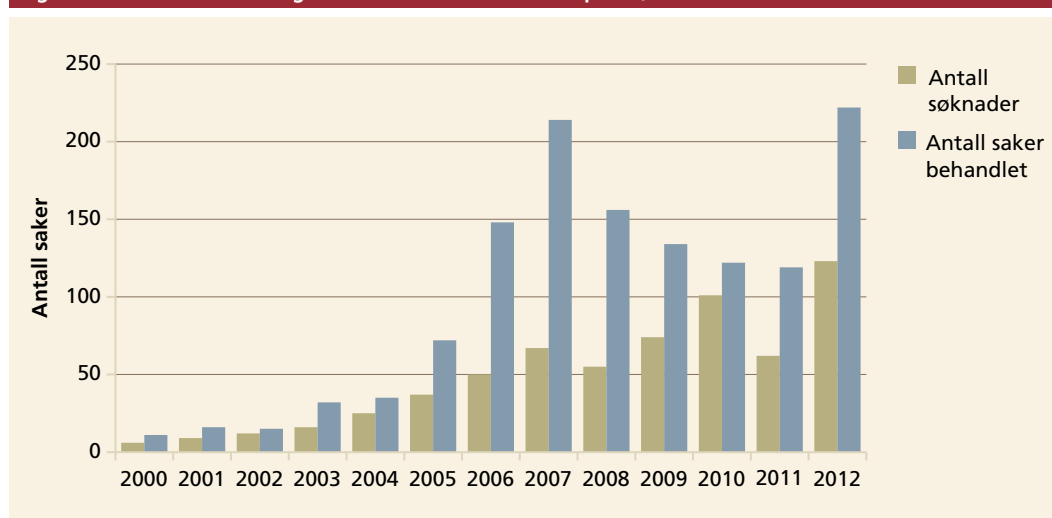
5 Hvilke faktorer kan forklare saksbehandlingstiden i konsesjonsprosessene?

5.1 I hvilken grad kan saksbehandlingsskapasitet forklare saksbehandlingstiden?

NVEs saksbehandlingsskapasitet

Figur 19 viser utviklingen i antall innkomne småkraftsøknader i perioden fra 2000 til 2012. I 2012 mottar NVE flest søknader. Den store økningen kan forklares ved at NVE i mars 2012 presiserte at alle småkraftsøknader må være innsendt innen 1. januar 2013 for å komme i betraktning i elsertifikatordningen.³⁹

Figur 19 Antall innkomne og behandlede småkraftsaker per år, 2000–2012*



* Antall behandlede søknader inkluderer også søknader som tiltakshaver trekker, konsesjonsfritak og opprustning.

Kilde: NVE

Figur 19 viser at antall behandlede saker (konsesjonsvedtak) hos NVE har økt jevnt siden 2000, med unntak av 2008 og 2011. NVE opplyser at nedgangen i 2011 skyldtes en økning i antall innkomne klagesaker som NVE prioriterte framfor konsesjons-søknadene. NVE begrunner økningen i klagesaker i 2011 med flere behandlede saker i 2010 enn i de foregående årene.

Figuren viser at NVE i perioden 2000–2012 har behandlet om lag halvparten av de innkomne småkraftsakene, 637 av 1296 saker. Per juni 2013 har NVE 696 småkraftsaker til behandling. Ifølge NVE ligger rundt halvparten av disse søknadene i kø (365 søknader). I underkant av en tredel av sakene er til behandling (196 saker) mens rundt 20 prosent av sakene er til kvalitetssikring hos tiltakshaver (135 søknader).

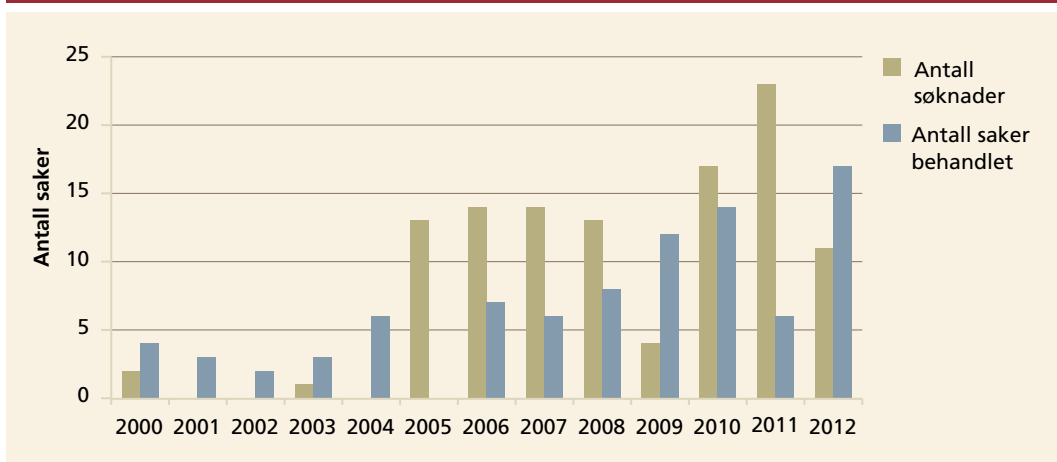
For at småkraftsakene skal kunne bli tatt i betraktning i elsertifikatordningen, må vedtak om konsesjon foreligge innen utgangen av 2017.⁴⁰ Dette innebærer at NVE må behandle i gjennomsnitt 143 saker årlig innen 2017, altså 20 flere småkraftsaker årlig enn de gjorde i 2012. Det er da ikke tatt hensyn til framtidige innkomne saker og en eventuell økning i antall klagesaker som følge av at det blir behandlet flere saker.

39) NVE, 21. mars 2012, *Nye rutiner for behandling av søknader om konsesjon for småkraft*.

40) NVE, 21. mars 2012, *Nye rutiner for behandling av søknader om konsesjon for småkraft*.

Figur 20 viser at antall innkomne vindkraftsøknader særlig har økt fra 2005, med flest innkomne søknader i 2011. Figuren viser imidlertid ikke antall innkomne meldinger for vindkraftsaker med konsekvensutredning. Antall innkomne saker⁴¹ vil derfor i praksis være betydelig høyere enn antall innkomne søknader.

Figur 20 Antall innkomne og behandlende vindkraftsøknader, 2000–2012
(figuren viser ikke antall innkomne meldinger)



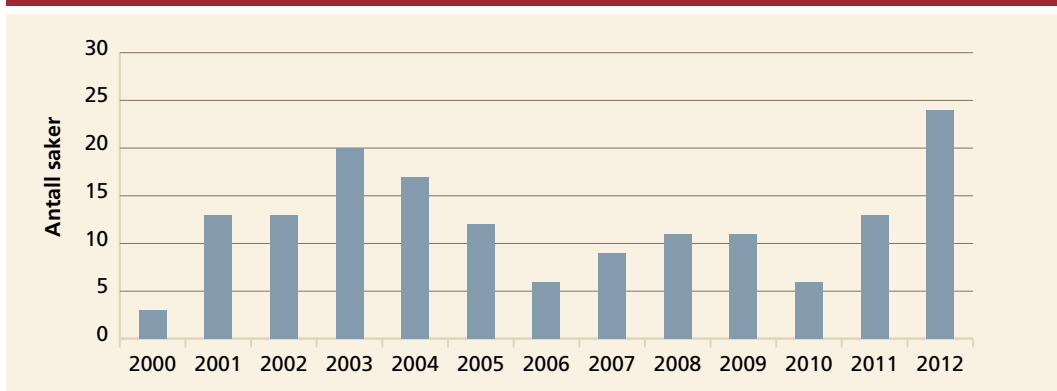
Kilde: NVE

Figur 20 viser videre at antall behandlede søknader har økt jevnt siden 2007, med unntak av 2011. NVE behandler flest søknader i 2012, i alt 17 saker.

Tall fra NVE per juni 2013 viser at 106 vindkraftsaker er til behandling hos NVE. Ifølge NVE er det i 33 av disse sakene gitt konsekvensutredningsprogram, men hvor NVE ikke har mottatt konsesjonssøknader. Dersom NVE behandler like mange søknader som i 2012, vil det ta i overkant av seks år å ferdigbehandle de resterende sakene. Da er det ikke tatt hensyn til kompleksitet i saksbehandlingen, status for saker som ligger til behandling⁴², framtidige innkomne saker og en eventuell økning i klagesaksbehandlingen som følge av at flere saker blir behandlet.

Figur 21 viser at NVE behandler flest innstillingssaker for vannkraft i 2012. Sju av 24 innstillingssaker i 2012 er store vannkraftsaker med utbygging over 10 MW. De øvrige innstillingene er småkraftverk med regulering eller søknader om opprustning og utvidelse.

Figur 21 Antall innstillinger NVE har sendt Olje- og energidepartementet for perioden 2000–2012*



* NVE har ikke oversikt over antall store vannkraftsøknader med innstilling per år.

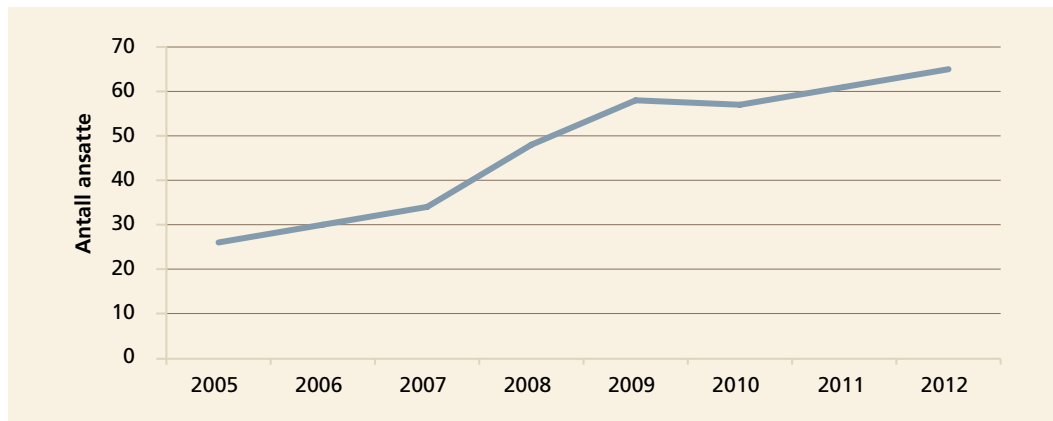
41) Meldinger og søknader.

42) Eksempelvis at det ikke fremmes søknader i alle saker som er gitt konsekvensutredningsprogram.

Tall fra NVE per juni 2013 viser at det er 45 store vannkraftsaker over 10 MW til behandling hos NVE.

Figur 22 under viser at det er langt mer enn en fordobling i antall ansatte i NVE med ansvar for konsesjonsbehandling for nett, vind, stor vannkraft og småkraft i perioden fra 2005 til 2012, fra 26 til 65 ansatte.

Figur 22 Antall ansatte i NVE med ansvar for konsesjonsbehandling for nett, vind, stor vannkraft og småkraft for årene 2005–2012



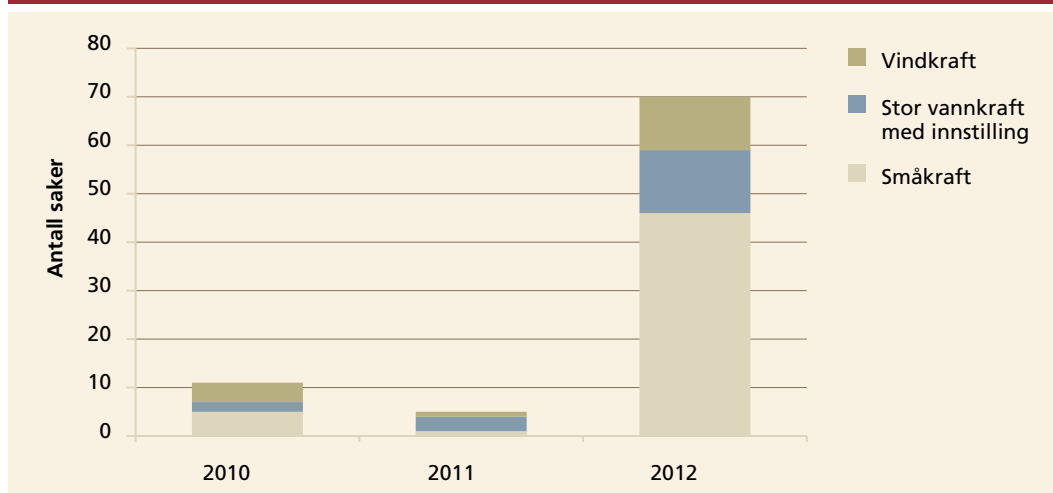
Kilde: NVE

NVE behandler færre konsesjonssaker per ansatt i perioden fra 2008 til 2011. Først i 2012 behandler NVE like mange saker per ansatt som i 2007. NVE framhever at de ved siden av å øke antall ansatte har lagt vekt på intern kompetansebygging og har etablert en egen seksjon for behandling av småkraftsaker.

Olje- og energidepartementets saksbehandlingskapasitet

Figur 23 viser at det er en markant økning i antall saker som er sluttbehandlet i Olje- og energidepartementet i 2012. Videre viser figuren at departementet i liten grad ferdigbehandlet klagesaker og innstillingssaker i årene før 2012. I 2011 behandlet Olje- og energidepartementet bare én vindkraftsak. Til sammenligning behandlet departementet 11 klagesaker for vindkraft i 2012. Olje- og energidepartementet behandlet 46 småkraftsaker i 2012, mot seks småkraftsaker i årene 2010 og 2011.

Figur 23 Antall saker behandlet av Olje- og energidepartementet i perioden 2010–2012



Kilde: Olje- og energidepartementet

Ifølge Olje- og energidepartementet er det per 1. juli 2013 63 saker til behandling, fordelt på 33 klagesaker for småkraft, 15 klagesaker for vindkraft og 15 innstillingsaker for stor vannkraft.

Olje- og energidepartementet opplyser at det på grunn av langt større saksmengde har hatt begrensede saksbehandlingsressurser til å håndtere innkomne klager så raskt og effektivt som mulig innenfor rammene for forsvarlig saksbehandling. Dette har ifølge departementet ført til at saker har blitt liggende i kø. Departementet opplyser videre at det er lang saksbehandlingstid i de store vannkraftsakene med innstillinger i departementet, noe som i hovedsak skyldes kapasitetsutfordringer. Departementet understreker samtidig at de arbeider med å følge opp bestemmelsen om at tiltakshaver skal ha varsel dersom saken trekker ut.

Vassdragsreguleringsloven fra 1917 la opp til en omfattende prosess for store vannkraftsaker som kan innebære tre høringsrunder og vedtak som blir fattet i statsråd (se figur 14). Loven ble utarbeidet for å håndtere de store vannkraftsakene av stor nasjonal og strategisk betydning. I dag er det mange mindre reguleringssaker som blir behandlet etter dette lovverket, og departementet karakteriserer prosessen som lite effektiv for disse sakene.

Olje- og energidepartementet opplyser at departementet ikke har egne stillinger som utelukkende er satt av til å behandle konsesjonssaker. Ifølge departementet har det de siste årene prioritert å bruke flere årsverk på dette arbeidet. Videre er det ifølge departementet foretatt en intern omorganisering for å utnytte ressursene til behandling av konsesjonssaker bedre. Ifølge anslag fra Olje- og energidepartementet har antall årsverk til konsesjonsbehandling økt fra fem til om lag ni årsverk i perioden fra 2010 til 2012.

5.2 I hvilken grad kan manglende nettkapasitet forklare saksbehandlingstiden?

Ny kraftproduksjon er avhengig av ledig nettkapasitet og tilkoblingsmuligheter i strømmettet. Nettmeldingen, Meld. St. 14 (2011–2012), viser til at nettkapasiteten kan være en flaskehals i deler av sentralnettet og regionalnettet ved at overføringskapasiteten har blitt for liten. NVE opplyser at det ikke er mulig å bygge ut vesentlig ny vindkraft eller vannkraft uten samtidig å bygge ut mer kapasitet i kraftnettet. NVE er i tvil om det er mulig å realisere nettutviklingsplanen innenfor angitte tidsrammer.

Som følge av dette blir søknader om vindkraft og småkraft nedprioritert i områder med manglende nettkapasitet.⁴³ NVE viser i intervju til at søknader kan bli liggende i kø når det ikke er tilstrekkelig nettkapasitet. Køen av ubehandlede konsesjonssaker for kraftutbygging har økt i områder med lav nettkapasitet, ifølge Rapport 8-12 fra Rokkansenteret.⁴⁴ Dette kan være med på å forklare køtiden, både i saker som er ferdigbehandlet, og de som ligger til behandling.

Energi Norge understreker at det er viktig å koordinere konsesjonsbehandlingen av kraft og nett.⁴⁵ NVE viser til at de har etablert områdevis behandling av konsesjons-søknader der søknadene blir koordinert med behovet for nettutvikling i disse områdene.

Analysen viser videre at NVE også gir konsesjoner til produksjonsanlegg der det ikke er tilstrekkelig nettkapasitet. Denne praksisen gir ikke nødvendigvis forsinkelser i saksbehandlingen for det enkelte anlegg. Konsesjonene kan imidlertid ikke realiseres

43) *Nye rutiner for behandling av konsesjonssøknader for småkraft*, NVE 21.mars 2012, *Prioriteringskriterier for konsesjonsbehandling av vindkraftprosjekter*, NVE 2009.

44) Rapport 8-12, Rokkansenteret, *Ekspertise, politikk eller dialog? Nettutvikling i Norge, Sverige og Storbritannia*.

45) Energi Norge er den største interesse- og arbeidsgiverorganisasjonen for norsk kraftnæring.

før nettkonsesjonen er ferdigbehandlet, nettet er bygget ut, eller kapasiteten er utbedret. Dette er illustrert i eksempel 1.

Eksempel 1 Utbygginger forsinket på grunn av manglende nettkapasitet

Lyse Produksjon AS og Stigafjellet Vind AS fikk 5. juli 2012 konsesjon fra Olje- og energidepartementet for henholdsvis Måkaknuten og Stigafjellet vindkraftverk i Bjerkreim og Gjesdal kommuner. Nettilknytningen for Måkaknuten og Stigafjellet vindkraftverk var opprinnelig planlagt å gå via omsøkte Moi-/Laksesvelafjellet vindkraftverk til planlagte Bjerkreim transformatorstasjon.

Som følge av at klage på konsesjon til Moi-/Laksesvelafjellet vindkraftverk ble tatt til følge av Olje- og energidepartementet, falt denne nettløsningen bort. I konsesjonene til Måkaknuten og Stigafjellet vindkraftverk ble det derfor satt vilkår om at ny nettilknytning skulle utredes. Med bakgrunn i dette søker Lyse Produksjon AS om felles nettilknytning for de to vindkraftverkene. Vindkraftverkene kan ikke bygges før nettkonsesjonen er gitt. NVE ga konsesjon om nettilknytning 16. august 2013.

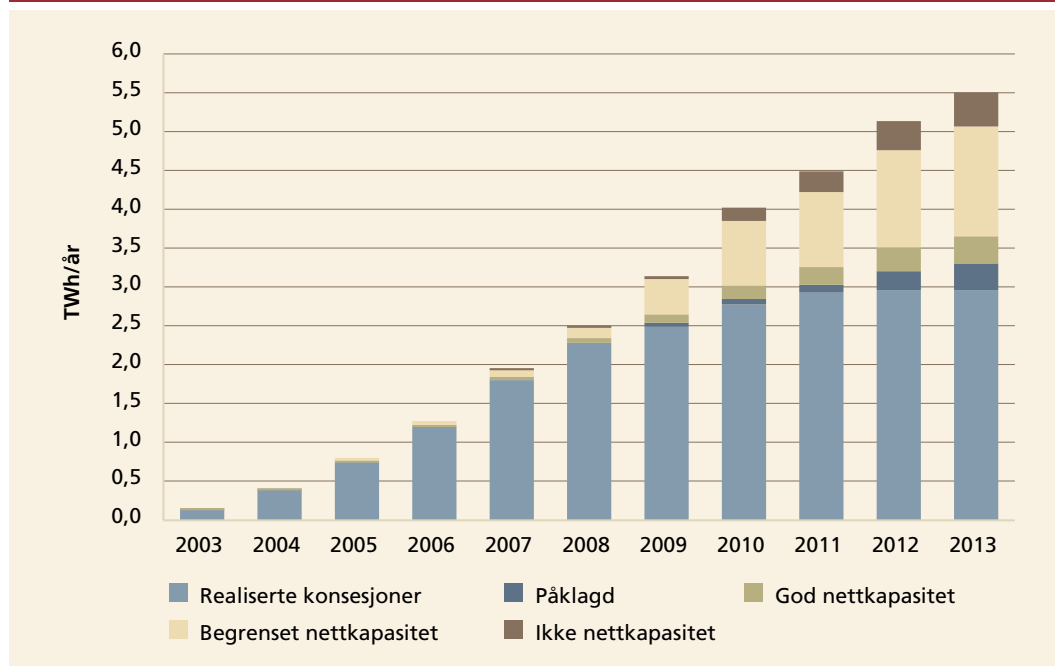
Kilde: NVEs saksmappearkiv og intervju med NVE

NVE viser til at det er behov for forsterkninger i overliggende nett før mer kraftproduksjon kan tilkobles. Dette følger av at det norske kraftnettet har vært bygd ut rasjonelt med lite overkapasitet. I noen tilfeller forsvinner denne begrensningen ved at behov innen forsyningssikkerhet gir ny nettutbygging. Nettkapasitet på et sted varierer derfor over tid.

NVE erfarer derfor at nettbegrensninger må behandles konkret i hvert tilfelle. Det er nødvendig å akseptere at det søkes konsesjon for kraftutbygging på steder der det i dag først kreves investeringer i overordnet nett, og NVE viser til at dette imidlertid gir økt behandlingstid. Der det avklares at nettforsterking ikke er lønnsomt, kan NVE avslutte saken uten omfattende behandling.

Figur 24 viser at begrenset eller manglende nettkapasitet får økende betydning for realisering av små vannkraftverk.

Figur 24 Småkraftsaker i perioden 2003–2013: realiserte konsesjoner, vedtak som er påklaget og eventuelle realiseringer som er begrenset av nettkapasitet (målt i TWh/år)



Kilde: NVE

5.2.1 Saksbehandlingstid for nettsaker

NVE behandler alle nettsaker for utbygging utover 22 kV som ikke er omfattet av områdekonsesjon. I Meld. St. 14 (2011–2012) blir det pekt på at saksbehandlingstiden er for lang og har økt, blant annet på grunn av økt politisk oppmerksomhet og økte krav til utredninger.

Analysen viser at gjennomsnittstiden for konsesjonsbehandlingen i sentralnettsaker er i overkant av tre år. Analysen viser videre at det er stor variasjon i saksbehandlingstiden, fra ett til fem år. I alt åtte av ni saker er påklaget. Olje- og energidepartementet har behandlet fem av disse sakene og bruker mellom tre måneder og halvannet år på å behandle disse klagenes.

Analysen viser at gjennomsnittstiden for konsesjonsbehandlingen i regionalnettsaker er i overkant av to år. Det er også stor variasjon i saksbehandlingstiden i disse sakene, fra ett til fem og et halvt år. Over halvparten av sakene er påklaget (13 av 23 saker). Olje- og energidepartementet har behandlet seks av disse sakene og bruker gjennomsnittlig ti måneder på å behandle disse klagenes.

Faktaboks 3 viser at det tar betydelig kortere tid å behandle nettkonsesjoner i Sverige.

Faktaboks 3 Saksbehandlingstid for nettkonsesjoner i Sverige (2007–2011)

Det tar rundt åtte måneder å behandle en nettkonsesjon i Sverige. Myndighetenes mål om å behandle minst 80 prosent av alle sakene innen et halvt år er ikke nådd. Sju prosent av nettkonsesjonene har blitt påklaget, og det er brukt i underkant av et halvt år på klagesaksbehandlingen.

Kilde: "Utveklingen av tilstandsprosesser for anleggninger som producerar förnybar el og för kraftnät", Redovisning av oppdrag 10 i Regleringsbrevet för Energimyndigheten 2012.

5.3 I hvilken grad kan manglende rutiner for tidlig avslag og intern prioritering forklare saksbehandlingstiden?

5.3.1 Småkraftsaker

Småkraftsøknader skal ifølge retningslinjer fra 2008 saksbehandles etter et køsystem der søknader i vernede vassdrag eller uten tilgjengelig kraftnett skal nedprioriteres.⁴⁶ I 2012 innførte NVE nye rutiner for behandling av småkraftsaker for å bidra til en raskere saksbehandling.⁴⁷ Ifølge de nye retningslinjene kan saker fortsatt bli nedprioritert.⁴⁸ Saker som er nedprioritert av NVE, kan bidra til å forklare køtiden i disse sakene.

Saker kan ifølge de nye retningslinjene også avslås uten høring når det er åpenbare konflikter med miljø- eller andre interesser, dårlig kvalitet på søknadene eller urealistiske prosjekter. NVE understreker at de har begynt å bruke muligheten for tidlig avslag mer aktivt i stedet for å nedprioritere disse sakene. Olje- og energidepartementet framhever NVEs nye rutiner som et viktig tiltak for å redusere tidsbruken i konsesjonssakene og køen av småkraftsøknader hos NVE. Departementet er positive til NVEs tiltak for å effektivisere saksbehandlingen med å gi tidligere avslag i opplagte saker.

Analysen viser at et begrenset antall saker er avslått i NVE før de blir sendt på høring. Bare 8 av 96 småkraftsaker ble avslått før høring i 2012. Dette tilsvarer åtte prosent av

46) *Prioriteringskriterier for behandling av konsesjonssøknader i NVE*, NVE 2008.

47) *Nye rutiner for behandling av konsesjonssøknader for småkraft*, NVE 21. mars 2012.

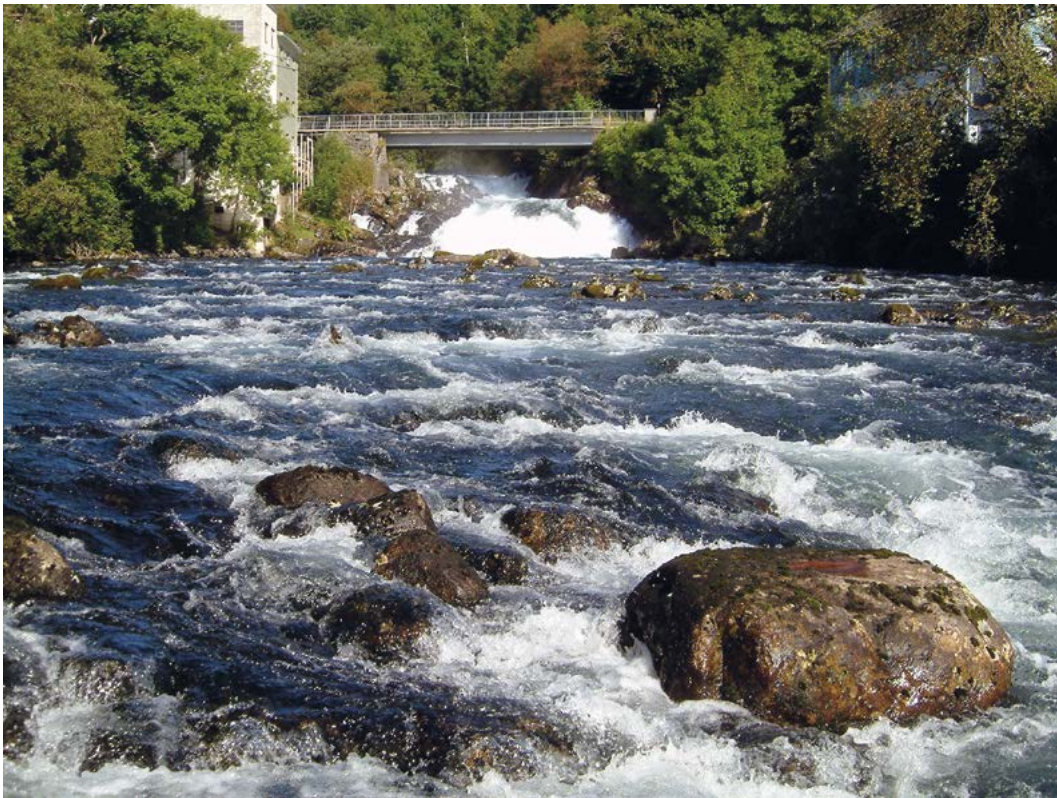
48) Saker med høye tilknytningskostnader, manglende framdrift hos tiltakshaver, uavklarte rettighetsforhold eller konkurrerende søknader skal nedprioriteres. Saker skal også nedprioriteres i områder med manglende nettkapasitet eller der det er vernede vassdrag.

de behandlede sakene. Fem av sakene med tidlig avslag i 2012 er ferdigbehandlet i NVE innen et år. Videre ble 4 av 220 saker avslått før høring i perioden 2009–2011 (2 prosent), mens tre saker ble avslått før høring i 2013 (fram til 10. oktober).

Fylkesmenn og fylkeskommuner mener det er et potensial for å avslå flere småkraftsaker på et tidligere tidspunkt, siden disse sakene opptar store ressurser i forvaltningen og hos tiltakshaver. Det framkommer blant annet at retningslinjene for vernede vassdrag i større grad burde danne grunnlag for tidlig avvisning av konsesjonssøknader.

Energi Norge viser til at NVE kan gi tydeligere signaler for prosjekter som ikke har de nødvendige forutsetningene for å kunne bli realisert, for eksempel på grunn av åpenbare bedriftsøkonomiske, tekniske eller miljømessige svakheter.

Olje- og energidepartementet har ikke etablert rutiner for intern prioritering og tidlig avslag i klagesaksbehandlingen.



Håfoss kraftverk: Det ble levert inn søknad om konsesjon 29. mai 2007 for bygging av et småkraftverk i Etnevassdraget. Vassdraget har status som vernet vassdrag og nasjonalt laksevassdrag. NVE avsto søknaden 2. september 2011, og begrunnet vedtaket med at tiltaket ville påføre verdiene i vassdraget betydelig negative konsekvenser. Søknaden ble påklaget, og Olje- og energidepartementet stadfestet NVEs vedtak 22. juni 2012.

Foto: Steinar Grindheim

5.3.2 Vindkraftsaker

NVE innførte prioriteringskriterier i 2008 der det framkommer at urealistiske vindkraftkonsesjoner skal nedprioriteres.⁴⁹ I 2009 innførte NVE nye retningslinjer for den interne prioriteringen og saksbehandlingen i vindkraftsaker.⁵⁰ Nedprioriteringen av urealistiske saker kan forklare hvorfor mange vindkraftsaker ligger til behandling (kø).

I NVEs retningslinjer er det ikke beskrevet rutiner for å avslå urealistiske vindkraftsaker på et tidlig tidspunkt, verken i meldings- eller søknadsfasen.⁵¹ NVE mener at de ikke har mandat til å avslå prosjekter før det foreligger en søknad. Dette fører til at alle vindkraftsaker med konsekvensutredning må gjennom en meldingsfase før de eventuelt kan bli avslått. Olje- og energidepartementet peker i intervju på at det er vanskelig å avslå meldinger før det foreligger en søknad, på grunn av krav i forvaltningsloven.

Analysen viser at 2 av 62 vindkraftsøknader er avslått uten høring i perioden 2009–2013. Sakene er avslått halvannen måned etter at søknad foreligger. Én sak er med konsekvensutredning og én sak er uten. Ingen saker blir avslått i meldingsfasen.



To vindkraftsøknader som har fått tidlig avslag: Rapheia og Blåheia ble avslått 24. juni 2010 som en del av den regionale behandlingen av vindkraftprosjekter på Fosen, under to måneder etter at søknadene var sendt inn. I avslaget er det lagt avgjørende vekt på reindriftsinteresser.

Foto: Ingerid Jordal

I stedet for å avslå meldinger og søknader på et tidlig tidspunkt, har NVE innført rutiner der de anbefaler tiltakshaver å trekke meldinger eller søknader som er urealistiske. Videre er det innført rutiner der saker som ikke blir trukket, blir satt på vent av NVE eller tiltakshaver. Analysen viser at 55 av totalt 250 vindkraftsaker enten er satt på vent eller trukket. 36 saker er trukket, og 19 saker er satt på vent. Disse ligger dermed fortsatt til behandling. Analysen viser videre at der NVE har sendt brev og rådet

49) *Prioriteringskriterier for behandling av konsesjonssøknader i NVE*, NVE 2008. Ifølge retningslinjene skal NVE prioritere prosjekter som bidrar til økt leveringsikkerhet, regulerbar produksjon og med sannsynlighet for rask realisering.

50) *Prioriteringskriterier for konsesjonsbehandling av vindkraftprosjekter*, NVE 2009. Følgende kriterier ligger til grunn for prioriteringen: vindressurser, forsyningsikkerhet, nærhet til ledig nettkapasitet, miljøvirkninger, fylkesdelplaner og virkninger for andre næringer.

51) *Prioriteringskriterier for konsesjonsbehandling av vindkraftprosjekter*, NVE 2009.

tiltakshaver til å trekke saken, har dette bare ført fram i 4 av 17 tilfeller. NVE er tilfreds med dagens praksis, og viser til at disse rutineene er lettere å praktisere når flere saker blir behandlet samtidig innenfor én region.

Olje- og energidepartementet erfarer at det er svært begrenset rettslig grunnlag for å avslå konsesjonssøknader på et tidlig stadium, dersom tiltakshaver ikke selv trekker en melding eller en søknad. Etter gjeldende regelverk er det ifølge departementet bare søknader etter vannressursloven som kan avslås uten videre dersom vassdraget enten er vernet eller underlagt samlet planlegging, jf. vannressursloven § 22 første ledd og § 35 første ledd nr. 9. I saker etter energiloven og vassdragsreguleringsloven finnes ikke tilsvarende hjemmel. Departementet viser til at enkeltvedtak skal grunngis etter forvaltningsloven § 24.

Miljøverndepartementet, Direktoratet for Naturforvaltning, fylkeskommunene, fylkesmennene, Sametinget og Reindriftsforvaltningen peker på at det er en utfordring at urealistiske vindkraftsaker opptar ressurser hos tiltakshaver og i forvaltningen. Fylkesmenn og fylkeskommuner framhever at det er et stort potensial for å avslå urealistiske vindkraftsøknader på et tidligere tidspunkt. De peker også på at det er nødvendig at Olje- og energidepartementet gir tydeligere styringssignaler for å definere hvilke typer prosjekter som anses å ha for stort konfliktnivå.

Tematiske konfliktvurderinger i vindkraftsaker er et verktøy for blant annet å kunne avvise konfliktfylte meldinger og søknader.⁵² Miljøverndepartementet og NVE opplyser i intervju at de tematiske konfliktvurderingene ikke har fungert etter intensjonen. Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og Reindriftsforvaltningen erfarer at prosjekter får fullstendig og omfattede behandling uavhengig av konfliktnivå. NVE forklarer at det er utfordrende å benytte de tematiske konfliktvurderingene i meldingsfasen fordi kunnskapen om konsekvensene av de planlagte prosjektene er for svak.

Eksempel 2 viser et eksempel på en sak som gjennomgår en omfattende saksbehandling og får avslag.

52) Konfliktvurderingene for miljø og kulturminner blir utarbeidet av Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren i fellesskap. Konflikter knyttet til forsvarsinteresser blir utført av Forsvarsbygg, mens mulige konflikter knyttet til reindriftsinteresser blir kartlagt av Reindriftsforvaltningen.

Eksempel 2 Sleneset: En vindkraftsak der Fylkesmannen i Nordland ba om at saken måtte avslås på grunn av konfliktnivå i meldingsfasen. Saken ble avslått av NVE etter åtte år.

- 07.08.2003 NVE mottar melding om igangsatt planlegging med tilhørende nettilknytning.
- 14.08.2003 NVE sender meldingen på høring.
Fylkesmannen anbefaler i høringsuttalelsen å avslå saken uten videre behandling på grunn av prosjektets åpenbare konflikt med hubrobestanden i området. Direktoratet for naturforvaltning vurderer konfliktnivået for kulturminner og naturmiljø som kategori E. Dette innebærer svært stor konflikt med hensyn til nasjonale miljømål. Avbøtende tiltak kan ikke redusere konflikten.
- 11.11.2003 Tiltakshaver sender melding om utvidelse av prosjektet.
- 05.07.2004 NVE fastsetter utredningsprogram.
I bakgrunnen for utredningsprogrammet opplyser NVE at alle vindkraftsaker må realitetsbehandles før NVE kan fatte vedtak.
- 07.11.2005 Tiltakshaver sender søknad med konsekvensutredning.
- 16.12.2005 NVE sender søknaden på høring.
Fylkesmannen uttaler i høringsuttalelsen at konsekvensen for hubro er for dårlig utredet.
- 02.07.2007 NVE krever tilleggsutredninger.
- 20.02.2008 Tiltakshaver sender NVE tilleggsutredning om blant annet konsekvenser for hubro. NVE sender utredningene på høring.
Fylkesmannen og Direktoratet for naturforvaltning (DN) fraråder i høringen NVE å gi konsesjon. DN konkluderer med at det er usannsynlig at man vil finne landbaserte vindkraftprosjekter med større konfliktpotensial for fugl.
- 26.09.2011 NVE fatter vedtak om å avslå søknaden.
- 17.10.2011 Tiltakshaver påklager vedtaket.

Klagesaken er per 10. oktober 2013 ikke ferdig behandlet.

Kilde: NVEs saksbehandlingsarkiv

5.4 I hvilken grad påvirker manglende kvalitet på meldinger og søknader saksbehandlingstiden?

5.4.1 Generelt om kunnskapsnivå

I 78 prosent av søknadene er det én eller flere høringsparter som har bemerket at det er manglende kunnskapsgrunnlag (94 av 119 søknader). Dette gjelder alle vindkraftsøknader, 74 av 92 småkraftsøknader og 7 av 11 store vannkraftsøknader. Tilleggsutredninger blir gjennomført i de fleste vindkraftsakene (11 av 16 saker), men i liten grad i småkraftsaker. Tabell 4 viser hvor mange tilleggsutredninger som blir gjennomført for ulike temaer, fordelt på de ulike konsesjonstypene der det er krav om tilleggsutredning.

Tabell 4 Antall tilleggsutredninger som blir gjennomført for de ulike temaene, fordelt på ulike konsesjonstyper

	Samlet belastning	Biologisk mangfold	Kultur-minner	Reindrift	Landskap/friluftsliv	Lokalt næringsliv	Kraft/nett	Støy/skygge	Alternative løsninger	Lønnsomhet	Annet	Sum
Lange småkraftsaker	0	5	0	1	1	0	0	1	1	0	1	10
Vindkraft	2	6	1	5	5	3	2	7	4	2	7	44
Stor vannkraft	0	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	6
Sum	2	13	3	7	7	3	2	8	5	2	8	60

Olje- og energidepartementet finansierer forskning og kunnskapsinnhenting om miljøvirkninger av energiltak både gjennom NVE og Forskningsrådet. Det er i perioden 2001–2010 bevilget nærmere 2,2 mrd. kroner til energiforskning gjennom Forskningsrådet. Olje- og energidepartementet bevilget 728 mill. kroner til energiforskning i 2013, hvorav 234 mill. kroner er bevilget til Renergi – programmet og 145 mill. kroner er bevilget til Forskningscenter for miljøvennlig energi (FME). Dette er satsinger innenfor kraftsektoren, og deler av forskningen går til å øke kunnskapen om miljøvirkninger av kraftutbygginger.⁵³ I tillegg er det bevilget midler til støtte av forvaltningsrettet forskning i regi av NVE. Olje- og energidepartementet understreker at det også er krav om for- og etterundersøkelser i konsesjoner som bidrar til å gi et økt kunnskapsgrunnlag for senere konsesjoner.

Olje- og energidepartementet framhever at et godt kunnskapsgrunnlag bidrar til effektive konsesjonsprosesser. NVE viser til at tiltakshaver må bekoste nye kartlegginger for å kompensere for manglende generell kunnskap. NVE framhever at det spesielt er kunnskapen om arts mangfoldet, kulturminner og konsekvenser for reindriften som er begrenset. Det er også manglende kunnskap om vindkraftverkens konsekvenser for fugl.

Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet viser til at det er utfordrende å definere hva det er rimelig å forvente at tiltakshaverne skal utrede. NOU 2012:9 etterlyser økt kunnskap om samspeillet mellom energiprojekter og natur og miljø og generell kunnskapsbygging om norsk natur. Olje- og energidepartementet viser til at det er utfordrende å definere hvilke kunnskapshull som skal dekkes av grunnforskningen. Miljøverndepartementet viser til at det i Sverige har vært en målrettet innsats for å dekke kunnskapshullene som et ledd i den offensive vindkraftutbyggingen. Det har ikke vært en tilsvarende satsing i Norge, og kunnskapshullene må derfor dekkes av tiltakshaver. Dette får ifølge departementet konsekvenser for tidsbruken og kostnadene i enkeltprosjekter.

Ifølge Miljøverndepartementet har de ansvar for å sikre den generelle kunnskapen og gjøre eksisterende informasjon tilgjengelig for samfunnet, mens Olje- og energidepartementet har ansvar for å redusere generelle kunnskapshull om konsekvenser av kraftutbyggingen. Fylkesmennene, fylkeskommunene og Reindriftsforvaltningen viser til at den manglende kunnskapen bidrar til at de faktiske konsekvensene av et inngrep ofte ikke er tilstrekkelige i søknaden.

53) Prop.1 S (2012–2013)

Olje- og energidepartementet kan ikke se at konsesjonsmyndighetene uten videre skal påta seg å tette kunnskapshull ved å sørge for økt grunnforskning om miljøvirkninger av ulike tiltak. Energimyndighetene må ifølge departementet ta utgangspunkt i hva som er tilstrekkelig kunnskap basert på hva lovverket krever for å fatte vedtak i konsesjonsbehandlingen.

Eksempel 3 viser at tiltak for å styrke konsekvenser for reindrift ikke har blitt tilstrekkelig benyttet, og at manglende kunnskap om reindrift har ført til klage i en vindkraftsak.

Eksempel 3 Raudfjell vindkraftanlegg: En sak som belyser usikker kunnskap om konsekvenser for reindriften

- 13.07.2004: Tiltakshaver sender inn melding om planlagt vindkraftverk.
- 23.06.2005: NVE fastsetter konsekvensutredningsprogram.
- 28.03.2007: Tiltakshaver søker om konsesjon.
I konsekvensutredningen blir det blant annet oppsummert med at kunnskapen om reinens reaksjonsmønster i forbindelse med slike tiltak er ikke godt nok klarlagt, og at det derfor ikke kan trekkes entydige konklusjoner.
- 12.10.2007: Søknad med konsekvensutredning blir sendt på høring.
Reindriftsforvaltningen uttaler i høringen at de anser konsekvensene for reindriften som tilstrekkelig utredet sett ut ifra dagens kunnskaper om hvordan rein reagerer på vindturbiner. Men det påpekes at det knytter seg stor usikkerhet rundt dette forholdet. Områdestyret for Troms ga i 2002 sin tilslutning om å bygge en testturbin på Sandhaugen, under forutsetning av at det gjøres undersøkelser på hvordan reinen reagerer på vindturbiner. Reindriftsforvaltningen mener derfor det ville vært naturlig at en i konsekvensutredningen om reindrift hadde omtalt hvilke erfaringer en hadde gjort vedrørende reinens reaksjoner på oppføringen av testturbinen. Når dette ikke er omtalt i utredningen er ikke forutsetningen om å tillate etableringen av vindkraftverket oppfylt fra tiltakshavers side, ifølge reindriftsforvaltningen.
Det blir ikke gjennomført tilleggsutredninger for reindrift.
- 11.05.2012: Raudfjell og Kvitfjell blir slått sammen til ett prosjekt som får innvilget konsesjon. Det totale planområdet og ytelsen for vindkraftverket blir redusert.
Reindriftsforvaltningen klager på konsesjonsvedtaket grunnet manglende kunnskapsgrunnlag. Klagen er blant annet begrunnet med at de samlede konsekvensene for reindriften ikke er utredet som følge av sammenslåingen av de to prosjektene, ettersom dette vil kunne medføre en dobling av antall vindturbiner.
- 09.11.2012: NVE oversender Olje- og energidepartementet innstilling i klagen, hvor NVE foreslår å opprettholde vedtaket om konsesjon.

Det er ikke fattet vedtak i klagesaken per 10.oktober 2013.

Kilde: NVEs saksarkiv

5.4.2 Kvalitetssikring av melding og søknad

Ifølge Olje- og energidepartementet har NVE ansvar for å kvalitetssikre søknader og meldinger før de sendes på høring, for å se til at meldingene og søknadene oppfyller alle formelle krav. I henhold til NVEs egne saksbehandlingsrutiner kan NVE sende søknaden tilbake dersom den er av for dårlig kvalitet. NVE sender imidlertid de fleste vindkraftsakene på høring umiddelbart etter at de mottar søknadene.

NVE opplyser at det er tiltakshavers ansvar at den faglige kvaliteten er ivaretatt. Ifølge NVE er deres rolle å se til at det formelle er på plass, og de kvalitetssikrer derfor ikke innholdet i meldinger og søknader før høring. NVE peker på at mye av kvalitetssikringen av konsekvensutredningene skjer i høringsfasen. NVE viser til at kvalitetsforbedringer da skjer gjennom krav om tilleggsinformasjon og -utredninger senere i konsesjonsprosessen.

Direktoratet for naturforvaltning viser til at NVEs kvalitetssikring av innkomne meldinger om vindkraftprosjekter ikke er god nok. Konsesjonssøknader for stor vannkraft er derimot av bedre kvalitet. Fylkesmennene og fylkeskommunene peker på at NVE må stille strengere krav til kvaliteten på søknadene, blant annet for å unngå krav om tilleggsutredninger.

Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmenn, fylkeskommuner, Sametinget og Reindriftsforvaltningen understreker at det er krevende å kvalitetssikre informasjonen i meldinger og søknader, og at høringsrundene ofte tar lang tid.

NVE opplyser at de vurderer høringsrundene som viktige i kvalitetssikringen, og at de forlenger høringsfristen for å se til at aktørene får anledning til å uttale seg. Olje- og energidepartementet har imidlertid gitt signaler til NVE om å være strengere overfor høringspartene om å overholde høringsfristene.



Smøla vindpark: Den første vindmølleparken i Norge ble bygget på Smøla i Møre og Romsdal, der første byggetrinn ble ferdig i 2002. Den består av 68 vindturbiner og produserer i gjennomsnitt 450 GWh årlig. Tiltakshaver vurderer å legge ned vindparken når konsesjonen går ut i 2025, eller når den tekniske levetiden til turbinene er utløpt. Årsaken er usikker lønnsomhet.

Foto: Statkraft

5.5 I hvilken grad er utredningskravene tydelige?

5.5.1 Samlet belastning

Plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven har krav om å utrede samlet belastning.⁵⁴ Retningslinjene for vindkraft og småkraft er imidlertid ikke oppdatert etter ny plan- og bygningslov og naturmangfoldloven, og beskriver dermed ikke hvordan kartlegginger og vurderinger av samlet belastning skal gjennomføres i henhold til dette lovverket.⁵⁵

NVE, Miljøverndepartementet, Sametinget, Reindriftsforvaltningen, Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmenn og fylkeskommuner opplyser at det ikke er klargjort hvordan samlet belastning skal utredes. Dette innebærer klargjøring av hvilken metode som skal ligge til grunn for utredningene, hvilke temaer som skal dekkes av utredningene, hvem som skal gjennomføre dem, og på hvilket trinn i konsesjonsprosessen denne informasjonen skal foreligge.

NVE har valgt å sende ut søknader samlet for et område, slik at høringspartene selv kan sammenstille sakene og vurdere konsekvensene av enkeltsaker under ett. NVE tar deretter stilling til de samlede konsekvensene i vedtaksfasen.

Alle informantene er positive til NVEs nye rutiner med områdevis behandling. Den samtidige behandlingen innebærer imidlertid ikke at den samlede belastningen blir utredet og lagt fram for høringspartene, ifølge Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmennene, fylkeskommunene, Reindriftsforvaltningen og Sametinget. Olje- og energidepartementet vurderer imidlertid dagens praksis med områdevis behandling som en hensiktsmessig tilnærming for å vurdere den samlede belastningen.

Olje- og energidepartementet og NVE peker på at saksbehandlingstiden ble betydelig forlenget etter at naturmangfoldloven ble innført i 2010. Loven førte til at alle saker som lå til behandling, måtte vurderes etter nytt lovverk. Olje- og energidepartementet bekrefter at uklarhetene bidro til manglende framdrift i klagesaksbehandlingen.

NVE forventer at Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet gjør de nødvendige avklaringene om hvordan kravene i naturmangfoldloven skal etterleves i konsesjonssaker. Miljøverndepartementet viser til at de har startet et internt prosjekt for å avklare hvordan dette skal gjennomføres.

5.5.2 Kulturminner

Kulturminneloven § 9 fastsetter at det ved planlegging av offentlige og større, private tiltak skal undersøkes om tiltaket virker inn på automatisk fredete kulturminner. Dette gjelder alle saker, både med og uten konsekvensutredning.

Olje- og energidepartementet viser til at det tidligere var krav om å gjennomføre § 9-undersøkelser i forbindelse med utarbeiding av reguleringsplan, men at det etter at plan- og bygningsloven er endret, ikke er klargjort hvordan dette skal utredes. Dette innebærer at retningslinjene for vindkraft ikke er oppdatert med hensyn til hvordan undersøkelsesplikten skal oppfylles etter innføringen av nytt lovverk.

54) EUs direktiv om konsekvensutredning og forskrift om konsekvensutredninger stiller krav om å vurdere samlet belastning for et område. Dette innebærer ifølge forskrift om konsekvensutredninger å utrede tiltakets kumulative effekter for andre gjennomførte og planlagte tiltak i området.

55) Retningslinjer for lokalisering av småkraft og vindkraft, Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet, 2007.

NVE opplyser at de er usikre på om det er rettslig grunnlag for å kreve utredning av kulturminner i et slikt omfang som Riksantikvaren, Sametinget og fylkeskommunene etterspør.

NVE anbefaler tiltakshavere å gjennomføre slike undersøkelser i detaljplanleggingen etter at konsesjonen er gitt. Riksantikvaren viser til at dagens praksis med å utsette § 9-undersøkelser til etter konsesjonsvedtaket ikke er hensiktsmessig, fordi dette er kunnskap som bør danne grunnlaget for utforming av søknaden og vedtaket. På grunn av dagens praksis viser Sametinget og samtlige intervjuede fylkeskommuner til at de som regel ikke har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag innen kulturminner for å kunne avgi en høringsuttalelse.

NVE framhever at klarheten rundt hva som er beslutningsrelevant kunnskap, gjør arbeidet med utredningsprogram og godkjenning av konsekvensutredninger mer utfordrende. Riksantikvaren har i lang tid samarbeidet med NVE for å bli enige om nye retningslinjer for håndtering av § 9-undersøkelser i vindkraftsaker uten at dette har lyktes.

Miljøverndepartementet bekrefter at det er uklårheter knyttet til omfang og tidspunkt for § 9-undersøkelser. Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet samarbeider om å revidere retningslinjene for å klargjøre kravene om utredning etter kulturminneloven.

Eksempel 4 illustrerer hvordan en utredning om kulturminner etter gjennomført sluttbefaring får konsekvenser for tidsbruken i konsesjonsbehandlingen. I denne saken fører de nye utredningene om kulturminner til planendring. Dette forlenget saken med halvannet år.

Eksempel 4 Saksgang for regulering og utbygging Østerbø og Randalen kraftverk i Sogn og Fjordane

Desember 2006:	NVE fastsetter program for konsekvensutredning.
12.12.2007:	Tiltakshaver leverer konsesjonssøknad med konsekvensutredning.
05.02.2008:	Konsesjonssøknad blir sendt ut på høring. <i>I høringsrunden påpeker Riksantikvaren og Fylkeskommunen at utredningen om kulturminner ikke er i tråd med utredningsprogrammet, underkjenner rapporten og ber om tilleggsutredning.</i>
09.10.2008:	Sluttbefaring med NVE.
12.12.2008:	Tiltakshaver oversender tilleggsutredning om kulturminner.
12.11.2009	Ny rapport om arkeologiske undersøkelser. <i>Tiltakshaver skriver at saken har blitt mer omfattende enn forventet og trukket ut i tid. Dette skyldes særlig krav om tilleggsutredning i henhold til § 9 i kulturminneloven.</i>
18.12.2009:	Fylkeskommunen godkjenner ny rapport fra § 9-undersøkelser.
16.02.2010:	Endringsøknad med påfølgende høringsrunde.
21.02.2012:	Innstilling fra NVE.
07.06.2013:	Konsesjon blir tildelt ved kongelig resolusjon.

5.5.3 Utbyggingsalternativer

Det er krav om utredning av alternativer for alle typer konsesjoner som medfører forringelse av vanntilstanden etter vannforskriften. Det er også krav om kartlegging av realistiske og relevante alternativer for saker med konsekvensutredning etter konsekvensutredningsforskriften på et tidlig stadium.

I retningslinjene for vindkraftverk redegjøres det ikke for om og hvordan utbyggingsalternativer skal beskrives i meldingen og søknaden, eller hvordan dette skal utredes i konsekvensutredningen. I retningslinjene for småkraftverk blir det imidlertid anbefalt å vurdere prosjektjusteringer/ alternativer for å redusere eller unngå konflikter innen ett eller flere fagtemaer.

NVE understreker at det er opp til søker å vurdere om flere alternativer skal utredes i søknaden. NVE erfarer at det ikke alltid er hensiktsmessig å utrede alternativer i en konsekvensutredning. Dette kan ifølge NVE påføre tiltakshaver unødige kostnader. Imidlertid kan dette innebære at tiltakshaver må utrede alternativer og eventuelle planendringssøknader på et senere tidspunkt. NVE viser til at tiltakshaver ofte har valgt å utrede maksimumsløsningen i søknaden i et konfliktfylt område. Dette øker ifølge NVE sannsynligheten for at det blir nødvendig med tilleggsutredninger og planendringer. NVE erfarer også at tiltakshaver fremmer planendringer etter at NVE har ferdigbehandlet konsesjonen.

Miljøverndepartementet erfarer at alternativer og et foretrukket realistisk alternativ som oftest foreligger for de store vannkraftsakene, mens NVE ikke stiller de samme kravene for småkraftsaker og vindkraftsaker. Både Reindriftsforvaltningen, Sametinget, fylkeskommunene og fylkesmennene framhever at konsesjonsprosessene ville blitt mer effektive ved en tidligere identifisering av alternative løsninger med minst mulig konflikter. Dette kan ifølge informantene bidra til å unngå unødvendige tilleggsutredninger og planendringforslag, og redusere konfliktnivået med innsigelser og klager.

Eksempel 5 viser et eksempel på hvordan mangel på utredning av alternativer kan få konsekvenser for framdriften i saksbehandlingen.

Eksempel 5 Frøya vindkraftverk i Sør-Trøndelag får konsesjon av NVE etter ti år

- 04.04.2002: Tiltakshaver leverer melding.
- 08.04.2002: NVE sender melding på høring.
- 14.10.2002: NVE fastsetter konsekvensutredningsprogram.
- 25.10.2004: Tiltakshaver sender NVE søknad med konsekvensutredning.
- 05.11.2004: NVE sender søknad på høring.
- 25.04.2005: NVE stiller krav om tilleggsutredning.
- 08.09.2005: NVE mottar tilleggsutredninger om støy, visualisering og kulturmiljø.
- 12.09.2005: NVE sender tilleggsutredningene på høring.
- 16.03.2012: NVE mottar planendringssøknad, og sender den deretter på høring.
I planendringssøknaden reduserte tiltakshaver antall turbiner fra 63 til 26, og effekten ble nedjustert fra 200 til 60 MW. Størrelsen er ifølge søker tilpasset tilgjengelig nettkapasitet. Det er også søkt om konsesjon for nettilknytning med to aktuelle alternativer. Direktoratet for Naturforvaltning uttaler at konsekvensutredningen i den nye søknaden baserer seg på informasjon fra den opprinnelige konsekvensutredningen, og at den er utilstrekkelig for å beskrive konsekvenser etter dagens standard.
- 28.06.2012: NVE innvilger konsesjon. Vedtaket påklages.
- 30.11.2012: NVE oversender Olje- og energidepartementet innstilling i klagesaken.
- 26.08.2013: Olje- og energidepartementet stadfester NVEs vedtak om konsesjon.

5.5.4 Krav til konkretisering av utbyggingsløsning og avbøtende tiltak

Ifølge retningslinjene for småkraft er det nødvendig å beskrive hvilke fysiske inngrep som følger av kraftverket. I retningslinjene for vindkraft er det stilt krav om at aktuelle turbinstørrelser og plasseringer av vindmøller og internveier skal synliggjøres på kart, men det blir presisert at det som regel settes krav om at dette blir fastsatt endelig som en del av detaljplanen⁵⁶ etter at konsesjonen er gitt. Det blir samtidig vist til hvordan disse kravene forholder seg til reguleringsplan og bebyggelsesplan etter gammelt lovverk.

NVE viser til at det alltid gis konsesjoner for et detaljert prosjekt. NVE har forsøkt mer fleksible konsesjoner, men forlatt dette. NVE viser til at det ofte er behov for mindre flyttinger av veier og turbiner før bygging om prosjektene skal kunne realiseres. Olje- og energidepartementet og NVE viser også til at det ikke alltid er hensiktsmessig å utrede alt i søknadsfasen, fordi dette er kostnadskrevende for tiltakshaver, samtidig som en ikke kjenner til alle detaljene i prosjektet. Dette gjelder også for støy og skyggekast i enkelte tilfeller. Saksmappeanalysen viser for eksempel at det er gjennomført tilleggsutredninger for støy og skyggekast i 7 av 16 vindkraftsaker som er analysert.

Miljøverndepartementet viser til at det kan være utfordrende i vindkraftkonsesjoner og småkraftkonsesjoner at detaljene ikke blir klare før sent i konsesjonsprosessen. Departementet viser til at konsesjonene i praksis kan ha karakter av å være områdekonsesjoner og ikke planområder der vei, plassering av anlegg og lignende ikke er tydelig definert. Også fylkesmenn, fylkeskommuner og Sametinget peker på at det er uheldig at vesentlige inngrep ikke blir klargjort før i detaljplanleggingen, etter at konsesjon er gitt. Det blir framhevet at klargjøring av detaljer i søknaden vil bidra til at tiltakets faktiske konsekvenser for miljø og samfunn vil bli ivaretatt på en bedre måte. Miljøverndepartementet viser til at det vil være konfliktdependende og effektivt om det var større krav til detaljeringsnivå tidlig i konsesjonsprosessen. Energi Norge peker også på at NVE bør være mer enhetlige når det gjelder krav til innhold og detaljeringsgrad i søknadene.

Retningslinjene for småkraft viser at avbøtende tiltak skal beskrives for å begrense eller motvirke eventuelle skadevirkninger. I retningslinjene for vindkraft er det ikke spesifisert hvordan dette skal inkluderes i søknaden og saksbehandlingen.

I intervju peker fylkesmennene på at dagens praksis med å klargjøre for mange detaljer i forbindelse med planleggingen etter at konsesjonen er gitt, kan få konsekvenser for manglende utforming av avbøtende tiltak i søknadsfasen og i konsesjonsvedtaket. Direktoratet for naturforvaltning og Sametinget mener at NVE i større grad bør sikre at avbøtende tiltak er klargjort i søknaden og definert i vedtaket.

Eksempel 6 viser hvordan manglende konkretisering av utbyggingsløsningen i melding og søknad kan få konsekvenser for kunnskapen om konsekvensene av utbyggingen.

56) Etter at konsesjonen er tildelt, skal det utarbeides en detaljplan for landskap og miljø.

Eksempel 6 Konkretisering av utbyggingsløsningen

Råkkøeærro vindkraftverk

21.11.2003: Tiltakshaver sender melding om planlagt vindkraftverk.

13.01.2004: Meldingen blir sendt på høring.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Riksantikvaren (RA) uttaler i forbindelse med behandling av meldingen at den er svært lite konkret. RA peker på at utbyggingsplanene er vage når det gjelder turbinstørrelse, antall møller og deres plassering, samt nødvendig infrastruktur. Meldingen oppfyller ifølge direktoratene ikke retningslinjene gitt i forskrift om konsekvensutredninger. Direktoratene stiller derfor spørsmål ved om de faktiske konsekvensene av utbyggingen kan utredes. Direktoratene ber derfor konsesjonsmyndighetene stille krav om at detaljnivået blir fastlagt. RA viser også til at det gjerne kan presenteres klart definerte alternativer.

18.11.2004: NVE oversender tiltakshaver konsekvensutredningsprogram.

NVE ber i utredningsprogrammet om at det framlegges kart over aktuelle plasseringer av hver enkelt vindmølle, kabelframføring, nødvendige bygg og konstruksjoner knyttet til vindparken og veinettet i vindparken. NVE legger imidlertid opp til at en eventuell konsesjonssøknad med konsekvensutredninger kan omfatte utbyggingsløsninger innenfor et avgrenset område som er fleksibel med hensyn til valg av type, størrelse og antall vindmøller.

14.12.2005: Tiltakshaver sender søknad.

07.06.2010: NVE gir konsesjon.

17.03.2011: Tiltakshaver søker om utvidelse av byggetrinn 1.

02.08.2012: Endring og overføring av anleggskonsesjonen.

Samordnet behandling av syv vindkraftverk i Rogaland

2003–2007: Det blir meldt inn sju planlagte vindkraftprosjekter.

29.08.2007: NVE sender søknadene samlet på høring.

18.12.2009: NVE fatter vedtak om konsesjon for fire av de sju prosjektene.

NVE uttaler i vedtaket om visualisering av veier:

Time kommune uttaler i høring etter tilleggsutredningene at det er lagt for liten vekt på de store terrenngrepene som vindkraftutbyggingen vil medføre, og påpeker at vegene ikke er omfattet av visualiseringene. NVE konstaterer i vedtaket at adkomstvei og internveger i hovedsak ikke er vist i visualiseringene av de konsesjonssøkte vindkraftverkene. NVE legger til grunn at dette avklares i en detaljplan for landskap og miljø.

NVE uttaler i vedtaket om beregning av støy og skyggekast:

NVE konstaterer i vedtaket at støy- og skyggekastberegningene er gjort for de utbyggingsløsningene som på søknadstidspunktet ble ansett som mest aktuelle. Endelig utbyggingsløsning vil ikke være klarlagt før det er gjennomført detaljerte vindmålinger, og det er sluttet kontrakt med turbinleverandør. Dette innebærer at støy- og skyggekastnivået ved nærliggende bebyggelse kan endres. NVE uttaler at de vil, i den grad det er teknisk og økonomisk forsvarlig, forholde seg til anbefalte retningslinjer. NVE understreker at det imidlertid er knyttet usikkerhet til hva det endelige støy- og skyggekastnivået ved nærliggende bebyggelse vil bli.

15.09.2010: NVE oversender Olje- og energidepartementet forslag om å opprettholde vedtaket etter at samtlige sju konsesjonsvedtak er påklaget

05.07.2012: Olje- og energidepartementet ferdigbehandler klagesakene, jf. eksempel 8.

5.5.5 Konsekvensutredningsprogrammet

NVE utarbeider konsekvensutredningsprogram etter at meldingen har vært på høring for saker som har konsekvensutredning. Konsekvensutredningsprogrammet legger føringer for hva tiltakshaver skal utrede i konsekvensutredningen. NVE sender forslag til utredningsprogram for vindkraftsaker til Miljøverndepartementet for uttalelse.

Direktoratet for Naturforvaltning viser til at krav til metode og omfang på utredningene er for upresist beskrevet. Fylkesmenn og fylkeskommuner peker også på at NVE i større grad kunne synliggjøre hvilke temaer som skal prioriteres i det enkelte konsekvensutredningsprogrammet. Fylkesmennene, fylkeskommunene, Sametinget, Reindriftsforvaltningen og Direktoratet for naturforvaltning viser til at flere tilleggsutredninger kunne vært unngått hvis det var stilt tydeligere krav i konsekvensutredningsprogrammet.⁵⁷

Energi Norge framhever at det er uheldig at utredningskrav ofte kommer etter at konsekvensutredningen er gjennomført. De peker på at det er en fordel for framdriften i konsesjonsbehandlingen om alle utredningskravene blir presentert samlet og samtidig i et mer presist utredningsprogram.

NVE viser til at hensynet til effektivitet innebærer at det er begrenset hvor detaljert utredningsprogrammet skal være, og hvor tilpasset det skal være lokale behov. NVE viser til at utredningsprogram for vindkraft har blitt utviklet gjennom 15 år, er basert på mange innspill og justert etter Miljøverndepartementets innspill. Kravene er ifølge NVE velutviklet og enhetlige.

5.6 I hvilken grad fører manglende konfliktreducerende tiltak til lengre saksbehandlingstid?

NVE og Olje- og energidepartementet viser til at stadig flere saker har en økende grad av konflikt, noe som medfører at saksbehandlingen tar lengre tid.⁵⁸

5.6.1 Dialog og befaring

Ifølge retningslinjene for vindkraftverk bør tiltakshaver ta kontakt med berørte myndigheter og grunneiere for å bli kjent med viktige hensyn i området. I retningslinjene for småkraftverk blir det vist til at slik kontakt bør etableres for å avklare konfliktnivået for kulturminner.

NVE viser til at det viktigste suksesskriteriet for god kvalitet på søknadene er tidlig og god dialog mellom tiltakshavere og lokale og regionale aktører. Fylkesmenn og fylkeskommuner erfarer at det varierer i hvilken grad tiltakshaver tar kontakt tidlig i konsesjonsprosessene.

Utredningsprogrammet krever at tiltakshaver etablerer en samordningsgruppe med representanter fra vertskommunen, lokale frivillige organisasjoner og lokalt næringsliv. NVE avholder tre møter gjennom utredningsprosessen. NVE sender ut kunngjøringer og arrangerer folkemøter for å orientere om planlagte prosjekter ved oppstart av konsesjonsprosessen. NVE inviterer alle parter til felles befaring etter at høringspartene har avgitt sine høringsuttalelser til søknaden (sluttbefaring).

57) For vann- og vindkraftutbygginger over 30 GWh/år som forventes å ha vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn, kreves det normalt konsekvensutredninger. Tiltakshaver sender en melding med forslag til utredningsprogram, og NVE fastsetter utredningsprogrammet etter at utkastet har vært på høring. Det skal framgå av utredningsprogrammet hvilke forhold som vil bli utredet og belyst, og hvilke metoder som skal benyttes. Ansvarlig myndighet skal i nødvendig grad gi retningslinjer for dette arbeidet. *Forskrift om konsekvensutredninger*, kapittel III § 6.

58) Årsrapport 2011, NVE.

NVE erfarer at det ofte kan være behov for tilleggsutredninger av viktige temaer etter sluttbefaringer, og da særlig i omstridte saker. NVE erfarer også at planendringene kommer etter sluttbefaringer for å imøtekomme innvendinger fra høringspartene.

Faktaboks 4 viser hvordan myndighetene i Sverige legger til rette for å sikre dialog og avklaring tidlig i konsesjonsprosessen.

Faktaboks 4 Dialog som første trinn i den svenske konsesjonsprosessen

I Sverige starter tiltakshaver konsesjonsprosessen ved å kontakte miljømyndighetene for å diskutere forutsetningene for prosjektet og hvordan konsekvensutredningen bør utformes, hvilken informasjon det er nødvendig å innhente, og hvilke aktører som må kontaktes i denne fasen. Myndighetene gir veiledning til tiltakshaver for å sørge for at alle relevante aktører får den informasjonen som er påkrevd, gir råd om hvilke løsninger som kan utredes, og gir råd om hvilken kunnskap det er nødvendig å innhente.

Kilde: Stockholm Environmental Institute, Sverige

Miljøverndepartementet viser til at alle tiltak for å opplyse saken på et tidlig tidspunkt er viktige for å tilpasse tiltaket til natur- og kulturminnene som finnes i området. Dette kan være tidlig befaring, eller at NVE tar kontakt med de regionale aktørene før første høring starter. Miljøverndepartementet framhever at Olje- og energidepartementet har lagt opp til tidligere dialog i klagesaksbehandlingen, noe som har ført til mer effektive prosesser.

Reindriftsforvaltningen, Sametinget, fylkesmenn og fylkeskommuner understreker i intervjuer at tidlig befaring kan bidra til bedre dialog og kunnskapsdeling mellom de ulike aktørene tidlig i prosessen. Flere fylkesmenn foreslår at befaringsene burde bli gjennomført i meldingsfasen, dvs. før konsekvensutredningen blir utarbeidet. En tidligere dialog og befaring kan føre til kortere total saksbehandlingstid, fordi en da kan vurdere de ulike problemstillingene og alternativene tidligere. Dette kan også bidra til å redusere behovet for tilleggsutredninger, og bidra til at de mest realistiske alternativene ble lagt til grunn for søknaden.

Reindriftsforvaltningen understreker betydningen av å ha en god dialog med reindriftsutøverne for å kartlegge den faktiske bruken av et reindriftsområde. Reindriftsforvaltningen og NVE bekrefter at dialogen kan være utfordrende, for eksempel når sluttbefaringen blir gjennomført på høsten samtidig med den mest hektiske perioden i reindriften. Eksempel 7 viser hvordan manglende involvering av reindriftsutøvere kan få konsekvenser for framdriften.

Eksempel 7 Smibelg i Nordland

- 14.01.1998: NVE mottar melding.
- 17.06.1999: NVE fastsetter konsekvensutredningsprogram.
- 10.06.2002: NVE mottar konsesjonsøknad. Det gjennomføres tilleggsutredninger.
- 30.05.2005: Det fremmes endringsøknad basert på supplerende fagundersøkelser og en planløsning som ble innvilget unntak fra samlet plan.
- 05.07.2007: NVE avgir innstilling til Olje- og energidepartementet.
Departementet sender saken på høring én måned etter at innstillingen er mottatt. Det kommer fram at et berørt reinbeitedistrikt ikke har kommet med sine uttalelser i NVEs saksbehandling. Olje- og energidepartementet sender derfor innstillingen tilbake for ny behandling hos NVE. NVE utreder saken på nytt og avgir ny innstilling åtte måneder etter første innstilling. Nesten ett år senere, i mars 2009, presiserer Landbruks- og matdepartementet at de ønsker å avgi høringsuttalelse basert på den andre innstillingen. Både Landbruks- og matdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet kommenterer betydningen av at reinbeitedistriktet blir hørt, og at konsekvensene for reindriftsnæringen må bli utredet. Dette blir nærmere utredet i 2010.
- 02.03.2012 Endelig vedtak blir fattet 2. mars 2012.
Det tok 14 år før det forelå endelig vedtak for Smibelg vannkraftverk. Saken tok ni år i NVE og fem år hos Olje- og energidepartementet.

5.6.2 Konsultasjon med samiske interesser

Saksmappeanalysen viser at det er gjennomført konsultasjoner i NVE i sju av ti vindkraftsaker i samiske områder.⁵⁹ Det er ikke gjennomført konsultasjoner i småkraftsaker og de store vannkraftsakene i NVE. Det tar nesten ti måneder å gjennomføre konsultasjoner og signere protokoll i disse konsultasjonene. Olje- og energidepartementet har ikke gjennomført konsultasjoner i de aktuelle sakene, med unntak av én vannkraftsak med innstilling.

NVE og Sametinget utarbeidet i 2009 felles retningslinjer for å konkretisere hvordan Konsultasjonsavtalen skulle gjennomføres for konsesjonssaker.⁶⁰ Her framgår det at begge parter aktivt skal se etter løsninger og endringer for å komme til enighet i en reell og likeverdig dialog. Det skal skrives protokoll fra møtene som skal underskrives av begge parter. I henhold til avtalen kan mangelfull eller unnlatt konsultasjon bli ansett som saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtaket er ugyldig.

NVE opplyser at konsultasjon med samiske interesser er krevende i vindkraftsaker. NVE mener at det er mest hensiktsmessig å diskutere saken før konsesjonsvedtaket er beskrevet, mens Sametinget ønsker å konsultere på NVEs utkast til vedtak. Sametinget mener at NVE ikke følger retningslinjene for konsultasjon, fordi dialogen ikke vurderes som reell og likeverdig, så lenge NVE ikke legger fram deres vurderinger. Olje- og energidepartementet viser til at det har vært uenigheter mellom Sametinget og NVE om konsultasjonspraksisen. Denne uenigheten kan ifølge departementet føre til at saker blir klaget inn til departementet.

59) I saker som er knyttet til det materielle kulturgrunnlaget, slik som arealdisponeringer, arealinngrep og landrettigheter, er det geografiske virkeområdet for konsultasjoner (tradisjonelle samiske områder) Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag fylke, samt kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Rissa, Selbu, Meldal, Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Tydal, Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag fylke, Engerdal og Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Folldal kommuner i Hedmark fylke, og Surnadal og Rindal kommuner i Møre og Romsdal. Kilde: *Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelt andre øvrige interesser*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006.

60) Avtale om gjennomføring av konsultasjoner mellom Sametinget og NVE.

Olje- og energidepartementet opplyser at det ofte gjennomføres konsultasjonsrunder også i klagesaker. Konsultasjonsmøtene i klagesaksbehandlingen skjer gjerne mellom Olje- og energidepartementet og reindriftsdistriktene, med observatører fra Sametinget og Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet til stede.

Sametinget erfarer at konsultasjonene fungerer bedre med Olje- og energidepartementet, fordi det der er reelle forsøk på å komme til enighet. Det er ifølge Sametinget også en mer konstruktiv konsultasjonen fordi det foreligger en innstilling i saken. Videre ser Sametinget det som positivt at departementet er villig til å dele informasjon og sine faktiske vurderinger i saken.

5.6.3 Innsigelse

Retningslinjene for vindkraft og småkraft er ikke oppdatert etter at ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008 og iverksatt i 2009, og beskriver dermed ikke den nye praksisen for innsigelser. NVE har imidlertid utarbeidet praktiske rutiner for gjennomføring av innsigelser i mars 2012.

Det er fremmet innsigelser i 10 av 12 vindkraftsaker som er behandlet i NVE i 2012. To av innsigelsene er fremmet til reguleringsplan etter tidligere lovverk. Sametinget fremmer innsigelser fordi de mener de samlede virkningene for reindrift ikke er utredet, eller at konsekvensene for reindriften er for store. Fylkesmannen fremmer innsigelser der de mener at utbyggingen er i strid med nasjonale mål, at søknaden er i strid med regional plan, at kunnskapen ikke er tilstrekkelig, eller at alternative utbyggingsløsninger ikke er utredet. Det er bare et fåtall av innsigelsene som blir opprettholdt etter at NVE har fattet vedtak i disse sakene (to av ti). I to av sakene er innsigelsen frafalt på grunn av redusert planområde.

Det er fremmet innsigelse i 7 av 51 småkraftsaker i 2012. Én av innsigelsene er fremmet på grunn av manglende kunnskapsgrunnlag, mens seks innsigelser ble fremmet på grunn av at det planlagte tiltaket kom i konflikt med viktige miljø- eller samiske interesser. Fem innsigelser ble fremmet av fylkesmannen, to ble fremmet av Områdestyret, mens én ble fremmet av fylkeskommunen. Seks av sju innsigelser frafalt etter NVEs vedtak. Det er ikke fremmet innsigelse i vannkraftsakene med innstilling i 2012.

Olje- og energidepartementet vurderer det som effektivt at offentlige aktører fremmer innsigelse framfor klage, slik at det på et tidlig tidspunkt gir indikasjoner på konfliktnivået i en sak. Departementet peker på at det er ønskelig at NVE og aktøren som fremmer innsigelsen, kommer til enighet før konsesjonsvedtaket i NVE for å effektivisere saksbehandlingen ved å unngå at saken havner hos departementet.

NVE opplyser at de forsøker å løse eventuelle uenigheter fremmet gjennom innsigelsen før vedtak. NVE gjennomfører dialogsmøte med de involverte aktørene for å finne en løsning som begge parter kan akseptere, slik at innsigelser blir trukket. Ifølge NVE arbeider de for at så få innsigelser som mulig blir behandlet av Olje- og energidepartementet.

Fylkesmenn og fylkeskommuner peker i intervju på at innsigelser blir fremmet hvis kunnskapsgrunnlaget er for svakt, konsekvensene av tiltaket er for store knyttet til viktige regionale eller nasjonale interesser, eller at tiltaket er i strid med de nasjonale retningslinjene eller regional plan. Reindriftsforvaltningen framhever at omfanget av innsigelser ville vært lavere dersom NVE hadde stilt tydeligere krav til hvordan konsekvenser for reindriften skal utredes, og hvis de hadde systemer som sikret god

dialog med reindriftsutøverne. Sametinget erfarer at innsigelsesmøtene framstår som innspillmøter, på samme måte som konsultasjonsmøtene.

Flere fylkesmenn og fylkeskommuner mener det er uklare signaler og ulik praksis ved innsigelser og klager. Det blir også pekt på uklarheter rundt hvordan regionale instanser og statlige myndigheter benytter innsigelse knyttet til klageretten i en konsesjonssak.

Olje- og energidepartementet understreker at innsigelsesinstituttet etter energiloven er relativt nytt, og at det er ulik praksis mellom dem som fremmer innsigelse, med hensyn til på hvilket grunnlag innsigelsen blir fremmet i konsesjonssaker, og om de også klager på konsesjonsvedtak.



Småkraft AS søkte om konsesjoner for utbygging av Holdøla, Strandåna, Grøno, Middalen og Trossodalen kraftverk 30. august 2011. Det ble fremmet innsigelse fra Fylkesmannen i Hordaland 14. mars 2012. Innsigelsen var begrunnet med konflikter med villrein i nasjonalt villreinområde, tap av inngrepsfritt område og landskapsnatur. Planene for Holdøla kraftverk ble justert, og NVE har bedt tiltakshaver om å vurdere å legge vannveien i tunell for alle de fem prosjektene. Sakene er ikke ferdigbehandlet. Bildet er fra Grøno.

Foto: Småkraft AS

5.7 Klagesaksbehandlingen

5.7.1 Omfang av og årsak til klager

Halvparten av småkraftsakene som blir avslått, og en firedel av sakene som får konsesjon, blir påklaget, ifølge saksmappeanalysen. Det er tiltakshaver som klager i de fleste småkraftsakene. Begrunnelsen i disse klagesakene er i 15 tilfeller at en søknad som har blitt avslått, må få konsesjon. Men det er også ti klager som begrunnes med at konsesjonen må avslås. Tabell 5 viser en oversikt over hvem som klager, og grunnlaget for klagen. Én sak kan ha flere klager og begrunnelser.

Tabell 5 Oversikt over antall klager, hvem som klager, og begrunnelser for klager i småkraftsakene

	Begrunnelse for klagen i småkraftsaker					
	Konsesjonen må innvilges	Konsesjonen må gis på bedre vilkår	Konsesjonen må gis på strengere vilkår	Kunnskapsgrunnlaget må styrkes	Konsesjonen må avslås	Annet
Tiltakshaver	15	6				1
Reindriftsaktører					1	
Fylkesmannen				1	1	
Fylkeskommunen			1			
Kommunen	2					
Interesseorganisasjoner				1	6	
Grunn- og rettighetshavere				1	1	
Andre				1	1	1

De aller fleste vindkraftsakene blir påklaget. Saksmappeanalysen viser at 11 av 16 saker blir påklaget. Tiltakshaver klager i to av tre avslagssaker i utvalget, mens de øvrige 9 klagen er klager på konsesjonsvedtak. Tabell 6 viser hvem som klager, og grunnlaget for klagen.

Tabell 6 Oversikt over antall klager, hvem som klager, og begrunnelser for klager i vindkraftsakene

	Begrunnelser i vindkraftklagen					
	Konsesjonen må innvilges	Konsesjonen må gis på bedre vilkår	Konsesjonen må gis strengere vilkår	Kunnskapsgrunnlaget må styrkes	Konsesjonen må avslås	Annet
Tiltakshaver	2					
Sametinget				1		
Reindriftsaktører				2	1	
Fylkesmannen						
Fylkeskommunen			1	1	1	
Kommunen	2			2		
Interesseorganisasjoner				4	6	
Grunn- og rettighetshavere				1	1	
Andre				1		

5.7.2 Olje- og energidepartementets klagesaksbehandling

Olje- og energidepartementets klagesaksbehandling setter standarden for hvordan ulike hensyn skal vektlegges i konsesjonsbehandlingen. Klagesaksbehandlingen skal legge føringer for NVEs saksbehandling og bør bidra til forutsigbarhet i konsesjonsprosessene.

Kapittel 5.2.1 viser at Olje- og energidepartementet behandlet svært få klagesaker i perioden 2009–2011 (12 klagesaker) sammenlignet med 2012 (57 saker). Tabell 7 viser sammenhengen mellom NVEs konsesjonsvedtak og Olje- og energidepartementets vedtak i klagesaken for saker som er ferdigbehandlet i departementet. De fleste utfall i klagesakene er i tråd med NVEs vedtak. Olje- og energidepartementet omgjorde imidlertid en stor andel av vindkraftsakene i 2009 (fire av seks vedtak). De øvrige tre omgjøringene var i 2012.⁶¹

Tabell 7 Forholdet mellom utfall i saker hos NVE og Olje- og energidepartementet, fordelt på ulike konsesjonstyper

	NVE avslag	NVE konsesjon
OED avslag	3 vindkraftverk 28 småkraftverk	4 vindkraftverk 1 småkraftverk
OED konsesjon	2 småkraftverk	14 vindkraftverk 21 småkraftverk

Olje- og energidepartementet understreker at NVE er et fagdirektorat med kompetanse på hva som skal utredes og avveies faglig i forbindelse med behandlingen av konsesjonsøknader. Olje- og energidepartementet har ansvar for lovene og strategiene som ligger til grunn for konsesjonsarbeidet, og kan overprøve NVEs vedtak ut fra politiske føringer og samfunnsmessige avveininger innenfor rammene av konsesjonsregelverket. Dette medfører at NVE og Olje- og energidepartementet kan ha ulike synspunkter og vedtak i samme konsesjonssak.

NVE viser til at det i lang tid var uforutsigbart i hvilken grad Olje- og energidepartementet ville gi medhold i eller avvike fra NVEs innstilling i sine vedtak. Dette er ifølge NVE først og fremst på grunn av at departementet ikke ferdigbehandlet klagen. Dette har ifølge NVE ført til flere klager. Den manglende klagesaksbehandlingen førte også til uklare signaler fra Olje- og energidepartementet om hva som er tilstrekkelige utredninger, og hvordan interessemotsetninger skal avveies. NVE opplever samtidig at Olje- og energidepartementet i større grad legger retningslinjene til grunn for sin klagesaksbehandling, og at klagesaksbehandlingen har økt. Dagens klagesaksbehandling gir derfor NVE og andre aktører tydeligere styringssignaler.

61) Dersom NVE velger å omgjøre vedtaket i tråd med klagen, blir ikke klagen videresendt til Olje- og energidepartementet. Slike saker blir ikke klagebehandlet i Olje- og energidepartementet, med mindre det det kommer inn klage på det omgjorte konsesjonsvedtaket.

6 Styrings signaler i konsesjonsprosessen

Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for målene om fornybar kraftproduksjon og forsyningssikkerhet, og for å koordinere utbygging av kraftproduksjon og kraftledninger. Samtidig er det Olje- og energidepartementets ansvar å se til at miljømål og andre hensyn er samordnet med energimålene.

6.1 Overordnede styringsdokumenter

6.1.1 Handlingsplan for fornybar energi

I henhold til EUs fornybardirektiv har Olje- og energidepartementet utarbeidet en nasjonal handlingsplan (2012) for fornybar energi om hvordan fornybarmålet skal nås innen 2020.⁶² Planen er utformet etter en obligatorisk mal for hvordan handlingsplanen skal se ut.

Handlingsplanen består av en detaljert beskrivelse av virkemiddelbruken på alle områder som har betydning for energibruk og produksjon i Norge, med tabeller og beregninger for forløpet av energibruk, energiproduksjon og fornybarandel fra 2005 til 2020. Dokumentanalysen viser at handlingsplanen ikke inneholder opplysninger om hvor stor produksjonsøkning norske myndigheter skal legge opp til i elsertifikatmarkedet, eller hvilken kraftproduksjon det skal satses på (småkraft, stor vannkraft eller vindkraft).

Dokumentanalyser viser at det ikke er konkretisert hvor stor andel av det felles målet med Sverige om 26,4 TWh norske myndigheter skal legge til rette for å realisere i Norge. Gjennom den bilaterale avtalen med Sverige om elsertifikatordningen må Norge finansiere og få godskrevet 13,2 TWh ny fornybar energiproduksjon uavhengig av i hvilket av de to landene utbyggingene skjer. Sverige har for sin del fastsatt et ambisjonsnivå for den svenske vindkraftutbyggingen som innebærer at det skal legges til rette for å realisere 30 TWh vindkraft innen 2020, jf. faktaboks 5.

Olje- og energidepartementet opplyser at departementet ikke planlegger eller styrer i hvilken grad det skal tas hensyn til produksjonsstørrelse i TWh, eller hvilken type energiproduksjon som skal prioriteres i konsesjonsprosessen. Olje- og energidepartementet viser til at avtalen innebærer et felles mål om 26,4 TWh, og at forpliktelsen er knyttet til å finansiere halvparten av denne produksjonen. Departementet understreker at det er en viktig forutsetning i avtalen med Sverige at markedsmessige forhold skal styre hvilke prosjekter og i hvilket land utbyggingene kommer. Stortingets ønske om at en forholdsmessig del av utbyggingsmålet skal bygges i Norge, må ifølge departementet forstås med utgangspunkt i disse bilaterale forutsetningene om at markedet avgjør fordelingen mellom landene. Energimyndighetene gir konsesjoner og setter rammevilkår, mens det er investorene som fatter beslutninger om hva som skal bygges.

Departementet viser videre til premissene for det felles markedet, jf. Innst. 379 L (2010–2011). Her heter det at utforming av den generelle energipolitikken som påvirker utbyggingstakten, vil være opp til det enkelte land, og at landene skal orientere hverandre ved endringer i generelle rammebetingelser som kan påvirke konkurranseforholdet. Departementet kan ikke se at det svenske måltallet har

62) Nasjonal handlingsplan for fornybar energi i henhold til Direktiv 2009/28/EC, Norge.

selvstendig betydning utover de forpliktelsene og forutsetningene som fulgte ved etablering av det felles norsk-svenske elsertifikatmarkedet.

Faktaboks 5 viser hvordan Sverige har målrettet innsatsen for å øke produksjonen av fornybar energi.

Faktaboks 5 Mål og områder for utbygging av vindkraft i Sverige

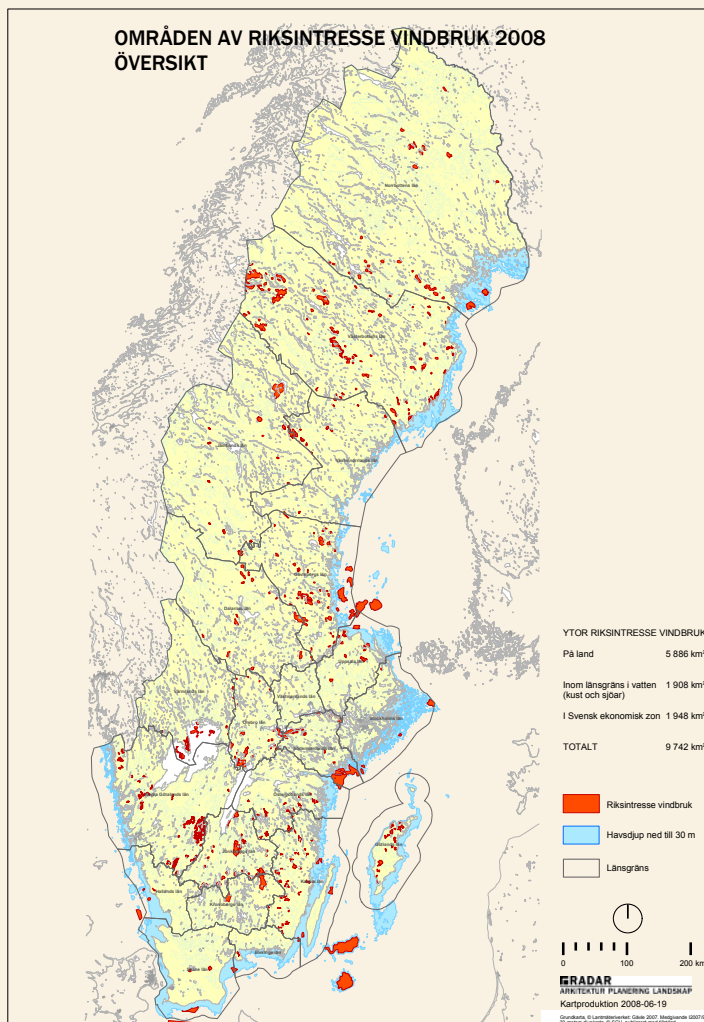
Ifølge EUs fornybarmål skal andelen fornybar energi i Sverige være minst 50 prosent innen 2020. Som ett av flere tiltak for å nå dette målet, har den svenske riksdagen ifølge Sveriges nasjonale plan fra 2010 vedtatt at det skal legges til rette for å bygge ut 30 TWh ny vindkraft innen 2020. Dette tilsvarer ifølge svenske energimyndigheter mellom 3000 og 4000 vindkraftverk avhengig av plassering og effekt.

Energimyndighetene i Sverige har siden 2004 identifisert nasjonale vindkraftområder. Målet med disse områdene er å skape planforutsetninger for utbygging av vindkraft. Områdene er identifisert ut fra beregninger av vindhastigheter som er høyere enn det som er nødvendig for å gi lønnsom vindkraftutbygging. Det er 423 slike områder i Sverige, og de dekker 2,2 prosent av Sveriges økonomiske sone.

Områdene har vært under revisjon siden 2010. Et revidert forslag har blitt sendt på en omfattende høringsrunde. I det reviderte forslaget fra 2013 er metoden for beregningen av vindhastighet samordnet, og områder som er verdifulle for biologisk mangfold og reservater for natur- og kulturverdier er tatt ut.

Kilder:

- The Swedish National Action Plan for the promotion of the use of renewable energy in accordance with Directive 2009/28/EC and the Commission Decision of 30.06.2009 (The National Renewable Energy Action Plan), The Government of Sweden, 2010
- <http://energimyndigheten.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft1/Riksintresse-vindbruk-/Revidering-av-riksintresse-for-vindbruk-2011/Remiss-2/>



Illustrasjon: Forslag til riksinteresseområder for vindkraft i Sverige 2013.

Kilde: Energimyndigheten

Omfanget av konsesjoner er ifølge NVE avklart ved at det skal tilrettelegges for ca. 13,2 TWh innen 2020. NVE understreker samtidig at det er behov for å klargjøre hvorvidt det er 67,5 prosent fornybarandel eller en definert størrelse fornybar energi som skal inngå i sertifikatmarkedet, som skal være førende for konsesjonsbehandlingen. NVE mener at det er mest hensiktsmessig om målet som er styrende for konsesjonsbehandlingen, er knyttet til produksjon av 13,2 TWh.

Miljøverndepartementet viser til at det ikke har vært en konkret prosess om hvordan fornybarmålene skal nås. Direktoratet for naturforvaltning peker på at det kan være behov for å avklare hvilke utbygginger som er mest ønskelige, dvs. som bidrar til størst produksjon av fornybar energi, og som samtidig reduserer de negative konsekvensene for naturmiljøet.

6.1.2 Samlet plan for vassdrag

Samlet plan for forvaltning av vassdragene fra 1980-tallet er fortsatt førende for større vannkraftprosjekter.⁶³ Planen ble etablert for å få til en samlet nasjonal forvaltning av vassdragene. Direktoratet for naturforvaltning forvaltet planen med innspill fra NVE og fylkesmennene. Planen sorterer vannkraftprosjekter basert på konfliktgrad etter ulike brukerinteresser og økonomi. Prosjektene med lavest konflikt gir muligheter for å søke om konsesjon. Verneplanene for vassdrag angir hvilke verneverdier som skal tas hensyn til i konsesjonsbehandlingen i vannkraftsaker.

Miljøverndepartementet viser til at samlet plan har fungert godt for å avveie de ulike interessene opp mot vannkraftinteressene. Verneplanene er også et effektivt verktøy.

Enkelte fylkeskommuner viser til at samlet plan begynner å bli utdatert som virkemiddel. Også Energi Norge viser til at samlet plan bidrar til tidkrevende prosesser siden prosjekter må godkjennes av myndighetene dersom de strider mot planen. De viser også til at informasjonen som ligger til grunn for samlet plan, er utdatert og mindre grundig enn informasjonen som ligger til grunn for konsesjonssøknadene.

Olje- og energidepartementet og NVE opplyser i intervju at samlet plan er foreldet, og framhever at verneplanene som departementet selv har ansvar for, danner klare nok grenser for konsesjonsarbeidet.

Flere fylkesmenn opplyser i intervju at det er uklart praksis for å håndtere søknader om unntak fra samlet plan for vassdrag. Planen er fastsatt av Stortinget, men det er uklart hvor strengt den skal håndheves. Intensjonen bak planen kan ifølge flere fylkesmenn og fylkeskommuner forsvinne dersom planen blir undergravd ved at det ofte blir gitt dispensasjoner.⁶⁴

6.1.3 Retningslinjer for vindkraft og småkraft

Olje- og energidepartementet har utarbeidet retningslinjer for små vannkraftverk (2007) der formålet er å styrke grunnlaget for en helhetlig vurdering av konsesjonssøknader for små vannkraftverk og gjøre denne prosessen mer effektiv og forutsigbar for utbyggere, myndigheter og samfunnet for øvrig.⁶⁵ Det er også utarbeidet retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg (2007). Formålet med

63) Det er bare prosjekter med installert effekt over 10MW eller årlig produksjon over 50 GWh som må behandles i henhold til denne planen.

64) Stortinget vedtok i februar 2005 at det i vernede vassdrag kan gis konsesjon til bygging av mini- og mikrokraftverk, dvs. kraftverk med effekt på mindre enn 1 MW (3MW i Bjerkreimsvassdraget). Forutsetningen for å gi konsesjon er at verneverdiene ikke forringes.

65) Retningslinjer for små vannkraftverk, Olje- og energidepartementet 2007.

retningslinjene er å bidra til at utbygging av vindkraft skjer etter helhetlige og lang-siktige vurderinger og slik at konfliktene knyttet til andre viktige hensyn er akseptable.⁶⁶

Retningslinjene beskriver om konsekvenser for ulike mål, som miljø-, kulturminne- og samiske mål, må utredes og avveies i konsesjonsbehandlingen. Retningslinjene gir generelle beskrivelser av hvordan slike konsekvenser kan kategoriseres som store, middels eller små.

Olje- og energidepartementet understreker at retningslinjene for vindkraft først og fremst er utviklet som en veileder for det regionale planverktøyet. Den fungerer ifølge departementet bedre som en veileder for fylkeskommunene enn for den interne saksbehandlingen hos NVE og Olje- og energidepartementet. Departementet viser samtidig til at det er vanskelig å identifisere områder der det ikke er konflikter knyttet til vindkraftutbygging. Departementet understreker samtidig at konflikter knyttet til andre samfunnsinteresser kan gjøre det vanskelig å realisere 13,2 TWh fornybar energi i Norge.

Miljøverndepartementet viser til at retningslinjene for småkraft er et framskritt for å forene miljø- og energimål på en bedre måte. Det er imidlertid potensial for å gjøre retningslinjene mer tydelige og mindre skjønnsbaserte. Departementet mener det er behov for tydelige strategier for småkraft- og vindkraftutbygginger. Retningslinjene bidrar til noen avklaringer, men det er fortsatt et potensial for å definere klarere hvor og hvordan utbyggingene skal være, hvor de ikke bør være, og hvordan de faglige avveiningene skal gjøres. Det ville også vært effektivt om det ble tydeliggjort hvordan slike avveininger skal gjøres på nasjonalt nivå. Departementet viser til at en slik strategi ville gjort det enklere å identifisere hvilke saker som må avvises eller avslås, på et tidligere tidspunkt.

Flere fylkesmenn peker i intervju på at retningslinjene er for generelle til å være et nyttig styringsverktøy for å angi hvilke saker som skal få konsesjon. For eksempel står det i retningslinjene for vindkraftverk at utbygging i svært konfliktfylte områder bør unngås, men det angis ikke tydelig nok hvordan disse forholdene skal vektlegges når målene er motstridende. Flere fylkeskommuner mener at det i retningslinjene bør være strengere, veiledende kriterier for hvor det skal være mulig å søke om konsesjon til kraftutbygging. Tydeligere styringssignaler vil gjøre det lettere å iverksette politikken på regionalt nivå. Reindriftsforvaltningen savner videre en avklaring om hvordan samiske interesser etter folkeretten skal vurderes i konsesjonsbehandlingen.

NVE viser til at det som kan sies på generelt nivå om avveininger innen ulike temaer allerede er nedfelt i retningslinjer for vindkraft og vannkraft. Resten må være konkrete vurderinger i hver sak. Det er ifølge Olje- og energidepartementet og NVE ikke mulig å gi mer treffsikre styringssignaler fordi avveiningene må gjøres i hver enkelt konsesjonssak. Departementet viser samtidig til at det er lagt til rette for en viss skjønnsutøvelse fordi det er ulike og skiftende syn på hvordan ulike interesser skal vektlegges i konsesjonsbehandlingen.

Olje- og energidepartementet opplyser i intervju at behovet for nasjonale planer for kraftutbygging har vært diskutert flere ganger. I forbindelse med dette understreker departementet at en samlet plan ikke anses som hensiktsmessig, og at dette flere ganger er formidlet til Stortinget.

66) Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg. Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet 2007.

6.1.4 Regionale planer

Regionale planer skal utarbeides i tråd med retningslinjene for vindkraft og småkraft og legge føringer for myndighetenes konsesjonsbehandling. Der det ikke foreligger regional plan vil retningslinjene være gjeldende. Det er per juni 2013 tre regionale planer som er utarbeidet for småkraftutbygging, og to planer er under utarbeidelse. Seks fylkeskommuner har vedtatt vindkraftplaner.

Analysen viser at flere konsesjonsvedtak ikke er i tråd med regional plan, og at dette kan være grunnen til at konsesjonen blir påklaget til departementet.

Olje- og energidepartementet opplyser at regionale planer for vindkraft og småkraft skal være ett av grunnlagene for NVEs konsesjonsbehandling, men at det ikke er forutsatt at NVE alltid skal ta hensyn til de regionale planene i sine vedtak. Departementet mener at regionale planer for vindkraft ikke er faglig gode nok til at de kan legge avgjørende premisser for vedtak i konsesjonssaker. Denne kunnskapen kommer først fram godt nok i konsesjonsbehandlingen. Olje- og energidepartementet opplyser at det samme i noen grad også gjelder for regionale småkraftplaner.

NVE viser til at de regionale vindkraftplanene inngår i NVEs kunnskapsgrunnlag i konsesjonsbehandlingen, men at planene ikke er førende for NVEs vedtak. NVE erfarer at det er ulik kvalitet og fokus i de ulike regionale planene. NVE mener imidlertid at de regionale planene for vindkraft har blitt bedre over tid og etter at de har blitt revidert. NVE erfarer samtidig at fylkeskommunene ikke alltid følger opp egne planer i vurderinger og vedtak i småkraftsaker.

Miljøverndepartementet ser at de regionale vindkraftplanene er viktige verktøy for å kunne vurdere større områder i sammenheng og definere hvilke områder som er aktuelle eller uaktuelle for utbygging. Departementet har ikke tilsvarende erfaringer så langt med de regionale planene for små vannkraftverk. Ifølge departementet bør de regionale planene være faglig håndterbare og supplere manglende nasjonale planer. Dette forutsetter at de er faglig tilfredsstillende og i tråd med statlige retningslinjer. Det er imidlertid utfordringer med den faglige kvaliteten på enkelte planer, og noen planer er ikke i tråd med kravene som er definert i de nasjonale retningslinjene. Departementet vurderer om retningslinjene kan bli bedre for å definere hvilke krav som skal stilles til de regionale planene.

De fleste intervjuede fylkeskommuner og fylkesmenn uttaler at det har vært gode regionale prosesser for å utarbeide de regionale planene, og at disse ofte gir et godt kunnskapsgrunnlag for saksbehandlingen. Flere fylkeskommuner viser til at det ligger omfattende kunnskapsinnhenting bak planene. Én fylkeskommune uttaler imidlertid at de ikke ønsker å rullere sin plan fordi planen ikke er dynamisk nok som styringsverktøy for å fange opp ny teknologi og ny kunnskap om kraftpotensial.

Fylkene med regionale planer har varierende erfaring med hvor effektive planene er som styringsverktøy. Ifølge Sametinget, fylkeskommunene og fylkesmennene legger NVE i liten grad de regionale planene til grunn i sin konsesjonsbehandling. Fordi NVE ikke vektlegger disse planene, har Sametinget og flere av fylkeskommunene nedprioritert arbeidet med de regionale planene.

Eksempel 8 beskriver erfaringer med regional fylkesdelplan for vindkraft i Rogaland.

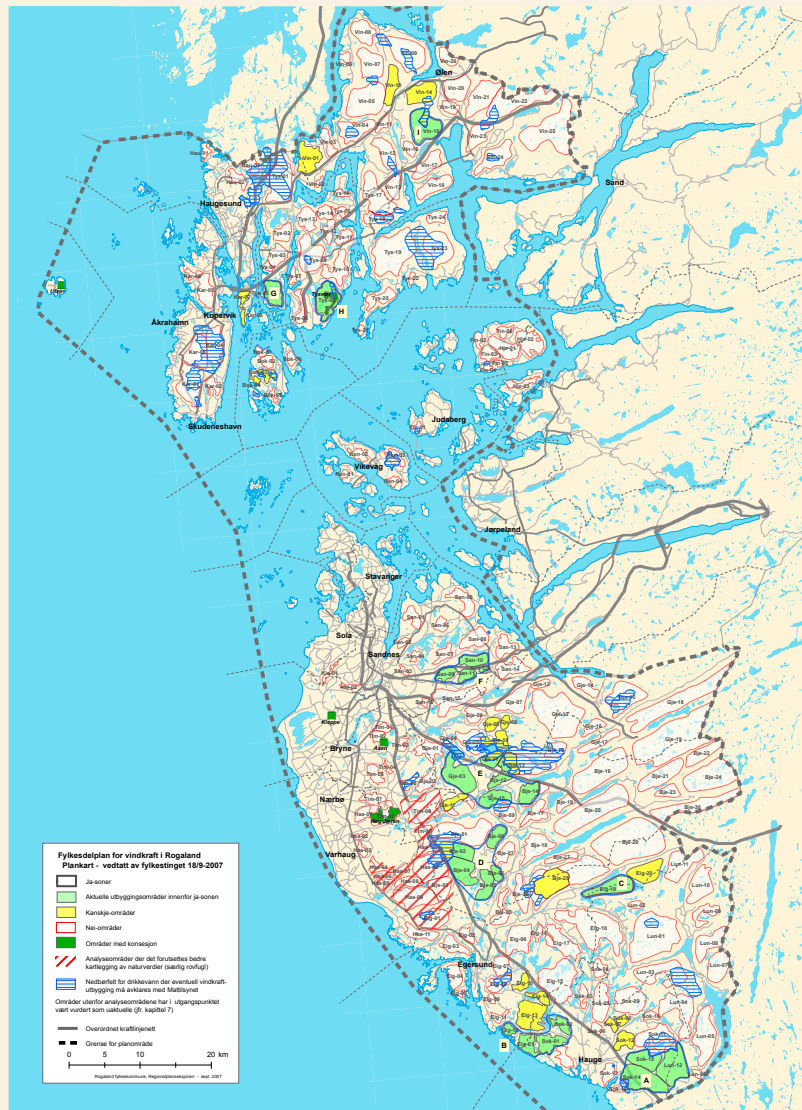
Eksempel 8 Erfaringer med fylkesdelplan for vindkraft i Rogaland

Rogaland fylkeskommune vedtok i 2007 landets første fylkesdelplan for vindkraft. Planen identifiserer områder for vindkraftutbygging, basert på vurderinger av konflikter og egnethet (se kart). Miljøverndepartementet godkjente planen i 2009. Miljøverndepartementet viste til at den regionale planen er et viktig virkemiddel for å sikre helhetlige vurderinger og at utbygging skjer i områder med akseptable konflikter i forhold til andre interesser.

NVE innvilget fire konsesjoner og avsto tre vindkraftsøknader fra Rogaland 16. desember 2009.

Fylkesmannen i Rogaland påklaget alle konsesjonsvedtakene, fordi de er lokalisert i nei-områder i fylkesdelplanen. Fylkesmannen mente at vedtakene var i strid med de nasjonale retningslinjene og forutsetningene med planen. Olje- og energidepartementet fattet vedtak i klagesakene 5. juli 2012: avsto ett vindkraftverk som hadde fått konsesjon, reduserte arealene for en annen konsesjon, og omgjorde avslaget av det tredje, et nedskalert prosjekt som i hovedsak er lokalisert utenfor nei-områdene. Departementet framhevet at fylkesdelplanen skal vektlegges, men at den endelige vurderingen må bero på en helhetlig vurdering av alle relevante hensyn.

Rogaland fylkeskommune har, i forbindelse med behandling av Regional planstrategi for 2012–2016, vedtatt å ikke rullere Fylkesdelplan for vindkraft. Dette begrunnes med at en ikke finner det riktig å prioritere knappe ressurser til rullering av en plan som i liten grad blir fulgt opp av statlige myndigheter.



Illustrasjon: Rogaland fylkeskommune

Kilder: Fylkesmannen i Rogaland og Olje- og energidepartementets og Miljøverndepartementets hjemmesider

6.2 Etatsstyring av NVE

Olje- og energidepartementet styrer NVE gjennom årlige tildelingsbrev og jevnlig styringsmøter. NVE rapporterer på status for tildelingsbrevet gjennom halvårsrapporter, årsrapporter og styringsdialogmøtene.

En gjennomgang av tildelingsbrevene fra Olje- og energidepartementet til NVE i perioden 2009 til og med 2012 viser at tiltak for å styrke og effektivisere konsesjonsbehandlingen prioriteres høyt. Tildelingsbrevene viser at det er en prioritert oppgave å holde et høyt tempo og god kvalitet i konsesjonsbehandlingen, samt kontinuerlig å vurdere og gjennomføre tiltak som kan styrke grunnlaget for konsesjonsbehandlingen eller effektivisere saksbehandlingen.⁶⁷

I tildelingsbrevene til NVE skisseres flere tiltak knyttet til konsesjonsbehandlingen under målet om å fremme verdiskaping gjennom effektiv og miljømessig akseptabel energiproduksjon. Her heter det blant annet at NVE skal prioritere behandlingen av prosjekter som raskt kan bidra til å styrke forsyningssikkerheten, særlig i utsatte regioner. NVE skal gi førsteprioritet til kraftledninger i sentral- og regionalnettet, dernest skal vannkraft-, vindkraft- og fjernvarmeprosjekter prioriteres. Videre skal NVE samordne konsesjonsbehandlingen, slik at det kan bli en hensiktsmessig koordinering og prioritering av nye energianlegg. NVE skal også bistå fylkeskommuner som gjennomfører regional planlegging av vindkraft og små vannkraftverk. I 2010 fikk NVE i tillegg som oppgave å sørge for oppdatert statistikk over status for alle anlegg for energiproduksjon, fra melding og søknad til produksjonsstart for alle energityper som konsesjonsbehandles, samt for konsesjonsfrie anlegg.

I årsrapportene for perioden 2010 til og med 2012 rapporterer NVE på disse målene. Det redegjøres for antall saker som er behandlet i ulike faser av konsesjonsprosessen for vind- og store og små vannkraftutbygginger. I denne perioden har NVE iverksatt en rekke tiltak for å effektivisere konsesjonsprosessen, blant annet styrking av saksbehandlingskapasiteten, opprettelse av en egen seksjon i NVE (1.1.2012) for behandling av småkraftsøknader, ulike kompetansetiltak og utarbeiding av veiledningsmaterieil.⁶⁸

67) Tildelingsbrev til NVE for 2010, 2011 og 2012.

68) Det ble utarbeidet ny veileder for konsesjonsbehandling av vannkraft, forslag til retningslinjer for behandling av vilkårsrevisjoner, nytt kostnadsgrunnlag for små og store vannkraftverk. Videre ble det iverksatt ulike kompetansehevede tiltak for saksbehandlere, for eksempel kurs i hydrologi, og deltakelse i FoU-prosjekter.

7 Vurderinger

Det er et mål å sikre effektive konsesjonsprosesser. Konsesjonsbehandlingen skal ivareta ulike samfunnshensyn og sikre en effektiv og forsvarlig utnyttelse av ressursene. Dette innebærer at samfunns- og miljøinteresser skal veies opp mot energimålene, og konsesjonen skal gis dersom fordelene overstiger ulempene.

Norge har gjennom EUs fornybardirektiv forpliktet seg til å øke andelen av fornybar energi til 67,5 prosent innen 2020. Sammen med Sverige har Norge som mål å bygge ut ny produksjon basert på fornybare energikilder tilsvarende 26,4 TWh innen 2020. Dette forutsetter at konsesjonsmyndighetene på en rask, effektiv og faglig forsvarlig måte behandler et tilstrekkelig antall søknader slik at utbygginger kan komme inn under elsertifiseringsordningen.

Olje- og energidepartementet har ansvar for å legge til rette for en effektiv konsesjons- og klagesaksbehandling. Dette innebærer at forvaltningen bruker minst mulig tid og ressurser på å behandle søknadene i tråd med gjeldende regelverk og krav til saksbehandling.

7.1 Konsesjonsbehandlingen tar fortsatt lang tid

Energi- og miljøkomiteen viser til at både køen for behandling av konsesjonssaker og den samlede konsesjonsbehandlingstiden hos NVE er altfor lang, jf. Innst. 262 S (2011–2012).

Undersøkelsen viser at konsesjonsbehandlingen i NVE og klagesaksbehandlingen i Olje- og energidepartementet fortsatt tar lang tid. I en del saker tar det mange år fra NVE mottar meldingen eller søknaden til Olje- og energidepartementet har ferdigbehandlet klagesaken. Både saksbehandlingstiden for småkraft, vindkraft og stor vannkraft er lang:

- For småkraftkonsesjoner er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden mer enn tre og et halvt år. 65 prosent av sakene ligger seks måneder eller mer før de sendes på høring og saksbehandlingen starter i NVE. Det er opphold på mer enn seks måneder i en betydelig andel av sakene. En tredel av sakene blir påklaget, noe som forlenger gjennomsnittlig saksbehandlingstid med mer enn to år. Sakene ligger også i departementet i gjennomsnitt i mer enn seks måneder før behandlingen starter.
- For vindkraftkonsesjoner er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden om lag fem og et halvt år for saker med konsekvensutredning, og i overkant av tre år for saker uten konsekvensutredning. Det er opphold på mer enn seks måneder i over halvparten av sakene. Tilnærmet alle vindkraftsaker blir påklaget, noe som i gjennomsnitt forlenger saksbehandlingstiden med i underkant av to år.
- Store vannkraftsaker med konsekvensutredning tar gjennomsnittlig mer enn sju og et halvt år før vedtak blir fattet etter kongelig resolusjon. Det er opphold på over seks måneder i over halvparten av sakene.

7.2 Årsaker som kan forklare lang saksbehandlingstid

Konsesjonsbehandlingen skal ivareta hensyn til involvering og søknadens kompleksitet for å sikre faglig god saksbehandling. Det vurderes imidlertid å være potensial for å effektivisere saksbehandlingen i NVE og Olje- og energidepartementet.

Undersøkelsen viser at det er flere faktorer som kan effektiviseres for å sikre en rask og samtidig faglig god saksbehandling.

7.2.1 Mangel på overordnede styringssignaler om hvordan fornybarmålet skal nås kan føre til uforutsigbarhet i konsesjonsprosessen

Det er ikke konkretisert hvor mye fornybar energiproduksjon som skal realiseres i Norge

Olje- og energidepartementet har utarbeidet en handlingsplan for å beskrive virkemidlene som skal bidra til å realisere det fastsatte fornybarmålet på 67,5 prosent fornybar energi. Handlingsplanen eller andre styringsdokumenter har ikke konkretisert hvordan produksjonen av ny fornybar energi skal bidra til å sikre at dette målet blir nådd.

Elsertifikatmarkedet er ifølge Olje- og energidepartementet det viktigste virkemiddelet for å nå fornybarmålet. Etter departementets vurdering er det ikke behov for en egen strategi som sier noe om hvordan målet skal nås i Norge, fordi avtalen legger opp til at den nye produksjonen skal realiseres for prosjekter som har de beste markedsmessige forutsetninger for den nye produksjonen uavhengig av om det er i Sverige eller Norge. Stortinget har uttrykt forventning om at Olje- og energidepartementet skal legge til rette for at halvparten av elsertifikatene skal realiseres i Norge. I motsetning til myndighetene i Sverige, har departementet ikke konkretisert hvor stor andel av de grønne sertifikatene på 26,4 TWh som myndighetene skal legge til rette for gjennom nye konsesjoner i Norge. Det er heller ikke konkretisert hvilken type fornybarutbygging konsesjonsmyndighetene skal stimulere til i Norge.

Etter Riksrevisjonens mening, vil en klargjøring av ambisjonsnivå, det vil si hvor mye norske myndigheter *skal legge til rette for*, ikke være i strid med avtalen. Det vises i den sammenheng til målene som er satt for arbeidet i Sverige. En slik klargjøring kan bidra til å effektivisere konsesjonsprosessene og målrette satsingen også i Norge.

Det er i liten grad avklart hvordan energimålene skal avveies mot andre samfunnsinteresser

Det er lite forutsigbart hvordan fornybarmålene skal balanseres i forhold til andre samfunnsinteresser og sektormål i konsesjonsbehandlingen. Verneplaner og samlet plan for vassdrag skaper ifølge informantene, herunder fylkesmenn og fylkeskommuner, økt forutsigbarhet for behandling av større vannkraftsaker. Det er imidlertid uklarer knyttet til småkraft- og vindkraftutbyggingen i Norge. De nasjonale retningslinjene for småkraft og vindkraft gir generelle beskrivelser av hvilke forhold som myndighetene vektlegger ved behandling av regionale planer og konsesjonssøknader. Det er videre utarbeidet få regionale vindkraft- og småkraftplaner, og de regionale planene er i liten grad førende for NVEs konsesjonsbehandling. Begrenset klagesaksbehandling i departementet i perioden 2009–2011 bidro også i liten grad til å avklare hvordan de ulike samfunnsinteressene skulle avveies.

Manglende avklaring av hvilke områder som er aktuelle og uaktuelle for utbygging av fornybar energi, gjør det utfordrende å koordinere satsingen knyttet til nettutviklingen i Norge og avveiningen mot andre samfunnsinteresser. Det fører også til at urealistiske konsesjonssaker opptar ressurser hos tiltakshaver og binder opp kapasitet i forvaltningen. Den vide skjønnsutøvelsen i vind- og småkraftsaker er ressurs- og tidkrevende for både konsesjonsmyndigheter, høringsinstanser og tiltakshavere. Det kan også bidra til å skape uforutsigbarhet i saksbehandlingen, som igjen kan føre til konflikter og stort klageomfang.

Det vurderes som positivt at NVE har etablert kriterier for hvilke saker som skal prioriteres, men de overordnede styringssignalene er ikke tilstrekkelig for å klargjøre hvordan overordnede samfunnsinteresser skal avveies i behandlingen av vindkraft- og småkraftsaker. Det er derfor behov for å utvikle styringsverktøyene slik at det blir tydeligere hvordan ulike samfunnsinteresser skal avveies i vindkraft- og småkraftsaker for å effektivisere konsesjonsprosessene.

7.2.2 Retningslinjene for intern prioritering og tidlig avslag kan utnyttes bedre

NVE har utarbeidet interne rutiner for tidlig avslag og intern prioritering for vannkraft og vindkraft. Retningslinjene skal bidra til å prioritere hvilke saker som skal ferdigbehandles, og innført rutiner for tidlig avslag i urealistiske småkraftsaker. Et lite antall småkraftsøknader ble avslått uten høring i 2012. Tidlig avslag i disse sakene bidro til å redusere NVEs saksbehandlingstid dette året.

Ifølge NVE er en større andel av søknadene som ligger til behandling, urealistiske. NVE har imidlertid ikke rutiner for å avslå det som anses som åpenbart urealistiske vindkraftsøknader før høring, verken i meldings- eller søknadsfasen. I undersøkelsesperioden er det bare registrert to vindkraftsøknader som er avslått før høring. I 2009 innførte NVE rutiner for å anbefale tiltakshavere å trekke urealistiske saker. Undersøkelsen viser at 36 av 250 vindkraftsaker (ca. 15 prosent) er trukket av tiltakshavere, mens 19 saker (ca. 7–8 prosent) som anses som urealistiske, er satt på vent og ligger fortsatt til behandling.

Det er behov for å tydeliggjøre hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å definere et prosjekt som urealistisk. Dette kan bedre forutsigbarheten og gi tiltakshavere mer realistiske forventninger i en tidlig fase av prosessen. Det vurderes som positivt at NVE har utarbeidet rutiner for tidlig avslag i småkraftsaker. Det er potensial for å bruke tidlig avslag oftere for åpenbart urealistiske søknader om vindkraft- og småkraft så tidlig som mulig innenfor gjeldende lovverk.

Konsesjonsmyndighetene bør videre vurdere muligheten for å utvikle lovverk og retningslinjer for å kunne avslå åpenbart urealistiske meldinger også etter energiloven og vassdragsreguleringsloven.

7.2.3 Økt saksbehandlingsskapasitet bidrar positivt, men antall saker som ligger til behandling hos konsesjonsmyndighetene, har hopet seg opp

Det vurderes som positivt at konsesjonsmyndighetene har lagt til rette for økt saksbehandlingsskapasitet gjennom økt bemanning, kompetansebyggende tiltak og endret organisering. Olje- og energidepartementet har gjennom sin etatsstyring av NVE fulgt opp behovet for økt saksbehandlingsskapasitet i konsesjonsbehandlingen.

Det har på den annen side vært en sterk økning av konsesjonssøknader, særlig for småkraft og vindkraft, blant annet på grunn av innføringen av elsertifikatmarkedet. NVE har i perioden fra 2005 til 2012 mer enn doblet antall ansatte med ansvar for disse sakene (fra 26 til 65 ansatte). Det er først i 2012 at en har sett effekten av den økte saksbehandlingsskapasiteten hos NVE ved flere behandlede saker. Styrkingen av saksbehandlingsskapasiteten har imidlertid ikke vært tilstrekkelig for å håndtere den økte søknadsmengden. Både NVE og Olje- og energidepartementet har behandlet færre saker enn antall innkomne saker, noe som har ført til økt kø. Tid uten aktiv saksbehandling påvirker den totale saksbehandlingstiden, og utgjør en vesentlig del av tiden i sakene som er ferdigbehandlet.

Per juni 2013 er det 696 småkraftsaker til behandling hos NVE, hvorav rundt halvparten av sakene er i kø. Konsesjonsmyndighetene må behandle flere småkraftsaker

enn i foregående år for å nå målet om å ferdigbehandle alle saker innen 2017. 106 vindkraftsaker ligger til behandling. Dersom NVE behandler like mange vindkraftsaker årlig som i 2012, vil det ta rundt seks år å ferdigbehandle alle saker som ligger til behandling i NVE.

Som følge av at NVE har behandlet flere saker, har også Olje- og energidepartementet fått flere klagesaker og store vannkraftsaker til behandling. Departementet har ikke økt antall ferdigbehandlede saker i tråd med det økte tilfanget, noe som har ført til en økende kø av saker. I 2010 og 2011 ble svært få saker ferdigbehandlet i departementet. I 2012 har det imidlertid vært en sterk økning i antall ferdigbehandlede saker.

Det er omfattende konsesjonsbehandling for innstillingssakene etter vassdragsreguleringsloven. Det kan være grunn til å vurdere om lovverket bør revideres for å effektivisere konsesjonsprosessene i de minste reguleringssakene.

Det har vært en topp i antall søknader, noe som var forventet som følge av innføringen av sertifikatmarkedet. Den store og økende mengden småkraftsaker og vindkraftsaker uten aktiv saksbehandling tilsier at det kan være tvil om konsesjons-myndighetene på et tidlig nok tidspunkt la til rette for å øke saksbehandlings-kapasiteten i tråd med den forventede økningen. Det vurderes som positivt at konsesjons-myndighetene har økt saksbehandlingskapasiteten. Det er nødvendig å sikre tilstrekkelig kapasitet fram til 2017 for å kunne ferdigbehandle realistiske konsesjons-søknader slik at prosjektene kan realiseres i sertifikatmarkedet.

7.2.4 Manglende kvalitet på melding og søknad kan påvirke saksbehandlingstiden

Høringsinstansene har pekt på manglende kunnskapsgrunnlag i nesten 80 prosent av søknadene. Manglende kunnskapsgrunnlag får størst konsekvenser for tidsbruken i vindkraftsakene, der det ble gjennomført tilleggsutredninger i 11 av 16 saker. Mangelfullt kunnskapsgrunnlag er også grunnlag for flere klager, innsigelser og konsultasjoner.

Mangel på eksisterende kunnskap kan føre til uenigheter mellom høringssparter og konsesjonsmyndigheter om hvor stort utredningskravet skal være for tiltakshaver i den enkelte konsesjonssak. Dette gjelder spesielt kunnskap om biologisk mangfold, kulturminner og effekter for reindrift, og kunnskap om tiltak som kan redusere konfliktnivået mellom energiprojekter og andre interesser. Tiltak for å styrke kunnskapen om konsekvenser av vindkraft- og småkraftutbyggingen og å gjøre eksisterende kunnskap mer tilgjengelig kan imidlertid bidra til mer effektive konsesjonsprosesser. Det kan også en målrettet innsats for å styrke kunnskapen om biologisk mangfold, reindrift og kulturminner i områder som er aktuelle for utbygging.

NVE framhever at det er tiltakshavers ansvar å se til at meldingen og søknaden er av god nok kvalitet. NVE viser videre til at det er høringsspartenes ansvar å gi tilbakemelding på om nødvendig informasjon og kunnskap foreligger i melding, konsekvensutredning og søknad, og at det er begrensede lovpålagte krav til meldingen. Undersøkelsen viser samtidig at høringsrundene er tidkrevende og at kvalitetssikringen ikke er tilstrekkelig for å se til at formelle krav til melding og søknad er på plass. Tiltak for å sørge for at meldinger og søknader er i tråd med lovpålagte krav er en forutsetning for en effektiv konsesjonsbehandling. Ved å stille konkrete krav til kvaliteten på meldingen er det mulig å sikre mer presise utredningsprogram og redusere behovet for nye utredningskrav senere i konsesjonsprosessen.

7.2.5 Uklare utredningskrav etter implementering av nytt lovverk reduserer effektiviteten i saksbehandlingen

Konsesjoner blir gitt etter energiloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Annet sektorlovverk stiller også krav til hva som skal utredes, og hvordan andre sektorinteresser skal avveies i konsesjonsvedtakene.

Utredningskravene i konsesjonsprosessen er i praksis endret etter at plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven ble iverksatt i 2009. Undersøkelsen viser at de nasjonale retningslinjene for vindkraft og småkraft ikke er oppdatert etter det nye lovverket.

Det er uklarerheter knyttet til hva lovverket faktisk krever:

Samlet belastning

I konsesjonsprosessen er det krav om å utrede hvilke samlede virkninger ett eller flere planlagte og utbygde tiltak vil få for ulike miljø- og samfunnsinteresser etter naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven. Det blir spesielt lagt vekt på tiltakenes samlede virkninger for naturmiljø og samiske interesser.

Det er ikke avklart hvordan samlet belastning skal utredes, hvem som skal gjennomføre disse utredningene, og på hvilket tidspunkt de skal foreligge. Uklarerheter knyttet til hvordan dette skal utredes, kan påvirke effektiviteten i saksbehandlingen.

NVE er enige i at kravene om utredning av samlet belastninger uklare i konsesjonsbehandlingen. Det vurderes som positivt at NVE har begynt å behandle konsesjoner samlet for ulike områder. Olje- og energidepartementet bør imidlertid avklare hvordan utredning av samlet belastning i konsesjonsprosessene skal bli gjennomført for å sikre at praksis er i tråd med kravene i lovverket.

Kulturminner

Ved planlegging av utbygging av vannkraft og vindkraft plikter tiltakshaver å undersøke om tiltaket virker inn på automatisk fredete kulturminner eller framkaller fare for at dette kan skje, etter reglene i kulturminneloven.

NVE anbefaler tiltakshavere å gjennomføre kartleggingene etter kulturminneloven, såkalte § 9-undersøkelser, etter at konsesjonen er gitt. Riksantikvaren mener at denne praksisen ikke er i tråd med regelverket. Dette innebærer ifølge Riksantikvaren og fylkeskommunene at konsekvensene for kulturminner ikke er tilstrekkelig utredet når konsesjonsvedtaket fattes. Dersom utredningene etter vedtak krever at konsesjonsvedtaket må omgjøres, kan dette føre til forlenget konsesjonsprosess.

NVE viser til at det er uklart hvordan utredningskrav etter kulturminneloven skal praktiseres. Det vurderes som positivt at Olje- og energidepartementet og Miljøvern-departementet samarbeider om å revidere retningslinjene.

Svakt detaljeringsnivå for konkretisering av utbyggingsløsningen

Søknadene skal gi de opplysningene som er nødvendige for å vurdere om konsesjon bør gis, og hvilke vilkår som skal settes. Søknad med konsekvensutredning skal beskrive virkninger av tiltaket for miljø og samfunn. Det skal blant annet redegjøres for hva som kan gjøres for å tilpasse tiltaket til omgivelsene og for å avbøte skader eller ulemper.

Detaljert beskrivelse av lokalisering og kartfesting av større anlegg var tidligere knyttet til utforming av reguleringsplan som ble behandlet i kommunene. Det er ikke

avklart i retningslinjene hvordan detaljeringsnivået skal være for vindkraftprosjekter etter at konsesjonsprosessen er lagt om.

Undersøkelsen viser at manglende klargjøring av lokalisering og nettilkobling i søknadene kan utløse tidkrevende krav om tilleggsutredninger. Avklaringer om lokalisering av vindmøller, veianlegg og nettilknytning kan også bli avklart i detaljplan etter at konsesjonsvedtaket er fattet. NVE viser til at det er behov for å gjøre tilpasninger i enkelte prosjekter for at de skal kunne realiseres. Det vurderes som positivt at NVE har endret praksis ved å stille strengere krav til detaljeringsnivå, men det er nødvendig å avklare om dette er gjort i tilstrekkelig grad for å sikre at dagens praksis er i tråd med lovpålagte krav.

7.2.6 Konfliktreducerende tiltak kan utnyttes bedre

Fylkeskommunen og fylkesmennene opplever praktiseringen av innsigelsesinstituttet som uklart etter ny plan- og bygningslov. Videre er det uenighet mellom Sametinget og NVE knyttet til praktiseringen av konsultasjonsavtalen. NVE viser til at det er behov for å avklare praktiseringen av innsigelsesinstituttet og konsultasjonsavtalen.

NVE gjennomfører befarings med tiltakshaver og høringsparter i slutten av konsesjonsbehandlingen. Høringspartene og tiltakshavere mener at det er behov for å gjennomføre befarings på et tidligere tidspunkt, mens konsesjonsmyndighetene fastholder at tidlig befarings ikke vil bidra til mer effektive konsesjonsprosesser. Tiltak for å sikre tidlig dialog mellom tiltakshaver, kommunale og regionale myndigheter og berørte aktører kan imidlertid klargjøre viktige samfunnsinteresser, belyse realistiske alternativer og behovet for kunnskap og bidra til mer målrettede utredninger og realistiske søknader. Der det er behov for tidlig befarings kan dette også redusere behovet for senere tilpasninger.

I søknadene skal relevante og realistiske alternativer beskrives, og det skal framgå hvordan disse er tenkt behandlet i utredningsarbeidet, jf. forskrift om konsekvensutredning. Det er krav om utredning av alternativer etter vanddirektivet. NVE stiller ikke krav om at ulike alternativer skal utredes og avklares i søknaden, siden dette er opp til tiltakshaver. Informanter peker på at konkretisering av alternativer for eksempel nettilknytning, veitrase, antall og størrelse på vindturbiner og plassering av rørgater kan være mangelfull. Mangelfulle utredninger av alternativer i områder med konflikter knyttet til natur- og samfunnsinteresser kan bidra til et unødvendig høyt konfliktnivå og mer tidkrevende konsesjonsprosesser.

7.2.7 Manglende nettkapasitet forsinker saksbehandlingen og realiseringen av kraftkonsesjonene

Energi- og miljøkomiteen legger vekt på at Olje- og energidepartementet skal legge til rette for en effektiv saksbehandling og realistiske konsesjoner ved å sikre tilgang til overføringsnett, og dermed redusere kraftprodusentenes utbyggingskostnader og kostnader ved nettilknytning.

Manglende strategier for kraftproduksjon gjør det vanskelig å samordne satsingen med nettutviklingsplaner. Flere søker om konsesjoner i områder uten nett. Svakheter i koblingen mellom utbygging av nett og utbygging av kraftproduksjon har bidratt til at konsesjonsprosessen tar lengre tid, og at konsesjoner som er gitt, ikke blir realisert.

Det er i noen regioner et oppsamlet behov for utbygging av sentral- og regionalnettet som er av betydning for å sikre forsyning av elektrisk kraft. Undersøkelsen viser at det ofte er lang saksbehandlingstid for nettkonsesjonene. NVE nedprioriterer saksbehandling av kraftkonsesjonssøknader i områder uten nettkapasitet. Dette innebærer

at konsesjonssøknader i slike områder blir liggende i kø, noe som forlenger saksbehandlingstiden i disse sakene.

Mange nettkonsesjoner medfører behov for utbygging av nye kraftlinjer for å kunne koble seg på eksisterende kraftnett. Undersøkelsen viser at dersom det er behov for slik nettilknytning, kan dette føre til tidkrevende prosesser. Det vurderes derfor som positivt at NVE samordner konsesjonsbehandlingen for nett og kraftproduksjon, og at det er lagt til rette for økt utbygging av nett.

8 Referanseliste

Intervjuer

Det er gjennomført ett eller flere intervjuer med følgende aktører:

- Olje- og energidepartementet
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Miljøverndepartementet
- Direktoratet for Naturforvaltning
- Riksantikvaren
- Statens reindriftsforvaltning
- Sametinget
- Fylkesmannen i Hordaland
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
- Fylkesmannen i Finnmark
- Fylkesmannen i Nordland
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Fylkeskommunen i Hordaland
- Fylkeskommunen i Sogn og Fjordane
- Fylkeskommunen i Finnmark
- Fylkeskommunen i Nordland
- Orkdal kommune
- Snillfjord kommune
- Trønder Energi AS
- Energi Norge (spørreliste)

Lover og forskrifter

- Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) av 29. juni 1990
- Lov om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven) av 14. desember 1917
- Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) av 24. november 2000
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- Lov om kulturminner (kulturminneloven) av 9. juni 1978
- Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19. juni 2009
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008
- Forskrift om konsekvensutredninger av 26. juni 2009

Regelverk

- Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer, senest 14. november 2006. Finansdepartementet

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- Prop. 1 S (2011–2012) Olje- og energidepartementet
- Prop. 4 S (2011–2012) Utenriksdepartementet
- Prop. 5 S (2011–2012) Utenriksdepartementet

- St.meld. nr. 58 (1996–1997) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida.*
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

Innstillinger til Stortinget

- Innst 98 S (2011–2012) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2009/28/EF om å fremme bruken av energi fra fornybare kilder (fornybardirektivet)*
- Innst. 379 L (2010–2011) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om elsertifikater*
- Innst. 262 S (2011–2012) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Peter Skovholt Gitmark, Lars Myraune, Siri A. Meling, Nikolai Astrup og Bjørn Lødemel om en tiltaksplan for å redusere konsesjonsbehandlingstiden for kraftutbygginger og overføringsnett*
- Innst. 9 S (2011–2012) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger for 2012 vedkommende Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet*
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

Retningslinjer, veiledninger, årsrapporter

- NVE, 21. mars 2012. *Nye rutiner for behandling av søknader om konsesjon for småkraft*
- NVE 2008. *Prioriteringskriterier for behandling av konsesjonssøknader i NVE*
- NVE 2009. *Prioriteringskriterier for konsesjonsbehandling av vindkraftprosjekter*
- Tildelingsbrev fra Olje- og energidepartementet til NVE for 2009, 2010, 2011, 2012, 2013
- Årsrapport for NVE 2009, 2010, 2011, 2012
- Avtale om gjennomføring av konsultasjoner mellom Sametinget og NVE
- Olje- og energidepartementet. *Nasjonal handlingsplan for fornybar energi i henhold til Direktiv 2009/28/EC*
- Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet 2007. *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg*
- Olje- og energidepartementet 2007. *Retningslinjer for små vannkraftverk*

Andre dokumenter og rapporter

- NOU 2012:9 *Energiutredningen – verdiskaping, forsyningsikkerhet og miljø.*
- NVE og Energimyndigheten, 2013. *Et norsk-svensk elsertifikatmarked.* Årsrapport for 2012
- Redovisning av oppdrag 10 i Regleringsbrevet for Energimyndigheten 2012. *Utvecklingen av tillståndprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och för kraftnät*
- Stockholm Environmental Institute, Project report 2013–04, *Governing Growing Wind Power: Policy Coherence of wind power and environmental considerations in Sweden, with Comparative Examples from Norway*
- The Government of Sweden, 2010. *The Swedish National Action Plan for the promotion of the use of renewable energy in accordance with Directive 2009/28/EC and the Commission Decision of 30.06.2009 (The National Renewable Energy Action Plan)*
- Rapport 8-12, Rokkansenteret, *Ekspertise, politikk eller dialog? Nettutviklingen i Norge, Sverige og Storbritannia*

Internasjonale avtaler

ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

Internettkilder

- <http://energimyndigheten.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft1/Riksintresse-vindbruk-/Revidering-av-riksintresse-for-vindbruk-2011/Remiss-2/>
- Olje- og energidepartementets og Miljøverndepartementets hjemmesider

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



1 577 2 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344
Trykk: 07 Media 2013

Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Norge har med EUs fornybardirektiv forpliktet seg til å øke andelen av fornybar energi til 67,5 prosent i 2020. Felles elsertifikatmarked med Sverige er et viktig virkemiddel for å oppnå dette. Her er det et felles mål å øke årlig kraftproduksjon med 26,4 TWh fra 2012 til 2020. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har understreket at det må legges til rette for at halvparten av dette realiseres i Norge.

Olje- og energidepartementet har ansvaret for at konsesjonsbehandlingen gjennomføres i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad departementet legger til rette for en effektiv konsesjons- og klagesaksbehandling som ivaretar målet om økt fornybar energiproduksjon.

Funn og anbefalinger

Konsesjonsbehandlingen tar fortsatt lang tid:

Det tar i gjennomsnitt 3,7 år å behandle småkraft-konsesjoner og 5,5 år å behandle vindkraftsaker med konsekvensutredning. Dersom saken påklages, forlenges saksbehandlingen med ytterligere to år. I store vannkraftsaker tar det 7,9 år før det gis konsesjon.

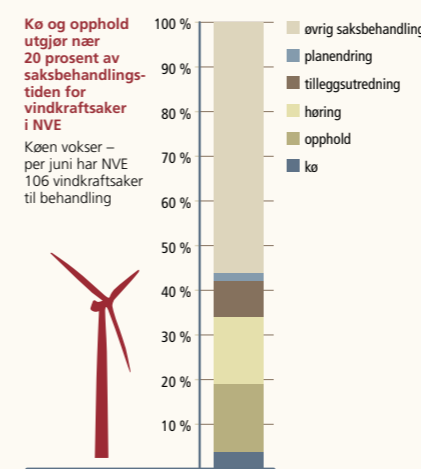
Riksrevisjonens funn viser at saksbehandlingen kan effektiviseres.

Avklare utredningskrav:

Manglende kunnskap om konsekvenser for blant annet kulturminner, reindrift og biologisk mangfold fører til økt behov for utredning.

Manglende avklaring av omfang og metode for utredningskrav reduserer effektiviteten i saksbehandlingen.

- Riksrevisjonen anbefaler departementet å oppdatere og bearbeide retningslinjene for vindkraft og småkraft for å gi omforente utredningskrav og tydelig metodikk.



Videreutvikle rutiner for effektive prosesser:

Økt saksbehandlingskapasitet bidrar positivt, men det har vært en økning i antall saker som ligger til behandling. Rutiner for tidlig avslag av saker kan utnyttes bedre for å konsentrere saksbehandlingen om de mest realistiske sakene, og kvalitetssikringen må styrkes.

- Riksrevisjonen anbefaler departementet å ta initiativ til å videreutvikle rutiner for å sikre effektive konsesjonsprosesser.

Behov for bedre styring:

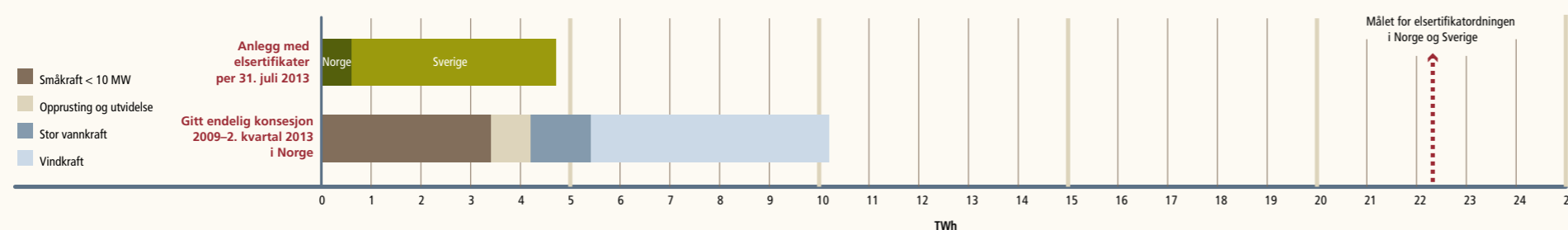
Det er behov for å gjøre de overordnede styringssignalene tydeligere og å forbedre styringsverktøyene for å sikre mer forutsigbare og effektive konsesjonsprosesser.

- Riksrevisjonen anbefaler at Olje- og energidepartementet vurderer å utarbeide en helhetlig strategi som sikrer samordnet satsing på fornybar energiproduksjon og effektiv bruk av styringsverktøy.

Konfliktreducerende tiltak kan utnyttes bedre:

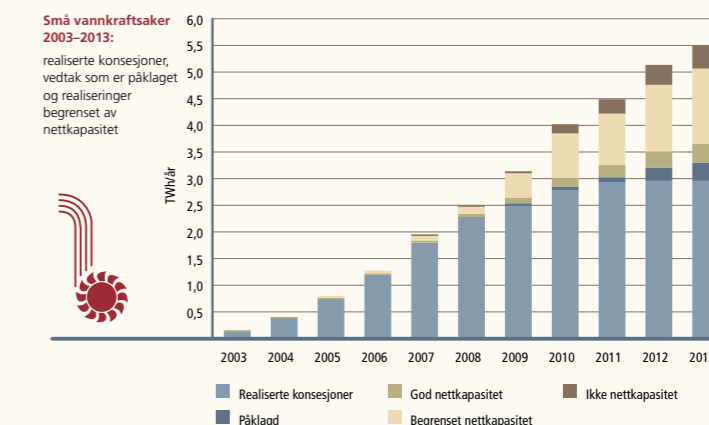
Det er uenighet om hvordan konsultasjonen skal praktiseres for å være i samsvar med ILO-konsesjonen. Innsigelsesinstituttet oppfattes som uklart, rutiner for å sikre tidlig dialog og kunnskapsdeling utnyttes ikke godt nok, og det er ikke krav om å utrede alle alternativer.

- Riksrevisjonen anbefaler departementet å vurdere behovet for å styrke konfliktreducerende tiltak i konsesjonsprosessen.



Manglende nettkapasitet forsinket saksbehandling og utbygging:

Manglende strategier for kraftutbygging gjør det vanskelig å samordne satsingen på fornybar energi med nettutviklingsplaner. Det er positivt at NVE nå samordner konsesjonsbehandlingen av nett og kraftproduksjon, og at det er lagt til rette for økt nettkapasitet.





Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528