



Konsesjonsprosesser i utvalgte land

På oppdrag for Olje- og energidepartementet

4. mars 2022

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for organisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om Sweco

Sweco er Europas største rådgiverselskap innen teknikk, miljø og arkitektur med en årlig omsetning på nesten 2 milliarder EUR. Sweco har om lag 17 500 ansatte ingeniører, miljøeksperter og arkitekter i 13 land i Nord-Europa. Sweco Norge har ca. 1700 ansatte fordelt på 28 kontorer fra Mandal i sør til Svalbard i nord. Årlig gjennomfører Sweco Norge ca. 8000 store og små prosjekter for om lag 3500 ulike kunder.

Sweco jobber med prosjekter i alle faser, fra konsept- og mulighetsstudier til drift og avvikling, og innenfor alle miljø- og ingeniørfagområder. Dette gir oss omfattende kunnskaper om hele bredden i prosjektene våre, og gjennom hele livsløpet.

Konsesjonsprosesser i utvalgte land/OE-rapport 2022_9

© Oslo Economics, 4. mars 2022

Kontaktperson:

Jostein Skaar / Partner

jsk@osloeconomics.no, Tel. +47 959 33 827

Foto/illustrasjon: iStock.com/mka@osloeconomics.no

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Innledning	8
1.1 Det grønne skiftet gir forventning om stor forbruksvekst	8
1.2 Nettutviklingen skal være samfunnmessig rasjonell	9
1.3 Mandatet	9
1.4 Informasjonsgrunnlag	10
2. Konesjonsprosessen i Norge	11
2.1 Overordnet formål	11
2.2 Reguleringer og viktigste aktører	11
2.3 Konesjonsprosessen er differensiert etter antatt påvirkning	12
2.4 Involvering av berørte parter er sentralt og påvirker ledetider	13
2.5 Nye nettanlegg har lange ledetider	14
2.6 Finansiering og ressursbruk	16
2.7 Pågående prosesser knyttet til konesjonsbehandlingen av nettanlegg	16
3. Konesjonsprosessen i Sverige	18
3.1 Overordnet formål og prosess	18
3.2 Organisering	19
3.3 Innholdet i konesjonsprosessen avhenger av tiltakets miljøpåvirkning	19
3.4 Berørte parter blir involvert på flere ulike tidspunkt	20
3.5 Nye regional- og transmisjonsnettforbindelser har ledetider på 8-15 år	21
3.6 Finansiering og ressursbruk	22
3.7 Konesjonsbehandlingen av nettanlegg ble endret i 2021	23
3.8 Sverige arbeider fremdeles med å optimalisere konesjonsprosessene	24
4. Konesjonsprosessen i Danmark	25
4.1 Overordnet formål og prosess	25
4.2 Organisering	25
4.3 Konesjonsprosessen er avhengig av tiltakets miljøpåvirkning	26
4.4 Berørte parter involveres ifm. miljøkonsekvensutredningen	27
4.5 Danmark har generelt kortere ledetider	28
4.6 Finansiering og ressursbruk	30
4.7 Ny prosess gir tidligere ekstern involvering i Energinets prosjekter	30
5. Konesjonsprosessen i Finland	32
5.1 Overordnet formål, prosess og organisering	32
5.2 Konesjonsprosessen steg for steg	32
5.3 Involvering av berørte parter	34
5.4 Tidslinje og ledetid	34

5.5 Finansiering og ressursbruk	34
5.6 Konesjonsprosessen ble endret i 2017	35
6. Konesjonsprosessen i Storbritannia	36
6.1 Overordnet formål, prosess og organisering	36
6.2 Innholdet i konesjonsprosessen	36
6.3 Involvering av berørte parter	38
6.4 Tidslinje og ledetid	38
6.5 Finansiering og ressursbruk	39
6.6 Pågående prosesser knyttet til konesjonsprosessen	39
7. Sammenligning på tvers av landene	40
7.1 Hovedproblemstillingene i kartleggingen	40
7.2 Overordnet prosess inneholder både likheter og ulikheter	40
7.3 Ressursbruk og finansiering	45
7.4 Å bygge nett tar lang tid i alle land, men det er likevel forskjeller	46
7.5 Alle land unntatt Finland er i ferd med å endre konesjonsprosessen	48
8. Referanser	50

Sammendrag og konklusjoner

På vegne av Strømnettutvalget har Oslo Economics og Sweco kartlagt konsesjonsprosessene i Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia. Kartleggingen skal benyttes i utvalgets arbeid med å vurdere tiltak som kan redusere tiden det tar å utvikle og konsesjonsbehandle nye nettanlegg, og i arbeidet med å ivareta en samfunnsøkonomisk utvikling av strømmettet i en tid med stor usikkerhet ved forbruksutviklingen.

Det grønne skiftet gir forventning om høy forbruksvekst som vil kreve store kapasitetsøkende netttiltak

Netttiltak er kostbare investeringer som er finansiert ved bruk av felleskapets ressurser over nettleien. Tiltakene kan også medføre betydelige, irreversible naturinngrep, og møter ofte stor lokal motstand – særlig på de høyeste spenningsnivåene. For å ivareta demokratiske hensyn og sikre en samfunnsøkonomisk nettutvikling, er netttiltak underlagt en grundig konsesjonsbehandling. Omfanget av konsesjonsprosessen medfører at det kan ta mange år fra nettselskapet identifiserer et behov for økt kapasitet i nettet, til nettanlegget er satt i drift. De lange ledetidene harmonerer ofte dårlig med forbruksplaner som ønsker rask tilknytning til nettet. I praksis kan dette medføre at netttiltak ikke lar seg gjennomføre i tide for å realisere nye industriprosjekter eller andre forbruksplaner, noe som kan innebære en høy samfunnsøkonomisk kostnad.

Det grønne skiftet gir forventning om stor fremtidig forbruksvekst som vil kreve omfattende nettinvesteringer. Stor usikkerhet ved sentrale drivere¹ gir samtidig enda høyere usikkerhet ved den fremtidige forbruksutviklingen enn hva vi har sett historisk. Dette gjør det mer krevende enn tidligere å avgjøre hvordan og hvilke deler av nettet som bør forsterkes for å ivareta en samfunnsmessig rasjonell nettutvikling. Det er derfor naturlig å vurdere om det finnes justeringer i konsesjonsbehandlingen som vil gi reduserte ledetider, samtidig som man ivaretar de overordnede hensynene i nettutviklingen. Regjeringen har oppnevnt et offentlig utvalg som skal vurdere utviklingen av strømmettet. *Strømnettutvalget* er blant annet bedt om å utrede tiltak som kan bidra til å redusere tiden det tar å utvikle og konsesjonsbehandle nye nettanlegg, samt tiltak som ivaretar en samfunnsøkonomisk utvikling av strømmettet i en tid med stor usikkerhet ved forbruksutviklingen.

På oppdrag for Olje- og energidepartementet, NVE og Strømnettutvalget har Oslo Economics og Sweco kartlagt konsesjonsprosessene i Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia. Kartleggingen skal brukes av utvalget til å diskutere muligheter for å effektivisere den norske konsesjonsprosessen.

Formålet med konsesjonsprosessen har store likhetstrekk, men den praktiske innretningen varierer

Kartleggingen viser at det overordnede formålet med konsesjonsprosessen er relativt likt i de kartlagte landene. I samtlige land utgjør samfunnsøkonomisk effektiv bruk av felleskapets ressurser, samt allmenne og private interesser, sentrale hensyn. Innholdet i konsesjonsprosessene har da også en del likhetstrekk på tvers av landene, samtidig som det er flere sentrale forskjeller. Innretningen av konsesjonsbehandlingen i Sverige og Danmark bærer flest fellestrekk med Norge, mens konsesjonsbehandlingen av nye nettanlegg er svært ulik i både Finland og Storbritannia.

Alle land benytter både område- og anleggskonsesjon

Landene har gjennomgående delt inn konsesjonsprosessen i en eller annen form for område- og anleggskonsesjon, som en første måte for å differensiere konsesjonsprosessen. Det overordnede differensieringsprinsippet er også likt på tvers av landene, ved at tiltak som har liten påvirkning på miljø og med få berørte parter er omfattet av områdekonsesjon. Disse tiltakene innebærer også liten grad av myndighetsinvolvering. Videre differensierer alle landene konsesjonsbehandlingen etter tiltakets spenningsnivå og ledningslengde. Landene benytter imidlertid ulike terskelverdier. Det kan også være andre hensyn enn spenningsnivå og ledningslengde som avgjør hvilken konsesjonsprosess tiltaket faller inn under. I Storbritannia kan for eksempel installert ytelse være avgjørende.

Regionale og nasjonale miljømyndigheter har større ansvar for myndighetsbehandlingen i andre land

I likhet med i Norge har energimyndighetene i de kartlagte landene en sentral rolle i konsesjonsprosessen, men deler av myndighetsbehandlingen er i tillegg lagt til andre offentlige instanser. Denne forskjellen er mest tydelig i Finland, der the Energy Authority of Finland kun vurderer om det av *forsyningsikkerhetshensyn* er behov for tiltaket, mens den øvrige behovsprøvingen gjøres av andre myndigheter. I Danmark har en nasjonal

¹ Sentrale drivere er blant annet fremtidig CO₂-pris, omfanget av ny næringsutvikling og kostnaden ved fornybare produksjonskilder som havvind.

miljømyndighet ansvaret for å behandle miljøkonsekvensutredningen og gjennomføre tilhørende høringsprosesser, mens dette ansvaret er lagt til en regional statlig myndighet i Finland. Også i Sverige er det en regional myndighet som bl.a. avgjør om et tiltak har vesentlige miljøvirkninger eller ikke i saker der dette er uklart. At en større del av myndighetsbehandlingen er lagt til regionale myndigheter, slik som i Finland og Sverige, kan bidra til å knytte den lokale nettutviklingen tettere opp mot regionale areal- og samfunnsplaner. Samtidig kan en slik organisering også gi ulik praksis i myndighetsbehandlingen av tiltak på tvers av regionale enheter, eller mellom regionale og nasjonale myndigheter. Dette er pekt på som en utfordring i Sverige.

I Storbritannia har en egen offentlig instans (the Planning Inspectorate) ansvaret for selve konsesjonsbehandlingen og innstillingen av alle større tiltak (>132 kV og 2 km), mens vedtaket fattes av the Department for Business, Energy & Industrial Strategy.

Omfanget av høringsprosessen er tett knyttet til tiltakets antatte miljøkonsekvenser

Hensynet til medvirkning og demokratiske prosesser er et viktig formål med konsesjonsbehandlingen i alle land, som reflekteres ved at berørte parter involveres på flere ulike stadier i saksgangen. Dette bidrar til at vurderingene til berørte parter inngår i beslutningsgrunnlaget til myndighetene, på lik linje med vurderingene til tiltakshaver, ved tidspunkt som er kritiske for den endelige utformingen av tiltaket. Et annet fellestrekk er at omfanget av høringsprosessen er tett knyttet til tiltakets antatte miljøkonsekvenser. Store kraftledningssaker² synes likevel å være underlagt en noe mer omfattende høringsprosess i Norge enn i de øvrige landene, ved at det stilles krav til et større antall høringsrunder. Høringsprosessen for de mindre kraftledningssakene har likere omfang og innretning som i de øvrige skandinaviske landene.

Også i Storbritannia blir berørte parter involvert på et tidlig tidspunkt og flere ganger i løpet av konsesjonsbehandlingen. En vesensforskjell er imidlertid at berørte parter må melde seg som interessent på et tidlig tidspunkt i konsesjonsbehandlingen for å ha mulighet til å påvirke den videre prosessen. I tillegg stilles det strengere krav til nettselskapet ifm. innsendelse av søknaden om å vise hvordan innspillene er hensyntatt i utformingen av løsningsvalget.

Noe mer omfattende vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i Norge

Norge har sannsynligvis det mest omfattende systemet med tanke på å vurdere spørsmålet om nytten er større enn kostnadene. Dagens organisering med krav om ekstern kvalitetssikring av konseptvalg medfører at både ekstern kvalitetssikrer, NVE og OED i stor grad vurderer hvorvidt tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt i store kraftledningssaker. Ettersom ekstern kvalitetssikrer og myndighetene er involvert på ulike tidspunkt i saksgangen til store kraftledningssaker, kan dette medføre flere gjentakende prosesser. For eksempel ved at ekstern kvalitetssikrer, NVE og OED stiller mange av de samme spørsmålene om behov, konseptvalg og andre detaljerte spørsmål knyttet til de samfunnsøkonomiske analysene. For mindre kraftledningssaker er vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet mindre omfattende, og det er færre eller ingen repetitive prosesser.

I de kartlagte landene er konsesjonsbehandlingen mer delt mellom involverte myndigheter etter ansvarsområder, blant annet ved at ulike myndigheter har ansvaret for å vurdere kostnadsspørsmålet (og forsyningssikkerhetsspørsmålet), samt miljøkonsekvensene. Dette kan medføre gjentakende prosesser og økt administrativ ressursbruk, som beskrevet i tilfellet for Sverige ovenfor. Finland skiller seg som nevnt særlig ut, ved at ulike regulerende myndigheter har ansvar for å kvalitetssikre «sine» spesialområder.

Større innslag av ekstern finansiering i andre land

I både Sverige og Norge dekkes kostnadene ved konsesjonsbehandlingen over budsjettene til energi-myndighetene, med unntak av at Statnett dekker den eksterne kvalitetssikringen av store kraftledningssaker.³ Øvrige land synes derimot å ha større innslag av ekstern finansiering i konsesjonsbehandlingen, som er ment å dekke hele eller deler av myndighetenes ressursbruk. Finland opererer med et fast gebyr, mens både Danmark og Storbritannia opererer med et variabelt gebyr med en fastsatt timesats. I Storbritannia må nettselskapet i tillegg blant annet betale et forholdsvis stort fastbeløp i større kraftledningssaker (>132 kV og 2 km) for screening av søknaden før den formelle saksbehandlingen igangsettes. Dette gir nettselskapet insentiver til å i størst mulig grad sikre at omsøkt løsningsvalg tilfredsstiller myndighetspålagte krav.

² Det vil si transmisjonsnettstiltak med spenningsnivå over 300 kV og ledningslengde over 20 km (KVU-pliktige tiltak).

³ I tillegg dekker tiltakshavere kostnadene ved alle utredninger og søknader, som også er tilfelle i de øvrige landene.

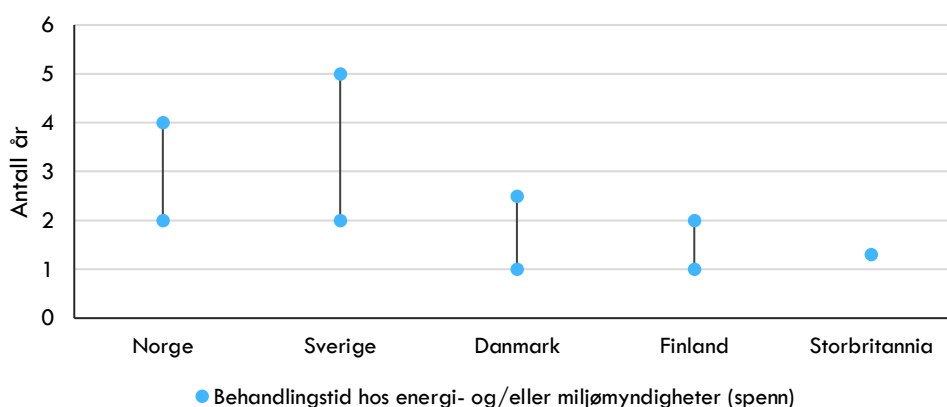
Å bygge nett tar lang tid i alle land, men det er likevel noen forskjeller

Et fellestrekk på tvers av landene, er at det tar lang tid å gjennomføre netttiltak. Transmisjonsnettstiltak har også generelt lengst ledetider, mens det tar kortere tid å planlegge, konsesjonsbehandle og bygge regionalnett. Tiltak som er omfattet av områdekonsesjoner har generelt korte ledetider i alle land. Norge og Sverige synes likevel å ha noe lengre ledetider (i det minste på transmisjonsnettnivå), med en ledetid for større transmisjonsnettstiltak på 7-12 år i Norge og 10-15 år i Sverige. Til sammenligning er veiledende ledetider på transmisjonsnettnivå i Finland 5-8 år og 2-6 år i Danmark. I Danmark finnes det imidlertid også eksempler på tiltak med ledetider rundt åtte år.

Noe av ulikhetene stammer sannsynligvis fra de omtalte forskjellene i organisering, innretning og krav i konsesjonsprosessen, noe som indikerer at det er mulig å redusere ledetiden i Norge. For eksempel har Norge og Sverige størst likhetstrekk med hensyn til innretning og omfang av konsesjonsprosessen, og behandlingstiden for transmisjonsnettstiltak hos involverte myndigheter er omtrent på samme nivå (som vist i figuren under). Samtidig er det vanskelig å peke på enkeltårsaker, ettersom forskjellene trolig er summen av flere ting.

Figuren under viser behandlingstid hos energimyndighetene ved transmisjonsnettstiltak. I Danmark og Finland, der store deler av konsesjonsbehandlingen er lagt til miljømyndighetene, har vi også inkludert behandlingstiden hos disse myndighetene. Merk imidlertid at datagrunnlaget er svært begrenset, og tallene må tolkes med varsomhet. For Storbritannia er skissert tidsbruk *minimum* behandlingstid basert på frister. Deler av prosessene i Storbritannia er imidlertid uten fastsatte frister, som kan gi betydelig høyere behandlingstid i saker med mange innsigelser.

Figur 1-1 Transmisjonsnettstiltak: Behandlingstid hos energi- og/eller miljømyndigheter



Kilde: NVE, SOU (2019:30), Energinet, Energy Authority of Finland og the Planning Inspectorate.

Note: Datagrunnlaget er svært begrenset, og tallene må tolkes med varsomhet. For Storbritannia er skissert tidsbruk *minimum* behandlingstid basert på frister. Deler av prosessene i Storbritannia er uten fastsatte frister, som kan gi betydelig høyere behandlingstid i saker med mange innsigelser. For Finland er intervallet spilt inn av the Energy Authority of Finland og omfatter myndighetsbehandlingen hos dem og involverte miljømyndigheter. For Danmark er spennet basert på et utvalg fremdriftsplaner for planlagte tiltak og veiledende behandlingstider oppgitt på kapasitetskort. For Norge er behandlingstiden basert på kartleggingen ifm. «Prosessanalyse knyttet til strømmettanlegg». Eventuell klagebehandling vil komme i tillegg.

Alle land, med unntak av Finland, er i ferd med å endre reguleringen

Med unntak av Finland arbeider alle landene med å identifisere tiltak som kan gi reduserte ledetider. At elektrifisering som følge av grønn omstilling og andre drivere stiller stadig høyere krav til kraftsystemet, og gir behov for større fleksibilitet og raskere prosesser ved utbygging av nett, brukes gjennomgående som begrunnelse. Samtidig er mye av arbeidet i en tidligfase, og reguleringsendringene er enten ikke tredd i kraft eller har hatt svært kort virketid. Dette gjør det svært utfordrende å peke på de reelle implikasjonene av prosessene som pågår i andre land.

Det er likevel tydelig at involvering av berørte interessenter og det at tiltakets miljøpåvirkning skal tillegges tilstrekkelig vekt i myndighetsbehandlingen, blir videreført som førende prinsipper for nettutviklingen i alle land. De foreslåtte endringene omfatter i stor grad forenklet konsesjonsbehandling for tiltak som har liten ekstern påvirkning på miljø eller interessenter, og bærer mange likhetstrekk både med tiltakene NVE innførte i 2021 (NVE, 2021), og tiltak som ble spilt inn til Energimeldingen av flere nettselskap i Norge (Energi Norge, 2020). I tillegg retter mye av arbeidet seg mot å harmonisere og tydeliggjøre regelverket, samt å utarbeide klarere retningslinjer.

1. Innledning

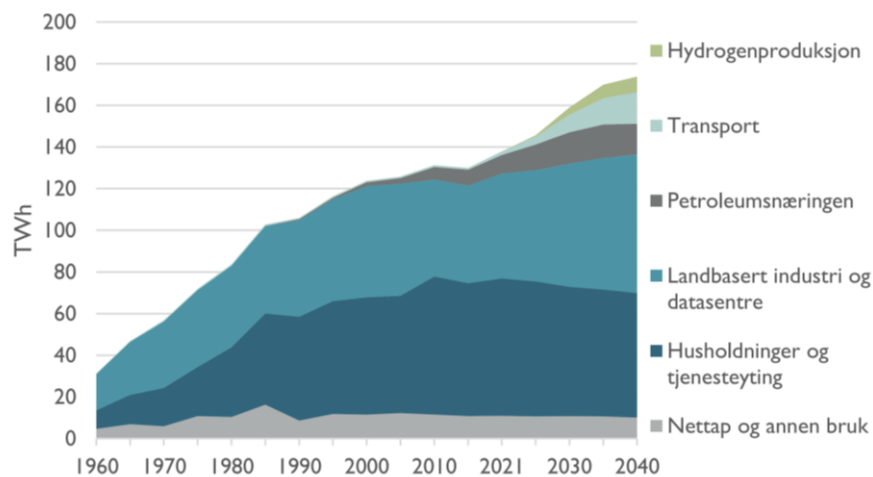
Strømnettutvalget ble oppnevnt av Solberg-regjeringen for å vurdere utviklingen av strømmettet. Utvalget ønsker et oppdatert kunnskapsunderlag om konsesjonsprosesser i sammenlignbare land. Analysene skal benyttes i utvalgets arbeid med å vurdere tiltak som kan redusere tiden det tar å utvikle og konsesjonsbehandle nye nettanlegg og i arbeidet med å ivareta en samfunnsøkonomisk utvikling av strømmettet i en tid med stor usikkerhet om forbruksutviklingen.

1.1 Det grønne skiftet gir forventning om stor forbruksvekst

Norge, sammen med resten av verden, står i dag ovenfor et skifte for å begrense global oppvarming og nå nasjonale og internasjonale klimamål. Dette reflekteres blant annet gjennom regjeringens klimaplan for 2021–2030 og EUs Green Deal, en strategi fra Europakommisjonen som sikter mot et klimanøytralt EU innen 2050. Omlegging av verdens energisystemer, fra fossil til fornybar energi, og en mer bærekraftig industri og næringsliv er sentrale faktorer.

Elektrifisering er et sentralt bidrag i omstillingen til lavutslippssamfunnet, ved at det erstatter fossile brensler med ren elektrisk energi. Omstillingen vi står overfor gir også muligheter for etablering av ny bærekraftig industri og næringsvirksomhet, i all hovedsak basert på elektrisitet som en essensiell innsatsfaktor. Andre drivere i samfunnet, som digitalisering og automatisering, gir også økende behov for strøm. NVEs langsiktige kraftmarkedsanalyse for 2021–2040 (NVE, 2021) estimerer en forventet forbruksutvikling på 36 TWh fra dagens nivå på 138 TWh til et forbruk på 174 TWh i 2040. NVE forventer at forbruksveksten i hovedsak blir drevet av planer om elektrifisering av transport, petroleumsvirksomhet og ny industri. NVE har også utarbeidet et høyscenario for forbruksutviklingen, der prognosert forbruk er 200 TWh i 2040. Hvor mye av dette som blir realisert, vil blant annet avhenge av utbyggingen av nett, ny kraftproduksjon og av kraftprisene. Den antatte forbruksveksten de neste 20 årene er dermed dobbelt så høy som den har vært de siste 20 årene, men kan potensielt også bli enda høyere.

Figur 1-1 Prognosert forbruksutvikling



Kilde: NVE (2021)

Denne utviklingen konkretiseres allerede i dag ved at både Statnett og andre nettselskaper opplever en eksplosiv vekst i antall og volumet på tilknytningssaker. I perioden 2010–2018 var årlig forbruksvekst i Norge rundt én prosent, mens Statnett oppgir at det i løpet av de siste par årene er forespurt volum i flere regioner som tilsvarer en årlig vekst på 5–10 prosent (Statnett, 2021). I flere deler av Norge er det svært begrenset eller ingen kapasitet til å knytte til mer forbruk. For å realisere forbruksplanene vil det være behov for kapasitetsøkende tiltak i nettet. Samtidig vil ikke alle forbruksplanene realiseres, og stor usikkerhet ved sentrale drivere som fremtidig CO₂-pris, ny næringsutvikling og kostnaden ved fornybare produksjonskilder som havvind mv. gir enda høyere usikkerhet ved den fremtidige forbruksutviklingen enn hva vi har sett historisk. Dette gjør det mer krevende enn tidligere å avgjøre hvordan og hvilke deler av nettet som bør forsterkes.

1.2 Nettutviklingen skal være samfunnsmessig rasjonell

Nettiltak er kostbare investeringer finansiert over nettleien, som kan innebære betydelige, irreversible naturinngrep og som ofte møter stor lokal motstand. For å ivareta demokratiske hensyn og sikre en samfunnsøkonomisk utvikling av nettet, er det derfor en rekke prosesser som skal gjennomgå og krav som må innfris for at myndighetene gir de nødvendige tillatelsene til å bygge.

Omfanget på konsesjonsprosessen bidrar til at det kan ta mange år fra det oppstår et behov for økt kapasitet i nettet til nettselskapet kan igangsette bygging, avhengig av omfanget på tiltaket. Ny industri, eller andre mindre forbruksplaner som krever tilknytning i nettet, har på sin side ofte betydelig kortere ledetider. I praksis kan det innebære at nettiltak ikke gjennomføres i tide for å realisere nye industriprosjekter eller andre forbruksplaner som krever økt kapasitet i nettet. På den andre siden vil det innebære et samfunnsøkonomisk tap dersom nettet dimensjoneres slik at det alltid er ledig kapasitet for å sikre rask tilknytning av nye forbruksprosjekter. Det vil gi et høyere kostnadsnivå og innebære unødvendige inngrep i naturen. Disse to hensynene må balanseres.

«Det grønne skiftet» tilspisser denne problemstillingen, ved at det er behov for stor omstilling i norsk økonomi. For Norge, der betydelige deler av økonomien har vært tuftet på olje- og gassindustri, innebærer utviklingen også et behov for å finne nye verdiskapende muligheter. Med god tilgang på fornybar kraft, arealer og høykompetent arbeidskraft, kan Norge være et attraktivt land for utvikling og etablering av nye industrier som eksempelvis batteriproduksjon, hydrogenproduksjon, ny fornybar kraftproduksjon og datasentre.

Det er imidlertid en betydelig internasjonal konkurranse om å tiltrekke seg denne type investeringer, og beslutninger om etablering baseres på hvor de samlede rammevilkårene er mest gunstige. En av forutsetningene for at Norge kan bli et attraktivt land for ny industri, er et tilstrekkelig utbygd overføringsnett, slik at det er kapasitet i nettet til å knytte til nytt forbruk.

Det er derfor naturlig å vurdere om det er rom for å optimalisere myndighetsprosessene, slik at ledetiden for nettiltak kan reduseres. I forbindelse med Stortingsmeldingen «Fra Energi til Arbeid» er det kommet flere innspill til endringer i konsesjonsprosessen som kan bidra til å redusere ledetiden for nettiltak. Blant annet er det diskutert om detaljeringsnivået i konsesjonssøknader kan reduseres der tiltaket har minimal ytre påvirkning, slik som endringer i transformatorytelse, eller om flere deler av konsesjonsprosessen kan kjøres parallelt. Et annet eksempel er å styrke bemanningen hos NVE og OED for konsesjonsbehandling, og videreutvikling av den interne konsesjonsprosessen både i nettselskapene og hos offentlige myndigheter – blant annet ved hjelp av bedre digitale virkemidler.

Andre land har også igangsatt prosesser for å vurdere om konsesjonsprosessen kan optimaliseres slik at den ikke er til hinder for ny næringsutvikling og grønn omstilling. Sveriges regjering har blant annet foreslått flere endringer som skal bidra til å kutte saksbehandlingstiden for kraftlinjer betraktelig, og slik bidra til kortere ledetider. Dette omfatter blant annet økt bruk av områdekonsesjoner, gi nettselskapet større handlingsrom til å gjøre endringer i nettanlegget uten å måtte søke ny konsesjon, samt gjøre det enklere å dele, slå sammen og delvis overføre konsesjoner for nettiltak.

Hensynet til kortere ledetider må samtidig balanseres mot at nettutviklingen skal være samfunnsmessig rasjonell, jf. formålsparagrafen i Energiloven. For at samfunnets nytte av et nettiltak skal overstige kostnaden, må nettfosterkingene gjennomføres på riktig tidspunkt, på riktig sted og på riktig måte med hensyn til forbruksutviklingen. Konsekvensene dersom en ikke oppnår dette, kan både være kostbare over- eller feilinvesteringer som vil måtte finansieres av fellesskapet og unødvendige miljøinngrep. En velfungerende konsesjonsprosess der hensynet til rask nettilgang balanseres med øvrige samfunns hensyn, slik at nettutviklingen reflekterer den totalt sett beste løsningen for samfunnet, er dermed essensielt.

1.3 Mandatet

På oppdrag for Strømnettutvalget og Olje- og energidepartementet har Oslo Economics og Sweco fått i oppgave å kartlegge konsesjonsprosessene forbundet med planlegging og gjennomføring av nettiltak i utvalgte land. Utredningen skal brukes av Strømnettutvalget i deres arbeid med å blant annet:

- Utrede tiltak som kan redusere tiden det tar å utvikle og konsesjonsbehandle nye nettanlegg, og
- Utarbeide prinsipper for å ivareta en samfunnsøkonomisk utvikling av strømmettet i en tid med stor usikkerhet om forbruksutviklingen.

Kunnskapsgrunnlaget i denne rapporten skal bidra til å gi Strømnettutvalget et grunnlag for å diskutere muligheter for å effektivisere den norske konsesjonsprosessen, og omfatter en kartlegging av konsesjonsprosessene i Sverige, Finland, Danmark og Storbritannia. Kartleggingen av konsesjonsprosessene fokuserer på spenningsnivåene 66 kV-420 kV, og hovedproblemstillingene i kartleggingen er oppsummert i figuren under.

Figur 1-2 Oversikt over problemstillingene i kartleggingen

<p>1</p> <p>Overordnet prosess</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hva er det uttalte formålet med konsesjonsprosessen i de ulike landene? Er innholdet i konsesjonsprosessene det samme og hvilke rammer og lovverk gjelder? Er det nylig gjort endringer i regelverk, prosess eller annet, eller er det planer om endringer for å ivareta effektivitet i behandlingen og demokratiske prosesser? 	<p>6</p> <p>Skille på ulike spenningsnivåer / område</p>
<p>2</p> <p>Organisering og aktørbildet</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hvem er ansvarlig for hvilke deler av prosessene? Er det behov for å innhente tillatelser fra flere myndigheter? 	<ul style="list-style-type: none"> Er det differensierte krav til konsesjonssøknad, prosess og saksbehandling ut fra kriterier som tiltakets konsekvenser, størrelse, spenningsnivå, kostnadsnivå o.l.? Er reglene for områdekonsesjon og anleggskonsesjon sammenlignbare med Norge mht. spenningsnivå, prosess o.a.?
<p>3</p> <p>Tidslinje og ledetid</p>	<ul style="list-style-type: none"> Er det frister som søker og/eller behandlende myndighet må overholde? I hvor stor grad foregår prosesser parallelt? Tidsbruk fra behov oppstår til anlegg er satt i drift. 	
<p>4</p> <p>Finansiering og ressursbruk</p>	<ul style="list-style-type: none"> Er det gebyrer eller lignende for å få søknadene behandlet? Hvor stor saksbehandlerkapasitet i forhold til saksmengde er det hos de involverte energimyndighetene? Brukes digitale verktøy som støtte til saksbehandlingen? I så fall, på hvilken måte? 	
<p>5</p> <p>Involvering av berørte parter</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan og når involveres berørte interesser, som f.eks. grunneiere, naboer, interesseorganisasjoner, kommuner, regionale og nasjonale myndigheter, i konsesjonsprosessene? Hvordan tas det hensyn til innspill fra berørte interesser? 	

1.4 Informasjonsgrunnlag

Den viktigste informasjonskilden i kartleggingen har vært dokumentstudier av ulike offentlige utredninger og annen tilgjengelig informasjon som belyser organiseringen av og innholdet i konsesjonsprosessen i de enkelte landene. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med ansvarlige myndigheter i Sverige, Danmark og Finland. Vi lykkes imidlertid ikke å komme i kontakt med ansvarlige myndigheter i Storbritannia. Informasjonsgrunnlaget for Storbritannia er dermed basert på dokumentstudier og internettsøk, samt innspill fra en fagperson i Sweco som arbeider med konsesjonssaker i Storbritannia.

Kartleggingen er gjennomført i samarbeid med Sweco, som har avdelinger i alle kartlagte land. Som del av informasjonsinnhenting har vi gjennomført flere møter og intervjuer med fagpersoner i Sweco i de analyserte landene som jevnlig er involvert i konsesjonsbehandlingen av ulike tiltak.

2. Konsesjonsprosessen i Norge

Alle konsesjoner behandles etter energiloven og det er NVE og OED som behandler alle sakene med omfattende høringsprosesser. Konsesjonsprosessen er differensiert etter antatt påvirkning på omgivelsene, og den er mest omfattende for nye store kraftledninger i transmisjonsnett.

2.1 Overordnet formål

Alle kraftledninger eller andre elektriske anlegg kan kun bygges, eies og drives i medhold av en konsesjon etter energiloven. Formålet i energiloven er å sikre at utbygging og drift av elektriske anlegg skjer på en samfunnsmessig rasjonell måte og at det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt. I Ot.prp. nr. 62 (2008- 2009) Om lov om endringer i energiloven ble det presisert at det med samfunnsmessig rasjonelt og samfunnsøkonomisk lønnsomt legges til grunn det samme.

I Norge finnes både område- og anleggskonsesjoner. Anleggskonsesjon er en tillatelse til å bygge og drive et spesifikt anlegg, og kan kun gis etter energiloven når det anses å være samfunnsmessig rasjonelt. Behandlingen skal videre ivareta hensynet til medvirkning, og det gjennomføres blant annet offentlige høringer og møter med berørte interesser. For myndigheter og nettselskap er saksbehandlingen av anleggskonsesjoner omfattende.

Områdekonsesjonen gir netteier rett og plikt til å bygge og drive elektriske anlegg opp til et gitt spenningsnivå innenfor sitt geografisk avgrensede område. I Norge er alle tiltak inntil 22 kV omfattet av områdekonsesjoner. I noen byer er i tillegg områdekonsesjonen utvidet til å også omfatte kabelanlegg eller utvidelser i eksisterende transformatorstasjoner med spenning inntil 132 kV. For tiltak som omfattes av områdekonsesjoner, er ansvaret for planleggingen, gjennomføringen og drift av anleggene overført til nettselskapet selv.

NVE har nylig vurdert tiltak for å effektivisere behandlingen av nettiltak som krever anleggskonsesjon. Tiltakene innebærer ikke endringer i lover eller forskrifter, men er rettet mot å forenkle behandlingen av mindre saker. Sommeren 2021 varslet NVE tydeligere prioriteringskriterier for behandling av saker, samt at det vil stilles strengere krav til forarbeid hos nettselskapene før NVE vil behandle innkomne søknader. I dag foregår lite av saksbehandlingen digitalt, men det pågår flere digitaliseringsinitiativ, blant annet knyttet til informasjon om og utveksling av kraftsystemdata.

2.2 Reguleringer og viktigste aktører

I Norge er det NVE som mottar og behandler søknadene, samt sørger for at sakene er tilstrekkelig opplyste. Sammen med Olje- og energidepartementet (heretter OED), har NVE ansvaret for konsesjonsprosessene. Myndigheten til å fatte vedtak om anleggskonsesjon er delegert til NVE. Unntaket er nye store kraftledninger lenger enn 20 kilometer med spenningsnivå fra og med 300 kV og oppover, hvor vedtak fattes av Kongen i Statsråd (regjeringen). I saker der vedtaket fattes av NVE er OED klageorgan. Selv om saksbehandlingen er sentrert hos energimyndighetene, må den likevel oppfylle krav i en rekke andre berørte lover og forskrifter. Eventuelle innsigelser fra andre myndigheter spilles inn i høringsprosessene til NVE, samt når OED og regjeringen skal fatte vedtak. Eventuelle gjenstående uenigheter må da løses i rettsapparatet.

Konsesjoner blir kun behandlet etter energiloven, men i tillegg tar NVE hensyn til kravene i en rekke andre lover og forskrifter. Forskrift om konsekvensutredninger og forskrift om ekstern kvalitetssikring og vedtaksmyndighet etter energiloven gir nærmere spesifiserte krav til utredninger og behandlingsprosess for kraftledninger.

Anlegg som krever anleggskonsesjon, er unntatt plan- og bygningsloven. Kommuner og berørte statlige etater har mulighet til å reise innsigelser gjennom høringsprosessene til NVE. Ved innsigelser skal OED behandle saken etter at NVE har fattet vedtak. Nye anlegg i medhold av områdekonsesjon er omfattet av plan- og bygningsloven. Det betyr at kommunene i slike saker selv bestemmer hvilken behandling de ønsker for det enkelte anlegget.

Naturmangfoldloven omfatter all natur og alle sektorer som forvalter natur eller som fatter beslutninger som har virkninger for naturen. Prinsippene i naturmangfoldloven skal trekkes inn i NVEs skjønnsmessige vurdering gjennom konsesjonsbehandlingen. Miljødirektoratet forvalter loven og har innsigelsesrett, sammen med Statsforvalterne.

Kulturminneloven stiller krav om å undersøke innvirkning på automatisk fredete kulturminner. Kravet er rettet mot tiltakshaver ved planlegging av offentlige og større private tiltak. Ansvaret for å iverksette og følge opp

nasjonal kulturminnepolitikk er delt mellom Sametinget og fylkeskommunene. Sametinget er samisk kulturminnemyndighet og forvalter samiske kulturminner som automatisk fredete bygninger, automatisk fredete arkeologiske kulturminner og utvalgte kulturmiljøer. Fylkeskommunene har forvaltningsansvar for øvrige kulturminner.

Ved bygging av energianlegg som krever anleggskonsesjon må tiltakshaver skaffe nødvendige grunn- og rettighetstillatelser for anleggene. Dette kan enten skje gjennom frivillige avtaler eller ekspropriasjon. Regler om ekspropriasjon og forhåndstiltredelse er hjemlet i lov om overføring av fast eiendom. NVE kan gi ekspropriasjonstillatelse.

I anleggskonsesjoner setter NVE vilkår om at tiltakshaver skal utarbeide en miljø-, transport- og anleggsplan (MTA). Denne skal godkjennes av NVE før byggestart.

I Norge har nettselskapenes plikt til å gi kunder som ønsker det markedsadgang. For produsenter og større uttakskunder eksisterer en egen tilknytningsplikt. For mindre uttakskunder gjelder leveringsplikten. Dersom tilknytningen påvirker tilgrensende eller overliggende nettanlegg gjelder tilknytningsplikten tilsvarende for øvrige berørte netteiere. Tilknytningsplikten innebærer en plikt til å planlegge og søke konsesjon for å investere i nye nettanlegg uten ugrunnet opphold. Kundens rett til nettsadgang må sees i sammenheng med relevante tariff. Hvis kunden ikke vil betale relevant tariff, anses plikten til å gi markedsadgang som oppfylt.

2.3 Konsesjonsprosessen er differensiert etter antatt påvirkning

Konsesjonsprosessen er differensiert etter det nye anleggets størrelse og antatte konsekvens for omgivelsene. For kraftledninger deler myndighetene tiltakene inn i ulike saksganger etter spenningsnivå og antall nye kilometer med ledning. En forenklet fremstilling av innholdet i konsesjonsprosessen og de ulike saksgangene er vist i figuren på neste side. Transformatorer, stasjoner, koblingsanlegg eller lignende, følger den enkleste saksgangen (saksgang A).

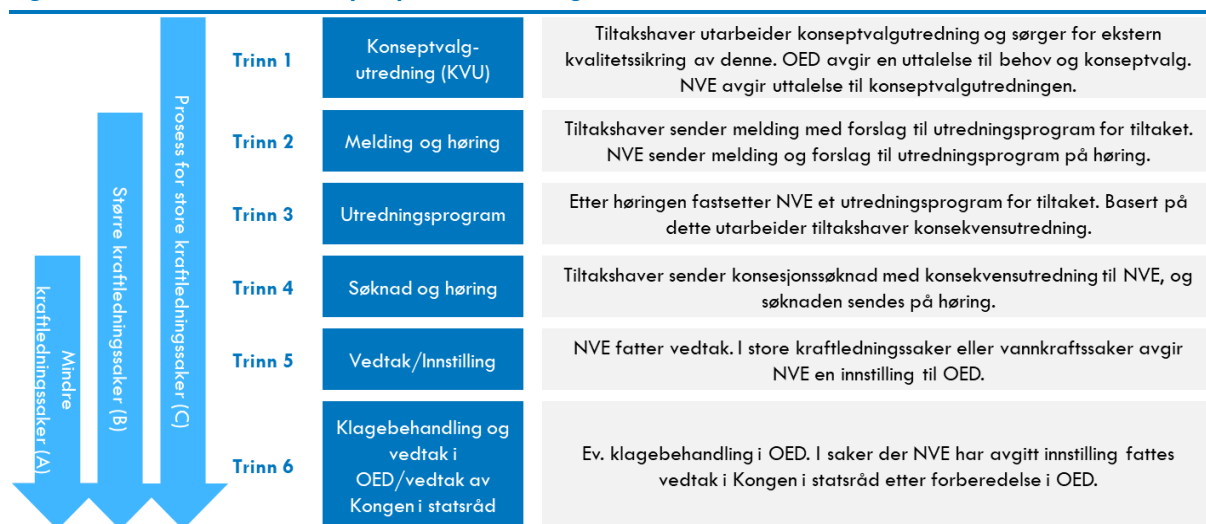
Prosessen for nye store kraftledninger i transmisjonsnettet er mest omfattende (saksgang C), og starter normalt med at nettselskapet oversender en konseptvalgutredning med ekstern kvalitetssikring til departementet for uttalelse (trinn 1). Etter at departementet har gitt sin uttalelse, kan nettselskapet gå videre og melde prosjektet til NVE. I meldingen redegjør nettselskapet for hvilke traseer som vil bli utredet nærmere, og meldingen inneholder et forslag til konsekvensutredningsprogram (trinn 2). NVE behandler melding og fastsetter utredningsprogram i tråd med kravene i forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven (trinn 3).

Etter at NVE har fastsatt et utredningsprogram, utarbeides en konsesjonssøknad i henhold til bestemmelsene i energiloven. Samtidig søkes det om ekspropriasjonstillatelse, det vil si tillatelse til å ta i bruk eller erverve areal etter overføringsloven. NVE er delegert myndighet til å avgjøre ekspropriasjonssaker for energianlegg som krever anleggskonsesjon.

Konsesjonssøknaden beskriver tekniske løsninger og traseer, samt inneholder detaljerte beskrivelser av virkninger belyst i uavhengige konsekvensutredninger. I konsesjonssøknaden vil det også foreligge en samfunnsøkonomisk analyse av tiltaket. NVE sender konsesjonssøknaden på høring og avholder høringsmøter (trinn 4). Etter høring av søknaden, vil NVE vurdere om saken er tilstrekkelig belyst, og kan be om tilleggsutredninger. Når NVE har sluttbehandlet saken sender direktoratet sin innstilling til Olje- og energidepartementet (trinn 5).

OED sender NVEs innstilling på høring og gjennomfører befarings. Det er Kongen i statsråd som fatter konsesjon etter energiloven (trinn 6).

Figur 2-1 Oversikt over konsesjonsprosessen i Norge



Kilde: NVE. Kommentar: Prosess for store kraftledningssaker omfatter ledninger >300 kV og 20 km, Større kraftledningssaker omfatter tiltak >132 kV og 15 km.

For kraftledninger med spenning 132 kV eller høyere og som er lengre enn 15 kilometer, begynner konsesjonsprosessen på trinn 2 (melding og høring) og følger deretter konsesjonsprosessen for store kraftledningssaker, med unntak av at NVE fatter vedtak.⁴ Vedtaket kan påklages OED, som har endelig klagemyndighet. Dette er saksgang B.

Konsesjonsprosessen er minst omfattende for mindre kraftledningssaker, dvs. kraftledninger med lavere spenningsnivå enn 132 kV eller som er kortere enn 15 kilometer, transformatorstasjoner o.l. I disse tilfellene sender nettselskapet inn en konsesjonssøknad med konsekvensutredning til NVE, og søknaden sendes på høring (trinn 4). NVE fatter deretter vedtak når de vurderer at tiltaket er tilstrekkelig opplyst (trinn 5), eventuelt avgir en innstilling til OED dersom nettiltaket inngår i en større vannkraftssak. Eventuell klagebehandling gjennomføres av OED (trinn 6).

I tillegg finnes områdekonsesjoner, der nettselskapet har en generell tillatelse til å bygge og drifte distribusjonsnett med spenning inntil 22 kV innenfor et geografisk område. Ved områdekonsesjon behøver ikke nettiltaket å behandles av NVE, men nettselskapet må legge frem tiltaket for berørte interessenter (grunneiere, kommunen o.l.), og saken må fremmes for NVE dersom det er vesentlige innvendinger mot tiltaket. I enkelte byer er områdekonsesjonen utvidet til å også gjelde utvidelser i eksisterende transformatorstasjoner og kabelanlegg med spenningsnivå inntil 132 kV.

I tillegg til antatt miljøpåvirkning, er tiltakets kostnadsnivå også en årsak til differensiert konsesjonsbehandling. Investeringer i nett er generelt kostbart og kostnadene veltes i stor grad over på nettkundene gjennom nettleien. Inntektsrammereguleringen har til hensikt å gi økonomiske incentiver til kostnadseffektivitet, mens konsesjonsbehandlingen skal støtte opp om at de riktige tiltakene blir bygget. Generelt vil myndighetene ønske grundigere vurdering av tiltakets lønnsomhet jo mer kostbart det er.

2.4 Involvering av berørte parter er sentralt og påvirker ledetider

Konsesjonsprosessen skal ivareta hensynet til medvirkning, som innebærer at berørte parter blir involvert på ulike tidspunkt i myndighetsbehandlingen. Vanligvis har særlig store kraftledningssaker mange berørte parter og store investeringskostnader, samt medfører vesentlige naturinngrep. Som konsekvens er involveringsprosessen mest omfattende for de store kraftledningssakene.

Konseptvalgutredninger som faller innenfor regelverket om ekstern kvalitetssikring, har som et av formålene å sikre tidlig politisk involvering. Som en del av behandlingen, sender OED både utredningen og kvalitetssikringen

⁴ Unntaket er nettiltak som inngår i vannkraftssaker, hvor NVE sender innstilling til OED. Disse sakene vedtas av Kongen i statsråd etter behandling i OED.

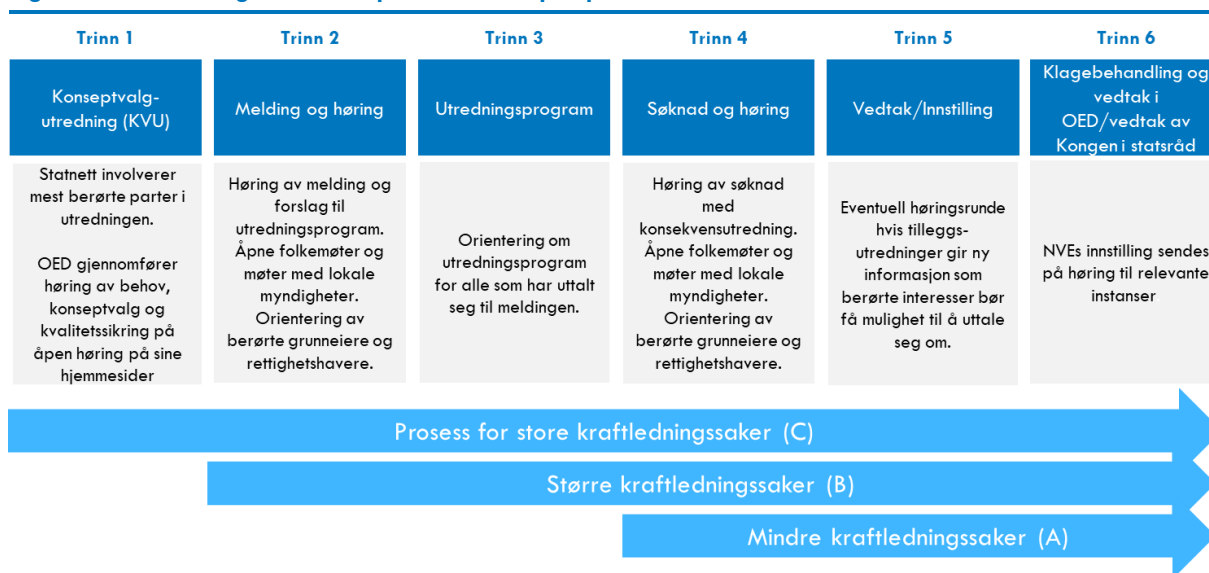
på høring før de gir en uttalelse. De mest berørte aktørene involveres ofte i utredningen direkte av tiltakshaver (Statnett eller annet nettselskap).

For de største sakene finner en ny høring sted etter at Statnett har sendt melding om tiltaket (trinn 2). For tiltak som følger saksgang B starter prosessen her. Meldingen skal redegjøre for tiltaket og gi en foreløpig vurdering av mulige virkninger, samt et utredningsprogram som foreslår hvilke tiltak som skal utredes nærmere. Denne meldingen sendes deretter på høring til aktuelle høringsinstanser, i tillegg til at nettselskapet orienterer berørte grunneiere og rettighetshavere. I forbindelse med høringen arrangerer NVE også møter med lokale myndigheter og åpne folkemøter, der nettselskapet deltar. I tillegg legges meldingen ut til offentlig ettersyn hos berørte kommuner og på NVEs nettsider. NVE fastsetter deretter et utredningsprogram, blant annet på bakgrunn av innkomne høringsuttalelser, og alle som har uttalt seg til meldingen blir orientert om det fastsatte utredningsprogrammet.

Neste høringsrunde er i forbindelse med konsekvensutredningen, som sendes på høring til aktuelle høringsinstanser. I tillegg arrangerer NVE møter med lokale myndigheter og åpne folkemøter. Samtidig orienterer tiltakshaver berørte grunneiere og rettighetshavere.

Differensieringen av konsesjonsprosessen betyr at anlegg som faller innenfor kategoriene «større kraftledningssaker» og «mindre kraftledningssaker», har mindre grad av involvering av både politikere og andre berørte i de første fasene, sammenlignet med KVVU-pliktige saker. Større kraftledningssaker (dvs. saksgang B) er ikke omfattet av trinn 1, mens de mindre sakene (saksgang A) også slipper trinn 2 og 3. Involveringen av berørte parter i konsesjonsprosessen er oppsummert i Figur 2-2.

Figur 2-2 Involvering av berørte parter i konsesjonsprosessen



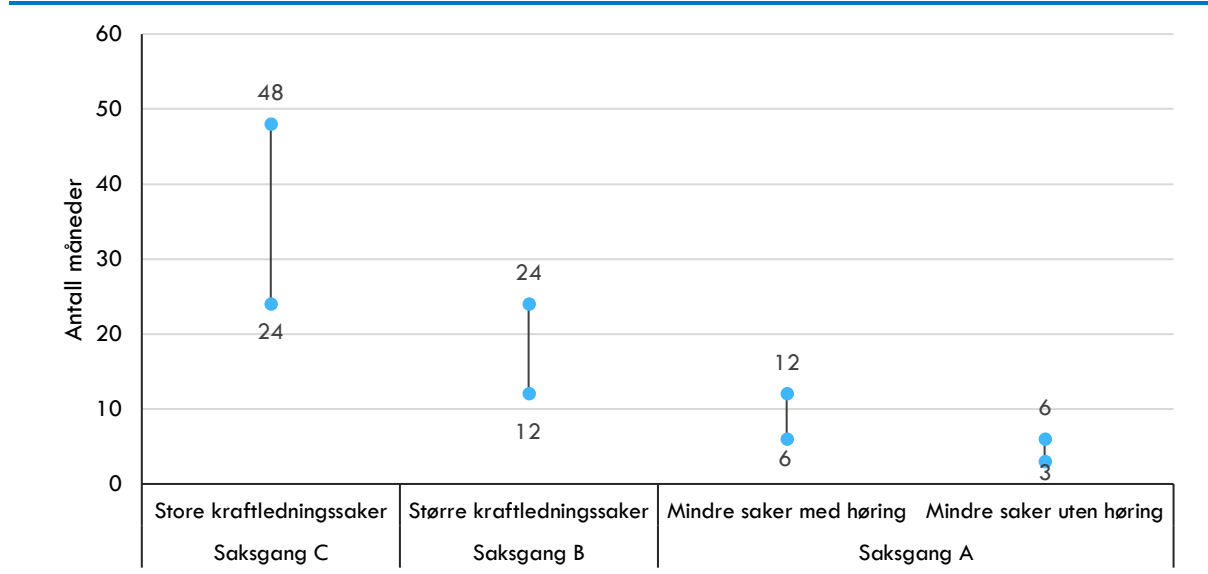
Kilde: NVE

2.5 Nye nettanlegg har lange ledetider

2.5.1 Saksbehandlingstid i NVE og OED

Anslått saksbehandlingstid vil variere med størrelsen på saken, men NVE har selv skissert saksbehandlingstider for ulike sakstyper. Behandlingstiden varierer mellom tre måneder fra de minste sakene til fire år for de mest kompliserte.

Figur 2-3 Saksbehandlingstid NVE (måneder)



Kilde: NVEs hjemmesider 2022

Når en søknad kommer inn vurderer NVE om det er behov for å sende søknaden på høring. Om virkningene er ubetydelige for omgivelsene, er det ikke nødvendig med høring. Høringen øker saksbehandlingstiden med 3-6 måneder. For større kraftledningsprosjekter er det krav om melding, høring og utredningsprogram før selskapet sender konsesjonssøknaden. Dette øker trolig saksbehandlingstiden hos NVE med 6-12 måneder sammenlignet med bare høring av søknaden. Dette inkluderer normalt ikke tiden saken befinner seg hos tiltakshaver. I enkelte tilfeller kan saksbehandlingstiden hos NVE være kortere, der søker har gjort mye forberedelser før meldingen er sendt inn eller gjennom prosessen. Når det er krav om konseptvalgutredning, ekstern kvalitetssikring og prosessveiledende uttalelse av OED, øker dette saksbehandlingstiden med ytterligere 1-2 år.

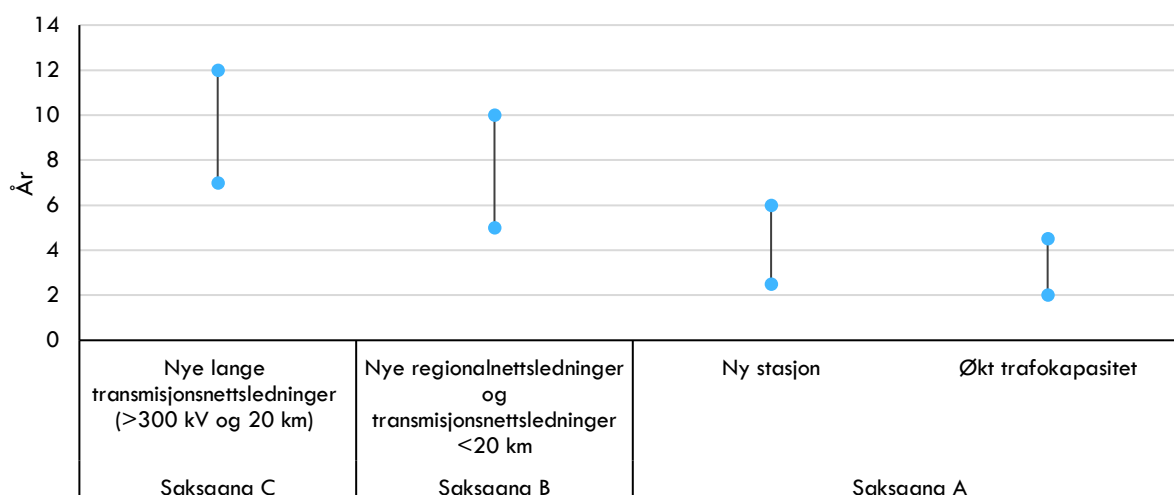
De aller fleste av NVEs vedtak blir ikke påklaget til OED. De store sakene blir imidlertid ofte påklaget til OED, og en eventuell klage medfører naturligvis ytterligere saksbehandlingstid. Det er lite sammenfattet statistikk tilgjengelig over saksbehandlingstid i OED. Ifølge Oslo Economics og Sweco (2022) opplever OED stor variasjon i klagesaker, alt fra saker preget av formalitet med noen ukers behandlingstid til saker som krever revurdering av store deler av beslutningsunderlaget. Særlig klagesakene som faller i den siste kategorien, er normalt tidkrevende prosesser.

Få saker om anleggskonsesjon har vært behandlet i retten. Innen vindkraft har det imidlertid vært saker oppe til behandling i rettsvesenet, som vindkraftanleggene på Haramsøya og på Fosen. Dette kan også bli tilfellet for saker om nettilknytning etter hvert som sakinngangen øker. Hvis saker skal behandles i retten, kan konsekvensen for ledetider være betydelig.

2.5.2 Samlete ledetider fra behov til idriftsettelse

Ledetiden fra når et behov blir kjent hos nettselskapet og frem til tiltaket i nettet er ferdig, varierer mye. Tiltak i transmisjonsnettet har uten tvil lengst ledetid. Fra nettselskapet setter i gang med å utrede tiltaket til anlegget er i drift tar det gjerne 2-12 år. Store kraftledningssaker har gjerne en ledetid på om lag 10 år eller mer, mens mindre tiltak som økt transformator kapasitet eller en ny transformatorstasjon kan ta 2-6 år (se figur under).

Figur 2-4 Oversikt over ledetider for nettiltak i Norge



Kilde: Sweco og Oslo Economics. Stasjonstiltak følger som regel saksgang A, mens kraftledninger følger saksgang B eller C.

Tabellen over er basert på Oslo Economics og Sweco sin kartlegging i arbeidet med å vurdere tiltak for kortere ledetider (Oslo Economics & Sweco, 2022). For økt transformeringskapasitet og nye stasjoner, oppgir Statnett selv andre og lengre ledetider enn det som kommer frem i figuren over. Ifølge Statnett tar det normalt 3-4 år å utrede og gjennomføre tiltak for økt transformeringskapasitet, mens en ny stasjon tar 5-10 år (Statnett, 2022). Av dette tar utredningene av konseptvalg henholdsvis 1-4 måneder og 6-12 måneder.

I regionalnettet kan det gå 2-10 år fra planleggingen begynner til tiltaket er i drift (Oslo Economics & Sweco, 2022). Likesom på transmisjonsnettnivå, tar vanligvis nye kraftledninger lengst tid å utrede og gjennomføre (5-10 år), mens mindre omfattende tiltak som endringer i eksisterende transformatorstasjoner tar relativt kort tid. I distribusjonsnettet har nettselskapene områdekonsesjon, i tillegg til at tiltak på dette nettnivået ofte er mindre omfattende. Det medfører at det gjerne kun tar måneder fra det meldes inn et behov til tiltaket er gjennomført.

2.6 Finansiering og ressursbruk

All konsesjonsbehandling er vederlagsfritt for tiltakshaver og finansieres over statsbudsjettet. For tiltakshaver er rett og plikt til å ta betalt fra sine kunder igjen regulert i forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffene. Kunder som utløser tiltak, vil falle innenfor regelverket om betaling av utredningskostnader og anleggsbidrag.

Det er vanskelig å finne offentlig tilgjengelig informasjon om NVE og OEDs ressursbruk på behandling av nettkonsesjoner. I de to seksjonene som antas å være mest sentrale i NVEs behandling av nettkonsesjoner, er det til sammen om lag 35-40 ansatte. Disse seksjonene har også andre oppgaver. I NVEs årsrapport fra 2020 framkommer det at mange nye konsesjonssøknader er mottatt. Det økte volumet gjorde at NVE ikke fikk startet behandlingen på flere saker. Ved utgangen av 2020 hadde ca. 30 søknader ikke fått tildelt en saksbehandler. I mai 2021 sa NVE at det var om lag 300 søknader om nettkonsesjon til behandling og 40 søknader som ikke er påbegynt. I statsbudsjettet ble NVE tildelt 10 MNOK ekstra for å håndtere saker om nettanlegg.

2.7 Pågående prosesser knyttet til konsesjonsbehandlingen av nettanlegg

Den viktigste prosessen som pågår knyttet til konsesjonsbehandling, er Strømnettutvalget som ble oppnevnt av OED juni 2021. Mulige tiltak for å redusere tiden det tar å behandle konsesjonssøknader er en sentral oppgave for utvalget. I mandatet for utvalget framkommer det at utvalget skal se på mulige forenklinger i prosessene, om ting kan gjøres mer i parallell og med redusert detaljeringsgrad. De skal også vurdere om ordningen med ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredning av store kraftledningsanlegg har fungert etter hensikten.

NVE har også i 2021 vurdert en rekke tiltak for å redusere ledetider innenfor eksisterende lovverk. NVE ser muligheter for å redusere ledetider i de mindre sakene. De tror ikke køen forsvinner som følge av dette alene, men at det vil bidra til kortere ledetider.

I tillegg har flere av nettselskapene selv vurdert endringer i rutiner og praksis med tanke på å redusere sine egne ledetider. Et eksempel på dette er Statnett, som ønsker å forbedre planprosessene og utvikle samarbeidet med de regionale nettselskapene gjennom områdeplaner. Herunder vil en mer aktiv planrolle bidra til å lede forbruk til punkter i nettet med ledig kapasitet.



3. Konsesjonsprosessen i Sverige

I Sverige har myndigheten Energimarknadsinspektionen (Ei) hovedansvaret for konsesjonsbehandlingen av nye nettanlegg, men nye nettanlegg kan også innebære involvering av andre offentlige myndigheter. Saksgangen i konsesjonsprosessen avhenger av tiltakets miljøpåvirkning.

3.1 Overordnet formål og prosess

I Sverige kreves det konsesjon for å bygge og drifte ledninger, jf. ellagen (1997:857), kap. 2 §1. Formålet med konsesjonsplikten er å sikre at nettutviklingen er samfunnsøkonomisk lønnsom. I tillegg muliggjør konsesjonsplikten en helhetlig vurdering av nettanleggets miljøkonsekvenser (SOU 2019:30). Bestemmelsene for konsesjonsprosessen fremgår av ellagen, Miljöbalken og elförordningen (2013:208). Miljöbalken regulerer etterprøvingen av tiltakets miljøkonsekvenser, herunder om tiltaket utløser krav om miljøkonsekvensutredning og innholdet i denne, samt kravene til høringsprosessen.

Strømnettet i Sverige består av tre nettnivåer: Transmisjonsnett, regionalnett og distribusjonsnett. *Transmisjonsnettet* omfatter spenningsnivåene 220 til 400 kV og er offentlig eid. Det statlige foretaket Svenska kraftnät har ansvaret for å forvalte, drifte og utvikle transmisjonsnettet. *Regionalnettet* omfatter anlegg på 30-130 kV, selv om både lavere og høyere spenningsnivå forekommer. Regionalnettet i Sverige er i hovedsak delt mellom tre eiere: Ellevio AB, Eon Energidistribution AB og Vattenfall Eldistribution. *Distribusjonsnettet*, eller «lokálnätet», omfatter i hovedsak anlegg inntil 20 kV, men det finnes også nett med høyere spenningsnivå som er definert som distribusjonsnett. Et eksempel er kabelnettet på 110 kV i Stockholm by. De tre aktørene som eier hoveddelen av regionalnettet (Ellevio, Eon og Vattenfall Eldistribution) eier i tillegg rundt 60 prosent av distribusjonsnettet, mens det resterende distribusjonsnettet er delt mellom ulike private og kommunale aktører. Totalt er eierskapet for distribusjonsnettet delt mellom cirka 150 nettselskap i Sverige (SOU 2019:30).

I Sverige finnes det to typer konsesjoner:

- *Nettkonsesjon for ledning* innebærer at et nettselskap gis tillatelse for å bygge og drifte en kraftledning på en bestemt strekning. Konsesjonen omfatter hele forbindelsen.
- *Områdekonsesjon* er en generell tillatelse til å bygge og drifte ledninger i et gitt område opp til et bestemt spenningsnivå.

Energimarknadsinspektionen (Ei) er behandlende myndighet for både nett- og områdekonsesjoner i Sverige. De fleste nye tiltak på transmisjons- og regionalnettnivå krever nettkonsesjon. I tillegg kan eksisterende anlegg kreve ny konsesjonsbehandling, ettersom nettkonsesjoner for ledning normalt er gyldige i 40 år. Det innebærer at eksisterende anlegg der gyldighetstiden enten er i ferd med å utløpe eller har utløpt vil kreve ny konsesjonsbehandling av anlegget. I tillegg kan endringer i eksisterende anlegg, for eksempel justeringer i ledningstrase eller ledningslengde, utløse konsesjonsplikt. I perioden 2008-2018 mottok Ei i snitt 133 konsesjonssøknader årlig. Av disse omfattet 70 konsesjonssøknader nye tiltak, mens de resterende søknadene omhandlet anlegg der gyldighetstiden på konsesjonen enten var utløpt eller var i ferd med å utløpe (SOU 2019:30). På transmisjonsnettnivå var det i snitt ni søknader årlig. Nye tiltak på distribusjonsnettnivå omfattes som oftest av områdekonsesjon, der nettselskapet som nevnt har en generell tillatelse til å bygge og drifte ledninger inntil et bestemt spenningsnivå innenfor et gitt område.

I tillegg finnes det to typer unntak fra konsesjonsplikten i ellagen. Det ene er et generelt unntak for såkalte ikke-konsesjonspliktige nettanlegg (IKN-nett), jf. elförordningen (2007:215). Felles for disse anleggene, er at de har begrenset omfang, er tydelig avgrenset og forsyner enkeltaktører. Eksempler på ikke-konsesjonspliktige nettanlegg er nett innenfor industriområder, bygninger og enkelte flyplasser. I tillegg fikk enkelte ledninger som var i drift 1. januar 1998 tidsbegrenset dispensasjon (gjennom det såkalte «banvaktstugeundantaget»), og er dermed unntatt konsesjonsplikt (SOU 2019:30, 2019).

Transformatorstasjoner er ikke konsesjonspliktige, men omfattes av konsesjonen (områdekonsesjon eller nettkonsesjon for ledning) til ledningen som stasjonen skal knyttes til. Å oppføre, flytte eller vesentlig endre

eksisterende transformatorstasjoner krever imidlertid «bygglov» etter plan- og byggföörordningen (2011:338) 6 kap. 1§. Denne behandles av Byggnadsnämnden⁵ i den enkelte kommune.

3.2 Organisering

Ei er, som beskrevet ovenfor, behandlende myndighet for både nett- og områdekonsesjoner i Sverige, og har også vedtaksmyndighet. Vedtak fra Ei kan påklages i Mark- og miljödomstolen og deretter i Mark- og miljøoverdomstolen. Ei har imidlertid ikke myndighet til å gi konsesjon til utenlandsforbindelser. I slike saker gir Ei en innstilling til regjeringen, som fatter vedtaket.

För nettselskapet kan igangsette bygging, må nettselskapet i tillegg innhente en tillatelse som gir «ledningsrätt» dersom det ikke er inngått minnelige avtaler med grunneier. Dette er en tillatelse som gir nettselskapet en rett til å anlegge, drifte og vedlikeholde en ledning og tilhørende anlegg (stolper, transformatorer e.l.) i områder der nettselskapet ikke er grunneier (Ei, 2020). Tillatelsen utstedes av Lantmänterimyndigheten, og innhentes som oftest etter at Ei har gitt konsesjon.

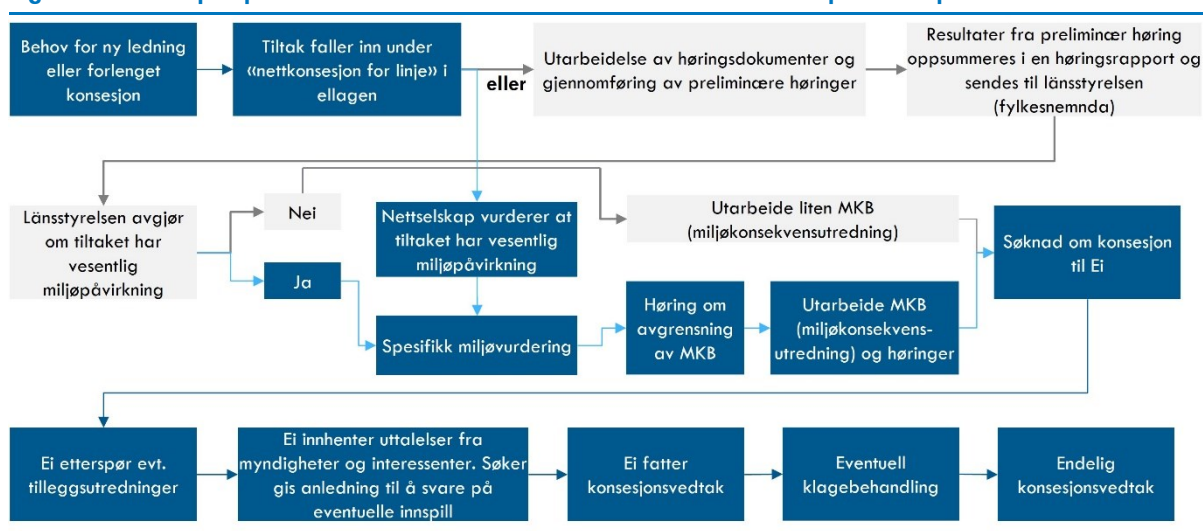
Netttiltak kan i tillegg kreve tillatelser fra flere andre instanser, men dette varierer fra sak til sak. For eksempel kan enkelte tiltak kreve dispensasjon fra forskrifter som har som formål å verne naturreservater, naturmangfold eller tillatelser i henhold til kulturminneloven. I tillegg kan tiltak kreve kommunale tillatelser, for eksempel hvis tiltaket berör kommunale arealplaner. Disse tillatelsene søkes også etter at Ei har fattet sitt vedtak, men ofte parallelt med en eventuell klageprosess i Mark- og miljödomstolen (SOU 2019:30).

Kundenes rett til markedsadgang har vært et viktig prinsipp i det nordiske kraftmarkedet. Sverige er, som medlem i EU, omfattet av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/943 om det indre markedet for energi. Forordningen fastsetter hovedprinsippene for velfungerende og integrerte elektrisitetmarkeder som skal gi tilbydere og forbrukere ikke-diskriminerende markedsadgang. Dette må også sees i sammenheng med utforming av tariffier. I Sverige har nettselskapet en rett til å ta betalt av kunden ved tilknytning. Vilkärene for tilknytning blir stadig mer harmonisert i Europa.

3.3 Innholdet i konsesjonsprosessen avhenger av tiltakets miljøpåvirkning

For tiltak som faller inn under «nettkonsesjon for linje» er det to ulike saksganger, som begge er vist i Figur 3-1. Det er tiltakets miljøpåvirkning som avgjør omfanget av og innholdet i konsesjonsbehandlingen, og dermed hvilke av de to saksgangene som blir fulgt.

Figur 3-1 Konsesjonsprosessen for tiltak som faller inn under «Nettkonsesjon for linje»



Kilde: Sweco

Förste steg i planleggingen av et nettprosjekt, er at nettselskapet utreder hvilke netttiltak som kan löse et identifisert behov. Denne fasen gjennomföres normalt uten ekstern involvering (SOU 2019:30). Hvis tiltaket

⁵En «byggnadsnämnd» er en kommunal nemnd som har hovedansvaret for å behandle byggesaker etter plan- og bygningsloven («Plan- och bygglagen») i Sverige.

påvirker kommunale arealplaner er det imidlertid praksis å involvere berørte kommuner, slik at uaktuelle alternativer lukes ut på et tidlig tidspunkt. Dette beskrives nærmere i kapittel 3.4.

Deretter følger fasene med ekstern involvering og konsesjonsbehandling av tiltaket. I saker der det er uklart om tiltaket har vesentlige miljøvirkninger, vil nettselskapet først gjennomføre en innledende høringsrunde. Hensikten med den innledende høringsrunden er nettopp å kartlegge påvirkningen på berørte interesser og miljø. Innkomne innspill oppsummeres i en høringsrapport, som nettselskapet sender til behandling hos Länsstyrelsen. Dette er en regional statlig myndighet i Sverige. Länsstyrelsen avgjør om tiltaket har vesentlige miljøkonsekvenser, og dermed krever en større miljøkonsekvensutredning og høringsprosess, eller ikke. I tillegg kan nettselskapet selv vurdere at tiltaket vil ha en vesentlig påvirkning på miljø eller andre eksterne parter. I slike saker kan nettselskapet gå rett på den spesifikke miljøvurderingen og hoppe over den innledende hørings- og behandlingsrunden i Länsstyrelsen.

I saker der Länsstyrelsen vurderer at tiltaket kun har små miljøkonsekvenser, er omfanget av konsesjonsbehandlingen mindre ved at nettselskapet utarbeider en «(liten miljøkonsekvensutredning)». Høringsrunden i denne saksgangen er også mindre. Over tid har det imidlertid blitt stilt stadig større krav også til mindre miljøkonsekvensutredninger, slik at det i praksis er begrenset forskjell mellom de to saksgangene.

Deretter gjennomfører nettselskapet høringsrunder og utarbeider miljøkonsekvensutredningen, før konsesjonssøknaden sendes til behandling hos Ei. I konsesjonsbehandlingen av tiltaket, kan Ei etterspørre tilleggsutredninger hvis de mener at enkelte forhold ikke er tilstrekkelig belyst. Når Ei mener at konsesjonssøknaden er komplett, sendes konsesjonssøknaden på høring hos relevante myndigheter og interessenter. Dette beskrives nærmere i avsnitt 3.4. Nettselskapet har mulighet til å svare på alle innkomne innspill, og ved behov gjør nettselskapet tilleggsutredninger som følge av innspillene fra høringsrunden. Konsesjonsbehandlingen avsluttes med at Ei fatter et konsesjonsvedtak. Vedtaket er basert på nettselskapets utredninger, høringsinnspill og Eis egne vurderinger.

Vedtaket fra Ei kan påklages i to instanser (Mark- og miljødomstolen og Mark- og miljøoverdomstolen) før konsesjonsvedtaket er endelig. For at saken kan påklages til Mark- og miljøoverdomstolen (dvs. andre klageinstans) må klager ha en såkalt «prövingsstillstånd». Denne tillatelsen gis av Mark- og miljøoverdomstolen etter en overordnet vurdering av klagen etter følgende kriterier:

- At det finnes en mulighet for at Mark- og miljøoverdomstolen vil endre vedtaket fra Mark- og miljødomstolen.
- Klagen bør behandles av Mark- og miljøoverdomstolen for å skape presedens for fremtidige lignende saker.
- Det foreligger andre særlige forhold som tilsier at klagen bør behandles av Mark- og miljøoverdomstolen.

Kriteriene ovenfor vurderes ved at en jurist ved Mark- og miljøoverdomstolen gjennomgår alle saksdokumenter og presenterer saken muntlig foran tre dommere. Deretter beslutter dommerne om klager skal få innvilget «prövingsstillstånd» eller ikke (Mark- og miljøoverdomstolen, 2021).

Dersom tiltaket omfatter transmisjonsnett, kan Eis vedtak påklages til regjeringen. Ei fatter imidlertid ikke vedtak for nye utenlandsforbindelser. For denne typen tiltak forbereder Ei konsesjonssøknaden som beskrevet ovenfor, mens regjeringen fatter vedtak. Parallelt med konsesjonsbehandlingen i Ei, inngår nettselskapet dialog med berørte grunneiere for å inngå minnelige avtaler om å komme til enighet og søker tillatelse om «ledningsrätt» fra Lantmäntermyndigheten.

Deretter gjør nettselskapet eventuell gjenstående detaljprosjektering, samt befaringer og grunnundersøkelser før de igangsetter bygging.

3.4 Berørte parter blir involvert på flere ulike tidspunkt

I Sverige blir interessenter involvert på flere ulike tidspunkt i konsesjonsbehandlingen. Medvirkningsprosessen avhenger av omfanget av berørte parter og antatt miljøpåvirkning, og er generelt størst for nye transmisjonsnettforbindelser.

3.4.1 Berørte kommuner blir involvert i forkant av myndighetsbehandlingen etter behov

Som beskrevet ovenfor gjør nettselskapet normalt den innledende utredningen av tiltaket uten ekstern involvering. Unntaket er dersom tiltaket berører kommunale arealplaner. I slike tilfeller er det praksis å involvere berørte kommuner, ettersom kommunen har rett til å stoppe bygging av ledninger som kommer i konflikt med kommunale arealplaner. I denne fasen blir kommunen som oftest involvert ved at nettselskapet inviterer til et møte tidlig i

utredningsprosessen, der de redegjør for de ulike vurderte alternativene og kommunen kan gi innspill. Formålet er å luke ut uaktuelle korridorer eller ledningstraseer i en tidlig fase.

3.4.2 Første formelle høringsrunde er i forbindelse med miljøkonsekvensutredningen

Som vist i Figur 3-1, må tiltak som faller inn under konsesjonsprosessen («nettkonsesjon for ledning») igjennom en innledende høringsprosess hvis nettselskapet er usikre på om tiltaket har vesentlige miljøvirkninger eller ikke. Dette er en mindre høringsprosess, som i hovedsak involverer kommuner, grunneiere eller andre offentlige eller private aktører som kan bli direkte berørt av det foreslåtte tiltaket. Høringsinnspillene oppsummeres i en rapport som gir en oversikt over (Naturvårdsverket, 2021):

- Hvilke aktører som har vært involvert i høringsprosessen og hvordan, samt hvilken informasjon aktørene har fått tilgang til
- Oppsummering av høringsinnspill, og
- Hvordan utformingen av tiltaket eventuelt er blitt endret som følge av høringsinnspill

Som beskrevet ovenfor, er nettselskapet kun pålagt å utarbeide en «(liten MKB⁶)» hvis Länsstyrelsen mener at tiltaket ikke har vesentlige konsekvenser for natur og miljø. I så fall stilles det ikke krav til ytterligere høringer før konsesjonssøknaden sendes til behandling hos Ei, men nettselskapet kan gjennomføre høringer etter behov.

Hvis tiltaket krever en «(vanlig MKB)», gjennomføres det en høringsrunde (et såkalt «Avgrænsningssamråd») før nettselskapet utreder miljøkonsekvensene av tiltaket. Formålet er å få berørte aktørers innspill på hvilke forhold som skal belyses i miljøkonsekvensutredningen, samt hvilket omfang og hvilken detaljeringsgrad utredningen skal ha. Aktører som blir involvert i denne høringsrunden er kommuner, grunneiere, øvrige statlige myndigheter eller andre aktører som vil bli berørt av tiltaket. Høringsprosessen består som oftest av en kombinasjon av møter og skriftlige innspill. Länsstyrelsen er koordinerende myndighet.

3.4.3 Ei gjennomfører en høringsrunde som del av konsesjonsbehandlingen

Berørte parter involveres også i forbindelse med konsesjonsbehandlingen hos Ei, der det offentlige kan gi innspill på utformingen av tiltaket, miljøkonsekvensutredningen eller andre forhold ved tiltaket. Obligatoriske høringsinstanser er grunneiere, berørte kommuner og länsstyrelser, det svenske forsvaret, øvrige berørte tilsynsmyndigheter og eventuelle andre nettselskap som berøres av tiltaket. I denne fasen har nettselskapet som nevnt mulighet til å svare på alle innkomne innspill, og ved behov gjør nettselskapet tilleggsutredninger som følge av innspillene fra høringsrunden.

I tillegg kan Eis vedtak som nevnt påklages i to instanser til Mark- og miljødomstolen og Mark- og miljøoverdomstolen, der berørte parter har mulighet til å overprøve Eis vurderinger av miljøkonsekvensene av tiltaket.

Høringsprosessene beskrevet ovenfor viser at det kan gjennomføres 2-3 høringsprosesser i forbindelse med konsesjonsbehandlingen av netttiltak som faller inn under («nettkonsesjon for ledning»), i tillegg til at involverte aktører har klageadgang på Eis vedtak. En utfordring ved høringsprosessen som er pekt på i Sverige, er at dagens innretning medfører flere høringsrunder med samme interessenter, slik som länsstyrelser eller grunneiere (SOU 2019:30, 2019). Involvering av berørte interessenter bidrar ofte til forlenget prosessid hos energimyndighetene, som igjen kan forlenge den totale ledetiden til et tiltak. Dette bidrar til å ivareta hensynet til medvirkning og demokratiske prosesser. Samtidig kan det være en betydelig utfordring i tilfeller der tiltaket er utløst av akutte kapasitetsutfordringer i et område, eller ved tilknytning av ny produksjon (som har kortere tidsbegrenset konsesjon).

3.5 Nye regional- og transmisjonsnettforbindelser har ledetider på 8-15 år

Tiden nettselskapet bruker på å planlegge, konsesjonsbehandle og gjennomføre tiltak er avhengig av mange faktorer: Størrelse og omfanget på tiltaket, hvilken type konsesjon tiltaket krever, tiltakets miljøpåvirkning, omfanget av berørte grunneiere mv.

Ledetiden er lengst for nye transmisjonsnettforbindelser, og ifølge Svenska kraftnät tar det oftest 10-15 år fra det oppstår et behov for en ny ledning til anlegget er satt i drift (Svenska kraftnät, 2021). For nye regionalnettforbindelser er ledetiden ofte rundt ti år, men den kan også være kortere.

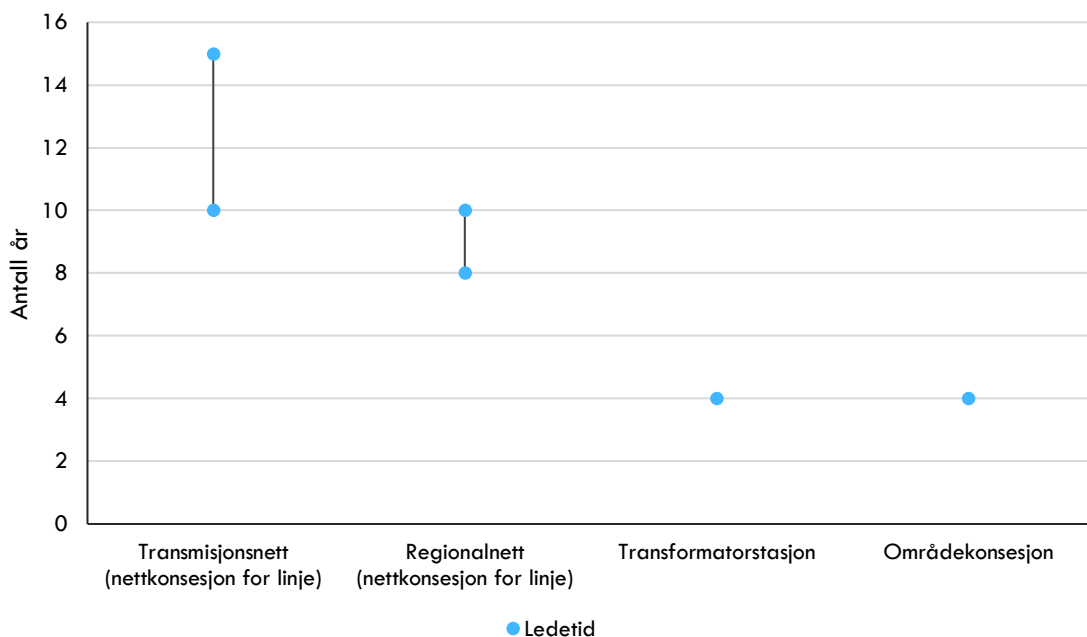
⁶ MKB er forkortelse for miljøkonsekvensutredning.

Av dette tar konsesjonsbehandlingen cirka 2-3 år på regionalnettnivå, mens behandlingstiden er noe lenger på transmisjonsnettnivå. Deretter tar det ofte 3-5 år etter at konsesjonen er gitt til tiltaket er i drift på transmisjonsnettnivå (Svenska kraftnät, 2021). På regionalnettnivå bruker nettselskapet drøyt to år på befaringer og grunnundersøkelser etter at Ei har gitt konsesjon før byggingen igangsettes. Totalt tar det rundt fire år fra konsesjonen er gitt til anlegget er i drift på regionalnettnivå (SOU 2019:30).

Ledetiden for transformatorstasjoner er betydelig kortere, og strekker seg normalt over fire år. Som beskrevet innledningsvis, krever tiltak som omfatter transformatorstasjoner normalt kun tillatelse om «bygglov» etter Sveriges plan- og bygningslov. Behandlingstiden for denne tillatelsen er normalt ti uker og maksimalt 20 uker (Västerås stad, 2021). Dette medfører at ledetiden som oftest utgjøres av tiden det tar å planlegge og bygge stasjonen, som strekker seg over drøyt 4 år. Prosjekteringen og erverv av grunneierrettigheter tar lengst tid for denne typen tiltak (drøyt 2 år).

Ledetiden for tiltak som omfattes av områdekonsesjoner er på nivå med nye transformatorstasjoner, og tar rundt fire år. Av dette utgjør prosjekteringen av tiltaket cirka tre år, og byggetiden rundt ett år.

Figur 3-2 Ledetid for netttiltak i Sverige



Kilde: SOU 2019:30 og Svenska kraftnät (2021)

3.6 Finansiering og ressursbruk

I likhet med i Norge, er det vederlagsfritt å søke konsesjon for tiltak i Sverige, og kostnadene forbundet med myndighetsbehandlingen av konsesjonssøknaden dekkes over budsjettene til behandlende myndighet.

Ei har ikke oversikt over saksbehandlerkapasiteten i forhold til saksmengde hos involverte energimyndigheter, men ressursmangel hos Ei har lenge vært en utfordring. Manglende saksbehandlerkapasitet har bidratt til en stor kø av ubehandlede konsesjonssøknader, der mange også går langt tilbake i tid. En medvirkende årsak til at en stor andel av søknadene går langt tilbake i tid, er at Ei for noen år tilbake gikk over til å prioritere søknader etter kritikalitet. Dette har bidratt til at konsesjonssøknader som omhandler kapasitetsøkende tiltak som er kritiske for forsyningsikkerheten blir prioritert i saksbehandlingen. Samtidig har det ikke løst roten til problemet, og som konsekvens har omfanget av ubehandlede søknader stadig økt i omfang. I 2021 fikk Ei derfor økte midler fra den svenske regjeringen til å ansette flere saksbehandlere som skal bidra til å løse denne utfordringen.

Ei jobber også med digitaliseringstiltak som kan bidra til mer effektivitet i saksbehandlingen. I mars 2021 ble det innført en digital søknadsplattform, der tiltakshaver kan søke om nettkonsesjon for linje (Ei, 2021). I følge Ei vil hieldigitale konsesjonssøknader blant annet gi følgende fordeler:

- **Redusert tidsbruk** for tiltakshaver og for Ei

- **Høyere kvalitet på konsesjonssøknader**, pga. standardisering av innrapportert informasjon
- Automatisk bekreftelse på mottatt søknad gir **reduert tidsbruk for Ei og økt trygghet for søker**
- **Enklere å finne relevant informasjon** i konsesjonssøknaden i behandlingen og i påfølgende høringsprosesser.

Samtidig har Ei pekt på enkelte regelverksutfordringer som er til hinder for å utløse alle fordelene ved digital saksbehandling. For konsesjonssøknader gjelder dette særlig at dagens regulering ikke åpner for at Ei kan likestille digital signering med originalsignaturer i papirform. Ei har foreslått små endringer i ellagen som skal muliggjøre at konsesjonssøknader i sin helhet kan sendes inn digitalt.

3.7 Konsesjonsbehandlingen av nettanlegg ble endret i 2021

I 2019 ble det gjennomført en større offentlig utredning i Sverige: «Moderna Tillståndsprocesser för elnät». Denne vurderte behovet for å justere innretningen av konsesjonsbehandlingen i lys av at økende elektrifisering av samfunnet vil stille stadig høyere krav til kraftsystemet.

Den overordnede konklusjonen i regjeringens arbeid er at myndighetsbehandlingen av tiltak i nettet må videreføres, som følge av kraftsystemets betydning som kritisk infrastruktur. For å sikre at kostnadene og påvirkningen på miljø ikke blir unødig stor, må utvikling og drift av nettet foregå på en strukturert måte, og her har myndighetene en sentral rolle. Samtidig pekte regjeringen på flere deler av konsesjonsprosessen som er for omfattende og tidkrevende, og der det var behov for forenklinger. Deler av prosessen medfører også at aktørene og involverte myndigheter bruker unødvendig mye tid og ressurser på å etterprøve elementer som har minimal betydning for en samfunnsøkonomisk rasjonell nettutvikling. Regjeringen foreslo dermed en rekke tiltak som skulle bidra til å redusere ledetiden for nettiltak. I tillegg skulle tiltakene bidra til å redusere nettselskapenes administrative kostnader forbundet med konsesjonsbehandlingen. Regjeringens proposisjon med de foreslåtte tiltakene ble godkjent i sin helhet i Riksdagen året etter, og endringene trådte i kraft 1. august 2021. De mest sentrale reguleringsendringene er oppsummert under.

3.7.1 Områdekonsesjon til og med regionalnett

Et av de innførte tiltakene, er at flere ledninger kan omfattes av områdekonsesjoner. Som beskrevet innledningsvis, har anlegg inntil 20 kV vært omfattet av områdekonsesjoner, mens «nettkonsesjon for ledning» har omfattet anlegg med høyere spenningsnivå. I henhold til reguleringsendringene, kan også regionalnetteiere søke områdekonsesjoner for sitt område. Ifølge Ei er høyeste tillatte spenningsnivå fremdeles under avklaring, men SOU 2019:30 peker på at områdekonsesjoner ikke bør inkludere regionalnettledninger på 132 kV.

Selv om tiltak som er omfattet av områdekonsesjoner slipper konsesjonsbehandling av Ei, kan slike tiltak fremdeles kreve at nettselskapet utreder miljøkonsekvensene og gjennomfører høringsprosesser. Dette kommer av at ellagen i Sverige er sidestilt med Miljøbalken, som regulerer behandlingen av miljøkonsekvenser av et tiltak. I tillegg kan tiltaket kreve andre tillatelser fra länsstyrelsen, berørte kommuner eller dispensasjon fra lover som regulerer natur- eller biomangfold, vern av naturreservater og så videre.

I praksis innebærer reguleringsendringen også en harmonisering av regelverket, ved at eksisterende områdekonsesjoner inntil nylig har hatt ulike vilkår når det gjelder høyeste tillatte spenningsnivå. Som beskrevet innledningsvis, gjelder områdekonsesjoner normalt opp til 20 kV, altså på distribusjonsnettnivå. Samtidig har noen nettselskap hatt områdekonsesjoner på 40-110 kV for kabelforbindelser. I Stockholm by har for eksempel nettselskapet Ellevio områdekonsesjon for jordkabel på 110 kV. At spenningsnivåene for områdekonsesjonene varierer, følger av at nettselskapet kan søke myndighetene om å øke høyeste tillatte spenningsnivå for områdekonsesjonen i et gitt område. Dette behandles i så fall på samme måte som en ny konsesjonssøknad.

3.7.2 Større handlingsrom for nettselskap til å endre tiltaket uten å søke ny konsesjon

Nettselskapet har også fått større handlingsrom til å justere løsningsvalget til et tiltak med konsesjon uten å måtte konsesjonsbehandle tiltaket på nytt. I hovedsak gis konsesjon basert på trasevalg og løsningsvalg, som gjør det mulig å gjøre enkelte endringer i tiltakets utforming. I tidligere praksis kunne selv små justeringer i et anlegg medføre at nettselskapet måtte søke ny konsesjon. Dette kunne for eksempel være justeringer som fremkommer i forbindelse med detaljprosjekteringen av anlegget, samt trasejusteringer på grunn av veiarbeid eller for å muliggjøre tilkobling av en ny transformatorstasjon. Som konsekvens kunne små justeringer medføre lange ledetider (SOU 2019:30). Reguleringsendringene gir nå nettselskapet større mulighet til å justere tiltaket uten å måtte søke ny konsesjon. Ved endringer i løsningsvalg skal nettselskapet sende en endringsmelding til myndighetene, der de dokumenterer justeringene og at følgende tre kriterier er oppfylt:

- Ledningens funksjon skal være uendret. Dette skal imidlertid ikke hindre endringer som følge av tilknytning av nye anlegg, f.eks. tilkobling av en transformatorstasjon.
- Alle berørte grunneiere skal være enige i endringen.
- Justeringen har ikke vesentlig miljøpåvirkning, alternativt at miljøkonsekvensene allerede er utredet og etterprøvd innen søknaden sendes inn til energimyndighetene.

I behandlingen av endringsmeldingen, skal myndighetene avgjøre om konsesjonen kan justeres uten at det krever ny konsesjonsbehandling. I tilfellene der endringene ikke faller innenfor de tre kriteriene, vil justeringer, som tidligere, kreve ny konsesjonsbehandling.

Nettselskap har i tillegg fått større handlingsrom til å søke konsesjon for flere tiltak samlet eller å dele opp en konsesjon, så lenge disse utgjør «en fornuftig enhet» (SOU 2019:30).

3.8 Sverige arbeider fremdeles med å optimalisere konsesjonsprosessene

Det er også flere pågående prosesser i Sverige som skal bidra til å gjøre det enklere å gjennomføre netttiltak. For det første utreder «Klimarättsutvalget» mulige justeringer i Miljøbalken. Miljøbalken, og dermed utvalgets arbeid, har et stort virkeområde, og arbeidet rundt mulige justeringer som kan påvirke nettutviklingen er i en svært tidlig fase. Problemstillinger som det er foreslått at utvalget skal se på under området «Underlättad utbyggnad av elnätet» er:

- Retningslinjer for teknikkvalg på de høyeste spenningsnivåene og
- Uklarheter mellom eller eventuelle motstridende lover som kan påvirke konsesjonsbehandlingen.

I tillegg pågår det arbeid knyttet til tillatelsen for «Ledningsrätt». Dette er som nevnt en form for ekspropriasjonstillatelse som gir nettselskapet en rett til å anlegge, drifte og vedlikeholde en ledning og tilhørende anlegg (stolper, transformatorer e.l.) i områder der nettselskapet ikke er grunneier (Ei, 2020). Denne prosessen inkluderer, naturlig nok, grunneiere og kommuner eller andre berørte parter, og utstedes av Lantmäterimyndigheten. Normalt har det vært stilt krav om at tiltaket skal være ferdig konsesjonsbehandlet hos Ei før tillatelsen om ledningsrätt kan behandles hos Lantmäterimyndigheten, selv om det har vært noe regional variasjon. Særlig i konfliktfylte saker har dette bidratt til betydelige forsinkelser før nettselskapet kan igangsette bygging. I Sverige ser man derfor nå på muligheten for om tillatelsen kan innhentes parallelt med andre deler av prosessen, for eksempel i forbindelse med Eis konsesjonsbehandling, eller om det kan gjøres andre justeringer som kan avhjelpe denne utfordringen.

4. Konsesjonsprosessen i Danmark

Energinet er systemansvarlig og har siden 2012 hatt ansvaret for drift, utvikling og eierskap for alle ledninger med spenningsnivå over 100 kV. Konsesjonsbehandlingen for Energinets netttiltak er delt mellom Energistyrelsen og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Alle større tiltak (> 220 kV og 15 km) krever i tillegg miljøkonsekvensutredning, mens dette vurderes fra sak til sak for øvrige tiltak >100 kV. Miljøkonsekvensutredningen behandles av Miljøstyrelsen og gjennomføres etter konsesjonsbehandlingen.

4.1 Overordnet formål og prosess

I Danmark legger «Lov om elforsyning» de overordnede rammene for innretningen og utviklingen av kraftsystemet. Kraftsystemet i Danmark skal ivareta hensynet til forsyningssikkerhet, samfunnsøkonomi, miljø og forbrukerbeskyttelse, jf. §1 i Lov om elforsyning. Alle nettselskap er pålagt å sikre en tilstrekkelig og effektiv transport av elektrisitet med tilhørende ytelser, jf. Lov om Elforsyning §20, herunder

- Vedlikeholde og utbygge kraftnettet i nødvendig omfang, samt
- Tilknytte leverandører og forbrukere til det kollektive kraftnettet.

Kraftsystemet i Danmark er delt inn i distribusjons- og transmisjonsnett. Energinet er systemansvarlig og har siden 2012 hatt ansvaret for drift, utvikling og eierskap for alle ledninger med spenningsnivå over 100 kV. Transmisjonsnettet omfatter spenningsnivåene 132 kV, 150 kV, 220 kV og 400 kV, mens distribusjonsnettet omfatter anlegg med spenningsnivå under 100 kV.

Energinet er regulert i egen lov («Lov om Energinet»), som blant annet stiller krav til effektiv drift og utbygging av transmisjonsnettet. Videre plikter Energinet å sikre åpen og lik adgang til nettet for alle brukere.⁷ Ved bygging av nytt transmisjonsnett eller ved vesentlige endringer i eksisterende nett, må Energinet dokumentere at det er et behov for tiltaket.⁸ Behov som kan begrunne et tiltak er forsynings- eller beredskapshensyn, markedshensyn eller tilknytning av ny produksjon. Visuelle hensyn kan også i særskilte tilfeller begrunne tiltak i Energinets eksisterende nett. I tillegg kan klima-, energi og forsyningsministeren pålegge Energinet å gjennomføre tiltak.⁹

4.2 Organisering

I Danmark er Energistyrelsen og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet behandlende myndighet for Energinets netttiltak. I saker som omfatter mindre investeringer (<150 MDKK) er det Energistyrelsen som mottar og behandler søknadene, mens ved større investeringer (>150 MDKK) er Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet behandlende myndighet. Begge instanser behøver tiltaket med hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet og andre hensyn som kan begrunne et tiltak¹⁰.

Nye nettanlegg med spenning over 100 kV kan i tillegg kreve en miljøkonsekvensutredning, som behandles av Miljøstyrelsen¹¹. For ledninger over 220 kV og 15 kilometer er det alltid et krav om miljøkonsekvensutredning, mens dette vurderes fra sak til sak for mindre tiltak over 100 kV. Både myndighetsbehandlingen og involveringsprosessen er mer omfattende i tilfeller der tiltaket krever en miljøkonsekvensutredning, blant annet i form av flere høringsprosesser.

For tiltak på lavere spenningsnivå gjelder områdekonsesjoner. Nye investeringer på lavere spenningsnivå blir saksbehandlet av Forsyningstilsynet i forbindelse med reguleringen av inntektsrammen, men ellers er ingen

⁷ jf. Lov om Energinet §2

⁸ jf. §4 i Lov om Energinet

⁹ jf. Lov om Energinet §4 stk. 6

¹⁰ Som beskrevet ovenfor kan dette være forsynings- eller beredskapshensyn, markedshensyn, tilknytning av ny produksjon eller pålegg fra klima-, energi og forsyningsministeren.

¹¹ Miljøstyrelsen administrerer lovgivningen knyttet til miljøbeskyttelse i Danmark, og er underlagt Miljøministeriet.

regulerende myndigheter involvert. Forsyningstilsynet er en tilsynsmyndighet i Danmark, som blant annet har ansvaret for oppfølgingen av nettselskapenes inntektsramme.

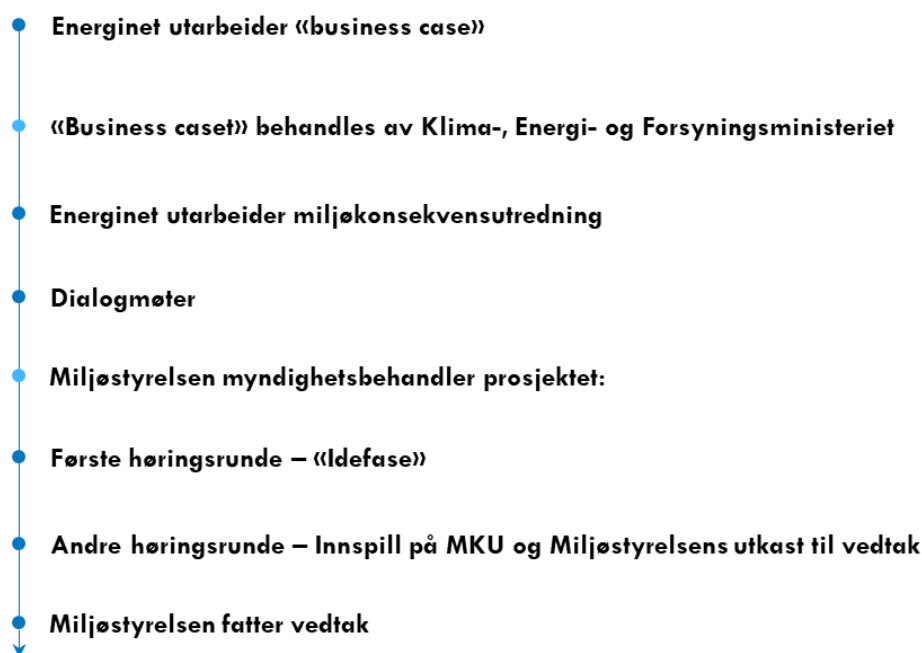
På samme måte som i Sverige og resten av Norden, har kundenes rett til markedsadgang vært et viktig prinsipp i det danske kraftmarkedet. Danmark er, som medlem i EU, omfattet av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/943 om det indre markedet for energi. Forordningen fastsetter hovedprinsippene for velfungerende og integrerte elektrisitetmarkeder som skal gi tilbydere og forbrukere ikke-diskriminerende markedsadgang. Nettselskapenes plikt til å tilknytte kjøpere av elektrisitet til overføringsnettet er også regulert i dansk lov, jf § 20 i elforsyningsloven. Dette må også sees i sammenheng med utforming av tariffer. Vilklårene for tilknytning blir mer og mer harmonisert i Europa.

4.3 Konesjonsprosessen er avhengig av tiltakets miljøpåvirkning

Ettersom utvikling og opprustning av nettet på lavere spenningsnivå innebærer liten grad av myndighetsinvolvering, er beskrivelsen under avgrenset til myndighetsbehandlingen av Energinets tiltak. Som beskrevet innledningsvis har Energinet ansvaret for drift, utvikling og eierskap for alle ledninger med spenningsnivå over 100 kV. Spenningsnivåene i Danmark innebærer at dette i praksis omfatter 132-400 kV.

I likhet med i Norge, er myndighetsbehandlingen mest omfattende for større kraftledningssaker. Figuren under viser prosessen for tiltak som krever miljøkonsekvensutredning, som er den mest omfattende konesjonsprosessen. De ulike fasene beskrives i mer detalj under figuren.

Figur 4-1 Faser og involvering for nettiltak som krever miljøkonsekvensutredning



Kilde: Energinet.dk

4.3.1 Relevant energimyndighet behandler «business case» (samfunnsøkonomisk analyse)

Når Energinet har identifisert et behov for tiltak i nettet, starter planleggingsprosessen med at Energinet utarbeider et «business case». Business case inneholder en samfunnsøkonomisk analyse som ligger til grunn for anbefalt konsept. Alle Energinets business cases benytter offentlig tilgjengelige analyseforutsetninger som utarbeides årlig av Energistyrelsen (Energinet, 2021).¹² Formålet er å sikre transparens rundt Energinets analyser. Business case er igjennom en intern godkjennelsesprosess før selskapet eventuelt går videre med planleggingen.

Deretter sender Energinet business case til behandling hos relevant energimyndighet. Energistyrelsen står for myndighetsbehandlingen av mindre tiltak (<150 MDKK), mens Klima-, Energi og Forsyningsministeriet har ansvaret for å behandle større tiltak. I myndighetsbehandlingen behovsprøver Energistyrelsen eller Klima-,

¹² Forutsetningene beskriver en sannsynlig utvikling frem til 2040 for delene av energisystemet som er relevant for Energinets virkeområde.

Energi- og Forsyningsministeriet tiltaket med hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet og andre hensyn som kan begrunne et tiltak, og fatter vedtak.

4.3.2 Miljøstyrelsen vurderer miljøkonsekvensene av tiltaket og gjennomfører offentlige høringer

I neste fase utredes tiltakets miljøkonsekvenser. For tiltak med spenningsnivå over 220 kV og 15 kilometer er det alltid krav om å utarbeide en miljøkonsekvensutredning, mens dette vurderes i sak til sak for mindre tiltak. Miljøstyrelsen er behandlende myndighet for miljøkonsekvensutredningen. I tillegg beslutter Miljøstyrelsen om prosjektets påvirkning på miljø bør utredes nærmere i saker som gjelder < 220 kV og 15 kilometer. Vurderingen gjøres ved å screene prosjektet i forhold til en rekke faste kriterier, blant annet prosjektets nærhet til vernede naturområder (Natura 2000-områder¹³), fredede byområder, støy, støv mv. Hvis Miljøstyrelsens vurdering er at tiltaket ikke krever en slik utredning, kan Energinet gå videre med planlegging og gjennomføring av tiltaket uten å utrede miljøkonsekvensene av tiltaket nærmere.

Hvis tiltaket utløser krav om miljøkonsekvensutredning, igangsetter Energinet arbeidet med å utrede tiltakets miljøpåvirkning nærmere. I forkant av myndighetsbehandlingen av miljøkonsekvensutredningen gjennomfører Energinet dialogmøter, der berørte parter kan gi innspill på Energinets forslag til trase. Antall dialogmøter avhenger av innkomne innspill og justeringer i trasevalg. Når denne fasen er ferdig, blir miljøkonsekvensutredningen sendt til behandling hos Miljøstyrelsen.

I forbindelse med myndighetsbehandlingen av miljøkonsekvensutredningen, gjennomføres det to høringsrunder. Første høringsrunde er en «idéfase», der Miljøstyrelsen gjennomfører en offentlig høringsrunde der alle kan gi innspill til Energinets prosjekt og hvilke forhold Energinet bør vurdere i miljøkonsekvensutredningen. Parallelt gjennomfører nettselskapet åpne folkemøter, der de orienterer om prosjektet. Andre høringsrunde er også en offentlig høringsrunde i regi av Miljøstyrelsen, der det offentlige og andre myndigheter kan gi innspill på miljøkonsekvensutredningen og Miljøstyrelsens utkast til vedtak. I likhet med i den første høringsrunden, gjennomfører Energinet åpne folkemøter parallelt med de offentlige høringsrundene. Deretter fatter Miljøstyrelsen vedtak, der de avgjør om og på hvilke vilkår prosjektet får tillatelse.

4.4 Berørte parter involveres ifm. miljøkonsekvensutredningen

I Danmark er hensynet til involvering av berørte parter og medvirkning formalisert ved at alle tiltak over 220 kV og 15 kilometer automatisk utløser en høringsprosess i forbindelse med miljøkonsekvensutredningen, og at behovet for å utrede tiltakets miljøpåvirkning med tilhørende høringsprosesser vurderes fra sak til sak for tiltak med lavere spenningsnivå. I vurderingen av om miljøpåvirkningen av tiltaket bør utredes nærmere, kan Miljøstyrelsen også gjennomføre en liten høringsrunde med kommuner og øvrige parter som blir berørt av tiltaket. Hvis Miljøstyrelsen fatter vedtak om at tiltaket ikke krever en miljøkonsekvensutredning, kan vedtaket påklages til Miljø- og Fødevareklagenevnet. Klageadgangen er begrenset til aktører med en rettslig interesse i sakens utfall, samt nasjonale foreninger eller organisasjoner som har som formål å beskytte natur og miljø eller ivareta vesentlige brukerinteresser innen arealbruk og som representerer minst 100 medlemmer (Miljøstyrelsen, 2021). Klagefristen er fire uker etter at vedtaket er offentliggjort.

Prosessbeskrivelsen i forrige kapittel viser at høringsprosessene først finner sted *etter* at tiltaket har fått konsesjon fra energimyndighetene. Som konsekvens har berørte parter liten mulighet til å påvirke *om* tiltaket skal gjennomføres, herunder Energinets konseptvalg. Derimot har de større påvirkningsmulighet på selve *utformingen* av tiltaket.

Involveringen av berørte parter begynner med at Energinet gjennomfører dialogmøter, som vist i figuren over. Her inviteres innbyggere som blir direkte berørt av tiltaket til å gi innspill til Energinets forslag til ledningstrase. Avhengig av innkomne innspill, justerer Energinet løsningsvalget en eller flere ganger, før de utarbeider et endelig trasevalg som de sender til behandling hos Miljøstyrelsen.

Deretter begynner den offentlige høringsfasen. Første høringsrunde er som nevnt en «idéfase», der Miljøstyrelsen inviterer alle som ønsker til å komme med ideer og innspill til Energinets prosjekt, samt hvilke virkninger for natur og miljø som bør utredes i miljøkonsekvensutredningen. Parallelt gjennomfører Energinet åpne informasjonsmøter i berørte kommuner e.l. Andre høringsrunde er også offentlig, der innbyggere og offentlige myndigheter har

¹³ Natura 2000-områder er et nettverk av beskyttede naturområder i EU. Områdene er utpekt med formål om å beskytte en rekke truede, sjeldne eller karakteristiske dyre- og plantearter og naturtyper, og innebærer bl.a. at myndigheter er underlagt særlige krav og betingelser ved avgjørelser eller vedtatte planer som kan påvirke områdene.

mulighet til å kommentere miljøkonsekvensutredningen og Miljøstyrelsens utkast til vedtak. Parallelt gjennomfører Energinet åpne informasjonsmøter.

Antall formelle høringsrunder og innholdet i disse er likt uavhengig av spenningsnivå, prosjektomfang e.l. Prosjekter med mer omfattende miljøkonsekvenser og mange berørte parter kan likevel gi en mer omfattende høringsprosess, for eksempel på grunn av at omfanget av innspill kan gi behov for større endringer i løsningsvalg og dermed flere dialog- eller informasjonsmøter både i forkant av at løsningsvalget sendes til behandling hos Miljøstyrelsen og i de to offentlige høringsrundene.

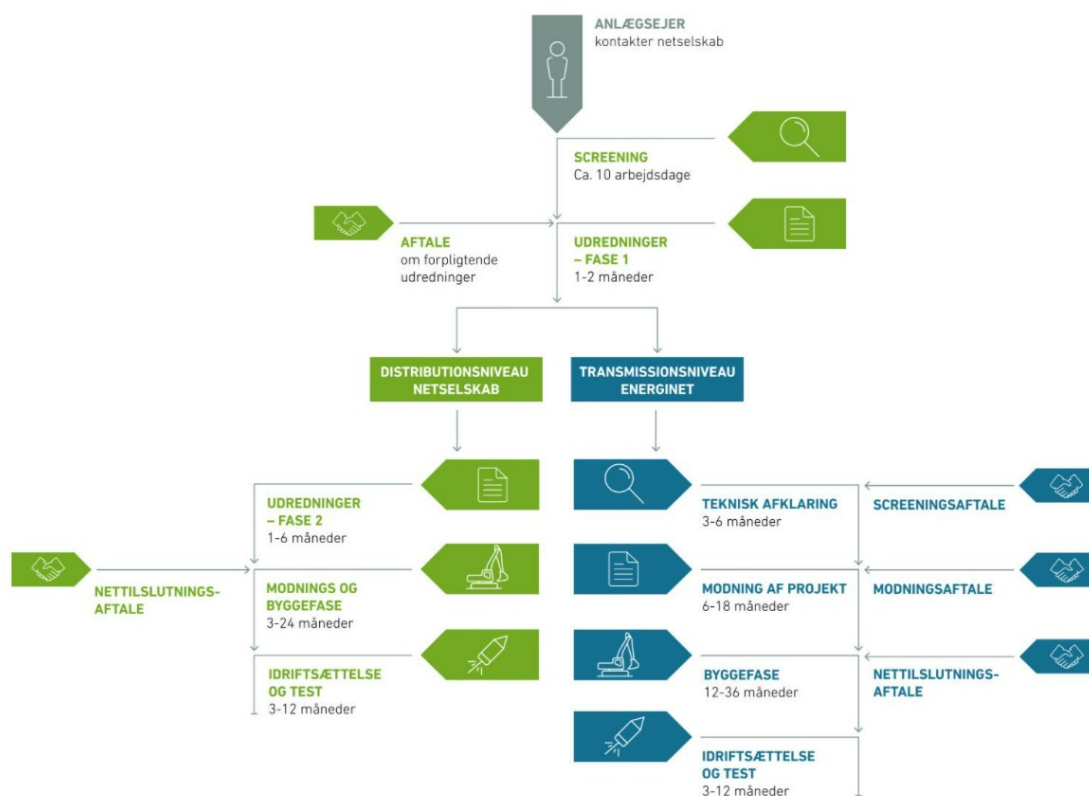
Etter at de offentlige høringsrundene er ferdigstilt og Miljøstyrelsen har fattet vedtak, ligger trasevalget fast med mindre vedtaket påklages. Klageadgangen er begrenset til aktører med en rettslig interesse i sakens utfall, samt nasjonale foreninger eller organisasjoner som har som formål å beskytte natur og miljø eller ivareta vesentlige brukerinteresser innen arealbruk og som har minst 100 medlemmer. Miljø- og fødevareklagenævnet er klageinstans.

Grunneiere involveres i den videre planleggingsprosessen, ved at Energinet først tar kontakt for å drøfte den endelige plasseringen av master eller kabler på grunneierens område, og for å drøfte en frivillig erstatningsavtale. Grunneiere blir deretter informert om arbeidet på eiendommen og adkomstveien før anleggsarbeidet starter (Energinet, 2022). Alle naboer som bor mindre enn 280 meter fra en ny luftledning blir også involvert av Energinet når trasevalget er fastsatt. I tillegg gir en eiendomsmegler et prisanslag på konsekvenser for markedsverdien av boligen som, sammen med avstanden til luftledningen, danner grunnlaget for erstatningsbeløpet (Energinet, 2022).

4.5 Danmark har generelt kortere ledetider

I Danmark tar det forholdsvis kort tid å planlegge og gjennomføre tiltak i nettet. Figuren under viser innholdet og veiledende prosestetider ved tilknytning av nytt forbruk eller produksjon som utløser netttiltak i distribusjonsnettet (venstre side) og transmisjonsnettet (høyre side). Første trinn er at nettselskapet gjør en mindre utredning av hvilket spenningsnivå forbruket eller produksjonen skal tilknyttes. Videre planlegging og gjennomføringstid avhenger av resultatet av denne innledende analysen.

Figur 4-2 Innhold og ledetid for netttiltak ved tilknytning av nytt forbruk/produksjon



Kilde: Kapacitetskort for elnettet (arccgis.com)

Hvis resultatet er at forbruks- eller produksjonspunktet skal tilknyttes distribusjonsnett, bruker distribusjonsnettselskapet 1-6 måneder på å gjennomføre utredninger etter at det er inngått en utredningsavtale. Deretter tar nærmere analyser og prosjektering, samt bygging, mellom tre måneder og to år. Til slutt tar idriftsettelse og test av anlegget 3-12 måneder. Den totale ledetiden for distribusjonstiltak er dermed mellom åtte måneder og drøyt fire år (vist i figuren under).

Hvis forbruket eller produksjonen skal tilknyttes transmisjonsnett, bruker Energinet 3-6 måneder på å blant annet avgjøre forventet tilknytningspunkt og hvor lang ledetid tiltaket er forventet å ha. Deretter begynner modningsfasen til prosjektet, der Energinet gjør nærmere prosjektering og tiltaket myndighetsbehandles. Energinet vil deretter igangsette bygging, som tar 1-3 år. Til slutt settes anlegg i drift, og Energinet gjennomfører eventuell testing av anlegget, som tar 3-12 måneder. Hele prosessen fra det oppstår et behov i nettet til anlegget er i drift tar dermed normalt 2-6 år.

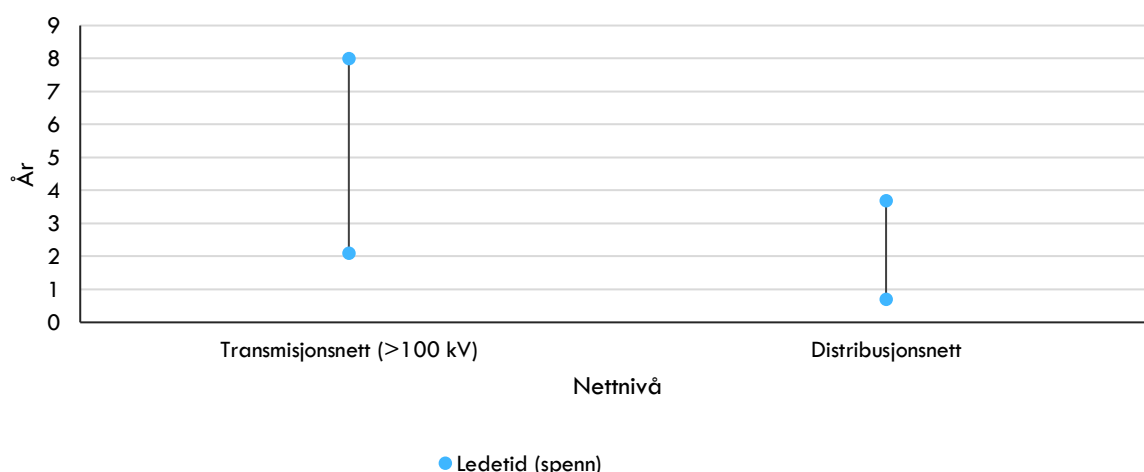
Merk imidlertid at spenningsnivåene på transmisjonsnettnivå i Danmark medfører at dette omfatter tiltak ned til 132 kV, som etter all sannsynlighet vil påvirke ledetidene. Politisk enighet om bruk av kabel fremfor luftledning og kablingsforholdene i Danmark medfører også utstrakt bruk av kabel. En gjennomgang av pågående anleggsprosjekter hos Energinet viser at transmisjonsnettstiltak på 400 kV utgjør 30 prosent av anleggsprosjektene (totalt seks prosjekter), mens de resterende prosjektene er kabelforbindelser på 130/150 kV. Den skisserte ledetiden for anleggsprosjektene på 400 kV er i hovedsak rundt seks år¹⁴, men et par prosjekter har skisserte ledetider opp mot åtte år.

Et eksempel er en ny 400 kV luftledning mellom Endrup-Idomlund, der Energinet igangsatte analysearbeidet i 2016 og prosjektet opprinnelig var planlagt i drift i 2022. Dette prosjektet ble først forsinket til 2023, på grunn av flere vedtak fra Miljø- og matklagenemnda som medførte krav om nærmere miljøundersøkelser. I forbindelse med en feltundersøkelse i 2021 ble det gjort flere funn av en svært sjelden blåskjell-art i en av elvene der det skal legges en ny jordkabel under elva (i Varde Å). Som konsekvens ble andre høringsrunde i forbindelse med miljøkonsekvensutredningen utsatt, som får konsekvenser for de påfølgende fasene i prosjektet. Forventet idriftsettelsestidspunkt er derfor forskjøvet til 2024, som vil gi en samlet ledetid på rundt åtte år.

For økt transformator kapasitet eller tilsvarende transmisjonsnettstiltak som ikke medfører utvidet stasjonsareal, er den totale ledetiden 1,5-2,5 år, mens ledetiden for transmisjonsnettstiltak som medfører utvidelse av stasjonsareal er 3-4,5 år (Kapacitetskort, 2021).

Figuren under oppsummerer ledetidene fra nettselskapet identifiserer et behov for tiltak i nettet til anlegget er i drift, fordelt etter transmisjonsnett og distribusjonsnett.

Figur 4-3 Ledetider for netttiltak i Danmark fra behov oppstår til tiltaket er i drift



Kilde: Energinet.dk og Kapacitetskort for elnettet (arcgis.com)

¹⁴ Med unntak av ett prosjekt er anleggsprosjektene 400 kV-luftledninger.

4.6 Finansiering og ressursbruk

I Danmark må Energinet i stor grad dekke kostnadene forbundet med myndighetsbehandlingen av tiltak i transmisjonsnettet. I henhold til Lov om Energinet, skal selskapet betale følgende kostnader forbundet med utvikling av nettet, jf. Lov om Energinet §4 d:

- Myndighetsbehandling og vurdering av Energinets plan for utvikling av transmisjonsnettet
- Myndighetsbehandling forbundet med nødvendige tillatelser for utbygging av transmisjonsnettet, §4 stk. 3
- Myndighetsbehandling forbundet med tillatelser etter §§4a og 4b, samt tilsyn
- Koordinering av tillatelser til Energinets infrastrukturprosjekter av felles interesse for den transeuropeiske energiinfrastruktur.

I tillegg kan klima-, energi og forsyningsministeren fastsette nærmere regler om betaling eller kostnadsdekning forbundet med myndighetsbehandling av Energinets plan for utvikling av transmisjonsnettet eller andre nødvendige tillatelser.

Tilsvarende bestemmelser gjelder for lavere spenningsnivå, ved at nettselskapet dekker kostnadene forbundet med Forsyningstilsynets arbeid med å fastsette inntektsrammen, øvrig tilsynsvirksomhet mv. Finansieringen betales på timesbasis og satsen skal være på et nivå som dekker lønnskostnader pluss et administrativt gebyr.

4.7 Ny prosess gir tidligere ekstern involvering i Energinets prosjekter

I 2020 ble det innført flere reguleringsendringer i Danmark, med formål om å harmonisere reguleringen i lys av det grønne skiftet. En vesentlig endring er at Energinets formålsbestemmelse ble endret, for å tydeliggjøre TSO-ens funksjon som tilrettelegger for det grønne skiftet. En annen vesentlig endring, er at det ble innført en ny prosess for Energinets investeringer. Den nye prosessen innebærer at den langsiktige nettutviklingsplanen i større grad enn tidligere har fokus på løpende interessentinvolvering og alternative løsningsvalg. Formålet er å gi større transparens rundt investeringsbehovet i transmisjonsnettet, løsningsvalg, samt tidligere ekstern involvering i Energinets investeringsbeslutninger. Den nye prosessen trer i kraft fra 2022, og første nettutviklingsplan under ny ordning skal etter planen bli offentliggjort sommeren 2022.

Den nye nettutviklingsplanen skal gi en samlet oversikt over utviklingsbehovet i transmisjonsnettet på kort og lang sikt, samt planlagte og mulige løsninger, og skal danne grunnlaget for Energinets utvikling av nettet. Planleggingen skal foregå etter fastlagte og offentlige dimensjoneringskriterier, der dimensjoneringskriteriene blant annet kan omfatte en avveining mellom samfunnsøkonomi, nivå av forsyningsikkerhet, forbrucsnivå i berørte forsyningsområder, landskapsmessige hensyn mv.¹⁵ Videre skal nettutviklingsplanen utarbeides med utgangspunkt i Energistyrelsens analyseforutsetninger, eventuelt supplert med sensitivitetsanalyser knyttet til større endringer i analyseforutsetningene eller grunnlaget for disse, slik som endringer i produksjon, forbruk, samt brensel- eller strømpriser. Nettutviklingsplanen skal som minimum gi en beskrivelse av planlagte prosjekter m.v. og hvilke av prosjektene som Energinet planlegger å konsesjonssøke på kort sikt. Vedlagt nettutviklingsplanen skal Energinet gi en oversikt over samtlige planlagte prosjekter med forventede byggetidspunkt. Videre skal Energinet utarbeide et tillegg til den langsiktige nettutviklingsplanen hvis det oppstår behov for å påbegynne eller konsesjonssøke prosjekter som ikke kommer frem av planen. Hvis Energinet utarbeider et tillegg til den langsiktige nettutviklingsplanen, skal dette offentliggjøres og oversendes til klima-, energi- og forsyningsministeren til orientering.

Under ny ordning skal som nevnt det offentlige involveres ved at Energinet skal gjennomføre en høringsprosess¹⁶. Høringsprosessen skal gjennomføres ved at Energinet sender et utkast til den langsiktige nettutviklingsplanen på høring via egne hjemmesider. Den første formelle høringsprosessen er planlagt gjennomført rundt mars 2022. Planen skal, som tidligere, bli offentliggjort og sendes til Klima-, Energi og Forsyningsministeriet til orientering. I nettutviklingsplanen skal Energinet redegjøre for hvilke hensyn som er tatt i forhold til innkomne høringsinnspill, samt offentliggjøre innkomne høringsinnspill og sende dem til orientering til klima-, energi- og forsyningsministeren sammen med den langsiktige nettutviklingsplanen. Videre skal Energinet løpende involvere interessenter som produsenter, distribusjonsselskaper og andre brukere av infrastrukturen ved utarbeidelse av planen. Energistyrelsen og Forsyningstilsynet skal ha mulighet til å delta som observatører i interessentinvolveringen. Energinet skal utarbeide et forslag til prosess for involveringen av interessenter. Denne skal drøftes med

¹⁵ Se Bekentgørelse om systemansvarlig virksomhed og anvendelse af eltransmissionsnettet m.v. §12-14

¹⁶ Se Bekentgørelse om systemansvarlig virksomhed og anvendelse af eltransmissionsnettet m.v. §13 stk. 3, §15 og §16.

Energistyrelsen, som kan stille krav til prosessen. I forbindelse med offentliggjøringen av planen, skal Energinet også rapportere om den gjennomførte interessentinvolveringen til Energistyrelsen.

Omsøkte løsningsvalg skal i tillegg komme frem av Energinets nettutviklingsplan, og denne skal i større grad enn tidligere beskrive alternative konsepter. I forbindelse med myndighetsbehandlingen av tiltaket gir nytt regelverk klima-, energi og forsyningsministeren adgang til å innhente uavhengig ekstern bistand til å behandle omsøkte prosjekter. Ministeren kan også stille vilkår for utbyggingen, herunder om innretning, forundersøkelser, rapportering, drift og eventuell sanering av eksisterende anlegg.

En annen vesentlig reguleringsendring, er at flere av Energinets prosjekter skal legges frem for et utvalg nedsatt av Folketinget før Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet fatter vedtak. Dette omfatter¹⁷:

- Prosjekter som omfatter utvekslingsforbindelser mellom land eller prisområder
- Anleggsprosjekter med forventede byggekostnader på minst én milliard danske kroner

Hvis Folketinget ikke kan tilslutte seg prosjektet, skal begrunnelsen bli videreformidlet til klima-, energi og forsyningsministeren.

Flere av reguleringsendringene beskrevet ovenfor vil medføre mer omfattende myndighetsbehandling og offentlig medvirkning i Energinets fremtidige nettprosjekter. Dette kan potensielt medføre noe forlengede ledetider for nettprosjekter i fremtiden, samtidig som det ikke er gitt at dette vil være tilfelle. For eksempel kan økt fokus på alternative konsepter og økt involvering av det offentlige i den langsiktige nettutviklingsplanen bidra til at fremtidige netttiltak i større grad enn tidligere er forankret når Energinet søker konsesjon for tiltaket. Dette kan igjen være konfliktdepende og bidra til en forenklet konsesjonsbehandlingsprosess.

¹⁷ Se Bekentgørelse om systemansvarlig virksomhet og anvendelse af eltransmissionsnettet m.v. §21

5. Konsesjonsprosessen i Finland

I Finland er alle nettanlegg over 110 kV konsesjonspliktige. Alle konsesjonssøknader behandles av the Energy Authority of Finland, og disse behovsprøver tiltaket fra et forsyningsperspektiv. I tillegg krever nye nettanlegg tillatelser fra flere andre myndigheter. Blant annet krever alle større nettanlegg (>220 kV og 15 kilometer) en miljøkonsekvensutredning, som behandles av en regional myndighet.

5.1 Overordnet formål, prosess og organisering

I Finland er alle nettanlegg over 110 kV konsesjonspliktige. Nettutviklingen på lavere spenningsnivå reguleres gjennom områdekonsesjoner, der distribusjonsnettselskapet har enerett til å utvikle nettet innenfor et geografisk avgrenset område. Formålet med konsesjonsprosessen er å behovsprøve anlegget fra et forsyningsikkerhetsperspektiv og slik unngå ineffektiv nettutvikling. Sistnevnte kan for eksempel være å sikre at det ikke bygges parallelle nett. Konsesjonen utstedes av Finlands energimyndighet (the Energy Authority) i form av en prosjekttillatelse. Unntaket er utenlandsforbindelser, som behandles av the Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland. I tillegg krever nettanlegg tillatelser fra flere øvrige myndigheter. Blant annet krever alle nye nettanlegg >220 kV og 15 kilometer en miljøkonsekvensutredning, som behandles av en regional myndighet (en såkalt «NTM-central¹⁸⁾»).

Strømnettet i Finland består av transmisjonsnett, regionalnett og distribusjonsnett. Fingrid er systemoperatør for *transmisjonsnettet*, som omfatter spenningsnivåene 110-400 kV. I tillegg har Fingrid ansvaret for drift og utvikling av transmisjonsnettet som består av HVDC-kabler på 400-500 kV (Fingrid, 2021). *Regionalnettet* er i hovedsak 110 kV, mens *distribusjonsnettet* omfatter anlegg med spenningsnivå inntil 110 kV.

På samme måte som i resten av Norden har kundenes rett til markedsadgang vært et viktig prinsipp i det finske kraftmarkedet. Finland er, som medlem i EU, omfattet av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/943 om det indre markedet for energi. Forordningen fastsetter hovedprinsippene for velfungerende og integrerte elektrisitetmarkeder som skal gi tilbydere og forbrukere ikke-diskriminerende markedsadgang. Dette må også sees i sammenheng med utforming av tariffen. Finland har også en tilknytningsplikt som sier at nettselskapene på forespørsel og mot en rimelig avgift skal koble til abonnenter som oppfyller de tekniske kravene til nettet. Vilkårene for å koble seg til og de tekniske kravene skal være transparente, objektive og ikke-diskriminerende, samt ta hensyn til driftssikkerheten og effektiviteten til strømnettet.

5.2 Konsesjonsprosessen steg for steg

Figuren under viser fasene og involverte myndigheter for nye transmisjonsnettlinjer. Prosessen for nye ledninger med lavere spenningsnivå er i stor grad identisk, med unntak av at behovet for å gjennomføre en miljøkonsekvensutredning vurderes fra sak til sak.

¹⁸ NTM-central står for Närings, trafik och miljöcentralen, og disse har ansvaret for å fremme den regionale utviklingen i Finland gjennom å ivareta statsforvaltningens virksomhets- og utviklingsoppgaver i regionene innenfor områdene næring, arbeidskraft, kompetanse, trafikk, infrastruktur, samt miljø- og naturressurser (Närings-, trafik- og miljöcentralen, 2021).

Figur 5-1 Konesjonsprosessen ved planlegging og bygging av nytt transmisjonsnett



Kilde: Fingrid (2020)

Første steg er at nettselskapet gjør innledende prosjektering av mulige tiltak som kan løse kapasitetsbehovet i nettet. I denne fasen utreder nettselskapet blant annet alternative ledningstraseer. I tillegg krever alle tiltak med vesentlige miljøpåvirkninger en miljøkonsekvensutredning (en såkalt Environmental Impact Assessment), som i så fall også gjennomføres i denne fasen. Miljøkonsekvensutredninger er som nevnt et krav for alle nye ledninger med spenningsnivå over 220 kV og som er lengre enn 15 kilometer. For tiltak med lavere spenningsnivå vurderes behovet for miljøkonsekvensutredningen fra sak til sak. Formålet er å belyse påvirkningen på miljø i en tidlig fase av prosjekteringen. Miljøkonsekvensutredningen behandles av en regional miljømyndighet (en såkalt NTM-central), og en godkjent miljøkonsekvensutredning er nødvendig for at nettselskapet skal kunne gå videre med planleggingen. Miljøkonsekvensutredningen består av to faser:

1. Utredningsprogram
2. Konsekvensutredning

Første fase er at tiltakshaver utarbeider et utredningsprogram. Denne viser blant annet alternative traseer og redegjør for hvordan miljøkonsekvensene skal utredes. Deretter sender nettselskapet utredningsprogrammet til behandling hos en regional statlig myndighet (en såkalt «NTM-central»). NTM-centralen fungerer som kontaktsmyndighet og offentliggjør at utredningsprogrammet er tilgjengelig på nettsidene til kommunene som er berørt av tiltaket. I denne fasen gjennomfører tiltakshaver også offentlige høringer for grunneiere og andre interessenter. Når disse prosessene er ferdig, gir NTM-centralen en uttalelse basert på innkomne innspill, som ligger til grunn for utredningsprogrammet.

Deretter begynner nettselskapet arbeidet med selve miljøkonsekvensutredningen. Her utredes blant annet tiltakets landskapsmessige konsekvenser, konsekvenser for biomangfold, jordvern, vassdrag og kulturminner. Resultatet fra utredningsarbeidet oppsummeres i en sluttrapport, som blant annet inneholder en sammenligning av alternative traseer. Samtidig som nettselskapet utreder miljøkonsekvensene av tiltaket, har interessenter mulighet til å gi innspill, og det kan gjennomføres offentlige høringer. NTM-centralen sammenstiller alle innkomne innspill og uttalelser fra øvrige myndigheter før de fatter vedtak, som er basert på høringsinnspillene, miljøkonsekvensutredningen og egne vurderinger. Vedtaket fra NTM-centralen beslutter hvilken ledningstrase som skal utredes.

I neste fase igangsetter nettselskapet mer detaljert prosjektering og beslutter endelig ledningstrase. Deretter følger en fase med mer generell planlegging, som blant annet inneholder feltundersøkelser og/eller befarung. For å kunne gjennomføre feltundersøkelser, er nettselskapet pliktig å innhente en undersøkelsestillatelse, som utstedes av National Land Survey of Finland. Parallelt detaljprosjekterer nettselskapet ledningstraseen, der nettselskapet blant annet vurderer endelig stolpeplassering og konstruksjon. Hos Fingrid fattes også investeringsbeslutningen i denne fasen.

Deretter søker nettselskapet prosjekttillatelse hos the Energy Authority of Finland. Som beskrevet ovenfor, vurderer the Energy Authority of Finland om forsyningsikkerhetshensyn gir behov for å gjennomføre tiltaket. For tiltak som utløser krav til miljøkonsekvensutredning, må imidlertid også denne være vedlagt søknaden. I tillegg må søknaden inneholde følgende informasjon (Energiavirasto, 2021):

- Informasjon om tiltakshaver
- Beskrivelse av anleggets viktigste tekniske egenskaper, kart over ledningstrasé/anleggsplassing, kostnadskalkyle og fremdriftsplan
- Utredning som redegjør for hvorfor forsyningsikkerhetshensyn gir behov for tiltaket
- Tiltakets miljøkonsekvensutredning

- Godkjenning fra andre nettselskap som berøres av tiltaket (fra nettselskap som eier anlegg som ledningen eller stasjonen skal knyttes til og berørte distribusjonsnettere)
- Eventuell annen relevant informasjon som er nødvendig for å behandle tiltaket.

Prosjekttilatelsen er gyldig i fem år og er nødvendig for at nettselskapet kan igangsette bygging. Hvis nettanlegget ikke er satt i drift innen utløpet av tillatelsen, må tiltakshaver søke ny prosjekttilatelse. I følge the Energy Authority of Finland står nettselskapet imidlertid fritt til å justere ledningstraseen selv etter at energimyndigheten har gitt prosjekttilatelse. Etter at prosjekttilatelsen er gitt, kan nettselskapet igangsette bygging. Hvis ledningen innebærer ekspropriasjon, kreves en ekspropriasjonstillatelse. Denne gis av regjeringen eller the National Land Survey of Finland¹⁹.

5.3 Involvering av berørte parter

Prosessbeskrivelsen ovenfor viser at høringsprosessen i Finland gjennomføres i forbindelse med miljøkonsekvensutredningen av tiltaket. Hensikten er å sikre at påvirkningen på miljø belyses i en tidlig fase av prosjekteringen. Berørte parter har dermed mulighet til å påvirke både hvilke traseer nettselskapet skal vurdere i miljøkonsekvensutredningen, og hvilke miljøkonsekvenser som det er viktig at nettselskapet belyser i miljøkonsekvensutredningen i forbindelse med fastsettelse av utredningsprogrammet. Deretter har interessenter mulighet til å gi innspill på selve miljøkonsekvensutredningen, som igjen legger føringer for hvilken ledningstrase som utredes nærmere. Som beskrevet ovenfor, har interessenter mulighet til å gi løpende innspill i denne fasen. NTM-centralen gjør deretter en samlet vurdering av nettselskapets utredning og innkomne innspill, og fatter vedtak basert på denne informasjonen og selvstendige vurderinger. Godkjenning av NTM-centralen er en forutsetning for at nettselskapet kan gå videre med planlegging.

Etter at disse prosessene er gjennomført, har berørte parter liten påvirkningsmulighet, ettersom påfølgende myndighetsprosesser ikke har høringsprosesser. Høringsinnspillene og miljøkonsekvensutredningen er imidlertid vedlagt konsesjonssøknaden som sendes til energimyndighetene ved The Energy Authority of Finland, men det stilles ikke krav til at the Energy Authority of Finland skal gjøre en selvstendig vurdering av dette (se avsnitt 5.6).

Utover høringsprosessene i forbindelse med miljøkonsekvensutredningen, blir grunneiere som er direkte berørt av et tiltak involvert i forbindelse med ekspropriasjonstillatelsen, som nettselskapet innhenter etter at saken er behandlet hos the Energy Authority of Finland.

5.4 Tidslinje og ledetid

Totalt tar det 5-8 år å bygge nye transmisjonsnettforbindelser. Av dette tar arbeidet med og behandlingen av miljøkonsekvensutredningen rundt 2 år. Behandlingstiden hos the Energy Authority of Finland, som utsteder prosjekttilatelsen, er svært kort og tar kun én måned. Ifølge the Energy Authority er det 1-2 saksbehandlere som behandler alle innkomne søknader i tillegg til andre oppgaver. Årlig mottar the Energy Authority rundt 30-40 søknader. Ressursbruken hos nettmyndigheten er dermed svært lav, som har sammenheng med at disse kun vurderer behovet for ledningen fra et forsyningssikkerhetsperspektiv.

5.5 Finansiering og ressursbruk

I Finland er prosjekttilatelsen underlagt et gebyr. Per 2021 er dette 4 000 euro for nye kraftlinjer under 400 kV, og 6 000 euro for kraftlinjer for kraftlinjer på 400 kV eller høyere.

Ettersom energimyndighetene i Finland kun behovsprøver tiltaket fra et forsyningssikkerhetsperspektiv, er deres ressursbruk svært begrenset. The Energy Authority har en «kundetilfredshetsgaranti» som gir en frist på to måneders behandlingstid for prosjekttilatelsen, men i 2021 var saksbehandlingstiden kun én måned.

Nettselskapet kan sende inn søknaden om prosjekttilatelse digitalt til the Energy Authority, og prosjekttilatelsen utstedes også digitalt med digital signering. I 2021 tok the Energy Authority også i bruk en ny digital plattform, som kan brukes for å søke konsesjon eller endre konsesjonssøknaden for nettanlegg som er tilkoblet produksjonsanlegg. Denne tjenesten er en sentralisert plattform som gir nettselskapet mulighet til å søke ulike tillatelser fra flere ulike myndigheter samtidig, fremfor å måtte sende inn separate søknader.

¹⁹ The National Land Survey of Finland er en offentlig instans som har ansvaret for bl.a. offentlige registre med oversikt over grunneierrettigheter, ekspropriasjon eller overdragelse av grunneierrettigheter gjennom minnelige avtaler.

5.6 Konesjonsprosessen ble endret i 2017

Konesjonsprosessen ble sist endret i 2017, da kravet til at prosjekttillatelsen også skulle inneholde en vurdering av tiltakets miljøkonsekvenser ble fjernet. Inntil da var the Energy Authority of Finland pålagt å belyse hvordan miljøkonsekvensutredningen var hensyntatt i sin prosjekttillatelse. Dette kravet ble fjernet, ettersom beslutningsgrunnlaget ikke spesifiserer ledningstraseen. Prosjekttillatelsen har dermed ikke mulighet til å legge føringer for miljøkonsekvensene av tiltaket, utover det som gjøres allerede i behandlingen av selve miljøkonsekvensutredningen.

6. Konsesjonsprosessen i Storbritannia

I Storbritannia er det stor variasjon i både saksgangen og kravene i myndighetsbehandlingen av nye nettanlegg, avhengig av tiltakets art. Alle større nettanlegg (>132 kV & 2 km) blir definert som «National Significant Infrastructure» og er regulert av the Planning Act 2008. Dette er den mest omfattende konsesjonsprosessen, og the Planning Inspectorate er behandlende myndighet.

6.1 Overordnet formål, prosess og organisering

Nettet i Storbritannia er delt inn i transmisjon-, regional- og distribusjonsnett. *Transmisjonsnettet* omfatter spenningsnivåene 400 kV og 275 kV. The National Grid er eier av og ansvarlig for utvikling og drift av transmisjonsnettet i England og Wales, mens eierskapet for transmisjonsnettet i Skottland er delt mellom SSE Networks og SP Energy Networks. The National Grid er systemoperatør for transmisjonsnettet i hele Storbritannia. Regionalnettet omfatter spenningsnivåene 55-132 kV eller lavere, mens distribusjonsnettet omfatter nett inntil 33 kV.

I Storbritannia er det stor variasjon i både saksgangen og kravene i myndighetsbehandlingen av nye nettanlegg, avhengig av tiltakets art. For nye forbindelser går det likevel et vesensskille ved 132 kV. Alle forbindelser med spenningsnivå over 132 kV og ledningslengde over to kilometer defineres som «National Significant Infrastructure», og er regulert av the Planning Act 2008. Retningslinjene for planlegging og myndighetsbehandling for tiltak som faller inn under the Planning Act fremgår av «Overarching National Policy Statement for Energy» (EN-1) og «the National Policy Statement for Electricity Networks Infrastructure» (EN-5). EN-1 beskriver de overordnede retningslinjene og gjelder for alle typer infrastrukturprosjekter som faller inn under the Planning Act, mens EN-5 kun gjelder for nettiltak. De involverte aktørene i prosessen beskrives nærmere i delkapittel 6.2.

Dette er den mest omfattende konsesjonsprosessen, og the Planning Inspectorate er behandlende myndighet. Ny nettinfrastruktur, som transformatorstasjoner e.l. som bygges i forbindelse med denne typen tiltak faller også automatisk inn under the Planning Act (Department of Energy and Climate Change, 2011). I tillegg til el-infrastruktur, omfattes større infrastrukturprosjekter innen transport, vann og avløp, kraftproduksjon og gassrør av samme konsesjonsprosess. Disse sakene behandles også av the Planning Inspectorate, men komiteen består av oppnevnte fagpersoner innen de respektive områdene.

Luftledninger med spenningsnivå under 132 kV eller ledningslengde under to kilometer er regulert av the Electricity Act seksjon 37, og behandles av the Secretary of State. Nettselskapene står fritt til å bygge ut nettet i sine områder ved de laveste spenningsnivåene. Det er imidlertid ulike terskler for hvilke tiltak dette omfatter, avhengig av geografisk plassering, ledningslengde, installert transformertype, spenningsnivå mv.

Selv om ikke UK lenger er en del av EU, er det all grunn til å tro at aktørenes rett til markedsadgang står sterkt. Alle europeiske land praktiserer en rett til nettilknytning, men betingelsene for nettilknytning, og spesielt prinsippene for betaling vil variere mellom land. Noen har utstrakt bruk av anleggsbidrag, andre ikke. Også når det gjelder tariffer for bruken av nett vil praksisen variere. Nettselskapene har en plikt å tilby kunder en minimumsløsning for å koble seg til. Nettselskapet kan velge en dyrere løsning hvis de ønsker, men kunden skal kun betale minimum av det som er nødvendig for å knyttes til. Kunden kan også etterspørre en mer ressurskrevende tilknytning, men da må de dekke denne ekstrakostnaden (Ofgem, 2019).

6.2 Innholdet i konsesjonsprosessen

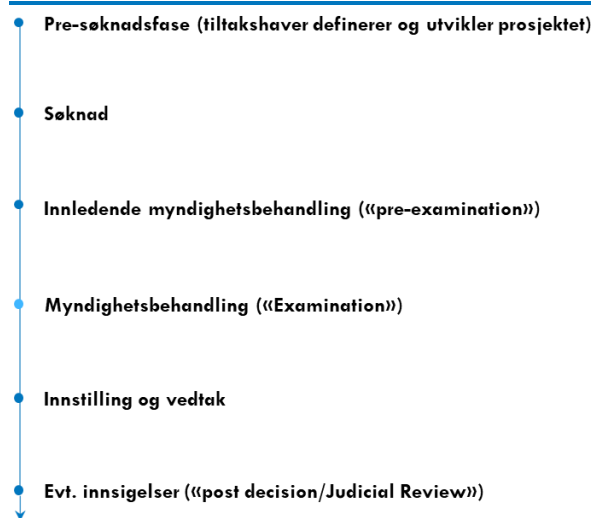
Innretningen av konsesjonsprosessen i Storbritannia innebærer en differensiering av prosessen avhengig av det nye anleggets størrelse og antatte konsekvenser for omgivelsene. Konsesjonsprosessen er mest omfattende for tiltak som er vurdert å være av nasjonal betydning og som faller inn under the Planning Act 2008.

6.2.1 Konsesjonsprosessen for tiltak under the Planning Act

Konsesjonsprosessen for nytt overføringsnett som faller inn under the Planning Act består av seks faser, som er vist i figuren under. Konsesjonsprosessen starter med en pre-søknadsfase, der tiltakshaver definerer og utvikler prosjektet. I denne fasen stilles det krav til involvering av relevante statlige og lokale myndigheter, samt berørte interessenter (lokal miljø, grunneiere mv.). Tidsbruken i denne fasen varierer, avhengig av tiltakets skala og

kompleksitet. Tiltakshaver er pålagt å oppsummere innkomne innspill fra denne fasen i en «Consultation Report», som skal legges ved søknaden til the Planning Inspectorate i neste fase. I rapporten må tiltakshaver redegjøre for hvordan innkomne innspill er hensyntatt i utformingen av tiltaket (The Planning Inspectorate, 2021).

Figur 6-1 Oversikt over konsesjonsprosessen for tiltak som faller inn under «The Planning Act 2008»



Kilde: The Planning Inspectorate

Når pre-søknadsfasen er ferdigstilt, kan tiltakshaver sende inn søknaden og «the Consultation Report» til The Planning Inspectorate. Disse har inntil 28 dager på å fatte vedtak som avgjør om tiltaket faller inn under the Planning Act 2008, om søknaden er komplett og om det er en tilfredsstillende standard på søknaden. Ved avslag har tiltakshaver seks uker på å endre søknaden og sende den inn på nytt. Hvis søknaden er vurdert å være komplett og klar til behandling, offentliggjør the Planning Inspectorate alle søknadsdokumenter og prosessen går videre.

I neste fase begynner selve myndighetsbehandlingen av tiltaket, som består av en innledende fase og en utredningsfase før the Planning Inspectorate gir sin innstilling og fatter vedtak. I den innledende myndighetsbehandlingen, såkalt «pre-examination», publiserer tiltakshaver at søknaden er til behandling hos the Planning Inspectorate på egne nettsider eller lignende, samt beskriver hvordan og når man kan melde interesse for å bli involvert i videre prosess. For å melde seg som interessent, må enkeltpersonen eller aktøren sende et skriftlig sammendrag der de redegjør for sitt syn på tiltaket. Fristen for å melde interesse er inntil 28 dager fra tiltakshaver har publisert at søknaden er til behandling hos the Planning Inspectorate. Parallelt oppnevnes en offentlig komité som skal gjennomføre myndighetsbehandlingen av tiltaket. The Planning Inspectorate har totalt over 600 ansatte, som består av en kombinasjon av ulønnede og lønnede fagpersoner («ringevikarer») og rundt 50 administrativt ansatte. Komiteen oppnevnes fra denne gruppen av ansatte. I tillegg gjennomføres det et innledende møte, der prosessuelle spørsmål og datoer i videre prosess fastsettes. Møtet er åpent for alle som har meldt seg som interessenter. Gjennomføringstiden til den innledende myndighetsbehandlingen kan variere, men normalt går det om lag tre måneder.

Deretter begynner selve myndighetsbehandlingen, der the Planning Inspectorate behøvsprøver tiltaket. I myndighetsbehandlingen vurderes nytte og kostnader forbundet ved tiltaket, og i hvilken grad tiltakshaver har vist at det anbefalte tiltaket representerer en effektiv og økonomisk løsning som tar hensyn til påvirkningen på miljø og andre samfunnsinteresser. Parallelt kan interessenter sende inn mer utdypende informasjon om deres vurderinger av tiltaket og utformingen skriftlig. Myndighetsbehandlingen er i hovedsak basert på skriftlig dokumentasjon fra tiltakshaver og interessenter, men det kan også gjennomføres høringer i denne fasen. The Planning Inspectorate har seks måneder på å gjennomføre myndighetsbehandlingen.

Etter at utredningsfasen er gjennomført, har the Planning Inspectorate tre måneder på å utarbeide en innstilling som de sender til statsråden i the Department for Business, Energy and Industrial Strategy. Statsråden har deretter tre måneder på å fatte vedtak.

Tabellen under viser antall innkomne søknader som ble tatt til behandling hos the Planning Inspectorate i tidsperioden 2012-2021, og antall innstillinger/ferdigbehandlede søknader fordelt etter energiprojekter og

totalt. Tabellen viser at energiprojekter utgjorde majoriteten av sakene som ble tatt til behandling og av innstillingene i mer eller mindre hele tidsperioden. Merk imidlertid at energikategorien også omfatter ny kraftproduksjon, slik som havvindproduksjon.

Tabell 1 Antall innkomne søknader tatt til behandling og antall innstillinger/ferdigbehandlede søknader for energi og totalt (alle tiltak under the Planning Act).

Tidsperiode	Energi: Antall innkomne søknader tatt til behandling	Totalt: Antall innkomne søknader tatt til behandling	Energi: Antall innstillinger/ferdigbehandlede søknader	Totalt: Antall innstillinger/ferdigbehandlede søknader
2012/13	8	13	6	9
2013/14	12	18	5	10
2014/15	13	19	12	19
2015/16	8	8	10	15
2016/17	1	3	10	12
2017/18	3	5	1	3
2018/19	12	23	3	5
2019/20	8	14	10	20
2020/21 ^P	4	9	5	10

Kilde: gov.uk (2022)

Vedtaket fra the Planning Inspectorate kan overprøves i High Court, som er Storbritannias høyeste førsteinstansdomstol for sivile saker inntil seks uker etter at vedtaket er fattet. Denne fasen omtales som «Judicial Review».

6.3 Involvering av berørte parter

Prosessbeskrivelsen ovenfor viser at berørte parter involveres på flere ulike måter i planleggingen og myndighetsbehandlingen av nye nettanlegg. Første involveringsrunde er i pre-søknadsfasen, der det stilles krav til involvering av relevante statlige og lokale myndigheter, samt berørte interessenter (lokalmiljø, grunneiere mv.). At det i tillegg stilles krav til tiltakshaver må oppsummere alle innkomne innspill og hvordan innspillene er hensyntatt i utformingen av det omsøkte løsningsvalget og legge dette ved søknaden til the Planning Inspectorate, gir nettselskapet incentiver til å gjøre en nøye vurdering av alle innspill som kommer inn i denne fasen. Dette betyr imidlertid ikke at nettselskapet må ta hensyn til alle innspill fra berørte parter i utformingen av tiltaket, men kravet gir nettselskapet sterke incentiver til å finne løsninger som i størst mulig grad ivaretar behovene til berørte parter før den offisielle konsesjonsbehandlingen av tiltaket påbegynnes.

I tillegg involveres parter som berøres av et tiltak i selve myndighetsbehandlingen. Alle kan melde seg som interessenter, men en forutsetning for å bli involvert i myndighetsbehandlingen av et tiltak, er at dette gjøres innen utløpet av den fastsatte fristen på 28 dager. Denne fristen innebærer at interessenter som ønsker å påvirke utformingen av et tiltak, må bidra inn i prosessen fra en tidlig fase. Som beskrevet ovenfor består høringsprosessen av både skriftlige innspill og høringer, som inngår i beslutningsgrunnlaget til behandlende myndighet.

6.4 Tidslinje og ledetid

Beskrivelsen av konsesjonsprosessen i 6.2.1 viser at alle delene av konsesjonsprosessen for tiltak under the Planning Act har fastsatte tidsfrister. Dette gir forutsigbarhet i planleggingen for både tiltakshaver, behandlende myndighet og berørte parter. Tidsbruken i pre-søknadsfasen varierer, avhengig av tiltakets skala og kompleksitet. De øvrige fasene i myndighetsbehandlingen tar drøyt ett år, og består som nevnt av:

- **Screening av søknad:** 28 dager.

- **Innledende myndighetsbehandling («Pre-examination»):** Gjennomføringstiden kan variere, men er normalt rundt tre måneder fra tidspunktet der tiltakshaver offentliggjør at søknaden er til behandling hos the Planning Inspectorate.
- **Behovsprøving av tiltaket («Examination»):** 6 måneder.
- **Innstilling:** 3 måneder.
- **Vedtak fra Statsråden:** 3 måneder.

I tillegg kommer tidsbruk forbundet med en eventuell rettsprosess. Den totale ledetiden for tiltak under the Planning Act er normalt rundt fire år hvis prosessen går uten større innsigelser. I komplekse saker kan prosessen ta betydelig lenger tid.

6.5 Finansiering og ressursbruk

Alle tiltak som behandles under the Planning Act 2008 er underlagt gebyrer. Disse betales på ulike tidspunkt i saksprosessen, og gjeldende gebyrer per 2022 er oppsummert i tabellen under (The Planning Inspectorate, 2022). I tillegg kan tiltakshaver måtte dekke kostnadene for lokaler e.l. for gjennomføring av høringer.

Tabell 2 Gebyrer forbundet med the Planning Inspectorate sin konsesjonsbehandling

	Beskrivelse	Gebyr
Innsending av søknad	<ul style="list-style-type: none"> • Fast gebyr for screening av søknaden 	£7,263
Innledende myndighetsbehandling	<ul style="list-style-type: none"> • Fast gebyr for utført arbeid ifm. pre-examination av søknaden. • Sats er avhengig av antall saksbehandlere. 	£21,022- £69,531
Myndighetsbehandling (inkl. innstilling og vedtak)	<ul style="list-style-type: none"> • Variabelt gebyr avhengig av omfanget av myndighetsbehandlingen. • Sats er avhengig av antall saksbehandlere. 	£1,989-£6,598 per arbeidsdag

Kilde: The Planning Inspectorate

6.6 Pågående prosesser knyttet til konsesjonsprosessen

I Storbritannia pågår en større revideringsprosess av konsesjonsprosessen under the Planning Act. Formålet er å sikre at myndighetsbehandlingen av store nettanlegg reflekterer dagens energipolitikk i Storbritannia, og at myndighetsbehandlingen legger til rette for at nettutviklingen har tilstrekkelig tempo for å nå målsettingene. Bakgrunnen for revideringsprosessen er «The Energy White Paper Powering our Net Zero Future», som ble utgitt i 2020, der britiske myndigheter presenterer en operasjonell strategi og målsettinger for hvordan målet om netto nullutslipp i 2050 kan nås. Her peker myndighetene blant annet på at overgangen til nullutslippssamfunnet vil kreve en betydelig opprusting av kraftsystemet.

Revideringsprosessen er i en tidlig fase, der første offentlige innspillfase ble avsluttet i slutten av november. Den første offisielle høringsrunden skal gjennomføres våren 2022. Foreslåtte endringer er blant annet:

- Nye retningslinjer om hvilke hensyn tiltakshaver skal ivareta i prosjekteringen, og hvordan disse skal inkluderes. Blant annet er det foreslått mer detaljerte retningslinjer for hvordan nettselskapet skal inkludere miljøhensyn i søknaden.
- Presisering av hvordan grunneiere skal håndteres, i form av at netteier oppfordres til å skaffe permanente grunneierrettigheter der det er mulig.
- Nye retningslinjer for kabling versus luftledning, i form av at nye forbindelser som hovedregel skal kables i nasjonalparker eller tilsvarende naturområder. Unntaket er hvis dette ikke er teknisk mulig eller skaden for terrenget veier tyngre enn de visuelle konsekvensene ved bruk av luftledning.
- Nye retningslinjer som skal bidra til økt koordinering ved bygging av nettanlegg til havs og på land (i hovedsak i forbindelse med bygging av havvindanlegg).

7. Sammenligning på tvers av landene

Det overordnede formålet med konsesjonsprosessene er relativt likt på tvers av de kartlagte landene, ved at prosessen skal ivareta en samfunnsøkonomisk effektiv bruk av fellesskapets ressurser og ivareta hensynet til involvering og demokratiske prosesser. Særlig i Sverige og Danmark har myndighetsbehandlingen av nettiltak mange likhetstrekk med Norge, men også her er det sentrale forskjeller. I både Finland og Storbritannia er derimot både innretningen og organiseringen av prosessen veldig ulik.

7.1 Hovedproblemstillingene i kartleggingen

I dette kapitlet sammenligner vi de ulike landene med utgangspunkt i overordnet prosess, organisering, involvering av berørte parter, finansiering og ressursbruk, samt ledetid. Hovedproblemstillingene under hvert av disse områdene er oppsummert i figuren under:

Figur 7-1 Hovedproblemstillingene i kartleggingen

1	Overordnet prosess	<ul style="list-style-type: none">Hva er det uttalte formålet med konsesjonsprosessen i de ulike landene?Er innholdet i konsesjonsprosessene det samme og hvilke rammer og lovverk gjelder?Er det nylig gjort endringer i regelverk, prosess eller annet, eller er det planer om endringer for å ivareta effektivitet i behandlingen og demokratiske prosesser?	6	Skille på ulike spenningsnivåer / område
2	Organisering og aktørbildet	<ul style="list-style-type: none">Hvem er ansvarlig for hvilke deler av prosessene?Er det behov for å innhente tillatelser fra flere myndigheter?		<ul style="list-style-type: none">Er det differensierte krav til konsesjonssøknad, prosess og saksbehandling ut fra kriterier som tiltakets konsekvenser, størrelse, spenningsnivå, kostnadsnivå o.l.?Er reglene for områdekonsesjon sammenlignbare med Norge mht. spenningsnivå, prosess o.a.?
3	Tidslinje og ledetid	<ul style="list-style-type: none">Er det frister som søker og/eller behandlende myndighet må overholde?I hvor stor grad foregår prosesser parallelt?Tidsbruk fra behov oppstår til anlegg er satt i drift.		
4	Finansiering og ressursbruk	<ul style="list-style-type: none">Er det gebyrer eller lignende for å få søknadene behandlet?Hvor stor saksbehandlerkapasitet i forhold til saksmengde er det hos de involverte energimyndighetene?Brukes digitale verktøy som støtte til saksbehandlingen? I så fall, på hvilken måte?		
5	Involvering av berørte parter	<ul style="list-style-type: none">Hvordan og når involveres berørte interesser, som f.eks. grunneiere, naboer, interesseorganisasjoner, kommuner, regionale og nasjonale myndigheter, i konsesjonsprosessene?Hvordan tas det hensyn til innspill fra berørte interesser?		

7.2 Overordnet prosess inneholder både likheter og ulikheter

Det overordnede formålet med konsesjonsprosessene er relativt likt i de kartlagte landene. Myndighetene vurderer to overordnede problemstillinger. Det ene er om nettutviklingen ivaretar en samfunnsøkonomisk effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Videre er hensynet til allmenne og private interesser en lovfestet del av reguleringen. Høringsrunder og konsekvensvurderinger er dermed en sentral del av konsesjonsbehandlingen av nettiltak i alle kartlagte land.

Innholdet i konsesjonsprosessene i de kartlagte landene har derfor en del likhetstrekk, i form av at hovedinnholdet og utformingen av lovverket er relativt likt. Energi- og miljømyndigheter er generelt de viktigste aktørene. I flere av landene er samtidig en større del av konsesjonsbehandlingen lagt til andre offentlige myndigheter på regionalt eller nasjonalt nivå.

Alle land differensierer konsesjonsbehandlingen etter antatt miljøpåvirkning og opererer med både område- og anleggskonsesjoner. Tiltak som krever anleggskonsesjoner, har også differensierte saksganger og mer omfattende høringsprosesser for de største sakene. Vurderingene av nytte- og kostnadsvirkningene ved tiltaket, samt involvering av berørte interessenter, gjøres også fra et relativt tidlig tidspunkt i prosessen.

Til tross for alle likhetstrekkene, er det også vesentlige forskjeller med hensyn til hvordan landene har valgt å innrette gjennomføringen av konsesjonsprosessen for å ivareta de to overordnede hensynene om en

samfunnsøkonomisk rasjonell nettutvikling og involvering av berørte parter. I særlig Sverige og Danmark har myndighetsbehandlingen av netttiltak mange likhetstrekk med Norge, men også her er det sentrale forskjeller. I både Finland og Storbritannia er derimot både innretningen og organiseringen av prosessen veldig ulik. De viktigste forskjellene og likhetene mellom landene beskrives i mer detalj i kapitlene under.

7.2.1 Konesjonsprosessen er delt inn i område- og anleggskonesjon i alle land

Alle land har delt inn konesjonsprosessen for tiltak i nettet i en eller annen form for område- og anleggskonesjon, som en første måte å differensiere konesjonsprosessen på. Det overordnede prinsippet er også likt på tvers av landene, ved at tiltak med små miljøkonsekvenser og få berørte parter er omfattet av områdekonesjon og innebærer liten myndighetsinvolvering. Landene har også til felles at de bruker spenningsnivå som kriterium for å avgjøre hvilke tiltak som faller inn under område- og anleggskonesjoner. Tabellen på neste side viser hvilke tiltak som faller inn under de ulike område- og anleggskonesjonene i hvert av landene.

Storbritannia skiller seg mest fra både Norge og de øvrige landene, ved at det er mange ulike terskler for hvilken type konesjonsprosess et tiltak faller inn under. På de laveste spenningsnivåene står nettselskapet fritt til å bygge ut nettet i sitt område. Det er imidlertid ulike terskler for hvilke tiltak dette omfatter, avhengig av ledningslengde, installert ytelse, spenningsnivå mv. «Første trinn» for nettselskapet etter at det har identifisert et behov og mulige netttiltak, er dermed ofte å gjennomgå regelverket, for å se hvilke bestemmelser og dermed hvilken konesjonsprosess tiltaket faller inn under. Større tiltak (>132 kV og 2 km) er definert som «National Significant Infrastructure» og er regulert av the Planning Act. I tillegg til el-infrastruktur, omfattes større infrastrukturprosjekter innen transport, vann og avløp, kraftproduksjon og gassrør av samme konesjonsprosess.

Inndelingen av område- og anleggskonesjon bærer større likhetstrekk på tvers av de skandinaviske landene. I alle land omfattes tiltak på de laveste distribusjonsnettnivåene av områdekonesjoner, i tillegg til at områdekonesjonene helt eller delvis omfatter regionalnettnivå. Norge har det høyeste tillatte spenningsnivå for områdekonesjoner, ved at nettselskapene kan søke utvidet områdekonesjon inntil 132 kV for kabelanlegg og utvidelser i eksisterende transformatorstasjoner innenfor et avgrenset område med et «betydelig bymessig preg», jf. energilovforskriften §3-3. Den generelle terskelen for hvilke anlegg som omfattes av områdekonesjoner kan likevel sies å være noe høyere i de øvrige skandinaviske landene. Dette skyldes at høyeste tillatte spenningsnivå for områdekonesjoner er rundt 100 kV - uavhengig av om anlegget innebærer bruk av kabel eller omfatter tiltak i byområder. I praksis er ikke nødvendigvis denne forskjellen av så stor betydning, ettersom det bygges få anlegg mellom 22 kV og 132 kV i Norge. Tiltak rundt 132 kV omfattes gjennomgående av anleggskonesjoner i de kartlagte landene.

Deretter har landene ytterligere, men noe ulike, måter å differensiere saksgangen for tiltak som krever anleggskonesjoner. I alle land er myndighetene mest involvert i de store sakene, som innebærer store kostnader og betydelige miljøinngrep. Differensieringen er gjerne definert ut ifra spenningsnivå og ledningslengde. Norge har tre differensierte saksganger med utgangspunkt i disse kriteriene, der konesjonsbehandlingen er mest omfattende for store kraftledningssaker (>300 kV og 2 km). I både Finland og Danmark stilles det krav om miljøkonsekvensutredning for alle tiltak med spenningsnivå over 220 kV og 15 km, mens dette vurderes fra sak til sak på lavere spenningsnivå. I Sverige stilles det krav om enten en «liten» eller «vanlig» miljøkonsekvensutredning etter en saksbasert vurdering, mens i Storbritannia er som nevnt tiltak med spenningsnivå over 132 kV og ledningslengde over to km underlagt mest omfattende myndighetsbehandling.

Enkelte av landene synes også å ha noe romsligere anleggskonesjoner for visse type anlegg. I Finland står for eksempel nettselskapet fritt til å justere ledningstraseen etter at the Energy Authority of Finland har gitt prosjekttillatelse. I Sverige er transformatorstasjoner unntatt anleggskonesjon. Til gjengjeld må nettselskapet innhente en byggetillatelse («bygglov») fra kommunen ved oppføring av eller vesentlige endringer i transformatorstasjoner. I Norge har nettselskapene inntil nylig typisk måtte søke konesjon på nytt dersom det har oppstått mindre endringer underveis i prosjektplanleggingen etter at opprinnelig søknad er sendt. I 2021 foreslo imidlertid NVE flere tiltak som skal forenkle konesjonsbehandlingen. Et av tiltakene innebærer at nettselskapene har fått større fleksibilitet til å endre komponenter eller gjøre andre tiltak i transformatorstasjoner uten å søke ny konesjon, og forskjellen kan dermed sies å være mindre enn tidligere.

Tabell 3 Tiltak omfattet av område- og anleggskonsesjon i kartlagte land

	Norge	Sverige	Finland	Danmark	Storbritannia
Områdekonsesjon	Alle tiltak \leq 22 kV.				
	Utvidet områdekonsesjon inntil 132 kV for kabelanlegg og utvidelser i eksisterende transformatorstasjoner i enkelte byer.	\leq 77 kV I enkelte byer omfattes kabelanlegg inntil 110 kV.	$<$ 110 kV	$<$ 100 kV	Ulike terskler basert på ledningslengde, installert ytelse, spenningsnivå mv.
Anleggskonsesjon	Saksgang A: Transformatorstasjoner, kraftledninger $<$ 132 kV og 15 km o.l.	\geq 77 kV	\geq 110 kV	\geq 100 kV	Ulike terskler basert på ledningslengde, installert ytelse, spenningsnivå mv.
	Saksgang B: Kraftledninger $>$ 132 kV og 15 km Saksgang C: Kraftledninger $>$ 300 kV og 20 km	Krav om «liten» eller «vanlig» miljøkonsekvensutredning vurderes fra sak til sak.	Krav om miljøkonsekvensutredning $>$ 220 kV og 15 km, mens dette vurderes fra sak til sak på lavere spenningsnivå.	Krav om miljøkonsekvensutredning $>$ 220 kV og 15 km, mens dette vurderes fra sak til sak på lavere spenningsnivå.	Nye forbindelser $>$ 132 kV og 2 km og tilknyttede anlegg faller inn under the Planning Act 2008.

7.2.2 Regionale og nasjonale miljømyndigheter har større ansvar for prosessen i andre land

Sammenlignet med i de fleste kartlagte landene, er færre *ulike* offentlige instanser direkte involvert i konsesjonsprosessen i Norge. Ansvaret for konsesjonsbehandlingen er lagt i sin helhet til energimyndighetene ved NVE og Olje- og energidepartementet. Øvrige nasjonale, regionale og kommunale myndigheter er involvert gjennom høringsprosessene, men er ikke ansvarlig for selve myndighetsbehandlingen av tiltaket.

I likhet med i Norge har energimyndighetene i de kartlagte landene en sentral rolle i konsesjonsprosessen, men deler av myndighetsbehandlingen er i tillegg lagt til andre offentlige instanser. Denne forskjellen er mest tydelig i Finland, der the Energy Authority of Finland kun vurderer om det av *forsyningssikkerhetshensyn* er behov for tiltaket. Den øvrige myndighetsbehandlingen av tiltaket er derimot delt mellom ulike regionale og nasjonale myndigheter. I Storbritannia har også en egen offentlig instans (the Planning Inspectorate) ansvaret for selve konsesjonsbehandlingen og innstillingen av alle større tiltak (>132 kV og 2 km). Energimyndighetene ved Department for Business, Energy & Industrial Strategy fatter kun vedtaket, som er basert på deres innstilling. I Danmark gjøres konsesjonsbehandlingen av Energistyrelsen eller Klima-, Energi og Forsyningsministeriet. Også her er imidlertid ansvaret for miljøkonsekvensutredningen og tilhørende høringsprosesser lagt til relevant miljømyndighet ved Miljøstyrelsen.

I både Sverige og Finland har regionale miljømyndigheter større ansvar enn i Norge. I Sverige er selve konsesjonsbehandlingen lagt til energimyndigheten ved Ei, men regionale myndigheter ved «Länsstyrelsen» avgjør om tiltaket har vesentlige miljøvirkninger i saker der dette er uklart. Länsstyrelsen koordinerer høringsprosessene og den øvrige myndighetsinvolveringen knyttet til miljøkonsekvensutredningen (der dette er et krav). Også i Finland er det en regional statlig myndighet (en såkalt «NTM-Central») som fastsetter utredningsprogrammet og er ansvarlig for høringsprosessene. Samme instans fatter også vedtak om nettselskapet har tatt tilstrekkelig hensyn til miljøkonsekvensene i utformingen av tiltaket, og dermed kan gå videre med planleggingen, eller ikke.

Miljømyndighetene i de øvrige skandinaviske landene synes generelt å ha større vedtakskompetanse knyttet til nettiltak enn i Norge, ved at miljømyndighetene har større beslutningsmyndighet både over:

- Om tiltaket har vesentlige miljøkonsekvenser og,
- Hvilket løsningsvalg som i tilstrekkelig grad ivaretar miljøhensyn.

I Danmark behandles for eksempel miljøkonsekvensutredningen av Miljøstyrelsen etter at tiltaket er konsesjonsbehandlet hos energimyndighetene, og det er dermed Miljøstyrelsen som avgjør når nettselskapet har tatt tilstrekkelig hensyn til miljøkonsekvensene i sin planlegging. I Finland og Sverige gjøres denne vurderingen av regionale miljømyndigheter, som beskrevet ovenfor.

En organisering av konsesjonsprosessen som i Norge, der energimyndighetene har ansvaret for å vurdere både miljøvirkninger og teknisk-økonomiske forhold ved tiltaket kan gjøre det enklere for myndighetene å vurdere *summen* av fordeler og ulemper ved tiltaket. Dette kan igjen gjøre det enklere å vurdere om tiltaket ivaretar en samfunnsmessig rasjonell nettutvikling. At ansvaret for konsesjonsbehandlingen er delt mellom ulike offentlige myndigheter som i Sverige, Finland og Danmark kan medføre mindre kontinuitet eller dobbeltarbeid i konsesjonsbehandlingen, som kan bidra til høyere administrativt tidsbruk. I Sverige er det blant annet pekt på at dagens organisering til dels har gitt ulik praksis i myndighetsbehandlingen på tvers av regionale enheter. En annen utfordring som er trukket frem, er at regionale myndigheter og nasjonale myndigheter ikke nødvendigvis vektlegger like forhold på samme måte. Sistnevnte bidrar ofte til et behov for tilleggsutredninger i forbindelse med konsesjonsbehandlingen hos Ei, ettersom Ei først er involvert i saksbehandlingen etter at myndighetsbehandlingen er ferdigstilt på regionalt nivå. Dette kan både forlenge ledetiden til prosjektet, i tillegg til å gi økt ressursbruk både hos energimyndighetene, nettselskap og på regionalt nivå. I noen tilfeller kan det også få store konsekvenser, ved at nettselskapet må tilnærmet tilbake til den innledende planleggingsfasen, fordi løsningsvalget som er anbefalt fra et regionalt perspektiv ikke er ønskelig fra et nasjonalt myndighetsperspektiv. Dette er ikke pekt på som en utfordring i Finland, der ansvarsfordelingen mellom energimyndigheter og regionale myndigheter har store fellestrekk med Sverige. En mulig forklaring, er at mens Ei også skal vurdere tiltakets miljøkonsekvenser i myndighetsbehandlingen, er the Energy Authority of Finland sin vurdering avgrenset til forsyningssikkerhetskonsekvensene av tiltaket. Dette medfører samtidig at nasjonale myndigheter har mindre mulighet til å påvirke andre forhold enn forsyningssikkerhetsaspektet ved nettutviklingen.

På den annen side kan det også være fordeler ved at regionale og nasjonale miljømyndigheter har ansvaret for å vurdere aspekter ved tiltaket som har direkte konsekvenser for deres ansvarsområde. For eksempel kan

regionale myndigheter ha større innsikt i spesifikke regionale forhold, som kan gjøre det enklere å identifisere løsningsvalgene som i størst mulig grad ivaretar lokale hensyn. I tillegg kan en slik organisering bidra til en tettere kobling mellom nettutviklingen og annen samfunns- og arealplanlegging på regionalt nivå. Den norske konsesjonsmodellen ivaretar imidlertid også disse forholdene, ved at offentlige myndigheter på regionalt og nasjonalt nivå, samt andre berørte interessenter, involveres i utformingen av tiltaket gjennom høringsprosessene.

7.2.3 Omfanget av høringsprosessen er tett knyttet til tiltakets antatte miljøkonsekvenser

Som beskrevet innledningsvis, er det overordnede formålet med høringsprosessene det samme i alle land, ved at prosessen skal bidra til å ivareta hensynet til medvirkning og demokratiske prosesser. Et annet fellestrekk, er som nevnt at omfanget av høringsprosessen er tett knyttet til tiltakets miljøkonsekvenser. På tvers av landene er det likevel større forskjeller i innretning og organisering.

Generelt er store transmisjonsnettstiltak underlagt en noe mer omfattende høringsprosess i Norge enn i de øvrige landene, i form av at det stilles krav om et større antall høringsrunder. For store kraftledingssaker (saksgang A) gjennomføres det totalt fire høringsrunder i forbindelse med:

- OEDs behandling av KVU-en (trinn 1)
- At tiltakshaver har sendt melding om tiltaket (trinn 2)
- Søknad med konsekvensutredningen (trinn 4), og
- NVEs innstilling til OED (trinn 6)

Hvis tilleggsutredninger i forbindelse med søknaden og konsekvensutredningen har gitt ny informasjon som berørte parter bør få mulighet til å uttale seg om, kan det i tillegg gjennomføres en høring i trinn 5. Alle som har uttalt seg til meldingen i trinn 2 blir også orientert om det fastsatte utredningsprogrammet i trinn 3. Berørte parter involveres dermed i alle trinnene av myndighetsbehandlingen, som gir flere gjentakende høringsprosesser.

Høringsprosessen for de mindre kraftledingssakene, særlig saksgang B, har likere omfang og innretning som i de øvrige skandinaviske landene. I både Finland og Sverige ferdigstilles høringsprosessene før energimyndighetene er involvert, men også i disse to landene innebærer innretningen at de samme partene involveres på flere ulike tidspunkt i myndighetsbehandlingen av tiltaket. I likhet med i Norge, får berørte parter mulighet til å uttale seg om hvilke løsninger som skal utredes og hvilke miljøvirkninger som bør vektlegges i forbindelse med fastsettelsen av utredningsprogrammet til miljøkonsekvensutredningen. I tillegg kan berørte parter gi innspill på selve miljøkonsekvensutredningen. I Sverige involveres også, i likhet med i Norge, berørte parter i forbindelse med konsesjonsbehandlingen i Ei.

I Danmark er høringsprosessen litt annerledes, ved at Energistyrelsen eller Klima-, Energi og Forsyningsministeriet først vurderer tiltakets «business case» (tilsvarende KVU), og eventuelt sender tiltaket videre til behandling hos Miljøstyrelsen hvis tiltaket har en vesentlig miljøpåvirkning. Først i denne fasen gjennomføres det en formalisert høringsprosess, selv om Energinet også kan involvere berørte parter ved utarbeidelsen av business caset. Innretningen av høringsprosessen har likevel likhetstrekk med de øvrige skandinaviske landene, ved at berørte parter gir innspill på forslag til trasevalg som skal inngå i miljøkonsekvensutredningen, og selve miljøkonsekvensutredningen, samt Miljøstyrelsens utkast til vedtak. Danmark kan imidlertid sies å bevege seg mer i retning av Norge, ved at det fra 2022 også stilles krav til at selve nettutviklingsplanen sendes på høring og løpende interessentinvolvering i forbindelse med utarbeidelse av planen. Formålet med reguleringsendringen, er å få tidligere involvering i Energinets konseptvalg. I nettutviklingsplanen skal Energinett redegjøre for hvilke hensyn som er tatt i forhold til innkomne høringsinnspill. Videre skal Energinet løpende involvere interessenter som produsenter, distribusjonsselskaper og andre brukere av infrastrukturen ved utarbeidelse av planen, samt rapportere til Energistyrelsen om den gjennomførte løpende interessentinvolveringen i forbindelse med offentliggjøring av planen.

Også i Storbritannia blir berørte parter involvert fra et tidlig tidspunkt og flere ganger i løpet av konsesjonsbehandlingen. En vesensforskjell er imidlertid at berørte parter må melde seg som interessent på et tidlig tidspunkt i konsesjonsbehandlingen for å bli involvert videre i prosessen²⁰. I tillegg stilles det strengere krav til nettselskapet i forbindelse med innsendelse av søknaden om å vise hvordan innspillene er hensyntatt ved utformingen av løsningsvalget.

²⁰Det er ingen krav til involvering av grunneiere, men praksis er at nettselskapet informerer grunneiere om den pågående myndighetsbehandlingen og at de kan gi innspill. Erhverv av grunneierrettigheter kan deretter enten skje gjennom minnelige avtaler eller ekspropriasjon.

Beskrivelsene ovenfor viser at hovedmekanismen for å ivareta hensynet til demokratiske prosesser og involvering, er at berørte parter involveres på flere ulike tidspunkt i saksgangen. Dette bidrar til at vurderingene til berørte parter inngår i beslutningsgrunnlaget til myndighetene på lik linje med vurderingene til tiltakshaver ved kritiske tidspunkt for den videre utformingen av tiltaket. Utover dette, er det i liten grad formaliserte krav til nettselskap eller beslutningsmyndighet til *hvordan* disse hensynene skal vektlegges.

En annen sikkerhetsmekanisme med hensyn til å ivareta berørte interesser, er at de fleste land har klageadgang. I Norge kan NVEs beslutninger overprøves av OED, og OED til kongen i statsråd. I tillegg kan saker trekkes for domstolene.

7.2.4 Noe mer omfattende vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i Norge

Norge har sannsynligvis det mest omfattende systemet med tanke på å vurdere spørsmålet om nytten ved et tiltak overstiger kostnadene. Dette er sentralt i utredningsinstruksen og et bærende prinsipp for alle statlige investeringer i Norge. Aller størst myndighetsinvolvering på dette, er knyttet til den lovpålagte konseptvalg-utredningen. Som beskrevet over, er dette også en medvirkende årsak til at konsesjonsprosessene er differensiert.

Dagens organisering med krav om ekstern kvalitetssikring av konseptvalg medfører at både ekstern kvalitetssikrer, NVE og OED vurderer hvorvidt tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt i store kraftledningssaker. Ekstern kvalitetssikrer involveres én gang i løpet av prosessen, i forbindelse med kvalitetssikringen av KVVU-en før den oversendes til OED, mens NVE og OED er involvert flere ganger. Det er OED som gir den prosessveiledende uttalelsen om behovet og konseptvalget basert på konseptvalgutredningen og den eksterne kvalitetssikringen. OED ber også om innspill fra NVE i denne fasen. I tillegg er dette en fase hvor andre berørte departement involveres. I forbindelse med kvalitetssikring og behandling av KVVU i OED oppleves noe dobbeltarbeid. For eksempel opplever Statnett at ekstern kvalitetssikrer, NVE og OED stiller mange av de samme spørsmålene om behov, konseptvalg og andre detaljerte spørsmål knyttet til de samfunnsøkonomiske analysene. Når OED utarbeider den prosessveiledende uttalelsen hender det at Finansdepartementet også stiller noen av de samme spørsmålene på nytt. Avhengig av hvor lang tid som går mellom behandlingen i OED og når saken senere kommer til NVE, samt stabilitet i kostnader og nyttevirksomheter, er det videre risiko for at noen av de samme spørsmålene blir behandlet på nytt, både før NVE sender sin innstilling til OED for endelig vedtak, og i OED. Samlet kan dette bidra til økt administrativ ressursbruk i myndighetsbehandlingen.

For mindre kraftledningssaker (saksgang A og B) er vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet mindre omfattende og det er færre eller ingen repetitive prosesser. Dette er også tiltak med mindre omfang og lavere miljøpåvirkning sammenlignet med KVVU-pliktige tiltak (saksgang C). I de kartlagte landene er derimot konsesjonsbehandlingen mer delt mellom involverte myndigheter etter ansvarsområder, blant annet ved at ulike myndigheter har ansvaret for å vurdere kostnadsspørsmålet (og forsyningssikkerhetsspørsmålet) og miljøkonsekvensene. Finland skiller seg som nevnt særlig ut, ved at ulike regulerende myndigheter har ansvar for å kvalitetssikre «sine» spesialområder.

7.3 Ressursbruk og finansiering

Planleggingen og gjennomføringen av tiltaket dekkes gjennomgående av tiltakshaver, eventuelt også med delfinansiering fra aktøren som utløser tiltaket gjennom utredningskostnader og anleggsbidrag. I både Sverige og Norge dekkes kostnadene ved konsesjonsbehandlingen over budsjettene til energimyndighetene, med unntak av at Statnett dekker den eksterne kvalitetssikringen av store kraftledningssaker. I tillegg er det gebyr for godkjenning av miljø-, transport- og anleggsplanen (MTA) og oppfølging i byggefasen. Øvrige land synes derimot å ha større innslag av ekstern finansiering i konsesjonsbehandlingen, som er ment å dekke hele eller deler av myndighetenes ressursbruk. I grove trekk er finansieringsordningen innrettet i form av et fast gebyr, et variabelt gebyr eller en kombinasjon av de to.

Finland opererer med et fast gebyr, som nettselskapet må betale ved innsendelse av søknaden til the Energy Authority of Finland. Beløpet varierer avhengig av om tiltaket omfatter transmisjons- eller regionalnett. At energimyndighetenes konsesjonsbehandling er tydelig avgrenset til forsyningssikkerhetshensyn, gjør det trolig enklere å forutse ressursbruken i behandlingen av søknaden og kan være en forklaring på denne innretningen.

Danmark opererer med et variabelt gebyr med en fastsatt timesats. Finansieringsordningen skal dekke myndighetenes ressursbruk i konsesjonsbehandlingen av Energinets tiltak, behandlingen av nettutviklingsplanen, kostnader for eventuelle eksterne aktører som myndighetene henter inn for å vurdere behovet for tiltaket mv. Tilsvarende finansieringsordninger gjelder for nettselskap som opererer på lavere spenningsnivå, ved at

nettselskapet dekker Forsyningstilsynets kostnader for å kontrollere investeringskostnader og annen tilsynsvirksomhet.²¹

Også i Storbritannia dekker nettselskapet kostnadene forbundet med myndighetsbehandlingen av tiltaket (inntil et fastsatt tak), der kostnaden avhenger av type prosjekt og omfanget av myndighetsprosessen. Finansieringsordningen for tiltak under the Planning Act er i stor grad innrettet som i Danmark. En vesensforskjell er at nettselskapet i tillegg må betale et forholdsvis stort fastbeløp for at the Planning Inspectorate gjør en screening av løsningsvalget og hvordan innspill fra berørte parter er hensyntatt ved utformingen av tiltaket. Screeningen gjøres før den formelle saksbehandlingen igangsettes, og gir nettselskapet incentiver til å i størst mulig grad sikre gode involveringsprosesser fra et tidlig tidspunkt og at løsningsvalget vil tilfredsstillende myndighetspålagte krav. Storbritannia skiller seg også noe fra øvrige land, ved at nettselskapet kan inngå økonomiske avtaler med involverte myndigheter slik at myndighetsbehandling av tiltaket blir prioritert. Etter vår forståelse, er de økonomiske avtalene begrenset til å dekke kostnader for at relevante myndighetspersoner (saksbehandlere, representanter fra regionale myndighet e.l.) deltar på høringer eller tilsvarende arbeid og gjelder alle sakstyper. Dette kan bidra til raskere saksbehandling, men kan samtidig gi uheldige incentiver, for eksempel med tanke på nøytralitet.

Finansieringsordningene beskrevet ovenfor kan bidra til at den økonomiske ressursituasjonen hos involverte myndigheter blir tettere knyttet opp mot omfanget av innkomne søknader. Dette kan gi myndighetene økt fleksibilitet til å opp- og nedskalere saksbehandlerkapasiteten etter behov, og slik bidra til raskere saksbehandling. På den annen side er det ikke et én-til-én-forhold mellom finansiering og saksbehandlerkapasitet, blant annet som følge av at det tar tid å ansette og lære opp saksbehandlere. Det vil også være utfordrende å forutsi behovet og dermed øke kapasiteten tilstrekkelig i forkant. Dermed vil finansieringsordninger trolig ha størst påvirkning på saksbehandlingsskapasiteten over tid og når det er forholdsvis små variasjoner i omfanget av innkomne søknader over tid.

Særlig Sverige og Norge har trukket frem ressursmangel hos energimyndighetene som en flaskehals for rask konsesjonsbehandling. I 2021 tydeliggjorde NVE hvordan de vil prioritere innkomne konsesjonssøknader. Hovedprinsippet er fremdeles at sakene vil behandles fortløpende etter rekkefølgen de kommer inn, men søknader som gjelder forsyningssikkerhet, beredskapssituasjoner eller endringer i anlegg vil prioriteres opp. I Sverige behandler Ei i utgangspunktet saker etter førstemann til mølla-prinsippet. Ei innførte også prioritering av innkomne konsesjonssøknader for noen år tilbake, slik at konsesjonssøknadene som vurderes som mest tidskritiske tildeles saksbehandlere først. Økt prioritering har bidratt til raskere behandling av tidskritiske tiltak. Varig underbemanning har imidlertid medført en stor back-log av ubehandlede saker fra langt tilbake i tid. Dette bidrar både til lang saksbehandlingstid generelt, og gjør det utfordrende å identifisere de mest tidskritiske konsesjonssøknadene. Erfaringene fra Sverige viser at en tydelig prioritering av innkomne konsesjonssøknader kan bidra til raskere behandling av tidskritiske tiltak, men at det har liten påvirkning på saksbehandlingstiden generelt dersom det ikke samtidig gjøres noe for å bedre ressursituasjonen hos behandlende myndighet. Som følge av ressursituasjonen fikk Ei i 2021 tildelt midler for å ansette flere saksbehandlere, som på sikt kan bidra til å løse denne utfordringen.

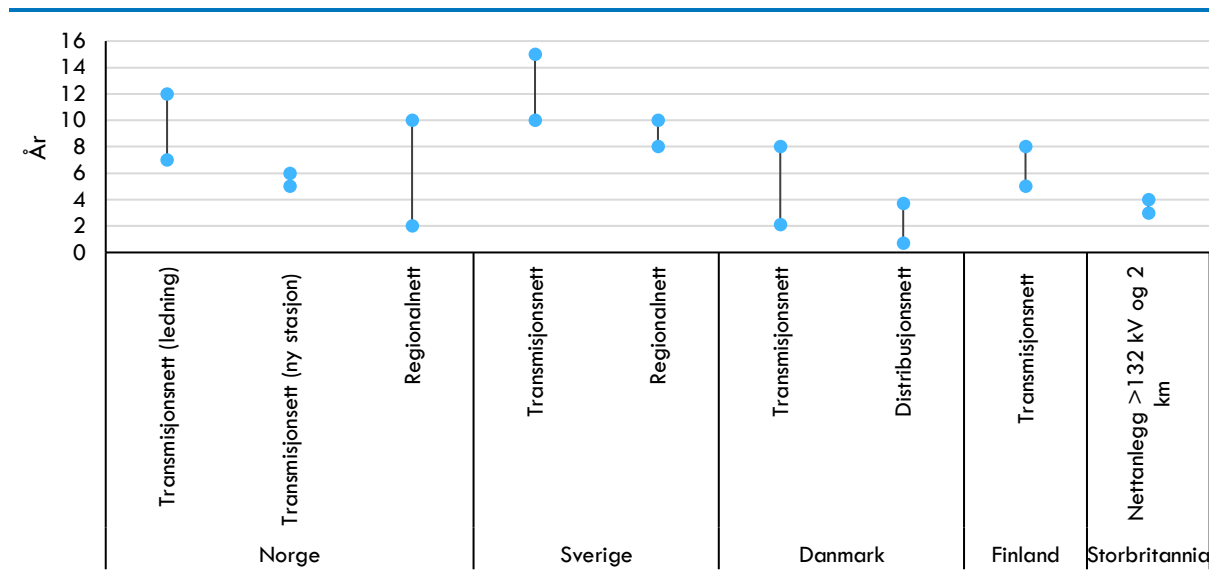
7.4 Å bygge nett tar lang tid i alle land, men det er likevel forskjeller

Faktorene som er beskrevet ovenfor har stor betydning for ledetiden ved planlegging og bygging av nett, og viser at nettiltak generelt er underlagt omfattende myndighetsbehandling og krav til medvirkningsprosesser. Et fellestrekk på tvers av landene, er dermed at det tar lang tid å gjennomføre nettiltak. Transmisjonsnettstiltak har også generelt lengst ledetider, mens det tar kortere tid å planlegge, konsesjonsbehandle og bygge regionalnett. Dette er vist i Figur 7-2, som viser ledetiden for transmisjonsnett og regionalnett i de ulike landene.

Ledetiden for tiltak som faller inn under områdekonsesjoner er ikke vist i figuren, men disse er generelt lave i alle land. Et usikkerhetsmoment ved de oppgitte ledetidene, er samtidig at vårt informasjonsgrunnlag gir begrenset informasjon om de dekker de samme delene av prosessen ved planlegging og bygging av nettanlegg på tvers av alle land. Dette gjelder særlig med hensyn til om ledetiden også omfatter den interne ressursbruken i nettselskapet før konsesjonssøknaden sendes til regulerende myndighet(er). Usikkerheten er minst for Norge, Sverige og Danmark, der ledetidene dekker tiden fra nettselskapet identifiserer et behov for nettiltak til anlegget er satt i drift.

²¹Jf. Bekendtgørelse om betaling for myndighetsbehandling i Forsyningstilsynet efter lov om elforsyning (retsinformation.dk)

Figur 7-2 Ledetider for ulike typer netttiltak i kartlagte land.



Kilde: Sweco og Oslo Economics, Svenska kraftnät, SOU (2019:30), Energinet, Fingrid og the Planning Inspectorate

Merk: Blå prikker angir typiske tidsintervaller for ledetidene. Med ledetid mener vi tiden fra behovet oppstår til anlegget er satt i drift.

*Oppgitte ledetider for Storbritannia omfatter tiltak under The Planning Act og forutsetter at prosessen går uten større innsigelser. I vanskelige saker kan prosessen ta betydelig lenger tid.

Figuren over viser likevel at det er forskjeller i ledetider på tvers av land, og at Norge og Sverige har noe lengre ledetider (i det minste på transmisjonsnettnivå).²² Noe av ulikhetene stammer sannsynligvis fra de tidligere omtalte forskjellene i organisering, innretning og krav i konsesjonsprosessen, og trekker i retning at det er mulig å redusere ledetiden i Norge. For eksempel har Norge og Sverige størst likhetstrekk med hensyn til innretning og omfang av konsesjonsprosessen. Samtidig er det vanskelig å peke på enkeltårsaker, ettersom forskjellene trolig er summen av flere faktorer. Andre forhold kan også påvirke ledetidene til nye anleggsprosjekter, for eksempel geografiske forhold.

Danmark har betydelig kortere ledetider enn de øvrige skandinaviske landene. Utover forholdene som er redegjort for tidligere i kapitlet, er landets kablingspolitikk en mulig medvirkende årsak. Geografiske forhold gjør at kablingsforholdene i Danmark skiller seg fra Norge, og i Danmark er det politisk enighet om at alle nye forbindelser som hovedregel skal bygges som kabel. Luftledninger har som regel større visuelle konsekvenser, særlig på høyere spenningsnivå, som igjen kan gi et generelt høyere konfliktnivå. Dette kan igjen gi behov for flere omfattende høringsrunder og justeringer i løsningsvalg, og dermed forlengede ledetider. På 400 kV, som er høyeste spenningsnivå i Danmark, gjør imidlertid tekniske/forsyningsikkerhetsforhold at det i hovedsak er korte forbindelser eller delstrekninger som bygges med kabel. Til gjengjeld er det ofte et krav om å sanere eksisterende 132/150 kV-luftledninger og erstatte disse med kabel i nærheten av nye forbindelser på 400 kV, som også kan være et konfliktdempende tiltak.

Noe av forskjellen på transmisjonsnettnivå kan trolig også forklares av eierstrukturen, ved at Energinet eier alt nett med spenningsnivå over 100 kV. Dermed omfatter ledetidene i kategorien «Transmisjonsnett» trolig en høyere andel tiltak med noe lavere spenningsnivå enn Norge, Sverige og Finland. Dette kan forklare noe av forskjellen, i det minste på den nedre delen av intervallet.

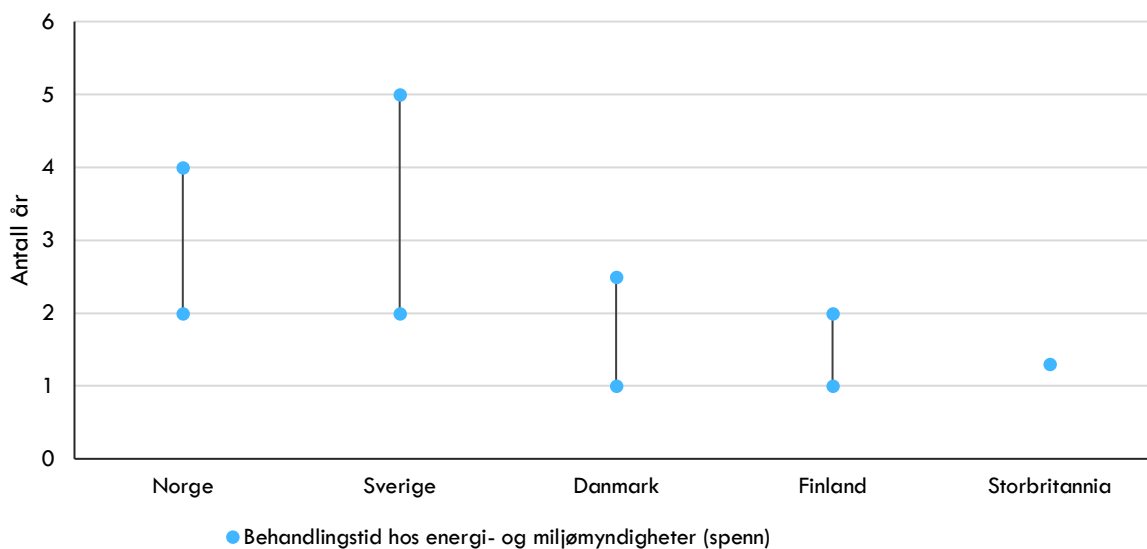
En annen vesensforskjell mellom Norge og Sverige versus Danmark, er at Danmark først behovsprøver tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, og deretter gjør miljøprøvingen. Den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen er, inntil nylig, overlatt i sin helhet til myndighetene, mens berørte parter først involveres i miljøprøvingen. I praksis innebærer dette at man i Danmark først tar stilling til om noe skal bygges uten offentlig involvering, mens berørte parter deretter kan gi innspill på hvordan noe skal bygges (e.g. løsningsvalget). I både Norge og Sverige behandles disse to spørsmålene mer overlappende, noe som isolert sett gir mer parallell og sammenhengene behandling av de to hovedspørsmålene, samtidig som kompleksiteten for myndighetene kan øke. Danmark kan også sies å bevege seg mer i retning av Norge og Sverige, som følge av reguleringsendringene

²² Merk at de oppgitte ledetidene for Sverige ikke hensyntar en evt. påvirkning på ledetidene av reguleringsendringene som ble innført i 2021, ettersom disse har hatt for kort virketid til å påvirke ledetiden. Som beskrevet i kap. 3.7 var et viktig formål med disse endringene nettopp å redusere gjennomføringstiden ved planlegging og gjennomføring av netttiltak.

som ble innført i 2020. Fremover skal både den langsiktige nettutviklingsplanen ha større fokus på løpende interessentinvolvering og alternative løsningsvalg, i tillegg til at flere av Energinets prosjekter skal legges frem foran et utvalg nedsatt av Folketinget. Begge disse forholdene vil medføre en mer omfattende involvering av offentlige myndigheter og interessenter, som også kan bidra til noe lengre ledetider for transmisjonsnettstiltak i Danmark.

Figuren under viser behandlingstid hos energimyndighetene ved transmisjonsnettstiltak. I Danmark og Finland, der store deler av konsesjonsbehandlingen er lagt til miljømyndighetene, har vi også inkludert behandlingstiden hos disse myndighetene. Merk imidlertid at datagrunnlaget er svært begrenset, og tallene må tolkes med varsomhet²³.

Figur 7-3 Transmisjonsnettstiltak: Behandlingstid hos energi- eller miljømyndigheter



Kilde: Oslo Economics og Sweco (2022), SOU (2019:30), Energinet, Energy Authority of Finland og the Planning Inspectorate.

Merk: Datagrunnlaget er svært begrenset, og tallene må tolkes med varsomhet. For Finland er intervallet spilt inn av the Energy Authority of Finland og omfatter myndighetsbehandlingen hos dem og involverte miljømyndigheter. For Danmark er spennet basert på et utvalg fremdriftsplaner for planlagte tiltak og veiledende behandlingstider oppgitt på kapasitetskort. For Norge er behandlingstiden basert på kartleggingen ifm. «Prosessanalyse knyttet til strømmettanlegg».

Generelt er det liten bruk av frister i konsesjonsbehandlingen. I Norge har NVE frist for å fastsette utredningsprogram, men ellers er det ingen formelle frister. I de øvrige landene er det kun Storbritannia som har formelle fastsatte tidsfrister i myndighetsbehandlingen. Dette gir en behandlingstid på minst 15 måneder (som vist i figuren). Også her er imidlertid deler av prosessene uten fastsatte frister, som kan gi betydelig høyere behandlingstid i saker med mange innsigelser. Flere «kategorier» av land har likevel forholdsvis lik behandlingstid.

7.5 Alle land unntatt Finland er i ferd med å endre konsesjonsprosessen

I alle kartlagte land, med unntak av Finland, pågår det arbeid med å finne tiltak som kan gi reduserte ledetider. Alle land begrunner også arbeidet med at elektrifisering som følge av grønn omstilling og andre drivere stiller stadig høyere krav til kraftsystemet. Som konsekvens er det et behov for større fleksibilitet og raskere prosesser ved utbygging av nett, for å sikre at kraftsystemet ikke blir til hinder for annen omstilling i samfunnet. Samtidig er mye av arbeidet i en tidligfase, og reguleringsendringene er enten ikke tredd i kraft, eller har hatt svært kort virketid. Dette gjør det svært utfordrende å peke på de reelle implikasjonene av prosessene.

Det er likevel tydelig at involvering av berørte interessenter og at tiltakets miljøpåvirkning skal tillegges tilstrekkelig vekt i myndighetsbehandlingen, blir videreført som førende prinsipper for nettutviklingen i alle land. De foreslåtte endringene omfatter i stor grad forenklet konsesjonsbehandling for tiltak som har liten ekstern påvirkning på miljø eller interessenter, og bærer mange likhetstrekk med tiltakene som er foreslått i Norge. I

²³ Evt. tidsbruk forbundet med øvrige tillatelser eller dispensasjoner (f.eks. ekspropriasjonstillatelse), samt klagebehandling kommer i tillegg. Dette gjøres imidlertid som regel parallelt med øvrige prosesser (som detaljprosjektering) i nettselskapet.

tillegg retter mye av arbeidet seg mot å harmonisere og tydeliggjøre regelverket, samt å utarbeide klarere retningslinjer. I Sverige har man for eksempel valgt å se nærmere på eventuelle uklarheter og samspillet mellom ulike lover og mellom eventuelle motstridende lover som kan påvirke konsesjonsbehandlingen, og om tillatelsen «Ledningsrätt» kan innhentes parallelt med andre deler av prosessen. I Storbritannia er en del arbeid rettet mot å oppdatere retningslinjer om hvilke hensyn tiltakshaver skal ivareta i prosjekteringen, og hvordan disse skal inkluderes. I Danmark har man eksempelvis valgt å styrke planarbeid med tidlig involvering av berørte og løsningsvalg. I tillegg skal alle anleggsprosjekter med forventede byggekostnader på minst én milliard danske kroner og prosjekter som omfatter utvekslingsforbindelser mellom land eller prisområder legges frem for et utvalg nedsatt av Folketinget før Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet fatter vedtak. Reguleringsendringene skiller seg dermed noe fra øvrige land.

8. Referanser

Department of Energy and Climate Change, 2011. *National Policy Statement for Electricity Networks Infrastructure (EN-5)*. [Internett]

Available at:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47858/1942-national-policy-statement-electricity-networks.pdf

Ei, 2020. *Ledningsrätt*. [Internett]

Available at: <https://www.energimyndigheten.se/fornybart/vindkraft/vindlov/planering-och-tillstand/svenskt-vatten/provningsprocessen/ledningsratt/>

Ei, 2021. *Digital inlämning av uppgifter Ei R2021:09*, s.l.: s.n.

Energi Norge, 2020. *Innspill til Energimeldingen - Avsender: Norges 11 største nettselskap*, s.l.: s.n.

Energiavirasto, 2021. *Tjänster - Ansök om projekttillstånd för att anlägga elledning*. [Internett]

Available at: <https://energiavirasto.fi/sv/asiointi-sv#ansok-om-projekttillstand-for-att-anlagga-elledning>

Energinet, 2021. *Analyseforudsætninger til Energinet 2021*. [Internett]

Available at: <https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Hoeringer/sammenfatningsnotat.pdf>

Energinet, 2021. *Kabler eller luftledninger*. [Internett]

Available at: <https://energinet.dk/El/Eltransmissionsnettet/PolitiskeRammer>

Energinet, 2022. *Sådan bliver du hørt*. [Internett]

Available at: <https://energinet.dk/Anlaeg-og-projekter/Vestkysten-naboinformation/Idomlund---Saadan-bliver-du-hoert>

Fingrid, 2020. *Så här framskrider ett kraftledningsprojekt*. [Internett]

Available at: <https://www.fingrid.fi/globalassets/dokumentit/sv/publikationer/fingrid-nain-etenee-voimajohtohanke-ruotsi2sve-2020-id-278252.pdf>

Fingrid, 2021. *Electricity system of Finland*. [Internett]

Available at: <https://www.fingrid.fi/en/grid/power-transmission/electricity-system-of-finland/>

gov.uk, 2022. *Planning Inspectorate Quarterly and Annual Volume Statistics*. [Internett]

Available at: <https://www.gov.uk/government/statistics/planning-inspectorate-statistics>

Kapacitetskort, 2021. *Kapacitetskort for elnettet*. [Internett]

Available at: <https://storymaps.arcgis.com/stories/eb5b387e376f49b8996d5e7c47fbd37>

Mark- och miljööverdomstolen, 2021. *Prövingsstillstånd*. [Internett]

Available at: <https://www.domstol.se/mark--och-miljooverdomstolen/provningstillstand/>

Miljøstyrelsen, 2021. *Afgørelse om, at etablering af 132 kV kabelforbindelse mellem Bellahøj Højspændingsstation og Lindevang Højspændingsstation ikke er omfattet af krav om miljøvurdering*. [Internett]

Available at: <https://mst.dk/media/232215/21-afgoerelse-om-ikke-miljoevurderingspligt-bellahoej-til-lindevang-hoejspaendingsstation.pdf>

Naturvårdsverket, 2021. *Specifik miljöbedömning - kapitel 6 miljöbalken*. [Internett]

Available at: <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/specifik-miljobedomning/undersokning/#E-2043325066>

NVE, 2020. *Elektrifisering krever utbygging av kraftnettet*, s.l.: s.n.

NVE, 2021. *Langsiktig kraftmarkedsanalyse 2021-2040*, Oslo: NVE.

NVE, 2021. *Notat Tiltak for å redusere behandlingstiden for nettsaker*, s.l.: s.n.

Närings-, trafik- och miljöcentralen, 2021. *NTM-centralerna och deras uppgifter*. [Internett]

Available at: <https://www.ely-keskus.fi/sv/ely-keskuset>

Ofgem, 2019. *Current arrangements*, s.l.: s.n.

Oslo Economics & Sweco, 2022. *Prosessanalyse. Utvikling av strømmettanlegg*, s.l.: s.n.

SOU 2019:30, 2019. *Moderna tillståndsprosesser for nät*, s.l.: Regjeringen.

Statnett, 2021. *Langsiktig nettutviklingsplan 2021*, s.l.: s.n.

Statnett, 2022. *Hvordan få nettilknytning?*. [Internett]

Available at: <https://www.statnett.no/for-aktorer-i-kraftbransjen/nettkapasitet-til-produksjon-og-forbruk/dette-er-tilknytningsprosessen/>

Svenska kraftnät, 2021. *Systemutvecklingsplan 2022-2031*, s.l.: s.n.

The Planning Inspectorate, 2021. *Frequently asked questions*. [Internett]

Available at: <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/application-process/frequently-asked-questions/#pre-app>

The Planning Inspectorate, 2022. *Application fees*. [Internett]

Available at: <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/application-process/application-fees/>

Västerås stad, 2021. *Transformator- eller nästation*. [Internett]

Available at: <https://www.vasteras.se/bygga-bo-och-miljo/bygga-nytt-riva-eller-andra/bygglovsatgarder-for-foretag-och-foreningar/transformator--eller-natstation.html>

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo