

SINTEF Energi ASPostadresse:
Forskningsveien 3 B
0314 OsloSentralbord: 73597200
Telefaks: 73597250energy.research@sintef.no
www.sintef.no/energi
Foretaksregister:
NO 939 350 675 MVA

Prosjektnotat

Vil landet nå bygges?

Noen kommentarer på Nettmeldingen (Meld. St.14) basert på erfaringer og observasjoner fra relevante prosjekt.

VERSJON

Endelig

DATO

2012-05-14

FORFATTER(E)

Audun Ruud

OPPDRAGSGIVER(E)

Energi Norge

OPPDRAGSGIVERS REF.

Stortingets behandling

PROSJEKTNR

12X73950

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:

28 + vedlegg

SAMMENDRAG

Konseptvalgutredninger med ekstern kvalitetssikring har hatt gode effekter innen statlig eid vegsektor. Noe tilsvarende skal nå innføres for utvikling av sentralnettet. Men klarer de nye grep med tidlig politisk involvering å redusere konflikter knyttet til nettvikling? Blir konsesjonsprosessen mer en "filing" av traseer, eller tør man fortsatt med seg grunnleggende konflikter – slik tilfellet var i Hardanger?

Hva skjer konkret under den politiske behandlingen i tidlig fase når det fortsatt er uklart kobling til rådende kraftsystemplaner? Helt sentralt – men fortsatt uavklart – blir da hvorvidt og hvordan politisk behandling skjer i dialog med lokale og regionale interessenter.

Nettmeldingen har mange interessante endringsforslag som Stortinget vedtok med enstemmighet den 15. mai 2012, men det råder fortsatt flere uklarheter:

- Konseptvalgutredninger skal kvalitetssikres eksternt, men fortsatt uklart hvordan tidlig politisk involvering og avklaring skal fungere i praksis.
- Systemløsninger skal presenteres på en lettfattelig måte som også synliggjør verdiskapingspotensialet, men hva skal konkret inkluderes?
- Kåblingspolicy er spesifisert ytterligere, men fortsatt åpning for ulike tolkninger
- Miljøeffekter av sanering skal bedre synliggjøres, men hvordan? Vil disse miljøeffekter også knyttes til verdiskapingspotensialet?
- Samfunnsaksept skal styrkes, men hvordan? Samfunnsaksept bør vurderes i seg selv som en verdi fordi det kan redusere tidskostnader både i forvaltningspraksis og hos tiltakshaver.

UTARBEIDET AV

Audun Ruud

SIGNATUR**GODKJENT AV**

Magnus Korpås

SIGNATUR**PROSJEKTNOTAT NR**

AN12.12.45

GRADERING

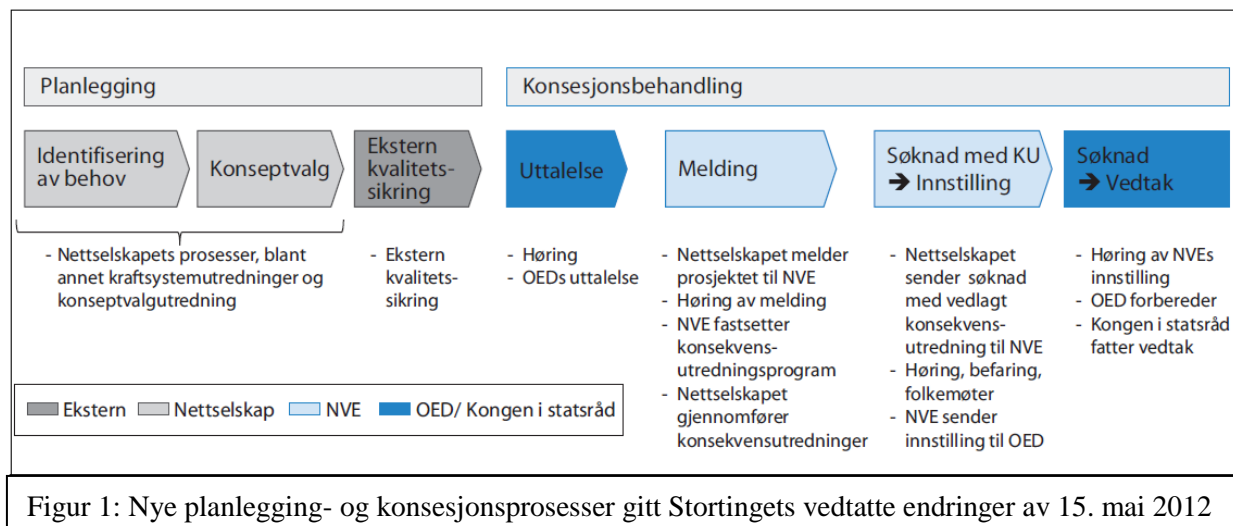
Åpen

Innholdsfortegnelse

1	Innledende vurderinger	5
2	Oppdraget og strukturen på notatet	7
	2.1 Med referanse til Sima-Samnanger prosjektet.....	7
3	Kort om regjeringens forslag i endringer i planlegging og konsesjonsbehandling av sentralnettprosjekter	8
4	Hva skjedde i Sima-Samnanger prosjektet?	10
	4.1 Hvorfor fikk vi "monstermastdebatten"?.....	10
5	En vurdering av Nettmeldings konkrete forslag sett i lys av Sima-Samnanger saken	12
	5.1 Når kan man bruke sjø- og jordkabel?.....	12
	5.1.1 Regjeringens nye begrunnelse for prinsippene for bruk av jord- og sjøkabel.....	13
	5.2 Hva er samfunnsøkonomisk lønnsomhet?.....	14
	5.2.1 Økonomisk kompensasjon til "nettkommuner" som del av tidlig politisk behandling.....	15
	5.3 Innføring av ekstern kvalitetssikring.....	16
	5.4 Fortsatt rom for politisk tolkning og uenighet.....	17
	5.5 Bedre involvering av samfunnsinteresser i planfasen.....	17
	5.6 Planprosessen styrkes, men hvordan sikre lokal forankring?.....	18
	5.7 Hva med lokale energiutredninger?.....	19
	5.8 Hva blir Statnett sin rolle ute i regionene?.....	20
	5.9 Tidligere politisk involvering = klarere politisk styring?.....	20
	5.10 Innstilling fra NVE i større saker.....	21
	5.11 Behov for styrket strategisk kommunikasjon.....	22
6	Noen sentrale utfordringer som fortsatt er uavklarte – selv etter behandling i Stortingets Energi- og Miljøkomité	22
	6.1 Behovsavklaring.....	23
	6.2 Lokal forankring.....	23
	6.3 Forholdet mellom plannivåer og aktører.....	24
	6.4 Tid og timing – viktig å ile søkte.....	24
7	Avslutning	24
8	Kilder	27
9	Vedlegg	29

1 Innledende vurderinger

Nettmeldingen (Meld.St.14 (2011-2012) Melding til Stortinget) med tittelen "Vi bygger landet – om utbygging av strømmettet", ble presentert som tilråding fra Olje- og energidepartementet 2. mars 2012 og godkjent av regjeringen Stoltenberg II samme dag. Saken ble oversendt Stortingets Energi- og miljøkomite som gjennomførte en høring 16. april 2012. Innstilling ble avgitt 10. mai der komiteen i store trekk støtter regjeringens forslag. De nye planlegging- og konsesjonsprosesser illustrert i figur 1, ble enstemmig vedtatt av Stortinget 15. mai 2012.¹



De nettpolitiske endringene innebærer en mer formalisert konseptvalgutredning som skal gjennom en ekstern kvalitetssikring. Dette skal så underlegges politisk behandling. Olje- og Energidepartementet (OED) skal så gjøre en vurdering av de foreslåtte konsept før konkret prosjektmelding sendes Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE). Videre innebærer endringen i nettpolitisk praksis at NVE nå kun skal innstille. Konsesjonsvedtak skal nå fattes av OED og dette vil være endelig uten ytterligere klageadgang. Imidlertid er det forventet at de nye planlegging- og konsesjonsprosesser skal åpne for bedre involvering og bredere deltakelse i beslutningsprosessen.

Den vedtatte Nettmeldingen viderefører nettpolitikken fra Ot.prop. nr. 62 (2008-2009) og behandler politikken for utbygging spesielt av sentrālnett 10 til 15 år framover. Et sentrāl spørsmål er om regjeringen har tatt lærdom av erfaringer fra Sima-Samnanger saken. Kan de vedtatte tiltak redusere konfliktene knyttet til ny nettutvikling? Vil forslagene sikre bedre beslutningsprosesser? Som vi tentativt spør i tittelen på dette prosjektnotat: "Vil landet nå bygges"?

Selv om utvikling og drift av strømmettet er monopolbasert, er det i stor grad preget av den økonomiske liberalisering som har foregått siden innføringen av Energiloven i 1991. Effektiviseringsgevinster er oppnådd, men ved tusenårsskiftet var sentrālnettutviklingen preget av stillstand. Samtidig har elektrisitetsforbruket økt. På samme tid opplever vi til tider betydelig prisforskjeller mellom landsdelene. Dette er knyttet til begrenset nettoverføringskapasitet. "Vår Strøm" ble i 2010 etablert etter initiativ fra LO-forbundet Industri og Energi for å gi alle strømkunder en stemme i samfunnsdebatten. Dette var en refleks av manges skepsis mot salg av kraft til utlandet som de mener går på bekostning av lave priser i Norge. Skepsisen som uttrykkes er primært knyttet til et krav om lavere og likere strømpriser, og mindre

¹ Flere detaljer om Stortingets behandling finnes på: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=53047>

til nettpolitisk praksis – selv om dette også har innflytelse på prisforskjellene. Som vi har dokumentert i tidligere studier var imidlertid ikke LO spesielt aktive deltakere under høringsrundene knyttet til Sima-Samnanger prosjektet (Ruud et.al 2011)

Produksjon, overføring og forbruk av elektrisitet har vært, og vil fortsatt være et sentralt politisk stridstema i Norge. Sima-Samnangersaken skapte imidlertid et nytt veiskille gitt at den politiske samhandling gikk langt utover tradisjonelle arenaer. "Monstermastdebatten" skapte politiske tumulter som også tvang regjeringen til å revurdere NVEs konsesjonsvedtak. Dette skjedde omtrent samtidig som Stortinget behandlet forslag til endringer nettopp i nettpolitikken.

Ot.prop. nr. 62 om endringer i Energiloven ble presentert som tilråding til Stortinget som følge av Stortingets anmodning (Innst. S. nr. 63 (2008-2009), romertall II): "Stortinget ber Regjeringen om at det i forbindelse med den varslede evalueringen av energiloven foretas en gjennomgang av nettpolitikken, herunder investeringsinsentiver, sammenhengen mellom nett og produksjon og tilknytning av elektrisitet fra ny fornybar energiproduksjon, og at eventuelle justeringer av gjeldende lov og regelverk gjennomføres." Som følge av Stortingsbehandlingen i 2008, ble det gjort endringer i Energiloven. Det ble innført en tilknytningsplikt for produksjon for å sikre at samfunnsmessig rasjonelle prosjekter gjennomføres. Det ble også innført konsesjonsplikt for elektriske anlegg på lavere spenningsnivå. Samtidig ble det innført strengere krav om eierskap til elektriske anlegg og fjernvarmeanlegg. Til tross for at Stortinget ba regjeringen om en gjennomgang av nettpolitikken, hadde imidlertid Ot.prop nr. 62 og derpåfølgende justeringer i Energiloven, få referanser til det som utløste "monstermastdebatten" i Hørdanger. Vi tenker her konkret på politisk styring, koordinering og interesseavveining. Men dette har nå regjeringen tatt tak i med den nye Nettmeldingen som ble vedtatt av Stortinget 15. mai 2012. Med endringer i nettpolitikken slik de er illustrert i figur 1, har regjeringen tydeligere signalisert en politisk styringsvilje. Man ønsker å bygge landet! Det skisseres flere nye grep både knyttet til planlegging og konsesjonsbehandling.

For å bestemme hvorvidt og hvordan et nettprosjekt skal realiseres, må ulike hensyn avveies. Det bærende prinsipp er at avveiningen skal gjøres slik at samfunnets fordeler av utbyggingen er større enn samfunnets kostnader. Som regjeringen også understreker i innledningen til nettmeldingen (side 6), skal virkemidler, regulering og konsesjonsbehandling baseres på dette prinsippet. Men vi etterlyser en bedre avklaring av hvilket samfunn man da konkret snakker om. Når behovet for styrket samfunnsaksept så klart er en driver for de forslag som foreslås, er det overraskende at man ikke drøfter mer grundig hvordan denne samfunnsaksepten reelt skal sikre bedre flyt og framdrift i konsesjonsprosessen. Spesielt innen en sektor som har innført nyttekostnadsvurderinger i det meste som skjer av planlegging og drift av energianlegg, kan det virke prematurlig å avfeie argumentet om økonomisk kompensasjon for berørte kommuner. Økonomisk kompensasjon er et forslag som også framsettes av Energiutvalget (NOU 2012:9). Bakgrunnen er nettopp å sikre bedre forståelse og samfunnsaksept for de avveininger og valg som må gjøres innen energisektoren.

Den vedtatte Nettmeldingen understreker mye klarere enn Stortingets nettpolitiske behandling av Ot.prop nr. 62 i 2008, betydningen av å sikre forsyningssikkerhet. Etter regjeringens vurdering er konsekvensene av å bygge for lite nett større enn konsekvensene av å overinvestere. Dette er et klokt resonnement – spesielt dersom man ønsker å bygge landet! Dette ble da også bekreftet i energi- og miljøkomitéens behandling i Stortinget den 15. mai 2012. Spørsmålet vi fortsatt er usikre på – gitt de erfaringer vi fikk under Sima-Samnanger saken, er om forslagene er tilstrekkelige og spesifikke nok til å

sikre samfunnsmessig aksept for å realisere de mange nye nettoutviklingsprosjekt som gjennomføres de neste 10 – 15 årene.

Helt avgjørende for å realisere de mål som Nettmeldingen skisserer er at man opprettholder fokus på politisk styring og at man reelt drøfter hvordan man gjennomfører planprosesser på en slik måte at samfunnsaksepten forenkler senere konsesjonsbehandling. Konfliktene må håndteres på en måte som sikrer fortgang, men da krever det betydelig sterkere involvering på et langt tidligere tidspunkt. Her er det trukket opp noen endrede prosedyrer knyttet til planlegging, men vi er redd at en ekstern kvalitetssikring alene ikke er tilstrekkelig for å sikre samfunnsaksept.

Energi- og miljøkomitéens flertall (representanter fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti), peker på at selv om Statnett sin nettoutviklingsplan gir en verdifull gjennomgang av de utfordringer kraftforsyningen står foran, er dette en plan som ikke er behandlet politisk. Derfor er det interessant at de kom med følgende vedtaksforslag: *"Stortinget ber regjeringen sørge for at det utarbeides en nasjonal plan for kraftlinjer, som oppdateres og fremmes for behandling i Stortinget én gang hver periode."* Nå ble det ikke vedtatt gitt at regjeringspartiene stemte ned forslaget. I Stortingsdebatten 15. mai 2012 var få referanser til politisk forankring og samfunnsaksept. Det var heller ikke mye fokus på hvorvidt konseptvalgutredninger i tilfellet skulle knyttes direkte til den foreslåtte "nasjonal plan for kraftlinjer" – slik tilfellet er når Stortinget behandler Nasjonal Transportplan. Selv om figur 1 viser at endringer nå er vedtatt i nettpolitisk praksis, drister vi oss likevel til å stille spørsmålet: "Vil landet nå bygges?"

2 Oppdraget og strukturen på notatet

Notatet er utarbeidet på grunnlag av et oppdrag for Energi Norge. I en e-post datert 20. mars sendte Trond Svartsund, Energi Norge følgende forespørsel: *"Nettmeldingen er jo kommet med forslag til endringer i konsesjonsprosessen for de større anleggene. Har dere mulighet til å skrive et notat med vurdering av hva dette kan bety for aksept, tempo i prosessen m.m."*

Gitt at vi har vårt nylig oppstartede SusGrid-prosjekt med fokus nettopp på nettpolitisk praksis, der også Energi Norge er deltaker, fant vi det naturlig å svare positivt på denne henvendelsen. Et første uferdig utkast til prosjektnotat ble oversendt Energi Norge 10. april slik at de kunne anvende dette som grunnlag for høringen som Energi- og Miljøkomitéen avholdt 16. april.

Det foreliggende notat er en kvalitetssikret versjon av samme prosjektnotat der vi også har tatt høyde for de argument som framkom under Stortingets behandling 15. mai 2012. Med de siste revideringer er det vår klare mening at dette notatet nå fint kan brukes som en generell kunnskapsreferanse i drøfting av nettpolitisk praksis i Norge.

2.1 Med referanse til Sima-Samnanger prosjektet

Vi vil henvise direkte til Sima-Samnanger prosjektet og trekke veksler på den innsikt vi skaffet oss gjennom prosjektrapporten "Case Hordanger" (Ruud et.al 2011). Vår innsikt i Sima-Samnanger har blant annet blitt formidlet under Vinterkonferansen 2011. Denne innsikt er så videreført i SusGrid prosjektet

som er del av CEDREN og som mange av de inkluderte kommentarer i dette prosjektnotatet er inspirert av.² Energi Norge er deltaker i SusGrid prosjektet.

Sima-Samnanger prosjektet blir nå realisert etter at Miljøverndepartementet nylig avklarte siste innsigelse fra Riksantikvaren og ga dispensasjon fra kulturminneloven.³ Vi mener at en referanse til Sima-Samnanger både er en relevant og god kilde for de kommentarer som framføres fordi det er dette prosjektet som direkte forårsaket arbeidet med Meld.St 14: Nettmeldingen.

3 Kort om regjeringens forslag i endringer i planlegging og konsesjonsbehandling av sentralnettprosjekter

Det understrekes helt eksplisitt at tidsbruken må reduseres, men samtidig er det ingen videre spesifisering av hvor i saksprosessen dette konkret skal skje. Klageinstituttet skal bortfalle, men hvem kan garantere at det ikke like fullt kan bli svært så tidkrevende for OED å fatte vedtaket dersom grunnleggende konflikter ikke er bilagt. Referansen er opplagt de erfaringer man gjorde under Sima-Samnanger prosjektet, men samtidig er forslagene i Nettmeldingen knyttet til prosesser som skjedde lenge før prosjektet ble meldt og før konsesjonsprosessen startet. Men det er å forvente at det spesielt er den over to år lange klagebehandlingen i OED som regjeringen nå ønsker å eliminere. En oversikt over konsesjonsprosessen i Sima-Samnanger prosjektet finnes i vedlegget.

Det er mye spennende i Nettmeldingen og det er en god start når man påpeker betydningen av at nettselskapet bedre hjemler og forankrer begrunnelse for prosjekttiltaket som skal konsesjonsbehandles. Her henviser man konkret til klargjøring av behovet for nettførsterkning mellom ulike punkter slik det i dag gjøres i kraftsystemutredninger (KSU). Dette skal på mange måter videreføres selv om man nesten kan få inntrykk av at man innfører noe nytt. Dog ber regjeringen om en mer systematisk og standardisert presentasjon av hovedalternativ man ønsker å sammenligne. Her ber man for øvrig NVE om å utarbeide en ny veileder samtidig som KSU kun skal utarbeides annethvert år – og ikke årlig slik praksis har vært de siste 10 årene.

Kilden til ulike alternativ vil fortsatt være KSU'en slik den lages i dag, men man ber om at prosessen bør forankres hos flere interessenter for at den skal styrkes. Regjeringen ønsker derfor at flere skal bli involvert i nettplanlegging slik at flere blir delaktig når man avklarer behov og sammenligner løsningsforslag. Dette har på mange måter forblitt uløst i Sima-Samnanger prosjektet – gitt at mange fortsatt stiller seg spørsmålet om behovet – til tross for at luftledningen nå bygges!

Knyttet til avklaring av behov, og som et nytt grep gjør regjeringen en henvisning til nødvendigheten av å foreta en avveining mot andre politikkområder. De nevner her eksplisitt naturforvaltning, klima og næringsutvikling. Av denne grunn foreslås å innføre en tidlig politisk involvering som avslutning på planprosessen – nettopp fordi man må styre planprosessen politisk. Dette kan være et godt grep under forutsetning at man holder stø kurs – noe dessverre Sima-Samnanger saken ikke er et godt eksempel på. Her valgte regjeringen å bruke svært lang tid på klagebehandlingen, men etter at OED opprettholdt NVEs konsesjonsvedtak så gikk det ikke mange ukene før statsråd Riis-Johansen signaliserte behovet for nye, eksterne ekspertutredninger. Endelig vedtak 1. mars 2011 opprettholdt imidlertid vedtaket som

² Flere detaljer på www.cedren.no

³ Flere detaljer på <http://www.statnett.no/no/Prosjekter/Sima---Samnanger/3D-visualisering/>

ble lagt til grunn for beslutningen som utløste "monstermastdebatten"! Nettmeldingen understreker behovet for tidligere politisk involvering. Det blir viktig dersom man skal sikre bedre og effektive beslutningsprosesser, å skille dette fra konkret konsesjonsbehandling. Hvordan dette vil skje i praksis er fortsatt litt uklart. For de som inviteres til aktiv deltakelse i planprosess kan det fortsatt oppleves som en form for "dobbel konsesjonsbehandling" – spesielt dersom man ikke er klar på hva konseptavklaringen i tidlig fase innebærer i praksis!

I den tidlige planfasen – altså før melding sendes om konkrete nettprosjekt, innføres det pålegg om ekstern kvalitetssikring av de ulike løsninger som kan avhjelpe det behov som er avdekket. Her er man opplagt inspirert av vegsektoren og SusGrid-prosjektet arbeider nå med å forstå hvordan den såkalte KS1 ordningen fungerer. Uansett skal dette åpne for økt politisk deltakelse ved at OED tilrettelegger for en høring på de foreslåtte konseptvalg. Hva og hvordan dette skal skje er også uklart og ikke minst hvor detaljert dette blir, men det er viktig at dette ikke blir oppfattet som en del av konsesjonsprosessen. Da vil lett mange ressurser og mye tid gå til spille.

Årsaken til en tidligere politisk behandling av eksternt kvalitetssikrede konseptvalg, er et ønske fra regjeringen om klarere å skille de mer prinsipielle spørsmål om behov og konseptvalg fra den konkrete konsesjonsprosess. Vi mener dette er både riktig og viktig. Bedre involvering tidligere i prosessen - der ulike interesser får anledning til å drøfte foreslåtte alternative løsninger, skal ifølge regjeringen bidra til at den etterfølgende behandlingstiden av det spesifikke prosjekt, kan reduseres. Årsaken må da knyttes til at konflikter rundt systemvalg – som f. eks. valg av kabel versus luftledninger - avklares tidligere – helst før selve konsesjonsprosessen igangsettes!

Prinsipielt høres dette flott ut og det burde skape liten uenighet, men spørsmålet er hva som skjer i praksis. Her er det lite å hente fra Sima-Samnøyer direkte siden de foreslåtte prosesser skal skjer FØR melding – og da for prosjektstart for det som senere ble en monsterdebatt. Men som vi vil vise senere kan det fortsatt være klokt å se litt nærmere på hva som skjedde i Sima-Samnøyer fordi man med de nye grep på mange måter ønsker å flytte det folkelige engasjement til en tidligere prosjektfase og man forsøker derfor å demme opp for de frustrasjoner som utløste Hørdanger-opprøret. Men som tidligere antydnet er det her viktig at man beholder det styringsfokus som er reflektert i Nettmeldingen, og da må man mer systematisk se nærmere på hvordan dette konkret skal forankres lokalt og regionalt. Involvering i seg selv i en tidlig planfase er ingen garanti for styrket samfunnsaksept!

Den uttrykte politiske styringsvilje er styrket under konsesjonsprosessen ved at man foreslår å heve vedtaksmyndighet til Kongen i statsråd. NVE skal fortsatt være den sentrale aktør i konsesjonsbehandling. Det er de som foretar reell vurdering av omsøkt løsning og avveining av ulike interesser og hensyn som er dokumentert i ulike projektspesifikke utredninger. Men det foreslås altså at NVE kun innstiller - slik praksis er på store vannkraftprosjekt. I følge regjeringen vil dette styrke rettsikkerheten ved at alle som berøres av de forskjellige trasé-alternativene omfattes av den avsluttende saksbehandling OED foretar gjennom befaring og møter i berørte kommunene. Med dagens klagebehandling blir kun de parter som konkret blir berørt og som derfor er klageberettigede, involvert. Andre interessenter som berøres av prosjektforslaget – men som ikke berøres direkte av NVEs konsesjonsvedtak – har i dag verken formell status eller noen klar oppfordring til å engasjere seg i klagerunden. Regjeringen mener at flytting av vedtaksmyndighet vil legge til rette for et bedre og mer fullstendig beslutningsgrunnlag når saken kommer til departement og beslutningen hos Kongen i statsråd – altså regjeringen. Dette styrker rettsikkerheten, men spørsmålet er fortsatt om det sikrer økt

samfunnsaksept! En viktig forutsetning er nok at interessenter blir motivert til aktivt å involvere seg tidligere i prosessen!

Svaret på dette spørsmålet krever en nærmere drøfting. Ser vi på konfliktene dokumentert i Sima-Samnanger prosjektet er det mye å hente i å endre de prosedyrer som skjedde i tidlig planfase – altså FØR selve konsesjonsprosessen starter og før tiltakshaver sender melding til NVE. Samtidig viser det samme prosjektet at potensialet for tidsbesparelse også er stort i siste avsluttende vedtaksfase, men det forutsetter at regjeringen faktisk har en styringsevne og vilje - noe som på mange måter ikke var til stede under OEDs klagebehandling! La oss derfor kort rekapitulere hva som skjedde i Sima-Samnanger prosjektet.

4 Hva skjedde i Sima-Samnanger prosjektet?

For allmennheten er den foreslåtte 420 kV luftledningen mellom Sima og Samnanger i Hordanger mest kjent gjennom media og hva som ble kjent som "monstermast"-saken. I 2010 var den da også den fjerde største norske nyhetssaken med eksempelvis nær dobbelt så mange medieoppslag som Deepwater Horizon-ulykken i Mexicogulften. Dette skjedde til tross for at utblåsningen i Mexico-gulften representerte tung oljeforurensning og tok menneskeliv!

Sammenlikner vi ulike aktørers deltakelse i den formelle prosessen med deltakelsen i media, viser vår studie (Ruud et.al 2011) at flere aktører begrenset sin deltakelse til kun å komme med utspill i media. Dette gjaldt blant annet aktører som Bergen kommune, LO og miljøbevegelsen (med unntak av Naturvernforbundet). Det var etter 2. juli 2010 det "eksploderte" i media som direkte konsekvens av at OED opprettholdt NVEs konsesjonsvedtak fattet over to år tidligere – 30. mai 2008.

I perioden siden prosjektet ble meldt av Statnett 4. juli 2005, hadde prosjektet fått noe medieomtale og engasjementet lokalt mot prosjektet var hele tiden sterkt. Men det var først i sommermånedene 2010, og i særdeleshet i august, at størstedelen av medieomtalen forekom.

4.1 Hvorfor fikk vi "monstermastdebatten"?

Det er mange forklaringer på hvorfor dette skjedde og det er ikke anledning her til å gå i detalj, men vi kan kort nevne noen argument – fordi dette også er direkte relevant for å forstå treffsikkerheten i de forslag regjeringen nå foreslår:

For det første er det lite tvil om at den politiske forankringen lokalt for prosjektet var særdeles svak – og ofte ikke eksisterende. Dette kan både knyttes til konsesjonsprosessen, til mer generelt politisk håndverk av regjeringen, men kanskje spesielt bør vi minnes hva som skjedde i valgkampene i 2005 og 2009. Det er derfor viktig å få brakt en svært så teknisk og til dels lukket planleggingspraksis ut i en demokratisk arena – til tross for at denne lett kan preges av en uforutsigbar dynamikk. Uansett planer vil dette både kunne påvirke politiske beslutninger og konkret gjennomføring.

Når politisk forankring er dårlig, blir det ikke bedre av dårlig timing. Å foreslå et prosjekt rett før Stortingsvalget 2005 - der man ikke hadde inkludert det sjøkabelalternativet alle ønsker lokalt – fikk mange til å mobilisere litt ekstra. Og det gjaldt også potensielle kandidater fra Hordaland til Stortinget.

Dagens statssekretær i OED var da også en aktiv aktør som styrket håpet om sjøkabeløsning i Hardanger. Det skjedde til tross for at det var uenighet om det fantes hjemmel til å fremme slike forslag gitt rådende kablingspolicy fra 2001.

En tredje viktig dimensjon var manglende forståelse for behovet. Lokalt var det lite engasjement for å styrke forsyningssikkerheten til andre områder og selv i Bergen som i økende grad har en svekket forsyningssikkerhet - spesielt i toppplasttimer - var det få eller ingen andre enn BKK som aktivt støttet prosjektet. Bergen kommune var passiv i konsesjonsbehandlingen, noe våre studier viser (Ruud et.al 2011)

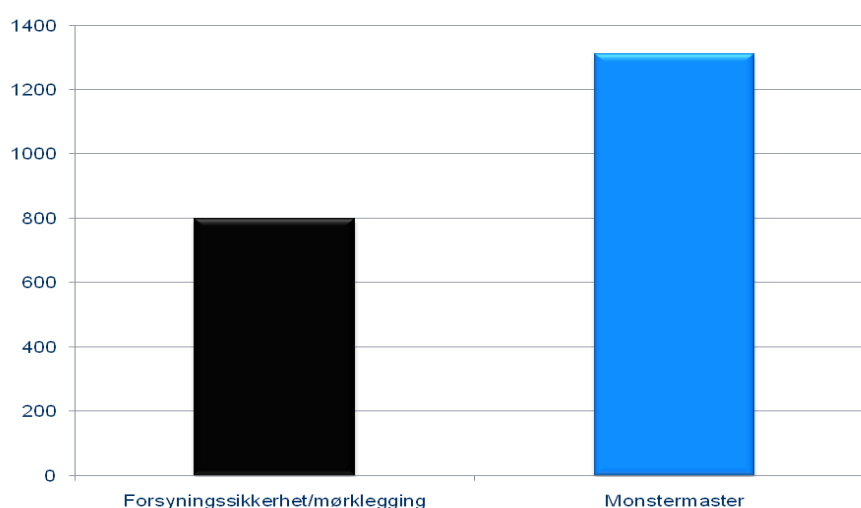
En fjerde dimensjon er pålegget om elektrifisering av Troll-feltet og hvorvidt dette krever styrket nettutvikling. Når regjeringen samtidig opprettholdt forslaget om lik netttariffering i masket sentralnett, ble mange lokale provosert av at de måtte betale for storsamfunnets klimapolitiske tiltak.

Når så klimafokuset gjennomgående er lite fremtredende i monstermastdebatten, blir det større spillerom for monstermastdebattantene - også blant miljøorganisasjonene.

Manglende referanse til klima er på mange måter et paradoks når mye av energibransjen nettopp bruker klima som argument for styrket fornybar elproduksjon, men igjen er det påfallende stille hos de mange produsentinteresser som opplagt hadde en egeninteresse av et styrket strømnett.

Når så motstanderne etterhvert organiserte en svært så effektiv kampanje - der den aktuelle foreslåtte trasé ble erstattet av tendensiøse postkort med bilde av monstrøse ledningsspenn på tvers av Hardangerfjorden, var det stadig mer utfordrende for tiltakshaver og myndigheter å forsvare konsesjonsvedtaket.

Det er få som i dag er uenig i at det var det massive medietrykket som fikk regjeringen til å vurdere sjøkabelalternativet på nytt. Figuren under gir en indikasjon på mediedebatten sommeren 2010.



Antallet medieoppslag av begrepene forsyningssikkerhet/mørklegging sammenliknet med begrepet monstermaster i perioden 2.7.2010-10.8.2010 (Ruud et. al 2011)

Denne figuren kan på mange måter illustrere noe av beveggrunnen for hvorfor regjeringen så sterkt har understreket betydningen av forsyningssikkerhet i Nettmeldingen. Debatten tok nemlig helt fokuset vekk fra fundamentale utfordringer og grunnleggende behov. Det er helt avgjørende at behovs-avklaringen skjer FØR konkrete prosjektforslag konsesjonsbehandles.

Det skal fremmes samfunnsmessig rasjonelle løsninger – i tråd med målsettinger understreket i revidert Energilov. Derfor må man sikre at monsternestdebatten i Hardanger ikke gjentar seg i de mange nye prosjekt som er planlagt de kommende 10 – 15 årene.

5 En vurdering av Nettmeldings konkrete forslag sett i lys av Sima-Samnanger saken

Sima-Samnanger-saken avdekket at uformelle kanaler i stor grad ble brukt som et alternativ til den formelle konsesjonsprosessen. Når mediedekningen var sentral for nedsettelsen av ekspertutvalgene høsten 2010, medfører dette utfordringer for det eksisterende beslutningsregimet for nettoutvikling. Bruken av alternative kanaler kan ses på som problematisk ut fra et forvaltningsmessig perspektiv, men for motstanderne var dette en måte å formidle misnøyen med at sjøkabelalternativet ikke ble omsøkt - slik mange hadde en forventning om allerede før prosjektet ble meldt i 2005. De forslagene man ble bedt om å velge mellom - ulike luftledningstraséer, var ikke det man ønsket. Denne misnøyen kan illustreres med et sitat fra en Hardanger-ordfører i forbindelse med det ekstraordinære rådsrådet på Flesland 9.6.2010 – altså kort tid før OEDs opprettholdelse av NVEs konsesjonsvedtak:

Skuffelsen min er stor etter gjennomgangen til Statnett. Kan noen forklare meg hvorfor vi fortsatt står her? Det er gått fem år siden vårt første informasjonsmøte og det virker som om vi ikke har kommet en meter.

Til tross for enkelte påstander om det motsatte, er det etter vår vurdering ikke mangel på mulighet til å komme med innspill under konsesjonsprosessen som har vært utfordringen. Det har heller vært en fundamental uenighet om hvilken løsning som ble fremlagt og vurdert. Snarere enn å være opptatt av spesifikke lokaliseringssløsninger, er det mer grunnleggende konsept man ønsket å drøfte - gjerne i tidligere fase. Derfor er det interessant å notere regjeringens forslag til endret planprosess og innføring av ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredningene.

Spørsmålet er imidlertid om dette er tilstrekkelig – gitt annet regelverk som ikke kan berøres av endringer i Energiloven. Tenker her spesielt på Beredskapsforskriften (BsF) og pålegget om hemmelighold spesielt av flaskehals sensitiv informasjon. Dette hemmelighold påvirket konkret Sima-Samnanger konflikten ved at mange kritikere ble ytterligere skeptisk til hva som ble planlagt. Dette er dog ikke noe som direkte reflekteres i Nettmeldingen, men vi kommer tilbake til dette som del av den generelle avsluttende drøfting.

Først må vi nemlig se nærmere på hva som evt. er nytt i regjeringens forslag – i forhold til de konkrete konflikt punkter som ble synlige i Sima-Samnanger saken.

5.1 Når kan man bruke sjø- og jordkabel?

Sjø- og jordkabel løsningen ble foretrukket av så og si alle som kommenterte på forslaget til Sima-Samnanger prosjekt. På grunnlag av dette fikk Statnett utført en konsekvensutredning i 2006 som ble

utført av Multiconsult. Denne utredning samsvarte i all hovedsak med konklusjonene i ekspertutvalgenes utredninger som ble fremlagt 1.2.2011.

St.prp. nr. 19 (2000-2001) var den førende retningslinjen som NVE hadde da de gjorde sitt konsesjonsvedtak i 2008. Ifølge rådende kablingspolicy var det kun aktuelt med kabling på 300 kV eller 420 kV i helt spesielle tilfeller med særdeles sterke miljøhensyn. I forhold til andre tilsvarende saker mente NVE at det ikke forelå så sterke miljøhensyn at kabelalternativet på hele strekningen kunne anbefales. Man fant heller ikke at merkostnaden kunne forsvares på grunnlag av miljøhensyn. Ståtnett omsøkte ikke kabelalternativet fordi vesentlig bruk av kabel ville gjøre prosjektet samfunnsøkonomisk ulønnsomt.

Selv om NVE gjorde en grundig vurdering, viste mange av klagerne til at luftledninger i Hårdanger ikke er i samsvar med St.prp. nr. 19 (2000-2001). De viste til at denne nettopp åpner for bruk av sjø- og jordkabel. Flere mente derfor at NVE feiltolket St.prp. nr. 19 (2000-2001) ved å gi tillatelse til luftledning i Hårdanger. Årsaken til uenighet er i stor grad knyttet til uklare kriterier.

Når Stortinget nå skal behandle regjeringens Nettmelding er den gjeldende nasjonale kabelpolicy formulert på følgende måte (OED 2009):

Kabling skal også alltid vurderes når nye kraftledninger i regional- og sentralnettet skal bygges, men bruken skal være gradvis mer restriktiv med økende spenningsnivå. Jord- eller sjøkabel er mest aktuelt på begrensede strekninger med betydelige verneinteresser eller store estetiske ulemper på 66kV og 132kV, men kan også være aktuelt på strekninger der det gir særlige miljøgevinster på 300kV og 420kV

Kabling kan altså være aktuelt på strekninger der det gir "særlige miljøgevinster" i sentralnettet. Det forutsettes imidlertid at kablingen er forenlig med hensynet til forsyningssikkerheten og formålet med kraftledningsforsterkningen. Hvorvidt kabling er et hensiktsmessig tiltak avhenger av både naturgitte og systemmessige faktorer, og må vurderes i konsesjonsbehandlingen av hver enkelt sak. Det fremgår imidlertid ikke av kablingspolicyen hva "særlige miljøgevinster" innebærer og dette er det altså opp til NVE å vurdere fra sak til sak.

I lys av at mange motstandere av luftledningen fra Sima til Samnanger mente at St.prp. 19 (2000-2001) åpnet for sjø- og jordkabel, vurderer vi det som sentralt at ordlyden i nåværende kablingspolicy, nedfelt i Ot. Prp. nr. 62 (2008-2009) "særlige miljøgevinster" presiseres og kommuniseres tydeligere. Hvilke kriterier inngår i begrepet "miljø" og hvor går avveiningen mellom hva som er "særlige miljøgevinster" og kun "ordinære" miljøgevinster? Hva sier Nettmeldingen om dette?

5.1.1 Regjeringens nye begrunnelse for prinsippene for bruk av jord- og sjøkabel

Bruk av kabel skal være gradvis mer restriktiv med økende spenningsnivå. Dette er delvis knyttet til omfanget av naturinngrepet, kostnader så vel som usikkerhet knyttet til teknologi og forsyningssikkerhet. Jord- eller sjøkabel kan være mindre utsatt for avbrudd enn en luftledning f.eks. i skredutsatte områder, men hvis en feil først oppstår er reparasjonstiden betydelig lenger enn for en luftledning. Som i Sima-Samnanger prosjektet henviser også Nettmeldingen til havøri i Oslofjordforbindelsen. Luftledninger er det foretrukne i sentralnettet, men samtidig forventer regjeringen av Ståtnett og øvrige nettselskap er pådrivere for utvikling og kvalifisering av ny teknologi.

Sjøkabel kan innebære færre tilknytningspunkter og dermed reduserte muligheter for innmating av lokal produksjon, sanering av gammelt nett og uttakspunkter for ny næringsvirksomhet. I avveining mellom fordeler og ulemper ved kabling må derfor også eventuell redusert nytte medregnes. Koblet til nyttevurderingen er naturlig nok også betydelige merkostnader ved kabling. Gitt at anleggsbidraget skal fordeles likt i masket sentralnett og ikke dekkes av de som utløser behovet for investering, betyr dette økning i nett-tariffen for den enkelte kunde. Betalings-villighet er her dog ikke nærmere spesifisert.

En avsluttende referanse for bruk av jord- og sjøkabel er hensynet til naturinngrep – både på land og/eller under vann. Nettmeldingen synliggjør på en god måte at spesielt jordkabel i mange tilfeller kan være et større naturinngrep enn luftledning.

For utvikling av sentralnettet angis følgende momenter og kriterier i Nettmeldingen av betydning for valg av kabel framfor luftledning

- Der luftledning er teknisk vanskelig eller umulig – som i byer eller ved kryssing av større sjøområder
- Dersom ekstrakostnaden kan forsvares ved at det gir særlig miljøgevinster eller bedre totalløsning alle hensyn tatt i betraktning

Regjeringens vurdering er at i de fleste tilfeller vil avveining av nytte og kostnader resultere i at valg av luftledning vil være den mest samfunnsmessig rasjonelle løsning for sentralnettet. Nettmeldingen understreker at bruk av kabel som alternativ til luftledning alltid skal gis en overordnet omtale i nettselskapets konseptvalgutredning som nå skal underlegges ekstern kvalitetssikring og offentlig høring. Samtidig understreker Nettmeldingen at grundigheten i vurdering av kablingsalternativ skal tilpasses hva som er beslutningsrelevant og i tråd med gjeldende prinsipper for kabling. Her kan det opplagt være grunnlag for til dels helt ulike vurderinger av hva som er beslutningsrelevant

Sammenlignet med hva som rådet under Simø-Samnønger saken og hva som er gjeldende kablingspolicy, er det nemlig lite nytt i Nettmeldingen hva gjelder avklaring og spesifisering av kriterier. Men kablingsspørsmålet skal nå mer systematisk bringes inn i innledende konseptvalgutredning. Kablingsspørsmålet skal derfor i mye større grad bli en del av planprosesser, men som antydnet er det usikkert om dette sikrer en raskere beslutningsprosess!

5.2 Hva er samfunnsøkonomisk lønnsomhet?

I Simø-Samnønger saken mente NVE at sjøkabel ville være et godt alternativ med hensyn til arealbruk, estetikk og miljø. Samtidig viste man til at det ikke forelå så sterke miljøhensyn at kabelalternativet på hele strekningen kunne anbefales. Man fant heller ikke at merkostnaden kunne forsvares på grunnlag av miljøhensyn, verken på hele eller deler av strekningen. Mange motstandere reagerte på vurderingen som ble gjort av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten og flere har tatt til orde for at det bør ses nærmere på innholdet i begrepet. Flere høringsinstanser argumenterte for at de samfunnsøkonomiske kostnadene med kraftledning gjennom Hardanger vil reduseres betraktelig ved å velge sjø- og jordkabel, og at besparelsene vil være så store at en sjø- og jordkabeløsning vil være samfunnsøkonomisk lønnsom (Ruud et.al 2011).

Statnetts analyser av samfunnsøkonomisk lønnsomhet baserer seg på en beregning av investeringskostnader kontra en beregning av taps-, avbrudds- og flaskehalskostnader. Denne beregningen inkluderer dog ikke andre samfunnsmessige kostnader – spesielt de som er mer vanskelig å tallfeste. Et sentralt argument for motstanderne i Hardanger var at luftledningen vil få store negative

økonomiske konsekvenser for reiselivet. NVE viste til at NINAs undersøkelse konkluderte med at det ikke finnes forskning som er relevant for å avgjøre de økonomiske innvirkningene på reiseliv og turisme. Senere har NHO Reiseliv forsøkt å komplettere det samfunnsøkonomiske regnestykket ved å henvise til undersøkelser som man anså var av relevans for den omsøkte luftledningen fra Sima til Sæmnanger. Konklusjonene var imidlertid svært usikre – noe også Ekspertutvalget senere viste til.

Ekspertutvalg 4, som så på samfunnsøkonomiske virkninger av en eventuell sjøkabel, kunne ikke ta stilling til en rangering av den konsesjonsgitte luftledningen i forhold til sjøkabelalternativet. Utvalget vurderte de to alternativene som likeverdige med hensyn til forsyningsikkerhet, mens man anslo at sjøkabelalternativer med følgevirkninger vil kunne innebære en merkostnad på rundt 30 milliarder kroner. En rangering vil innebære en vurdering av betalingsvillighet for vern av miljøverdier sett opp mot de høye merkostnadene ved kabling. Utvalget hadde ikke tilstrekkelig informasjon til å foreta vurderingen av betalingsvilligheten.

Vi noterer at regjeringen ikke ser nærmere på økonomiske konsekvenser for reiselivet. Betalingsvillighet er svekket som en referanse for beslutningsgrunnlaget, men samtidig skal det gjennomføres samfunnsøkonomiske konseptvalgutredninger. Spørsmålet er uansett hva man mener vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det skal det nå regnes på av økonomer, men nettutviklingsprosjektet fra Ørskog til Sogndal viser med all tydelighet at premisene for hva som kan inkluderes i disse regnestykker bestemmes politisk. Altså er det igjen et spørsmål om politisk styring og hva som kan gjøres av hvilke aktører. For å si det med andre ord: Hva er veikartet og hvem bestemmer hvilke parametere som skal inkluderes i den konkrete interesseavveiningen. Selv med energi- og miljøkomitéens forslag til ny nasjonal plan for kraftlinjer (Innst. 287 S), kan vi ikke se at dette tilstrekkelig vurdert i grunnlaget for Stortingets behandling av Nettmeldingen.

5.2.1 Økonomisk kompensasjon til "nettkommuner" som del av tidlig politisk behandling

I Hårdanger opplevde kommunene at lokalsamfunnet fikk ulempene med den nye luftledningen, mens storsamfunnet, i form av industri og byer, fikk fordelene. Det har derfor blitt foreslått at kommuner som får store kraftledninger bør kompenseres økonomisk på samme måte som kommuner som blir berørt av vannkraftutbygginger. Dette blir også framført som et forslag i Energiutredningen.

Kompensasjon vurderes ikke som aktuelt av regjeringen og vi kan ikke se at Energi- og Miljøkomitéen tar opp denne problematikken i sin innstilling 10. mai 2012. Når vi likevel vurderer dette som et relevant tiltak for å bidra til et lavere konfliktnivå, er det på bakgrunn av signaler som har kommet fra enkelte kommuner i Hårdanger etter OEDs vedtak 2. juli 2010. Da ble 100 millionene avsatt generelt til avbøtende tiltak, men er mest å betrakte som "kompensasjon for tort og svie" og det var naturlig nok ikke med på å minske konfliktnivået – nettopp for det dukket opp altfor sent. Men som en referanse og virkemiddel i tidlig planlegging, kunne det etter vårt skjønn - hatt en mye mer positiv rolle for å sikre samfunnsaksept.

Etter vår vurdering er kompensasjonstiltak noe som derfor bør vurderes som del av den politiske behandlingen av konseptvalgutredningen. Dette er imidlertid ikke belyst i Nettmeldingen og vi savner en bedre redegjørelse for hvordan man reelt skal sikre økt samfunnsaksept. Stikkordet er politisk forankring og tilstedeværelse av aktører som kan støtte og argumentere for tiltaket – noe som stort sett var fraværende i Hårdanger. Økonomisk kompensasjon har i flere sammenhenger skapt endrede holdninger lokalt – som har skjedd i de mange vannkraftkommuner i Norge.

Det eksisterer ikke noen hjemmel i Energiloven for å fastsette økonomisk kompensasjon som følge av en utbygging av kraftledninger i sentralnettet. Ved igangsetting av slike ressurskrevende prosesser som utviklingen av sentralnettet representerer, ville det være klokt å kunne ha mulighet til også å vurdere økonomisk kompensasjon. Som andel av totale prosjektkostnader inkludert saksbehandling i forvaltningen, vil det uansett dreie seg om begrensede beløp. Samtidig vil vi understreke at samfunnsøkonomisk lønnsomhet er noe helt annet enn samfunnsmessig aksept. Det er imidlertid samfunnsaksepten regjeringen må håndtere dersom man skal bygge landet – slik det antydes i Nettmeldingen. Økonomisk kompensasjon vil enklere kunne legge grunnlaget for å skape større aksept lokalt for omfattende sentralnettutvikling fordi man da mer konkret opplever at noe av nytten også tilfaller de lokale! Her vil SusGrid prosjektet gi større innsikt.

5.3 Innføring av ekstern kvalitetssikring

I løpet av konsesjonsprosessene ble det stilt spørsmålstegn ved Statnetts troverdighet og motiver. En faktor som bidro til konfliktnivået var at flere mente at Statnett overdrev faren for mørklegging. Spesielt sent i klagebehandlingen ble det stilt spørsmål om behovet for ny overføringskapasitet til BKK-området - Bergen. En annen faktor som bidro til konfliktnivået var at OED konkluderte med at forsyningssikkerheten med en sjøkabel ville være dårligere enn med en luftledning, der en sentral referanse var manglende driftssikkerhet for sjøkabelalternativet.⁴

Legitimiteten til beslutningsprosessen i Sima-Samnanger saken ble trolig styrket ved at de fire ekspertutvalgene ble nedsatt. Når vi nå vet konklusjonene på ekspertutvalgenes utredninger, som i stor grad samsvarte med konsekvensutredningene gjennomført i forkant av søknaden, er det derfor naturlig å stille seg spørsmålet om eksterne kvalitetssikringer utført på et tidligere tidspunkt ville bidratt til et lavere konfliktnivå. I hvert fall foreslår regjeringen krav til ekstern kvalitetssikring av den konseptvalgutredning som formuleres på basis av KSU-prosessen.

I Sima-Samnanger saken mener vi det opplagt ville styrket legitimiteten dersom det hadde blitt gjennomført en ekstern og uhildet kvalitetssikring tidligere, men hvem skal gjøre dette i praksis? Her snakker vi om kvalitetssikring av til dels svært tekniske vurderinger. Bransjen har allerede i dag mangel på kompetente medarbeidere og nå skal dette arbeidet også kvalitetssikres eksternt. Hvor henter man disse fra?

Det kan være viktig med uavhengig kvalitetssikring for å styrke legitimiteten til saksbehandlingen og slikt sett legge et bedre grunnlag for mer effektive beslutningsprosesser. Det er imidlertid verdt å merke seg at motstanderne og tilhengerne av luftledningen Sima-Samnanger tolket til dels svært tekniske sjøkabelrapporter ulikt og da ofte til sin egen fordel. Uavhengige kvalitetssikringer er derfor ikke noen garanti for et lavt konfliktnivå. Men det helt sentrale er at man får en debatt i mer riktig rekkefølge – at troverdige konseptavklaringer skjer før konkrete prosjektforslag lanseres. Derfor kan innføring av ekstern kvalitetssikring være en fordel. Imidlertid vil vi understreke her at dette ikke må medføre at faglige ressurser flyttes fra tiltakshavere og myndighetsorgan - som nå skal utvikle framtidens strømmett - til eksterne kvalitetssikrere.

⁴ Dette var nemlig med på å øke konfliktnivået, da motstanderne mente sjøkabel var et godt nok forsyningssikkerhetsmessig alternativ, ikke minst på bakgrunn av at teknisk ekspertise poengterte at en sjøkabeløsning ville ha god driftssikkerhet (Ruud et.al 2011)

5.4 Fortsatt rom for politisk tolkning og uenighet

Kravet om sjøkabel i Hardanger ble fremmet gjennom hele den formelle prosessen. I klart mindre grad var diskusjonen underveis orientert mot behovet for den nye luftledningen. Sent i prosessen, på vinteren 2010, ble dette imidlertid et tema da Den Norske Turistforening la frem flere rapporter som viste at kraftforbruket i Hordaland ville kunne bli betydelig lavere enn antatt i Statnetts konsekvensutredning. OED påpekte i sin opprettholdelse av konsesjonsvedtak at både Statnett og NVE tilbakeviste en fremtidig nedgang i forbruket – spesielt maksimallasten. Da ekspertutvalgenes rapporter ble fremlagt 1. februar 2011 mente både motstandere og tilhengere at rapportene gagnet deres sak. Det er imidlertid svært få som har tilbakevist at Sima-Samnanger prosjektet er helt avgjørende for å løse det til tider svært prekære effektbehovet i Bergensregionen. Utfordringen er at de vurderinger som forelå ikke hadde noen legitimitet i "monstermastdebatten"!

Beslutningen om å foreta en ny vurdering av sjøkabelalternativet ble da også begrunnet av statsråd Riis-Johansen som et forsøk på å forsterke legitimiteten til Sima-Samnanger-prosessen. Her igjen ble forsyningsikkerhet generelt vist til, men det ble i liten grad poengtert at det snarere er effekt- snarere enn energisikkerhet som er driveren. Dette er da også poengtert i ekspertutvalgenes arbeid.

Ekspertutvalgene bidro til å øke tilliten til prosessen. I hvert fall ble det ingen ny monsterdebatt selv om konsesjonsvedtaket ble opprettholdt 1. mars 2011. Samtidig viste debatten i etterkant at man på tross av en uavhengig kvalitetssikring ikke kan sikre seg mot et høyt konfliktnivå i slike saker – i hvert fall så lenge det stilles spørsmål ved behovet for luftledningen! Erfaringer fra Ørskog-Sogndal prosjektet kan tyde på at dette kan ha en stor innflytelse på konfliktmønsteret. I hvert fall ble dette prosjektet – til tross for betydelig større omfang og betydelig flere høringsinnspill, endelig konsesjonsvedtatt på kortere tid enn Sima-Samnanger prosjektet. SusGrid prosjektet vil se nærmere på dette.

5.5 Bedre involvering av samfunnsinteresser i planfasen

En sentral dimensjon som bidro til det høye konfliktnivået i Hardanger var at lokalbefolkningen og andre berørte parter uttrykte at de ikke ble involvert i beslutningsprosessene. På tross av diverse møter og høringer, ble det fra flere hold uttrykt at man ikke hadde noen reell innvirkning på utfallet i saken. Dette var først og fremst knyttet til ønsket om sjøkabel. Vår analyse viser at dette på mange måter var tilfelle. Samtidig var også forhold som skjedde FØR prosjektet ble meldt i 2005, med på å prege konfliktnivået. Henviser her spesielt til "den hemmelige rapporten" og den svært så lukkede kraftsystemplanleggingspraksis i Hordaland!

Et sentralt utgangspunkt for å minske konfliktnivået i slike saker vil derfor være å involvere lokalbefolkning og andre berørte parter på et tidligere stadium enn hva som er tilfelle i dag. I Hardanger gikk det rykter om en såkalt hemmelig rapport som var knyttet til konkrete planprosesser, men grunnet regler i Beredskapsforskriften var det ikke åpning for å publisere denne. Regjeringen henviser i boks 7.3 i Nettmeldingen (sidene 96-97) til diverse sentrale lover, men begrenser dette til de som er relevante for konsesjonsbehandlingen. Det kan derfor være klokt å se litt nærmere på de kjøreregler som råder rundt planprosesser – nettopp fordi det er her regjeringen har håp om å spare tid ved å legge grunnlaget for mer effektive konsesjonsprosesser!

For å skape framdrift og redusere konfliktpotensialet, vil regjeringen involvere flere interessenter i planfasen. Vi støtter dette, men samtidig er vi usikre på om de forslag som her fremsettes – og som vi ser mer i detalj på under – vil skape de forventede, konfliktdempende effekter man håper på skal bli resultatet.

Skal positive resultater skapes – i form av mer effektive og raskere plan- og beslutningsprosesser, bør man bedre avklare hva slags kjøregler som råder – og ikke minst hva som er handlingsrommet for de enkelte tiltakshavere - nettselskapene. Helt sentralt vil da være spørsmål om hva som kan publiseres og når. Videre er det viktig å få avklart hvordan man kan sikre reell politisk forankring og offentlig støtte for forslag som fremsettes. Det kan være helt avgjørende for å sikre at nettutviklingen realiseres i tråd med avklarte og avstemte samfunnsbehov.

5.6 Planprosessen styrkes, men hvordan sikre lokal forankring?

Første steg i planleggingen er at nettselskapet identifiserer behov for et tiltak.

Kraftsystemutredningene (KSU) er sentrale i denne sammenheng – noe som har vært praksis helt siden 1988 – altså før innføringen av den nye Energiloven. Ser man bort fra kravet om ekstern kvalitetssikring, er ikke forslaget om konseptvalgutredninger noe nytt for nettselskapene. De har lang erfaring med analyse og utredning av alternative nettutviklingsløsninger (systemløsninger). Formålet med KSU-prosessen var uansett å samordne planleggingen og effektivisere NVEs behandling av anleggskonsesjoner, samt å etablere langsiktige nettplanleggingsrutiner hos eiere av sentral – og regionalnettet. Ved endringer i energiloven og energilovforskriften i 2002 ble "energiplanlegging" innført som overordnet begrep for den aktivitetene som skal gjennomføres av alle konsesjonærene. NVE ga utfyllende bestemmelser i forskrift om energiutredninger som ble gjort gjeldende fra 1. januar 2003. Forskriften omfatter i tillegg til KSU også lokale energiutredninger for kommunenivå – noe vi kommer tilbake til i neste seksjon.

Den stadig økende usikkerheten knyttet til kraftsystemplanleggingen motiverte NVE i 2007 til å publisere en revidert veileder. Dette er fortsatt referansen når nå regjeringen foreslår å styrke KSU arbeidet der det også understrekes at andre interessenter enn kraftsystemplanleggere bør involveres.

Nettmeldingen henviser til forskrift om KSU og skisserer den syklus som skal følges i henhold til veileder for KSU av 2007. Nettmeldingen understreker at utredningsansvarlig nettselskap ved oppstart av KSU skal informere bredt om prosess og muligheter for involvering. Videre understreker Nettmeldingen at allmenheten skal gjøres kjent med den offentlig tilgjengelige hovedrapporten på en egnet måte.

Nettmeldingen fremstiller dette nærmest som noe nytt, men det skisserte ligger allerede inne i dagens forskrifter som dessverre er en vel bevart hemmelighet for de fleste samfunnsbevisste aktører som ellers gjerne vil være med å drøfte hvordan vi skal bygge landet. Men NVE skal nå revidere kravene der formålet skal tydeliggjøres. Formålet med KSU er tredelt:

- Sikre koordinering av nettutvikling på tvers av nettnivåer og – eiere
- Sikre at behov for tiltak blir kjent og belyst tidlig for å legge til rette for en langsiktig planlegging
- Og sikre en systematisk, robust og åpen vurdering av alternative tiltak for å løse eventuelle behov og utfordringer.

Utfordringen er at samfunnsmessig involvering i liten grad er konkretisert og standardisert. Det er svært betinget av hva den enkelte kraftsystemansvarlige gjør det til. Derfor er også grad av involvering svært variabel i de ulike 17 regionale områdene. Forhåpentligvis vil NVEs revidering av kravene til KSU styrke deltakelsen og slikt sett legitimiteten til KSU, men det er fortsatt helt uklart hvordan denne styrkingen av planprosessen eventuelt skal skape større samfunnsaksept for de nettutviklingsprosjekt som senere blir foreslått! Her må man utvide referansene fra rene kraftsystemplanleggingsmessige

betraktninger. Her ligger det en betydelig kommunikasjonsmessig utfordring som ikke er berørt i Nettmeldingen.

Her er det viktig også å se på eksisterende spilleregler og kanskje en revidering av hva som er taushetsbelagt - ref. Beredskapforskriftens §6-2 er noe man kunne se på. Med ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi er det i dag rimelig enkelt å finne informasjon om det som beredskapsforskriften ønsker å hemmeligholde. Kanskje Google Maps burde bli en mer sentral referanse i nettpolitikken? I hvert fall er den lett tilgjengelig for alle interesserte!

Nettmeldingen henviser til Nettplan Stor-Oslo som et godt eksempel på en tidlig involvering. Vi er enige i denne referansen, men samtidig er det interessant å høre reaksjoner i Hardanger når man argumenterer for betydningen av å kable i Oslo, men ikke i Hardangerfjorden! Samfunnsøkonomisk mener Statnett det kan være svært så fornuftig, men det skaper antakeligvis ikke styrket samfunnsaksept i andre deler av landet!

5.7 Hva med lokale energiutredninger?

Det gjøres koblinger i Nettmeldingen til Nettutviklingsplanen (NUP) som Statnett utarbeider på grunnlag KSUene. Det er mye som kan sier om dette – se også neste seksjon rundt rollen til Statnett, men det overrasker oss at det ikke gjøres noen referanser til Lokale Energiutredninger (LEU)- spesielt når slike referansen også er innarbeidet i NVEs forskrift om kraftutredninger av 2008.⁵

Skal vi basere oss på uttalelser fra kraftsystemplanleggere, kan det virke som nytten av de lokale energiutredninger er svært begrenset – i hvert fall som innspill til å utarbeide gode systemløsninger lokalt. LEU utarbeides av lokale nettselskap for den enkelte kommune ånnethvert år som følge av forskriften, men blir i svært liten grad brukt – selv ikke mot spørsmål om energibruk. LEU er heller ikke politisk forankret. For mange er de vel bevarte hemmeligheter som samler støv på kommunale kontor. Det er mulig at nytten vil forbli begrenset, men når regjeringen ønsker klarere involvering i tidlig planfase burde man i hvert fall ha sett nærmere på muligheten for bedre kobling mellom Lokale Energiutredninger og Kraftsystemutredninger.

Vi har ikke forutsetninger i denne sammenheng til å gjøre en bedre vurdering av kvaliteten og relevansen av LEU for kraftsystemplanleggingen, men hva vi kan antyde er at dersom disse plandokument bedre behandles i demokratisk valgte organ kan man enklere legge et grunnlag for styrket politisk forankring. Fokuset vil da bedre kunne settes på kommunens rolle i regionale planer og slikt sett kan man forenkle politisk behandling av konseptløsninger. I hvert fall er det vår bekymring at ekstern kvalitetssikring i liten grad vil endre dagens praksis med mangelfull lokal deltakelse. Det må etableres nye kanaler som lokale berørte parter kan bruke både som kompetansebase, erfaringsgrunnlag og sparringsarena. LEU kan her mer bli en del av løsningen enn hva som er dagens praksis.

Lokale myndigheter og et bredt spekter av interessenter bør ha god tilgang til informasjon om utredningsprosesser som foregår både nasjonalt og regionalt. Samtidig kan man pålegge de å forholde seg aktivt til rådende plandokument som LEU, KSU og NUP. Regjeringen ønsker å styrke en bredere deltakelse i det regionale planarbeidet, men vi er fortsatt usikre på hvordan dette skal skje i praksis!

⁵ Flere detaljer finnes på: <http://lovdata.no/for/sf/oe/xe-20021216-1607.html>

Videre forskning i SusGrid prosjektet (se tidligere referanse) vil forhåpentligvis også kunne gi ny innsikt i disse utfordringer.

5.8 Hva blir Statnett sin rolle ute i regionene?

Nettutviklingsplanen (NUP) blir av flere i Statnett betraktet som den energiplan som Norge trenger! Men formelt sett er ikke denne NUP noe mer enn deres KSU - hovedrapport som Statnett har valgt å presentere på en stadig bedre og mer forståelig måte.⁶ Samtidig er det et viktig spørsmål om denne skulle gjøres til noe mer!

Det er få som så langt har etterlyst en Nasjonal Energiplan – på linje med Nasjonal Transportplan, men samtidig ønsker man planprosesser som kvalitetssikres i tråd med hva som skjer innen vegsektoren. Her er mulighetene mange, men når man likevel bruker såpass mange ressurser på NUP'en og Statnett er et statsforetak under direkte instruks fra OED, burde man kanskje vurdere om NUP'en kunne få en klarere politisk forankring enn hva tilfelle er i dag. Her er det derfor interessant å notere forslaget fra Energi- og Miljøkomitéen om å utarbeide en nasjonal plan for kraftlinjer som skal behandles av Stortinget 15. mai 2012. Selv om forslaget som ble framsatt av opposisjonen ble nedstemt, kan dette signalisere en større politisk interesse for sterkere involvering i kraftsystemplanleggingen.

Det som så fortsatt er usikkert, er hvorvidt denne involvering kunne forenkle dialogen med de regionale kraftsystemansvarlige og gjerne lokale interessenter. Her sier ikke Energi- og Miljøkomitéen noe om saken og det er da heller ikke drøftet i Nettmeldingen. Uansett må samarbeidet mellom Statnett og de regionale KSU-ansvarlige styrkes utover det rent systemløsningsmessige. Det finnes flere eksempler på at dette fungerer til dels utmerket i flere av de 17 KSU-områdene, men dette er til dels svært så personavhengig. Nasjonal nettutviklingsplanlegging bør skje etter klare standarder og prosedyrer – forhåpentligvis på en måte som styrker lokalt engasjement og regional samordning.

Ser vi konkret på Statnett sin rolle i Hordanger, kan noe av konfliktgrunnlaget også knyttes til dialog og samhandling med den regionale kraftsystemansvarlige BKK. Henviser her både til håndtering av den "hemmelige" rapporten fra 2005 – gitt Beredskapforskriftens pålegg slik det er omtalt i 5.6, samt tidspunktet for når man burde sende ut meldingen på det konkrete Sima-Samnøyer prosjektet. Viktigere nå å se fremover og det er viktig å vurdere om de vedtatte endringer i nettpolitisk praksis ville hindret nye "monstermastdebatter". I tilfellet Rogaland har Statnett etablert en strategisk allianse med Lyse Elnett og det understrekes også i siste NUP 2011 at god lokal dialog er helt avgjørende for effektiv prosjektrealisering. Styrket samhandling med regionale nettselskap vil antakeligvis kunne gi enklere manøvreringsrom for Statnett sin dialog lokalt. Slikt sett kan dette også være en viktig forutsetning for styrket samfunnsaksept for nye nettutviklingsprosjekt.

5.9 Tidligere politisk involvering = klarere politisk styring?

Regjeringen foreslår en politisk håndtering av konseptvalgutredningen etter at den er eksternt kvalitetssikret. Og dette skjer før konsesjonsbehandlingen starter. Det innføres et nytt politisk ledd som

⁶ Detaljer om og innholdet i Nettutviklingsplan 2011 planen finnes på følgende side: <http://www.statnett.no/no/Nyheter-og-media/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2011/Fremtidens-nett-for-et-fremtidsrettet-samfunn/>

kan skape færre konflikter. En sentral betingelse for å oppnå dette er hvem som har fått anledning til å delta på hva i de innledende faser.

Vi snakker om en sektor som tradisjonelt har arbeidet i svært så lukkede og lite tilgjengelig sirkler. Kraftsystemplanlegging er primært en teknisk aktivitet som krever spesialkompetanse innen elkraftfaget. Skal vi utvikle et kraftsystem som sørger for forsyningsikkerhet er det helt nødvendig at det er slik, men vi stiller spørsmål om dette er en tilstrekkelig tilnærming! Selv hoveddelen av KSU som er offentlig tilgjengelig, er ofte lite forståelig for mange av de som ønsker å involvere seg i regional og lokal utvikling.

Når det nå med Stortingets vedtak den 15. mai 2012 er bestemt at det skal innføres en tidligere politisk involvering, er det viktig at dette ikke kun blir en vurdering av til dels tekniske og samfunnsøkonomiske vurderinger som resultat av kvalitetssikrede konseptvalgutredninger. Vi skal tross alt bygge landet og da må de som er i dette landet få anledning til å delta i drøfting av de veivalg som skal tas. Det betyr ikke at vi argumenterer for lokale planmonopol. Viktig med nasjonal styring – noe Stortingets behandling av Nettmeldingen kan antyde at det er større interesse for, men en styrket politisk styring bør utvikles i bedre samvirke med lokale interesser. Hvordan dette konkret skal skje i praksis er fortsatt uklart.

Nettutvikling er og blir konfliktfylt – noe den pågående realiseringen av Sima-Samnanger prosjektet illustrerer klart. Det kan drøftes graden av inkludering og involvering i formelle versus mer uformelle fora. Imidlertid forblir det et faktum at dersom tilstrekkelig mange interessenter opplever at de ikke blir inkludert på en tilstrekkelig måte, vil den forventede effekt i form av redusert konflikt under den senere konsesjonsbehandling – bli lite målbar. Konflikten vedvarer. Man kan fortsatt styre og sittende statsråd har senest i Ørskog-Sogndal prosjektet vist flere eksempler på hva man kan gjøre rent politisk i avsluttende klagebehandling. Et eksempel er beslutningen om lokalisering i Myklebostdalen for Ålfoten transformatorstasjon framfor Førdedalen. Kommende forskning i SusGrid prosjektet vil belyse dette mer i detalj.

Hva vi kan konkludere med her er at politisk vedtak fattes slik OED gjorde i endelig klagebehandling av Ørskog-Sogndalprosjektet. Imidlertid blir ikke nødvendigvis offentlig støtte og samfunnsaksept styrket. Dette kan være viktige referanser når nye prosjekt skal behandles de kommende 10 – 15 årene.

5.10 Innstilling fra NVE i større saker

Saksbehandlingen for nettanlegg varierer med det planlagte tiltakets størrelse og utforming. Med unntak av for områdekonsesjon, der nettselskap kan bygge og drive kabler, luftledninger og andre elektriske anlegg uten å legge frem hver enkelt sak for NVE, er det NVE som gir konsesjon og OED som behandler en eventuell klagesak. En endret praksis med Innstilling fra NVE til OED i større kraftledningssaker har blitt trukket frem som et tiltak som vil kunne føre til en mer effektiv beslutningsprosess. En fordel med dette vil være at aktørene ved en slik prosess forholder seg nøyere til NVEs behandling og at vanskelige problemstillinger avklares en gang for alle. Sett i lys av at klagebehandlingen i Sima-Samnanger saken tok nesten to år, kan en slik endring opplagt skape forgang i plan- og beslutningsprosessen, men en helt grunnleggende forutsetning er at man faktisk har klart å legge konfliktene bak seg. Derfor vil effektivitetsgevinsten av å vedta nettprosjekt i Kongen i Statsråd i stor grad være en funksjon av hvordan regjeringen håndterer tidlig politisk involvering før prosjektet ble en realitet!

5.11 Behov for styrket strategisk kommunikasjon

Sett i lys av at det fins klare indikasjoner på at mediedekningen sommeren 2010 var helt sentral for nedsettelsen av ekspertutvalgene, kan det stilles spørsmål om en sterkere mobilisering fra de som ønsker luftledningen, ville påvirket regjeringens beslutning. Vi tror svaret er ja, men det er ikke nødvendigvis enkelt å få til i praksis. Vi snakker om å utfordre en bransje som er vant til og som fortsatt må arbeide med svært så tekniske utfordringer.

Men nye funn som SusGrid-prosjektet har fått etter opinionsmålinger gjennomført av TNS Gallup, viser klart at nordmenn er svært positive til luftledninger. Mobiliseringen i Hårdanger var ikke spesielt representativ for folkemeldingen. Dette burde tas til etterretning. Utviklingen av fremtidens kraftnett er også en teknisk utfordring. Nødvendige tekniske-økonomiske vurderinger og sammenligninger må gjøres løpende, men Sima-Samnanger prosjektet viste at dette ikke er tilstrekkelig.

En mer proaktiv mediestrategi i tradisjonelle og nye medier ville kunne bidratt til å informere om fordelene ved prosjektet og derigjennom øke sjansene for at andre interessenter med stor troverdighet ville trådt frem og argumentert for nødvendigheten av prosjektet. Dette var tilfelle i Ørskog-Sogndal prosjektet og her var det da også få som stilte spørsmål med behovet.

En revidert KSU prosess med klarere kobling både ned til LEU og opp til NUP kan her være en viktig referanse. Slike prosesser manglet totalt i Sima-Samnanger-saken. En mer proaktiv mediestrategi ville også kunne bidratt til å få frem myndighetenes beslutningsgrunnlag og da spesielt knyttet til effektsikkerhet.

I motsetning til den formelle prosessen har mediedebatten stort sett vært frikoblet referanser til de ulike utredningene som ble utført. Konsekvensutredningen for reiseliv og turisme utført av NINA i 2006 og konsekvensutredningen av sjø- og jordkabel utført av Multiconsult i 2006, ble i liten grad brukt som referanser i media. Årsaken er antakelig at det ikke passet inn i de bilder som motstanderne ønsket "å male" og slik de også ble framstilt i postkort. Overraskende at Nettmeldingen ikke sier noe som helst om betydningen av styrket strategisk kommunikasjon!

6 Noen sentrale utfordringer som fortsatt er uavklarte – selv etter behandling i Stortingets Energi- og Miljøkomité

I vårt pågående SusGrid prosjekt har vi løpende forskning på relaterte nettpolitiske temaer. Hva gjelder nettviklingsregimet har vi i studier av nettpolitisk praksis i Storbritannia, Sverige og Norge identifisert fire sentrale utfordringer:

- Behovsavklaring
- Lokal forankring
- Forhold mellom plannivåer og aktører
- Tid og timing

6.1 Behovsavklaring

I Sverige råder det politisk nedfellede fornybar målsettinger, noe som også Norge nå følger opp gitt felles sertifikatmarked og innføring av EUs Fornybardirektiv. Dette blir da også understreket i innstillingen fra Energi- og Miljøkomiteén. I Storbritannia er behovsavklaringene sentralisert og nedfelt politisk (NPS) gjennom prosesser som ikke er helt ulik Nasjonal Transportplan. I Storbritannia er det et klart skille mellom hva som avklares politisk og hva som skjer i energiforvaltningen knyttet til konkrete prosjekt. Dette kan også bli tilfellet dersom Stortinget vedtar forslaget om nasjonal plan for kraftlinjer, men vi vil minne om at vi her i landet har hatt langt svakere tradisjon for å forme nasjonale politiske styrings-signaler for andre spørsmål enn de rent kraftsystemorienterte. Og disse har i tillegg - gitt den tekniske orientering - kun vært for spesielt kompetente interessenter. Her må det gjøres en endring. Behovsavklaringen må bli klarere for folk flest og bedre bli del av lokale og regionale planprosesser.

Den vedtatte Nettmeldingen foreslår en styrking av KSUen (og oppdatering kun hvert 2. år). Det virker å være et fornuftig grep. Samtidig har noe av kritikken mot KSUene vært at disse er for elkraft-interne og vanskelig tilgjengelige. Nettplanleggingen har kanskje også derfor hatt et formidlingsproblem – og det er usikkert om dette blir hensyntatt i Nettmeldingens forslag. Videre er det reist spørsmål ved organiseringen av den eksterne kvalitetssikringen som er foreslått innført: Hvem skal gjøre dette? Og kan det potensielt tappe kraftselskapene for planlegg-/utredningskompetanse? Dette er ikke drøftet i Stortinget 15. mai.

6.2 Lokal forankring

Nettmeldingen foreslår at etter at den eksterne kvalitetssikringen er gjennomført, skal nettselskapet oversende behovsvurderingen og konseptvalget til Olje- og energidepartementet. Departementet legger behovsvurderingen, konseptvalget og rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen ut på åpen høring på departementets hjemmeside. Dette kan implisere en sterkere politisk forankring av de tidlige planleggingsvalgene. Men denne forankringen skjer i hovedsak nasjonalt og det er fortsatt uklart hvordan uenigheter og konflikter som identifiseres i planleggingsfasen vil forankres og avklares lokalt. I sentralnettsaker har det eksistert et deltakelsesparadoks: Det er ressurskrevende å delta i prosessene gitt den omfattende ankebehandlingen som har vært hos OED. Det har derfor vært lite å tape på sen involvering. Tidlig involvering må skje på bakgrunn av lokale behov (og gevinster!), ikke bare nasjonale krav- og forpliktelser. Her er det viktig å tenke sanering av eksisterende linjer ved at det etableres nye transformatorstasjoner – som f.eks i Sykkulven i Ørskog-Sogndal prosjektet. Imidlertid kan det også være klokt å ha mulighet til å bruke direkte økonomiske kompensasjonsordninger i en tidlig fase. Begge tiltak vil øke prosjektkostnadene, men kanskje det er prisen for å sikre styrket lokal forankring?

Samtidig kan det være mye å hente i mer systematisk å koble KSU til LEU og NUP. Vi skriver kan fordi spesielt rollen til LEU er uavklart, men et styrket pålegg om politisk forankring i demokratiske organ kan både virke mobiliserende og skolerende. Da kan man bedre forstå behov og samtidig sikre styrket samfunnsaksept. Interessant nok kan vi ikke se at det i det nedstemte forslaget fra Energi og Miljøkomiteén ble gjort noen kobling mellom ønsket om en nasjonal plan for kraftlinjer og behovet for styrket lokal forankring. Det er snarere uttrykt fra forslagsstillerne en bekymring for tidsbruk, men vi antyder at uten styrket samfunnsaksept kan tidsbruken øke ytterligere!

6.3 Forholdet mellom plannivåer og aktører

I Sverige har de kommunale planene vært forpliktende i større grad enn i Norge. Det har også vært en sterkere kobling til det regionale nivået, representert ved Länsstyrelsen. Storbritannia har hatt en sterkere nasjonal styring med en økende strømlinjeforming av planprosessene. Situasjonen i Norge har vært en løsere kobling mellom plannivåer og aktører. Nasjonale, regionale og lokale nivåer må integreres bedre: LEU – KSU – NUP – se tidligere. Nye planer kan være bra, men det betyr ikke fortgang dersom det ikke blir en bedre koordinering og samordning mellom plannivåer slik at ulike interessenter på ulike beslutningsnivåer bedre kan avstemme argument og avklare posisjon på en mer helhetlig måte. Dette er et stort tema som blir behørig drøftet i SusGrid prosjektet.

Nettmeldingen viser eksplisitt til lærdommer fra Sima-Samnanger, men vi vil antyde at det også er svært viktig å vise til Ørskog-Fardal/Sogndal prosjektet – noe også SusGrid nå skal se nærmere på. Her snakker vi om betydning av bedre å forstå hvordan lokal-, regional- og sentralnett må bedre sees i sammenheng – både teknisk og ikke minst politisk. Nettmeldingen fulgte opp dette, men fortsatt er dette uklart etter behandlingen i Stortinget.

6.4 Tid og timing – viktig å ile sakte

Omfattende tidsbruk er oppfattet som et problem i både Norge, Sverige og Storbritannia. Likevel kan det være nødvendig å bruke tilstrekkelig med tid fordi legitimitet fordrer en viss bruk av tid. Løngvarige konsesjonsprosesser er det også i Sverige og Storbritannia. Behov kan endres i løpet av (konsesjons)prosessen og tilpasning fordrer fleksibilitet underveis. Men det er unektelig en fordel å formalisere og standardisere offentlig deltakelse i tidlige faser FØR prosjektene meldes. Men politikken er uforutsigbar og det vil alltid være utfordrende å holde stø kurs de neste 10 – 15 årene.

Nettmeldingen foreslår at tidlig (nasjonal) politisk avklaring kan korte ned prosessen, men vi er usikre på hva slags rom for lokal innflytelse som skapes. Som tidligere påpekt argumenterer regjeringen for at "ved å heve vedtaksmyndigheten vil ...rettssikkerheten styrkes ved at alle som berøres av de forskjellige trasé-alternativene omfattes av den avsluttende saksbehandling departementet foretar gjennom befaring og møter i kommunene". Gitt at dagens regime med ankebehandling er en svært tidkrevende prosess, kan endringen av vedtaksmyndighet potensielt forkorte tiden det tar å søke konsesjon, men denne tidsbesparelsen krever en mer inkluderende planprosess som uansett tar tid. Husk at Sima-Samnanger prosjektet ble foreslått allerede da forbindelsen Sima-Dagali ble realisert på 1980-tallet. Vi snakker om tiden før Energiloven, men det er altså først nå Sima-Samnanger prosjektet bygges!

7 Avslutning

Nettmeldingen var et nødvendig grep for å sikre sterkere fokus på en del av energipolitikken som så langt har vært utelatt når energiloven er drøftet – nemlig politisk styring og koordinering. Dette er nå vedtatt av Stortinget. Vi snakker om politikk definert som autoritative verdifordelinger knyttet til forventet nytte og kostnader. Skal dette imidlertid gi forventede effekter i form av bredere og større samfunnsaksept, må man mer systematisk forstå hvordan interesseavveiningen og fordelingen skal skje i praksis. Dette forblir uavklart selv om en enstemmig Energi- og Miljøkomité vedtok forslagene i Nettmeldingen under sin behandling 15. mai 2012.

Det er opplagt behov for styrket politisk forankring og regional kraftsystemplanlegging (KSU) står her helt sentralt. Dette er krevende tekniske øvelser, men samtidig må man sikre at dette produserer forståelig kunnskap for flere i senere prosjektforslag. Politisk forankring er et stikkord. Samtidig er det helt avgjørende at behovsavklaring blir mest mulig transparent og inkluderende FØR den konkrete konsesjonsbehandling starter. Diskusjon og kommentarer på planer og systemløsninger bør klart skilles fra høring og diskusjon av konkrete prosjekt. Dette har direkte betydning for gjennomføring av konkrete prosjekt.

Dette kan klart illustreres i Sima-Samnanger prosjektet der motstandere mener at demokratiske elementer var helt fraværende. Som talskvinne Synnøve Kvam i aksjonsgruppen mot luftledninger uttalte *"Vi ser nå at linjen ikke er å hindre at Bergen mister strømmen, som det ble argumentert med, men at kraften skal brukes til å elektrifisere sokkelen – og selges til utlandet. Hele hovedforklaringen er altså en bløff, og da er vedtaket om utbygging ugyldig"*.⁷ De gir opp kampen mot kraftledningen, men det er uheldig at man kan opprettholde argumenter som ikke er avklart på et tidligere tidspunkt.

Konseptvalgutredninger (KVU) har hatt gode effekter innen vegsektoren. Selv om det her er nettselskap som skal investere, kan KVU åpne for mer helhetlig og sammenlignende drøftinger av faktiske behov for hvorfor et nettviklingsprosjekt bør realiseres. Men da er det viktig at dette ikke forblir en samtale kun for de tekniske orienterte kraftsystemplanleggerne, men at andre relevante interessenter som i Hardanger blir involvert i en tidlig fase.

Nettopp derfor er det viktig hvordan den nye eksterne kvalitetssikringen skjer i praksis. Samtidig viktig å avklare hvordan og hvorvidt den tidligere politiske involvering inkluderer lokale interesser i spørsmål som samtidig har stor nasjonal interesse. Vi noterer at i vedtaksforslaget fra Energi- og Miljøkomiteen om en nasjonal plan for kraftlinjer, ble det ikke gjort noen referanser til samfunnsaksept når man ønsket fortgang i saksbehandlingen. Aksjonen i Hardanger skal avblåses og Sima-Samnanger prosjektet blir endelig realisert, men "monstermåstsaken" viser i all tydelighet hva som kan skje dersom nødvendige avklaringer og beslutninger ikke gjøres på et tidligere tidspunkt

Det er fortsatt uklart hva som skal være referanse og forankringspunkt for nettpolitikken. Vegsektoren er til dels ulik strømmettet, men vi snakker om kritisk infrastruktur. Det er da også fra vegsektoren man har fått inspirasjonen til den nylig vedtatte konseptvalgutredningen. Innen vegsektoren må KVU gjennomføres for å bli kvalifisert til å bli inkludert som prosjektidé i Nasjonal Transportplan (NTP). Forslaget om "nasjonal plan for kraftlinjer" ble ikke vedtatt av Stortinget, og noen tilsvarende kvalifisering for videre planprosesser er ikke foreslått innenfor strømmettet. Her er det snarere snakk om mer saks- og stedspesifikke avklaringer av beste konsept. Vil det ivare nasjonale behov? Regjeringen har fått Stortingets tilslutning til å "bygge landet". Nettmeldingen er vedtatt, men fortsatt uklart hvordan de konkret prosjektidéer skal forankres på en måte som sikrer effektive beslutningsprosesser.

Kriterier for valg av sjøkabel er fortsatt uklart. Folket i Hardanger og andre områder preget av luftledningstraséer, har liten sans for forslaget om kabling i Stor-Oslo! Mulig en slik kabling er samfunnsøkonomisk lønnsom, men det styrker ikke nødvendigvis samfunnsaksepten for berørte parter utenfor Oslo!

⁷ Aftenposten 3. august 2012

Hvem skal betale og for hva? Det må bli lettere å forstå de sammenhenger som utløser behovet for nettutviklingen. Samtidig må det bli lettere å synliggjøre verdiskapingspotensialet - f.eks. knyttet til etablering av nye transformatorstasjoner – slik man valgte i Ørskog-Sogndal prosjektet. Det er viktig at dette ses i sammenheng med miljøeffekter av mulig sanering av eksisterende nett. Styrket samsfunnsaksept må i seg selv vurderes som en verdi - nettopp fordi det direkte kan redusere tidskostnader knyttet til forlenget saksbehandlingstid.

Et grunnleggende spørsmål for å vurdere om forslagene i Nettmeldingen vil skape raskere prosesser, er hva som konkret er akseptert når selve konsesjonsprosessen starter. Hva skaper den tidlige politiske involvering av avklaringer og enighet? Blir konsesjonsprosessen mer en "filing av traseer, eller tar man med seg grunnleggende konflikter – slik tilfellet var i Hordanger?

Energi og miljøkomitéen støtter Nettmeldingens generelle tilnærming om at konsekvensene av å investere for lite eller for sent normalt vil være større enn konsekvensene av å investere for mye. Flertallet i komitéen – som de facto er opposisjonen, mente også at Stortinget må få en sterkere involvering i nettpolitikken. Forslaget om å utarbeide en "nasjonal plan for kraftlinjer" ble imidlertid forkastet. Her står saken når vi venter på første nettutviklingsprosjekt som skal underlegges de nye prosedyrer som Nettmeldingen trekker opp.

8 Kilder

Ekspertutvalg 4, 2011. Samfunnsøkonomiske virkninger. Rapport fra sjøkabelutredninge

Energiutvalget (NOU 2012:9)

Instilling 287 S – 2011-2012 fra energi- og miljøkomitéen ab 10. mai 2012.

OED 2009 Ot. Prp. 62 (2008-2009). Om lov om endringer i energiloven.

OED 2010. Sima-Samnanger. Pressemelding 10.8.2010. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressemeldinger/pressemeldinger/2010/sima--samnanger.html?id=612177> Nedlastet 27.5.2011

Ruud Audun, Høug Jens Jacob Kielland, Lafferty William M (2011). "Case Hørdanger" *En analyse av den formelle konsesjonsprosessen og mediedekningen knyttet til den omsøkte luftledningen Sima-Samnanger*. (Teknisk rapport (SINTEF Energiforskning); TR A7093)

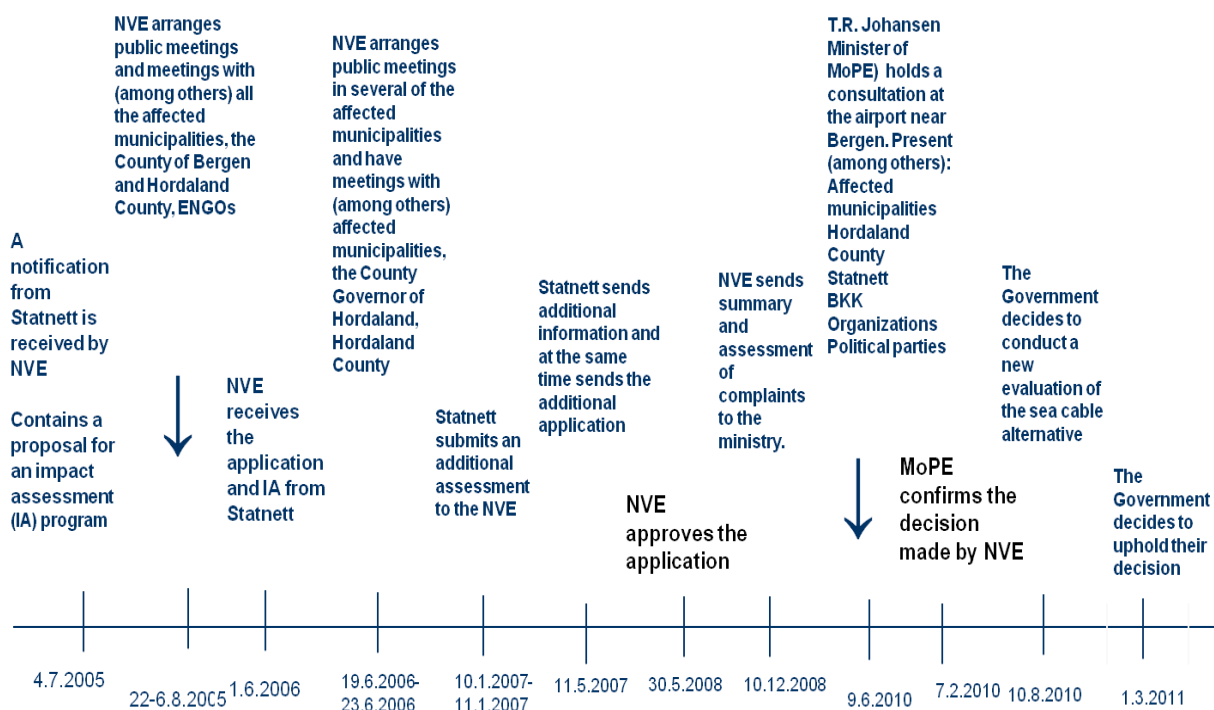
Statnett 2005. *420 kV-ledning Sima - Samnanger. Melding med utkast til konsekvensutredningsprogram*. Tilgjengelig på <http://www.statnett.no/no/Prosjekter/Sima-Samnanger/Dokumenter/>

Statnett.no 2011. Prosjektside for Sima-Samnanger. Tilgjengelig på <http://www.statnett.no/Sima-Samnanger/index.html>

SusGrid. 2011. *Sustainable Grid Development – SusGrid – a revised design. Addressing the need to integrate economic, social and environmental concerns*. Project description resubmitted to the RENERGI programme of the Norwegian Research Council. Oslo: SINTEF Energi. Flere detaljer på www.cedren.no

9 Vedlegg

The different stages in the licensing process Sima-Samnanger



Oversikt over sentrale hendelser i den formelle prosessen.



Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no