



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Terje Abrahamsen, 61 26 60 64

Høringsuttalelse - NOU 2023:3 - energikommisjonens utredning

Statsforvalteren mener utredningen er grundig og inneholder mange relevante tiltak for å møte kraftbehovet framover. Støtten til tiltakene er omtalt i uttalelsen nedenfor. Vi er enig i at det haster å komme i gang. Derfor savner vi en enda tydeligere satsing på å spare energi og effektivisere energibruken, sammen med konkrete tiltak som kan settes i verk raskt. Vi mener også at potensialet for energifleksibilitet ved hjelp av biovarme, fjernvarme og biogass burde ha fått større plass i utredningen.

Vi anbefaler å legge bærekraftdimensjonene til grunn for videre prioritering av ulike insitamenter og tiltak. Da kan virkninger for miljømessige, økonomiske og sosiale forhold balanseres tydeligere opp mot hverandre. Verdien av f.eks. urørte arealer blir mer synlig, og fordelene ved å prioritere energiøkonomisering kommer bedre fram. Vi mener den foreslåtte orienteringen til Stortinget om energi- og klimapolitikken, bør inneholder et arealregnskap.

Vi viser til eksempler fra Innlandet og peker på behovet for overordna styring av både energibruk og -produksjon. Sentrale tema er bl.a. forsyningssikkerhet, kraftpriser og arealhensyn. Samtidig framhever vi kommunens rolle som lokal myndighet og forvalter av en rekke lovverk. Kommunene kan se helhetlig på utviklingen, avveie ulike hensyn opp mot hverandre, finne løsninger og sørge for gode og effektive prosesser. Plan- og bygningsloven er en samordningslov, og vi peker på fordelene ved en reell samordning av prosessene etter den og energiloven. Kommunene har god oversikt over eksisterende og planlagt arealbruk og bør sitte i førersetet ved avklaring av ny arealbruk i sine kommuner.

Vi viser til oversending i brev av 1. februar 2023 med tilhørende utredning.

Bakgrunn og mandat

Energikommisjonens mandat er å se det langsiktige perspektivet og identifisere dilemma i norsk energipolitikk. Samtidig skal kommisjonen kartlegge energibehovene. Målet er økt energiproduksjon med tanke på overskudd og rikelig tilgang på fornybar kraft i tida framover. Dette skal være et konkurransefortrinn for norsk industri. Samtidig må målet også sees i sammenheng med økende elektrifisering i samfunnet, for å nå Norges klimamål.



Statsforvalterens innspill og vurderinger

Uttalelsen vår avgrenser seg hovedsakelig til tema der Statsforvalteren har ansvar i styringsdokumenter og lovverk.

Overordna innspill og vurderinger

Vi støtter situasjonsbeskrivelsen i rapporten. Det grønne skiftet med omstilling til lavutslippssamfunnet vil, sammen med andre utviklingstrekk, øke kraftbehovet. Behovet kan dekkes gjennom å spare energi, effektivisere energibruken, produsere mer fornybar kraft og bygge ut nettkapasiteten. Det haster å komme i gang, og de tiltakene som settes i verk, må løse og ta hensyn til både klima- og naturkrisen.

Dersom utfordringen løses på en bærekraftig måte, kan dette gi nye muligheter både for Norge og Innlandet. Innovasjon, omstilling og grønn næringsutvikling kan gi ny aktivitet innen ulike samfunnsområder og bidra til nye arbeidsplasser. Innlandets muligheter for å bidra i det grønne skiftet er stort.

Vi anbefaler at de foreslåtte tiltakene i utredningen blir sett i sammenheng og balansert opp mot hverandre, ut fra hvilke virkninger de har for de tre bærekraftdimensjonene (miljømessige, økonomiske og sosiale forhold). Verdien av f.eks. urørte arealer kan da bli mer synlig, og fordelene ved å prioritere energisparing og -effektivisering vil komme bedre fram.

I Innlandet foregår det flere prosesser for å etablere svært strømkrevende tiltak som datasentre. Samtidig er det i gang en rekke initiativ for bakkemonterte solkraftanlegg. Alle ønsker plassering i landbruks, natur- og friluftsområder og innebærer omfattende arealbruk. Forslagene om både kraftforbruk og -produksjon kommer etter hvert som søknader om konsesjon etter energiloven, og blir behandlet i søknadsrekkefølge. Vi peker på behovet for en mer overordna styring som sikrer at de mest bærekraftige tiltakene blir prioritert. Mange hensyn er involvert, som forsyningssikkerhet, kraftpriser og arealverdier. Se ellers merknader om ny kraftutbygging og kommunenes rolle nedenfor.

Forsyningssikkerhet

Med Russlands angrep på Ukraina er den sikkerhetspolitiske situasjonen varig endret. Sammen med klimaendringene gjør dette at truslene mot kritisk infrastruktur har økt. Kommisjonen henviser selv til totalberedskapskommisjonen når det gjelder beredskapsvurderinger. Likevel ønsker vi å presisere følgende:

- Vi støtter kommisjonens flertall i at forsyningssikkerhet bør inn i energiloven
- Forsyningssikkerhet innen strøm og ekom er svært viktig for totalforsvaret og den øvrige beredskapen. Strømforsyningens betydning for totalforsvaret og beredskap bør presiseres ytterligere. Det må påses at strømsystemene er tilstrekkelig robuste (resilience) sett opp mot den varig endrede sikkerhetspolitiske situasjonen med de økte truslene mot kritisk infrastruktur dette innebærer. Det samme gjelder overfor klimaendringer.
- I dag gjelder et «først til mølla»-prinsipp ved etablering av strømforsyning. Her bør det innføres et prioriteringsregime der samfunnsnytte og betydning for totalforsvaret må vurderes og prioriteres.
- Energisystemer er kritisk infrastruktur og bør underlegges sikkerhetsloven i tillegg til energiloven. På denne måten blir det en helhetlig oppfølging av Grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) som beskrives i Sikkerhetsloven.



Sammenhenger mellom energi-, klima og arealpolitikken

Vi støtter det overordna målet om rask og økt elektrifisering som ett av flere nødvendige grep for å redusere klimagassutslippene. Vi støtter også kommisjonens forslag om å fortsette utbyggingen av flere typer fornybar energi for å bygge et robust og fleksibelt kraftsystem.

Samtidig skal energipolitikken også bidra til å løse større og mer kompliserte utfordringer globalt, utover det å sikre tilgang på rimelig og fornybar energi i Norge. Dette innebærer at ny energi-produksjon og overføring av energi ikke må undergrave målsettinger i den nylig inngåtte naturavtalen.

Ved utredning av energitiltak og andre bygge-/anleggstiltak, har arealer uten registrerte nasjonale, regionale eller lokale interesser, blitt klassifisert som arealer uten spesiell verdi. Det er nå en økende bevissthet om at arealer er en begrensa ressurs, og at vi bør ha en målsetting om å bevege oss mot arealnøytralitet. De økosystemtjenestene som slike arealer leverer, bør vektas høyere.

Ut fra en bærekraft-tankegang innebærer det at vi i større grad må spare arealer og at ny energiutbygging (sol- og vindkraft) fortrinnsvis må skje på arealer som allerede er tatt i bruk, såkalte «grå arealer». Vi mener at omfanget av støtteordninger og andre insitamenter for energiproduksjon på slike arealer, bør økes vesentlig for å få dette til.

Kommisjonen foreslår at Stortinget orienteres regelmessig om helheten i energi- og klimapolitikken. Vi foreslår å innlemme arealregnskap i en slik orientering, fordi arealpolitikken er tett knyttet til energi- og klimapolitikken.

Effektiv og fleksibel energibruk

Det er positivt at rapporten vektlegger energieffektivisering, og vi støtter kommisjonens tilrådning om et nasjonalt løft for energieffektivisering i boliger, flerbolighus og yrkesbygg. Energieffektivisering frigjør energi til annet bruk, og reduserer på sikt behovet for å ta i bruk nye arealer til energiproduksjon. Det er tidligere vist at potensialet for energieffektivisering er stort, men at det er økonomiske barrierer for gjennomføring av tiltak som utløser potensialet.

Det er svært viktig at politikken for energieffektivisering skjerpes raskt. NVE sin rolle som nasjonalt organ for styring og koordinering av energieffektivisering bør tydeliggjøres og direktoratet må sikres tilstrekkelige ressurser til å ta ei slik rolle.

Vi ser behovet for å utarbeide av en egen handlingsplan for energieffektivisering, med mål om klare føringer og insitamenter for betydelig økning i tiltak for energieffektivisering. Likevel kunne vi ønske at rapporten ga enda tydeligere og kraftigere forslag om raske og målretta virkemidler knytta til energieffektivisering.

For Innlandet er det svært viktig at vi får gode virkemidler for å begrense bruken av elektrisk strøm også i nye fritidsboliger. Statistikk fra SSB viser at Innlandet var fylket med flest ferdigstilte fritidsboliger i 2022, med 1 696 nye fritidsboliger. Innlandet er også det eneste fylket hvor det ble ferdigstilt flere fritidsboliger enn boliger.

Elektrisitet er en høyt foredla energikilde, og den eneste reelle energikilden til svært mange nødvendige formål, bl.a. for utfasing av fossile energikilder. Det må være ei overordna målsetting at mest mulig av denne høyverdige energiformen brukes til de formåla der den er eneste alternativ.



Som følge av historisk overskudd og billig tilgang på elektrisitet, er infrastrukturen for oppvarmingsystemer i hovedsak basert på elektrisitet. Norge har store ressurser av bioenergi, og det bør være et overordna mål å erstatte mest mulig av elektrisk oppvarming av bygg med andre energikilder. Infrastruktur til fordeling av bioenergi er en kostbar engangsinvestering og lønnsomheten for produksjon av biovarme har vært lav sammenlignet med elektrisitet til oppvarming.

Vi mener rapporten i for liten grad vektlegger bruk av biovarme og fjernvarme. Den belyser ikke hvor store mengder elektrisk energi som brukes til oppvarmingsformål i dag og som kan «frigjøres» til andre formål. Utredningen ser heller ikke på mulige økonomiske og regulatoriske insitamenter for å stimulere til ei slik omlegging.

I tillegg til økt bruk av bioenergi til oppvarming, bør også potensialet for kraftproduksjon knytta til store varmeanlegg der en har mulighet for bruk av restvarme, utnyttes bedre.

Ny kraftbygging

Vi uttalte oss til forslag i energiloven og plan- og bygningsloven i brev av 27. februar 2023. Målet med endringsforslaget er å legge til rette for bedre vindkraft-prosesser ved å sikre avklaringer også etter plan- og bygningsloven. I uttalelsen foreslo vi ytterligere endringer for å oppnå bedre og mer effektive prosesser: Eget formål i plan- og bygningsloven og reell samordning av prosessene etter lovverkene, med bl.a. en felles konsekvensutredning. Vi mente også at samme endringer burde gjøres gjeldende for solkraftutbygging.

Biogass

Storstilt produksjon og bruk av biogass har vært på agendaen i Norge lenge, men omfanget er pr. i dag begrensa. Beregninger har vist at potensialet for produksjon er stort. En av de største barrierene er likevel koblinga mellom produksjon og bruk. Det er begrensa interesse for produksjon pga. lite etterspørsel i markedet, og lite etterspørsel i markedet pga. liten produksjon. Langsiktighet og forutsigbarhet er kartlagt som de store barrierene for langsiktig planlegging både fra produsenter og brukere.

Biogass er den eneste energikilden som i tillegg til direkte utfasing av fossile energikilder i transportsektoren, som også kan bidra direkte til reduksjon av klimagassutslipp fra landbrukssektoren. I Innlandet står landbrukssektoren for ca. 37 % av klimagassutslippene. Biogass kan i liten grad regnes inn som kilde til direkte elektrisitetsproduksjon. Men biogass kan supplere andre ikke-fossile energikilder i transportsektoren, og bidra til redusert behov for elektrisitet.

Vi mener at biogass burde vært vektlagt sterkere i rapporten, og at framover bør potensialet, barrierer og mulige virkemidler innenfor dette feltet belyses bedre.

Vindkraft på land

Det har som nevnt vært på høring en ordning der kommunene i større grad kan styre vindkraftetablering på land gjennom plan- og bygningsloven. Kommisjonen peker på at dette arbeidet må ferdigstilles. Vi støtter dette, og regner med at de mange innspillene om bruk av plan- og bygningsloven blir sett nærmere på.

Kommisjonen ønsker ei utvikling av «nærvind» dvs. mindre anlegg langs større veier og industrianlegg. Vi støtter dette. Vi minner likevel om betydelig støykonskvenser i nærheten av vindturbiner. Slik utvikling må ikke forverre eksisterende støybelastning for støyfølsom bebyggelse.



Kommisjonen foreslår at kommunene skal være mer proaktive og ta vindkraft inn som et element i kommuneplanens arealdel. Vi viser til våre innspill til nevnte høring og støtter dette. Det bør etableres nasjonale veiledere eller aller helst retningslinjer for slik planlegging. Vi antar at deler av grunnlaget for utarbeiding av nasjonal ramme for vindkraft i regi av NVE for få år siden kan tas inn i en slik veileder eller retningslinje. Statsforvalterne var også tungt inne i dette utredningsarbeidet.

Solkraft

Vi støtter kommisjonens tilrådninger om krav til solkraftproduksjon på nye bygg. All produksjon av energi har kostnader i form av naturinngrep – dette gjelder vannkraft, vindkraft og solkraft. Unntaket er kanskje solceller og solfangere på bygg og «grå arealer» (eksisterende tak, fasader, allerede beslaglagte eller brukte arealer).

Vi mener også rapporten i liten grad belyser alternative energikilder, utover de mest tradisjonelle og allment kjente. Flytende solkraftanlegg på vann og bølgekraftverk er eksempler på kjente, men lite utprøvde, teknologier som med fordel burde belyses.

Vi anbefaler at det utarbeides noen nærmere nasjonale prinsipper eller strategier for utvikling av solkraft. Dette for å sikre at minst mulig konfliktfylte arealer tas i bruk, og slik at det samtidig legges til rette for produksjon av denne typen fornybar energi.

Vannkraft

Statsforvalteren støtter behovet for effektivisering av eksisterende anlegg framfor utbygging av ny vannkraft.

Kombinasjon flomvern – kraftutbygging kan være interessant i avgrensa tilfeller der miljøkonsekvensene er begrensa, og slik utbygging samtidig er økonomisk lønnsom. Vi minner likevel om andre like gode og langt mer naturtilpassa måter å flomsikre våre vassdrag på.

Vi støtter kommisjonens anbefalinger om opprusting av eksisterende anlegg for å effektivisere energiproduksjonen i disse, framfor utbygging av ny vannkraft. Utvidelse av eksisterende vannkraftverk kan også i flere tilfeller være svært gode tiltak for å øke produksjonen av vannkraft. Utvidelsesprosjekter kan imidlertid i andre tilfeller medføre store nye ulemper, slik at fordeler og ulemper ved utvidelsesprosjekter må avveies grundig i det enkelte tilfelle.

Vilkårsrevisjoner av vassdragsreguleringskonsesjoner, omgjøring av kraftverkskonsesjoner etter vannressursloven og innkalling av gamle kraftutbygginger uten konsesjonsvilkår er svært sentrale og nødvendige virkemidler for å oppfylle norske forpliktelser i henhold til EUs rammedirektiv for vann. Vi støtter kommisjonens mindretall i at det er viktig med god framdrift i dette arbeidet, slik at vassdragene sikres god tilstand ev. godt økologisk potensial, i tråd med vannforskriften.

Kommunenes rolle

Som lokal myndighet og forvalter av en rekke lovverk har kommunene en svært viktig rolle i utviklingen av Norges framtidige energisystemer. Med sin kompetanse har de mulighet til å se helhetlig på utviklingen, avveie ulike hensyn opp mot hverandre, finne løsninger og sørge for gode og effektive prosesser. Vi støtter kommisjonens anbefaling om at kommunenes rolle og involvering i energisaker må tydeliggjøres og forsterkes.

Vi viser i denne sammenhengen til vårt høringsinnspill om samordning av prosessene etter energiloven og plan- og bygningsloven for vindkraft og solkraft, som er omtalt over. Vi støtter også



anbefalingen om å gjennomgå gjeldende vannkraftregime med sikte på å kartlegge hvor godt det treffer kommende vannkraftutbygginger, sett fra vertskommunens ståsted.

Vi mener det ville vært en fordel om behandlingen av svært strømkrevende virksomheter som datasentre, også fikk en mer koordinert behandling etter de to lovverkene, basert på overordna føringer eller rammer for slike saker. Vi støtter i denne sammenhengen forslaget om et nasjonalt kompetansesenter for kommunene.

Planmyndighet

Vi framhever kommunens rolle som planmyndighet i disse sakene, og betydningen plan- og bygningsloven har som samordningslov. Kommunene har gjennom sitt plansystem god oversikt over eksisterende og planlagt arealbruk, har innsikt i både hensyn og aktører og har inngående prosesskompetanse. De bør etter vår vurdering sitte i førersetet ved avklaring av ny arealbruk i sine kommuner, i samarbeid med energimyndigheten. Dette vil sikre tidlig involvering, forankring, eierskap og mer effektive prosesser. En slik innretning av arbeidet vil også kunne tilrettelegge for god regional samordning, bl.a. ved bruk av regionalt planforum eller lignende fora.

Inntektssystemet

Endringer i økonomiske virkemidler for økt kraftproduksjon må ses i sammenheng med andre eventuelle endringer i inntektssystemet for kommunene og som en del av regjeringas helhetlige oppfølging av NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene.

I vårt høringssvar til utredningen pekte vi på behovet for endringer som gir en mer lik fordeling av inntektene for kommunene. Vi mener at en moderat utjevning av kraft- og havbruksinntektene som inntektssystemutvalget foreslo, vil bidra godt til utjevning av inntekter og samtidig opprettholde insentiver for kommunene til å benytte areal og ressurser til formålet.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum (e.f.)
kommunal- og samordningsdirektør

Jørn Karlsen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Innlandet fylkeskommune
Norges vassdrags- og energidirektorat

Pb. 4404
Postboks 5091 Majorstua

2325 HAMAR
0301 OSLO