



Innst. 220 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:5 (2013–2014)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konesesjonsbehandlingen av fornybar energi

Til Stortinget

Sammendrag

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.

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 kraftkonsesjonene.

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.

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 energi-produksjon 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 pst. 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 konsesjonssøk-

nader, 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.

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.

Økt saksbehandlingsskapasitet 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 saksbehandlingsskapasiteten 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 energidepartemen-

tet 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 saksbehandlingsskapasitet. Departementet har imidlertid ikke styrket sin egen saksbehandlingsskapasitet på området i tråd med det forventede behovet i denne perioden. Riksrevisjonen understreker at det er nødvendig å opprettholde tilstrekkelig saksbehandlingsskapasitet 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 saksbehandlingssprosessene for de minste vannkraftsakene med regulering.

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 konsesjonsøknader 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.

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 utformingen 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 befaring dersom særskilte hensyn tilsier dette.

Manglende nettkapasitet forsinker saksbehandling og realisering av kraftkonsesjonene

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 etterlep av utbygging av sentral- og regionalnett som er nødvendig for å ivareta forsyningssikkerhet for elektrisk kraft. NVE nedprioriterer saksbehandling av kraftkonsesjonsøknader i områder uten nettkapasitet, eller starter parallelle konsesjonsprosesser for nett og kraft. Dette innebærer at det tar lengre tid å ferdigbehandle konsesjonsøknader 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.

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 konfliktreducerende tiltak i konsesjonsprosessen

Departementets oppfølging

Statsråden understreker i brev til Riksrevisjonen at konsesjonsbehandling er tidkrevende, viser til at mye av tidsbruken skyldes lovpålagte krav til utredninger, høringer og øvrig saksbehandling, og at det er store interessekonflikter 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 grunngis. 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 saksbehandlingskapasitet for å kunne sluttbehandle konsesjonsaker 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 vassdragsreguleringsloven.

Undersøkelsen påpeker manglende avklaring av utredningskrav etter plan- og bygningsloven, kulturminneloven, naturmangfoldloven og vanddirektivet. 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 energimyndighetenes 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.

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.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 3:5 (2013–2014) Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi.

Komiteen merker seg at undersøkelsen omfatter perioden fra og med 2009 til oktober 2013, mens elsertifikatordningen ble innført 1. januar 2012. Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Olje- og energidepartementet legger til rette for en effektiv konsesjons- og klagesakbehandling i vind- og vannkraftsaker som ivaretar målet om økt fornybar energiproduksjon. Komiteen konstaterer at undersøkelsen viser at konsesjonsbehandlingen og klagesaksbehandlingen er uklar og tidkrevende, og at antall søknader i kø har økt i perioden.

Komiteen viser til at Norge gjennom EUs fornybardirektiv (Direktiv 2009/28/EC) har forpliktet seg til å øke fornybarandelen til 67,5 pst. i 2020. Dette innebærer at fornybar energiproduksjon skal utgjøre mer enn to tredeler av energiforbruket i Norge i 2020. Et felles elsertifikatmarked med Sve-

rige ble innført fra 1. januar 2012 som et sentralt virkemiddel for å nå dette målet. Sverige og Norge har i denne avtalen et felles mål om å bygge ut ny elproduksjon basert på fornybare kilder tilsvarende 26,4 TWh innen 2020. Norge og Sverige skal finansiere halvparten av dette hver, uavhengig av i hvilket land produksjonen er.

Komiteen viser til at energi- og miljøkomiteen i Innst. 379 L (2010–2011) om lov om elsertifikater understreket at regjeringen må legge til rette for at halvparten av produksjonsmålsettingen om 26,4 TWh skal realiseres i Norge, «gjennom god tilrettelegging hva angår elementer som konsesjonspolitik, saksbehandlingstid, tilgang på overføringsnett, utbyggingskostnader og kostnader ved nettilknytning». Komiteen merker seg Riksrevisjonens konklusjon om at Norge i dag likevel ligger tilbake i forhold til Sverige i utbyggingen av fornybar energi på grunn av nettopp flere av de nevnte forholdene.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener det er mulig å iverksette tiltak for å forbedre konsesjonsbehandlingen. Følgende hovedfunn er gjort i undersøkelsen:

- Behov for å gjøre de overordnede styringssignale tydeligere og å forbedre styringsverktøyene.
- Rutiner for tidlig avslag av saker kan utnyttes bedre.
- Økt saksbehandlingsskapasitet 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 kraftkonsesjonene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, er kjent med at gjennom de fleksible mekanismene i EUs fornybardirektiv vil Norge realisere forpliktelsene under direktivet uavhengig av om utbyggingene skjer i Norge eller Sverige.

Flertallet vil også understreke at Sveriges elsertifikatmarked har eksistert lenger enn det norsk-svenske.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne minner om at Klimaforliket innebærer at klimagassutslipp fra norsk territorium i 2020 skal være om lag 47 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, jf. Meld. St. 21 (2011–2012) og Innst. 390 S (2011–2012). Den nye Kyoto-forpliktelsen som Stortinget

behandlet høsten 2013, innebærer at norske utslipp i perioden 2013–2020 i snitt skal være 16 pst. lavere enn i 1990, i snitt 43 millioner tonn per år, jf. Innst. 60 S (2013–2014).

Disse medlemmer deler Riksrevisjonens bekymring for mangelen på effektivitet, kunnskap og tydelige planer for konsesjonsbehandling i vind- og vannkraftsaker. Disse medlemmer minner om at formålet med å bygge ut fornybar energiproduksjon er å sikre en stabil kraftforsyning samt å erstatte store deler av dagens produksjon og bruk av fossil energi, uten store naturkostnader.

Disse medlemmer understreker derfor at formålet med både elsertifikatordningen og EUs fornybardirektiv også forutsetter en offensiv politikk for energisparing i husholdninger og industri, god nettstruktur og overføringskabler til utlandet, samt elektrifisering og en faktisk overgang fra fossile til fornybare energibærere i transportsektoren, i bygg og i industrien. Dette ble også bemerket av energi- og miljøkomiteen i Innst. 379 L (2010–2011) om lov om elsertifikater.

Overordnede styringssignaler og forbedring av styringsverktøyene

Komiteen konstaterer at Riksrevisjonens gjennomgang viser at overordnede mål for hvor mye som skal bygges ut av ulike typer kraft, og tydelige signaler om planer eller kriterier som skal ligge i bunn for saksbehandlingen, kan gjøre konsesjonsbehandlingen mer effektiv, og også gi mindre rom for konflikt i enkeltsaker.

Komiteen deler Riksrevisjonens oppfatning om at tydelige styringssignaler er viktig både for effektiviteten og forutsigbarheten i saksbehandlingen, og til slutt også legitimiteten til sertifikatordningen. Det er kjent at utbygginger av både vassdrag og vindkraft ofte kommer i konflikt med andre viktige hensyn for en god forvaltning av naturressursene og bevaring av naturmangfoldet. Komiteen minner om at det er et mål at utbygging av fornybar energi skjer på en måte som ivaretar hensynet til naturmangfold, friluftsliv og landskap.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til at målet med elsertifikatordningen er å legge til rette for et samlet antall TWh mellom Norge og Sverige, og at det er et mål å få på plass halvparten i Norge. Flertallet viser til at det er en markedsbasert ordning og at det er opp til de private aktørene å søke, mens myndighetenes rolle er å behandle søknadene.

Flertallet viser videre til statsrådets svar, der det vises til at Olje- og energidepartementet har redegjort for hvordan departementet har lagt til rette for å

nå de energipolitiske målene i en rekke styringsdokumenter de siste årene, blant annet Meld. St. 14 (2011–2013) Om utbygging av strømmettet, de årlige budsjettproposisjonene og særskilt i kapittel 9 i Prop. 1 S (2012–2013) om «Status for energipolitikken. Rapporten fra Energiutvalget (NOU 2012:9)», NVEs årlige tildelingsbrev mv. Departementet mener dette har vært tilstrekkelige styringssignaler.

Flertallet viser til at elsertifikatmarkedet er designet teknologinøytralt for å utløse de beste prosjektene, uavhengig av teknologi. Å utarbeide detaljerte mål for hva som bør konsesjonsbehandles av hhv. vind- og vannkraftprosjekter i Norge, kan medføre at konsesjonsmyndighetene bindes opp på forhånd. Detaljerte mål for konsesjonsbehandling av de ulike teknologiene vil kunne medføre en risiko for at kostnaden for forbrukerne øker, ved at dyre prosjekter prioriteres i konsesjonsbehandlingen fremfor de mer kostnadseffektive.

Flertallet vil dessuten vise til at Stortinget allerede har lagt rammer for hvilke typer saker som kan konsesjonsbehandles, blant annet gjennom verneplanene for vassdrag. I tillegg har energimyndighetene gitt tydelige signaler om hvilke prosjekter som skal prioriteres i konsesjonsbehandlingen gjennom retningslinjer for småkraft og vindkraft, samt gjennom NVEs «Prioriteringskriterier for konsesjonsbehandling av vindkraftprosjekter».

Flertallet 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. Tempoet i konsesjonsbehandlingen bør opprettholdes, og dette bør være hovedprioritet hos energimyndighetene for å sikre at flest mulig norske prosjekter kan delta i elsertifikatmarkedet.

Flertallet mener at mindre tiltak som gir klare forenklinger bør prioriteres nå, mens større arbeid med mer omfattende tiltak av betydning for saksbehandlingen vil kunne ta kapasiteten bort fra konsesjonsbehandling hos NVE og i Olje- og energidepartementet.

Etter vurderingen til et annet flertall, komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, vil nye planer og retningslinjer ikke bidra til å konsesjonsbehandle flere prosjekter innen 2020, tvert imot vil dette ta kapasitet bort fra behandlingen av enkeltsaker. Dette flertallet mener derfor at ytterligere detaljerte styringssignaler er ikke nødvendig nå i perioden frem til 2020.

Dette flertallet mener at energimyndighetene i denne fasen bør prioritere behandling av enkeltsaker og derfor være forsiktig med å igangsette

omfattende lov- eller forskriftsendringer av rammevilkårene i samme periode. Hvilke prosjekter som bør få konsesjon, avgjøres etter dette flertallets vurdering best gjennom en effektiv og grundig konsesjonsbehandling av den enkelte søknad.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne merker seg at Riksrevisjonen etterspør tydeligere politiske styringssignaler for konsesjonsbehandlingen av fornybar energi. Undersøkelsen viser at de styringsverktøyene som finnes, ikke har fungert som planlagt. Dette kan ha svært uheldige og i dag ukjente konsekvenser for andre nasjonale hensyn, som vern av naturmangfold og kulturminnevern, og for det overordnede målet om klimagevinst. Disse medlemmer minner også om at energi- og miljøkomiteen i Innst. 379 L (2010–2011) understreket at «stabilitet og langsiktighet er to helt avgjørende faktorer for et trygt investeringsklima».

Disse medlemmer merker seg særlig at tydeligere styringssignaler også er etterspurt av både forvaltningen og bransjen, da både tiltakshaver og saksbehandlerne ønsker å konsentrere seg om de mest realistiske prosjektene. Behovet for planer for hvordan elsertifikatorordningen i praksis skal bidra til kutt i klimagassutslipp, samt hvordan en skal unngå store og unødvendige inngrep i naturverdiene, ble også spilt inn av en rekke av høringsinstansene før ordningen ble igangsatt.

Disse medlemmer viser til at også Danmark har laget en helhetlig plan for vindkraftutbygging til havs med konsekvensutredning der potensielle vindkraftområder og områder med store naturverdier er avmerket. Den helhetlige planen i Danmark skal ha ført til et lavere konfliktnivå og dermed billigere og mer effektive prosesser. Disse medlemmer minner om at dette er i tråd med nye anbefalinger fra Intelligent Energy Europe gjennom prosjektet Good Practice Wind, for å oppnå effektiv utbygging av vindkraft uten høyt konfliktnivå og tap av naturmangfold.

Disse medlemmer merker seg at Riksrevisjonen også etterspør overordnede mål for hvor mye ny fornybar energi det skal legges til rette for. 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. Mens NVE har mottatt et stort antall søknader siden elsertifikatorordningen trådte i kraft i 2012, er det uklart for forvaltningen hvor mange konsesjoner de skal levere. Disse medlemmer mener dette virker lite hensiktsmessig.

Disse medlemmer merker seg at Olje- og energidepartementets handlingsplan for fornybar energi 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, vindkraft eller annet). Svenske energimyndigheter har satt slike mål for ny kraftproduksjon innen 2020 (20 TWh vind og 10 TWh offshore vind), sammen med en plan for hvor disse kan bygges ut.

Disse medlemmer ber statsråden vurdere å definere slike mål for Norge i den kommende energimeldingen, i tråd med Riksrevisjonens merknad om behov for tydeligere, overordnede styringssignaler.

Disse medlemmer understreker at det også ofte er uklart for befolkningen, bransjen og lokale myndigheter hvordan den nye energien skal brukes. Disse medlemmer minner om at elsertifikatorordningen i dag bidrar til et overskudd av fornybar energi i Norge og Norden. Det er derfor viktig for legitimiteten til ordningen med en avklaring på hvordan den nye energien i praksis skal lede til kutt i klimagassutslipp i Norge eller i utlandet.

Disse medlemmer merker seg at statsråden i sitt svarbrev er uenig med Riksrevisjonen, forvaltningen og bransjen i at det mangler tydelige styringssignaler for å nå målene for elsertifikatorordningen. Disse medlemmer vil derfor understreke at tydelige styringssignaler også innebærer å gi retningslinjer for de potensielle konfliktene mellom økt energiproduksjon og andre samfunnsinteresser som også er regulert gjennom lov og som er viktig for en bærekraftig forvaltning av naturressursene.

Rutiner for tidlig avslag av saker

Komiteen mener det er viktig at NVE prioriterer utredninger hvor det er ledig nettkapasitet, planer om nettinvesteringer eller nært forbruk, og hvor konflikten med andre viktige hensyn som naturmangfold, friluftsliv og folkehelse, reindrift og kulturminnevern antas å være lav.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at det fremgår av Riksrevisjonens rapport at NVE har utarbeidet rutiner for intern prioritering i konsesjonsbehandlingen, og for tidlig avslag i småkraftsaker. Når det gjelder tidlig avslag uten realitetsbehandling, viser flertallet til at dagens lovverk i svært begrenset grad åpner for slike avslag. Etter flertallets vurdering er endring av konsesjonslovgivningen noe som kan vurderes på lengre sikt for å effektivisere dagens system. Oppstart av et slikt lovarbeid nå ville tatt bort kapasitet fra behandlingen av enkeltsaker frem til 2016/2017 og dermed redusere norske selskapers muligheter i serti-

fikatmarkedet. Det måtte uansett fastsettes objektive og ikke-diskriminerende kriterier for tidlig avslag.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne merker seg Riksrevisjonens anbefaling om å effektivisere konsesjonsbehandlingen ved å bruke ordningen med tidlig avslag (uten høring) mer aktivt i småkraftsaker, og å avklare muligheten for tidlig avslag i vindkraftsaker.

Disse medlemmer merker seg særlig at også flere fylkesmenn og fylkeskommuner mener det er potensial for å avslå flere småkraftsaker på et tidlig tidspunkt, og at retningslinjene for vernede vassdrag i større grad burde danne grunnlag for tidlig avvisning av konsesjonssøknader.

Disse medlemmer merker seg at Riksrevisjonen anbefaler at departementet fastsetter overordnede kriterier 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 rein-drift. Disse medlemmer mener dette er hensiktsmessig.

Disse medlemmer merker seg at NVE har utarbeidet rutiner for intern prioritering i konsesjonsbehandlingen, og for tidlig avslag i småkraftsaker, men at Olje- og energidepartementet ikke har etablert slike rutiner for klagesaksbehandlingen. Disse medlemmer forventer at statsråden vurderer å etablere rutiner for intern prioritering for departementet, samt overordnede kriterier for tidlig avslag for urealistiske småkraft- og vindkraftsaker.

Økning i antall saker som ligger til behandling hos konsesjonsmyndighetene

Komiteen merker seg at antall konsesjonssaker til behandling har vært økende fram til 2012, og at over halvparten av sakene som er ferdigbehandlet, har ligget over et halvt år i kø før de er blitt sendt på høring av NVE og/eller behandlet i Olje- og energidepartementet.

Komiteen merker seg at det først var i 2012 at den økte saksbehandlingskapasiteten i NVE førte til flere behandlede saker, på tross av at NVE i perioden 2005 til 2012 mer enn fordoblet antall saksbehandlere til slike saker, i takt med den økende saksmengden. Komiteen merker seg at også Olje- og energidepartementet har fått flere klagesaker og store vannkraftsaker til behandling. I 2010 og 2011 ble det behandlet ferdig svært få saker i departementet. Komiteen er fornøyd med at dette ser ut til å ha bedret seg i 2012.

Komiteen merker seg at halvparten av småkraftsakene som blir avslått, og en firedel av disse sakene som får konsesjon, blir påklaget. Det er tilkshaver som klager i de fleste småkraftsakene.

Komiteen konstaterer at det ifølge Riksrevisjonen i gjennomsnitt tar over tre og et halvt år å behandle småkraftsøknader og fem og et halvt år å behandle større vindkraftsøknader. Dersom en sak påklages, forlenges saksbehandlingen ytterligere. I store vannkraftsaker tar det over sju og et halvt år før det gis konsesjon. Vindkraftsakene tar ofte opptil elleve år på behandling av melding, søknad og klage. Komiteen merker seg samtidig at disse tallene ikke viser hvor mange av disse søknadene som faktisk er realistiske eller ønsket i en helhetlig vurdering av ulike samfunnshensyn. Komiteen viser her til NVEs retningslinjer, som kan bety at nedprioritering av urealistiske saker kan forklare hvorfor mange vindkraftsaker og småkraftsaker ligger lenge til behandling, og dermed drar opp gjennomsnittet for behandlingstiden.

Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at det er nødvendig å opprettholde tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet for å kunne sluttbehandle konsesjonssaker som kan bli omfattet av sertifikatordningen innen konsesjonsmyndighetenes tidsfrist i 2017. Kapasitet til grundig saksbehandling, også for konsesjoner til nettutbygging, er også viktig for å kunne ta regional kunnskap om naturmangfold og andre hensyn på alvor. Komiteen minner om at tydeligere retningslinjer for saksbehandlingen også kan føre til mer effektiv saksbehandling og bedre utnyttelse av den økte kapasiteten til konsesjonsbehandling i NVE og i Olje- og energidepartementet.

Komiteen ser for øvrig positivt på at antallet ferdigbehandlede saker i både NVE og departementet økte i 2012, og at NVE opplever at dagens klagesaksbehandling i departementet gir NVE og andre aktører tydeligere styringssignaler enn før.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener en bør vurdere en forenkling av saksbehandlingsprosessene for de minste vannkraftsakene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, viser videre til at Riksrevisjonen anbefaler å forenkle saksbehandlingsprosessene for de minste vannkraftsakene med regulering. Dette er etter hva flertallet forstår, noe Olje- og energidepartementet allerede er i gang med å vurdere. Når dette er ferdigbehandlet i departementet, forventes dette å bli lagt frem for Stortinget til behandling.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Miljøpartiet De Grønne mener statsråden bør

vurdere en forenkling av saksbehandlingsprosessene for de minste vannkraftsakene som del av en helhetlig plan for energiproduksjonen, for å sikre at tiltakene bidrar til å nå overordnede mål for energi-, miljø- og klimapolitikken.

Manglende avklaring av utredningskrav

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen etter spør avklaring fra norske myndigheter på hvordan energimålene skal avveies mot andre sektormål, da stort rom for skjønn og diskusjoner i enkeltsaker øker konfliktnivået, gjør kvalitetssikring av søknader vanskeligere og bidrar til ineffektive prosesser og større klageomfang. Blant annet viser undersøkelsen at det er uklart hva og hvordan sentrale områder skal utredes etter ny plan- og bygningslov og naturmangfoldslav av 2009, da de nasjonale retningslinjene for småkraft og vindkraft ikke er oppdatert etter det nye lovverket.

Komiteen konstaterer at konfliktvurderinger for vindkraft utarbeidet av Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren, Reindriftsforvaltningen og Forsvaret, ifølge Riksrevisjonen i begrenset grad bidrar til å avklare hvordan interesser skal avveies i hver enkelt sak.

Komiteens flertal,; medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at Riksrevisjonen påpeker manglende avklaringer for en rekke utredningskrav etter plan- og bygningsloven, kulturminneloven, naturmangfoldloven og vanddirektivet. Flertallet viser til at departementet er enig i at detaljerte og skreddersydde utredningskrav vil kunne gi mer presise utredninger av energitiltak, men at ulempen kan være at tidsbruken i utredningsfasen går opp.

Flertallet er enig i disse vurderingene og ber departementet vurdere om standardiserte utredningskrav kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre effektiv og ensartet behandling av de ulike energiprojektene.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og kulturminneloven, samt energiloven (for vindkraft) og vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, industrikonsesjonsloven, vannforskriften og samlet plan for vassdrag (for vassdrag), alle i ulik grad skal vurderes i konsesjonsbehandlingen i tillegg til eventuelle regionale planer. I tillegg har Norge forpliktet seg internasjonalt til både klimamål og gjennom konvensjonen om biologisk mangfold til å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2020.

Mengden av sprikende hensyn som skal vurderes opp mot hverandre, samt et kjent høyt konfliktnivå i mange av konsesjonssakene, understreker behovet for politiske signaler om ambisjonsnivå og grensesetting mellom hensyn. Disse medlemmer mener det er uheldig at disse skjønsvurderinger i dag i stor grad tas fra sak til sak, uavhengig av de samlede forpliktelsene Norge har til kulturminnevern, vern av naturmangfold og kutt i klimagassutslipp.

Disse medlemmer minner om at energi- og miljøkomiteen i Innst. 379 L (2010–2011) om lov om elsertifikater bemerket at «Det er viktig at implementeringsfasen skjer på en så smidig og transparent måte som mulig, for å unngå at det skapes usikkerhet rundt ordningen og de konsekvenser elsertifikatmarkedet måtte ha». Disse medlemmer vil understreke at transparens og tillit til konsesjonsbehandlingen hos bransjen og befolkningen forutsetter forutsigbarhet og tydelige signaler om prinsipielle vurderinger mellom ulike nasjonale og lokale interesser samt Norges internasjonale forpliktelser til vern av naturmangfold, kulturminnevern og kutt i klimagassutslipp.

Disse medlemmer mener det er sentralt at nasjonale retningslinjer bearbeides slik at utredningskravene blir avklart og i samsvar med gjeldende regelverk og fagkunnskap, uten at kravene blir for detaljerte. Prinsipielle avklaringer er viktig også for å unngå at hensyn til henholdsvis fornybar energiproduksjon, naturmangfold og kulturminnevern settes opp mot hverandre i den offentlige debatten, og slik gjensidig svekker legitimiteten til forpliktelse Norge har på disse områdene.

Disse medlemmer merker seg at undersøkelsen tyder på at det mangler grunnleggende kunnskap om blant annet biologisk mangfold, kulturminner og reindrift for å kunne gjøre kunnskapsbaserte og effektive vedtak i hvert enkelt tilfelle. Disse medlemmer mener dette er alvorlig, og minner om at Miljøfaglig utredning i oktober 2013 anslo at kun 25 pst. av naturmangfoldet i Norge er kartlagt. Disse medlemmer mener statsråden bør vurdere om en mer helhetlig, nasjonal kartlegging av naturressursene kan skape mer forutsigbarhet og effektivitet i konsesjonsbehandlingen, mindre konflikter i enkeltsaker og bedre bevaring av naturverdiene. Disse medlemmer ber statsråden ta merknaden om kunnskapsmangel på alvor.

Disse medlemmer minner om at konsesjonsbehandlingen skal sikre en effektiv og forsvarlig utnyttelse av naturressursene. Disse medlemmer mener det er viktig med rask behandling for å nå energimålene innen 2020, men anerkjenner at effektivitet i konsesjonsbehandlingen også i noen tilfeller kan gå på bekostning av gode og faglig funderte avveininger mellom ulike samfunnsinteresser.

Disse medlemmer ber statsråden komme tilbake til Stortinget med en avklaring av og framlegg til samordning av utredningskravene, inkludert tydelige retningslinjer for hvordan de ulike samfunnsinteressene skal vurderes opp mot hverandre. De nasjonale retningslinjene må bearbejdes slik at utredningskravene blir avklart og i samsvar med gjeldende regelverk, og slik at nytt og gammelt regel- og planverk blir harmonisert.

Komiteens medlem fra Senterpartiet merker seg at undersøkelsen viser at det mangler grunnleggende, systematisk innsamlet, verdinøytral kunnskap om blant annet biologisk mangfold, kulturminner og reindrift. Dette medlem mener kunnskapsmangel på naturmangfoldområdet er et vesentlig hinder for effektive vedtak i hvert enkelt tilfelle. Til tross for at det har vært utført naturtypekartlegging i Norge siden 1999 som ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 58 (1996–1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling – dugnad for framtida, er fortsatt bare ca. 25 pst. av lokalitetene for naturtyper som av Miljødirektoratet er ansett for potensielt verdifulle, kartlagt. Riksrevisjonen pekte i Dokument nr. 3:12 (2005–2006) i sin evaluering av det offentlige programmet for kartlegging av naturtyper, på at programmet «... så langt har bidratt vesentlig mindre til en bedret kunnskapsstatus enn forutsatt». Det ble videre pekt på at kvaliteten på kartleggingen gjennomgående er varierende, og at anslagsvis 70 pst. av lokalitetene burde oppsøkes på nytt i felt. Det er grunn til å anta at kartlegging av naturtyper og arter i og nær vann er mer mangelfull enn kartleggingen på tørt land. På denne bakgrunn finner dette medlem grunn til å anta at mangelen på et godt, sektoravhengig og verdinøytralt kunnskapsgrunnlag om naturmangfoldet, sannsynligvis også om kulturminner, er en vesentlig årsak til redusert effektivitet i, og forlenget behandlingstid for, saksbehandlingen. Dette understøttes av undersøkelsens påpekning av behovet for bedre samordning av de ulike sektorenes utredningskrav og at uenighet om kunnskapsgrunnlaget fører til klager og innsigelser i tillegg til forlenget saksbehandlingstid. Dette medlem vil peke på at svakhetene ved kunnskapsgrunnlaget er del av et generelt problemkompleks som er grundig beskrevet i Innst. 84 S (2013–2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv. Viktige momenter er

- at arbeidet med den helhetlige, nasjonale planen for kartlegging og overvåking av naturmangfold i henhold til forutsetningene i Innst. S. nr. 206 (2001–2002), jf. St.meld. nr. 42 (2000–2001), fullføres, og denne planen iverksettes

- standardisering av offentlig finansiert naturtypekartlegging og naturbeskrivelse, etter retningslinjer som sikrer at innsamlet informasjon kan tjene som sektoruavhengig og partsnøytralt kunnskapsgrunnlag
- at det innføres krav til at all offentlig finansiert innsamling av naturmangfoldsinformasjon skal gjøres allment tilgjengelig gjennom Artsdatabankens nettbaserte innsynsløsninger

På denne bakgrunn mener dette medlem at statsråden bør prioritere en mer helhetlig, nasjonal kartlegging av naturressursene, som vil fremme forutsigbarhet og øke effektiviteten i konsesjonsbehandlingen, redusere konfliktnivået i enkeltsaker og bedre bevaring av naturverdiene. Dette medlem ber statsråden ta merknaden om kunnskapsmangel på alvor.

Dette medlem mener at betydelige effektivitetsgevinster kan oppnås ved samordning av ulike sektorenes utredningskrav, og ber statsråden se dette i sammenheng med behovet for et helhetlig, verdinøytralt kunnskapsgrunnlag. Dette medlem mener Artsdatabanken, som en uavhengig kunnskapsleverandør plassert under Kunnskapsdepartementet, bør ha en sentral rolle i kunnskapsoppbyggingen på naturmangfoldområdet, som garantist for kunnskapsgrunnlagets verdinøytralitet. En hovedmotivasjon for opprettelsen av Artsdatabanken var at kunnskapsproduksjon og tilgjengeliggjøring av kunnskap om naturmangfold skulle skilles fra forvaltning. Et mer objektivt kunnskapsgrunnlag skulle skape ryddighet i prosessene fram mot forvaltningsmessige vedtak. Rød- og svartelistene som er utarbeidet av Artsdatabanken, kan tjene som et tydelig eksempel på de positive effektene av å trekke et prinsipielt skille mellom kunnskapsgrunnlaget, som bør være så verdinøytralt som mulig, og de ulike interessentenes analyser basert på denne kunnskapen.

Konfliktreducerende tiltak

Komiteen viser til at konflikter i konsesjonssaker er uheldig både for effektiviteten i konsesjonsbehandlingen, for lokalmiljøet og for det overordnede ønsket om klimagevinst.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener tydeligere styringssignaler om hvordan ulike interesser skal balanseres og avklaring av utredningskrav, er viktige tiltak for å redusere konfliktsaker og lang saksbehandling på grunn av klager.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen også peker på behovet for å styrke dialogen mellom sektormyndigheter og tiltakshaver tidligere i prosessen. Dette vil også bidra til at en utbygging er best mulig tilpasset tilgjengelig kunnskap og reduserer sannsynligheten for nye planavgjørelser eller klagesaker.

Komiteen deler Riksrevisjonen bekymring om at det er uklart hvordan konsultasjoner og innsigelser skal praktiseres for å avveie ulike hensyn, og viser til behovet for overordnede retningslinjer om nettopp dette.

Komiteen merker seg at det er utarbeidet få regionale planer for vindkraft og småkraft, og at de som er utarbeidet, i liten grad fungerer som styringsverktøy for å avklare hvor utbyggingen skal være, og hvordan utbyggingen skal avveies mot andre interesser. I juni 2013 fantes til sammen fem regionale planer som enten var ferdige eller under utarbeidelse. Seks fylkeskommuner har vedtatt vindkraftplaner.

Komiteen konstaterer at regionale planer skal utarbeides i tråd med retningslinjene for vindkraft og småkraft og legge føringer for myndighetenes konsesjonsbehandling, men at NVE ikke er bundet av planene. Riksrevisjonens undersøkelse viser at flere konsesjonsvedtak ikke er i tråd med regional plan, og at dette kan være grunnen til at konsesjonen blir påklaget til departementet.

Komiteen viser til at konsesjonssaker ofte har et konfliktpotensial i seg og at det alltid vil være ulike vurderinger om utbygging i naturen. Utfordringen er å lage et konsesjonsbehandlingssystem som både er effektivt og ivaretar hensynet til en god demokratisk prosess.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at eksisterende konsesjonsbehandling allerede innebærer flere høringsrunder, befaringer og folkemøter som gir aktørene god adgang til å komme med merknader til søknaden i både meldings- og søknadsfasen. Dialog er positivt, men vil ikke nødvendigvis etter flertallets vurdering fjerne reelle interessekonflikter. Det er etter flertallets vurdering usikkert om fastsettelse av ytterligere krav om møter og befaringer kan anses som et effektiviseringsstiltak. Energimyndighetene bør etter flertallets oppfatning legge til rett for at berørte aktører bruker eksisterende mekanismer for medvirkning slik som høring, møter, innsigelser og konsultasjoner på en best mulig måte for å redusere konflikten i enkeltprosjektene.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Miljøpartiet De Grønne ber statsråden vurdere om det er hensiktsmessig å styrke kravet til at regionale planer respekteres, og om det i så fall er behov for høyere krav til kvaliteten og oppdatering av planene. Dette for å bidra til mer helhetlig naturforvaltning, jf. naturmangfoldloven § 10, samt bidra til mindre konflikt i enkeltsaker.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at noen land, som Danmark og Tyskland, gir naboer anledning til å kjøpe seg inn i vindkraftprosjekter i sitt lokalmiljø. Disse landene har også hatt kultur for å åpne opp for private investeringer i kraftmarkedet. Erfaringer viser at tiltakene har minnet konfliktnivået og sørget for større investeringsvilje. Disse medlemmer mener Riksrevisjonens gjennomgang, i tillegg til et kjent, høyt konfliktnivå i mange utbyggingssaker, gir grunnlag for å vurdere om lignende ordninger for vindkraftkonsesjoner er hensiktsmessig i Norge.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til betydningen av et verdinøytralt, sektoruavhengig kunnskapsgrunnlag som tiltak for å forebygge og redusere konflikter.

Dette medlem vil i den forbindelse peke på at utarbeidelse av en standardisert, nasjonal landskapstypeinndeling og en arealdekkende kartlegging av Norge etter denne typeinndelingen, vil kunne være viktige tiltak for å heve kvaliteten på disse planene. En slik typeinndeling vil bedre kunnskapsgrunnlaget for å integrere landskapshensyn ved utarbeidelsen av regionale vindkraftplaner, blant annet ved å gi grunnlag for å vurdere landskapers typiske trekk, sjeldenhet og representativitet. Dette medlem vil derfor be statsråden styrke Artsdatabankens arbeid med en landskapstypeinndeling som ledd i videreutviklingen av Artsdatabankens standardiserte naturtype- og naturbeskrivelsessystem Naturtyper i Norge (NiN).

Manglende nettkapasitet

Komiteen konstaterer at manglende nettkapasitet i flere saker bidrar til å forsinke saksbehandlingen og utbyggingen av ny fornybar energi. Komiteen er derfor fornøyd med at NVE har styrket samordningen av nett- og kraftutbygging, slik at nettkapasitet ikke lenger er det som hindrer effektivitet i konsesjonsbehandlingen.

Komiteen peker på at det er sentralt for utbygging av ny kraftproduksjon at det er mulig å transportere kraft også ut av landet i perioder med mye produksjon og lavt forbruk, slik at produsentene som skal investere i ny kraftproduksjon, får av satt denne. Dette er også viktig for klimagevinsten ved økt fornybar kraftproduksjon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at manglende nettkapasitet bidrar til å forsinke utbyggingen av fornybar energi. Flertallet mener det er viktig at energimyndighetene styrker samordningen av nett- og kraftutbygging. Flertallet er enig i at de regionale kraftsystemut-

redningene danner et godt grunnlag for nettselskape-nes planer for utvikling av nett og forventer at disse blir fulgt opp for å sikre økt utbygging av nettkapasitet.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne minner samtidig om at for at elsertifikatene skal bidra til faktisk kutt i klimagassutslipp, må den nye energien erstatte fossil energi.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Miljøpartiet De Grønne mener det derfor er sentralt at det prioriteres å legge til rette for kabler til energikrevende industri, og at dette skjer uten store tap av naturverdier.

Avslutning

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til dokumentet og til at det tar over tre og et halvt år å behandle småkraftsøknader og fem og et halvt år å behandle større vindkraftsøknader. Flertallet viser til statsrådets svar der han skriver at mye av tidsbruken skyldes en rekke lovbestemte, ufravikelige krav til utredning, høring og saksbehandling. Mye av tidsbruken i konsesjonsbehandlingen kan også forklares med at bygging av energianlegg medfører store interessekonflikter. I tillegg er det økning i tallet på søknader om nye energitiltak.

Flertallet vurderer det som positivt at NVE samordner konsesjonsbehandlingen av nett og kraftproduksjon og at det er lagt til rette for økt utbygging av nettkapasitet.

Flertallet viser til Meld. St. 14 (2011–2012) – om utbygging av strømmettet, jf. Innst. 287 S (2011–2012).

Flertallet viser også til at tiltak for å effektivisere konsesjonsbehandlingen allerede har gitt resultat som per 1. oktober 2013 viser til at antall konsesjoner har økt fra 1 300 i 2010 til 4 818 i 2013.

Flertallet viser til at i de siste årene er det satt i gang en storstilt utbygging av nettet i Norge, noe som også bidrar til mer utbygging av fornybar energi. Flertallet viser til at det har blitt gjennomført forenkling av behandlingen fra småkraft og vindkraft, og viser til at Olje- og energidepartementet den 7. desember 2009 i et delegeringsvedtak til NVE overførte avgjørelsesmyndighet i en del saker under 1 MW er til fylkeskommunen. Flertallet viser videre til Prop. 1 S (2013–2014) og regjeringen Stoltenberg IIs forslag om ytterligere å styrke saksbehandlingskapasiteten i NVE.

Et annet flertall, komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, mener at balansen mellom effektivitet og demokrati er nødvendig. Det er ikke mulig å lage objektive kriterier som fjerner all motstand. Konsesjonsbehandlingssystemet skal finne de beste prosjektene, og da er det bra det er mange å velge mellom.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne mener Riksrevisjonens gjennomgang viser klare mangler på tydelige, forutsigbare og prioriterte mål og planer for utbyggingen av fornybar energi i Norge, og at dette skaper utsettelse og konflikter i konsesjonsbehandlingen. Disse medlemmer mener det er grunn til å se på hvordan andre land har løst disse utfordringene.

Disse medlemmer minner om at energi- og miljøkomiteen i Innst. 379 L (2010–2011), ved innføringen av elsertifikatordningen, understreket «betydningen av at elsertifikatmarkedet må evalueres og justeres med jevne mellomrom, og at det er lagt opp til at første kontrollstasjon skal være i 2015». Disse medlemmer merker seg at statsråden i sitt brev varsler at en slik kontrollstasjon skal gjennomføres innen utgangen av 2015.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Venstre og Miljøpartiet De Grønne mener at en ikke bare trenger en vurdering av hvorvidt Norge vil nå produksjonsmålene med ordningen, men også av hvordan ordningen hittil har påvirket andre sentrale hensyn og forpliktelser til kulturminnevern, lokaldemokrati, kutt i klimagassutslipp og vern av naturmangfold.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne konstaterer at dagens praksis medfører treg saksbehandling og usikkerhet om overordnede målsettinger, og hvorvidt disse blir innfridd. Disse medlemmer understreker at det i en slik situasjon skaper ytterligere usikkerhet og konflikt dersom det gis politiske signaler om at det er ønskelig å bygge ut vernede vassdrag, på tross at Norges internasjonale forpliktelser til vern av naturmangfold og sårbare naturområder. Disse medlemmer forventer at virkemidlene og de politiske signalene i energipolitikken utformes i tråd med nasjonale og internasjonale mål, herunder Klimaforliket og konvensjonen om biologisk mangfold, som forplikter Norge til å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2020.

Disse medlemmer merker seg at olje- og energiministeren i sitt svar skriver at Riksrevisjonens vurderinger og anbefalinger vil inngå i myndighetenes arbeid med forenkling og effektivisering av konsesjonsbehandlingen. Disse medlemmer imøteser oppdateringer om saken i regjeringens varslede energimelding.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne minner om at elsertifikatordningen er teknologinøytral, og dermed gis lettest til de billigste prosjektene. I forbindelse med en evaluering av ordningen trengs også en vurdering av hvorvidt ordningen stimulerer eller hindrer ny teknologiutvikling og næringsutvikling innen energikilder som sol, vind (til havs og på land), geotermisk energi og bølger, i tillegg til vann. Disse

medlemmer minner om at i Tyskland og Danmark har strategiske støtteordninger til fornybar energi drevet fram nye teknologier (solkraft, vindkraft, biogass i landbruk), samt nye grønne næringer og store eksportindustrier.

Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:5 (2013–2014) – om Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mai 2014

Martin Kolberg

leder

Rasmus Hansson

ordfører

