



**DET KONGELIGE
ENERGIDEPARTEMENT**

Statsråden

Stortinget - Energi- og miljøkomiteen

0026 OSLO

Deres ref
th/ah

Vår ref
24/2475-

Dato
24.1.2025

Dokument 8:40 S (2024-2025) om mer vannkraft - grunnsteinen i Norges energiforsyning – vurderinger av forslag

Jeg viser til brev av 15. januar 2025 der det bes om vurderinger av forslag i Dokument 8:40 S (2024-2025) fra stortingsrepresentantene Erlend Wiborg, Morten Wold, Himanshu Gulati, Silje Hjemdal, Terje Halleland, Sylvi Listhaug, Bård Hoksrud, Hans Andreas Limi og Marius Arion Nilsen. Representantene fremmer følgende forslag:

- 1. Stortinget ber regjeringen fremme sak for Stortinget med en kartlegging av potensialet for vannkraft i Norge, med plan for oppgradering og utvidelse av eksisterende vannkraftverk, samt for realisering av potensialet for nye større og mindre vannkraftprosjekter.*

Bidraget fra vannkraften blir viktigere i takt med at andelen uregulerbar kraftproduksjon øker både i Norden og i andre europeiske land. Regjeringen er opptatt av å øke utbyggingen av vannkraft fremover for å styrke både effekt- og kraftbalansen innenlands.

En stor del av det realistiske vannkraftpotensialet i Norge er allerede bygget ut. Vannkraft står i dag for 88 pst. av den norske normalårsproduksjonen, tilsvarende om lag 137 TWh. Prosjekter for opprustning og utvidelse (O/U) er viktig for å videreutvikle vannkraften i tråd med behovene i kraftsystemet. Det er nå en økende interesse for O/U-prosjekter, og NVE hadde til aktiv behandling saker om O/U tilsvarende 1635 MW per tredje kvartal 2024. Økt effekt i vannkraftverkene vil styrke vannkraftens reguleringsevne. Dette er spesielt viktig med økende andel variabel fornybar energi, en utvikling som bidrar til at kraftprisene vil variere mer enn tidligere. Dette øker lønnsomheten av å gjøre effektoppgraderinger. Jeg forventer derfor at det vil komme flere effektprosjekter fremover.

Vannkraftbransjen har god oversikt over vassdragene og potensialet. Å kartlegge og planlegge for konkrete prosjekter er utbyggere sin rolle. Dette sikrer at de beste og mest lønnsomme prosjektene blir realisert først.

Anslagene for nyttbar vannkraft er situasjons- og tidsavhengig. Faktorer som teknologiutvikling, økonomi og vurdering av ulike samfunnshensyn kan endre vurderingen av potensialet. NVE gjorde den siste oppdateringen av vannkraftpotensialet i 2020. Kartleggingen ble utført med utgangspunkt i en øvre investeringsgrense på 5 kr/kWh og med kostnadsnivå per 2020. Jeg har bedt NVE om gjøre en ny oppdatering av det teknisk-økonomiske potensialet for både stor vannkraft og småkraft.

Jeg vil også minne om at det er mange vannkraftprosjekter som allerede har fått konsesjon. Det var per tredje kvartal 2024 308 vannkraftprosjekter, tilsvarende om lag 3,5 TWh i årlig produksjon, som har fått endelig tillatelse, men som ikke er ferdigstilt. Av disse var 72 prosjekter, tilsvarende en produksjon på drøyt 1 TWh, under bygging.

Jeg anbefaler at Stortinget ikke ber regjeringen gjennomføre forslaget.

- 2. Stortinget ber regjeringen utrede en forutsigbar og forbedret skattemodell med rammevilkår som stimulerer til økte investeringer i vannkraft, deriblant også vurdere om heving av innslagspunktet for grunnrentebeskatning har potensial til å utløse økt kraftproduksjon i eksisterende og nye vannkraftverk.*

Forslag 2 i representantforslaget ligger under finansministerens ansvarsområde. Finansministerens svar følger:

«Skattevilkårenes virkning på investeringsinsentiver er vurdert flere ganger de seneste årene. Solberg-regjeringen oppnevnte i juni 2018 et ekspertutvalg for å vurdere helheten i vannkraftbeskatningen. Hovedoppgaven til utvalget var å vurdere om vannkraftbeskatningen hindret gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak.

I NOU 2019:16 foreslo utvalget endringer i vannkraftbeskatningen for å styrke selskapene insentiv til å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Utvalgets hovedforslag var en omlegging der bruttoavgifter (konsesjonskraft, konsesjonsavgift og eiendomsskatt) avvikles eller reduseres samtidig som ønsket fordeling av kraftinntekter til kommuner sikres gjennom egne ordninger for inntektsfordeling. Utvalget foreslo også å redusere nedre grense i grunnrenteskatten fra 10 000 kVA til 1 500 kVA, for å redusere uheldige skatteinsentiver.

Solberg-regjeringen varslet i etterkant at nedre grense ville videreføres på 10 000 kVA og at de etter høringen ikke ville gå videre med utvalgets forslag. I statsbudsjettet for 2021, jf. Prop. 1 LS (2020-2021), foreslo Solberg-regjeringen å legge om grunnrenteskatten til kontantstrømskatt. Umiddelbar utgiftsføring for nye investeringer gjorde det helt tydelig at

grunnrenteskatten fungerte nøytralt, slik at lønnsomme investeringer kunne gjennomføres. Diskusjonen av verdsetting og riktig friinntektsrente i grunnrenteskatten falt da bort.

Energisituasjonen høsten 2021, med svært høye kraftpriser i deler av Sør-Norge, aktualiserte spørsmålet om hvor mye av grunnrenten i vannkraftproduksjon som bør tilfalle fellesskapet. Derfor foreslo regjeringen i 2023-budsjettet, jf. Prop. 1 LS (2022-2023), å øke effektiv grunnrenteskattesats til 45 pst. med virkning fra inntektsåret 2022. En varig økning i grunnrenteskattesatsen vil gi økte inntekter på statsbudsjettet i mange år fremover. En nøytral grunnrenteskatt svekker ikke selskapenes investeringsinsentiver.

Inntektene fra nøytralt utformede grunnrenteskatter bidrar til å holde de samlede kostnadene ved beskatning nede. I et vekstvennlig skattesystem er derfor slike skatter særlig godt egnet.

Stabile og forutsigbare rammevilkår er særlig viktig for en langsiktig, kapitalintensiv næring som vannkraftproduksjon.»

Jeg anbefaler at Stortinget ikke ber regjeringen gjennomføre forslaget.

- 3. Stortinget ber regjeringen se på kostnadsmodeller for nettilknytning og anleggsbidrag – hvor samfunnsøkonomiske hensyn som desentralisert kraftproduksjon og forsyningssikkerhet også vektlegges – med formål om å finne modeller som muliggjør flere vannkraftprosjekter.*

Kraftproduksjonen i Norge er i stor grad desentralisert og må kobles mot strømkundene gjennom overføringsnett. Etter energiloven har nettselskapene plikt til å tilknytte nye anlegg for kraftproduksjon. Dersom det ikke er driftsmessig forsvarlig å tilknytte produksjonsanlegget, skal nettselskapet uten ugrunnet opphold utrede, omsøke og gjennomføre nødvendige nettinvesteringer. Plikten til å gi tilknytning forutsetter at produsenten er villig til å betale relevante tariff, herunder anleggsbidrag når dette er aktuelt.

Nettselskapene plikter å kreve anleggsbidrag når en produsent, gjennom å be om tilknytning eller økt kapasitet i nettet, utløser nettinvesteringer. Anleggsbidraget beregnes som en forholdsmessig andel av kostnadsgrunnlaget for den aktuelle investeringen. Anleggsbidraget er et prissignal til kraftprodusenten om hva dennes aktivitet vil påføre samfunnet av investeringskostnader i nettet og kraftprodusenten må ta hensyn til denne kostnaden i sin investeringsbeslutning.

Det følger av energilovens formålsparagraf at produksjon, overføring og fordeling av energi skal foregå på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt. Tiltak som gis konsesjon skal være samfunnsmessig rasjonelle. Det legges vekt på forsyningssikkerhet i konsesjonsbehandlingen der det er relevant. For at det skal være rasjonelt å etablere et nytt produksjonsanlegg, må de samlede

nyttevirkningene fra produksjonsanlegget og ev. nettinvesteringer overstige de samlede kostnadene. NVE kan gi dispensasjon fra tilknytningsplikten for produksjon dersom tiltaket ikke er samfunnsmessig rasjonelt. Produsentens villighet til å betale anleggsbidrag kan være med på å avdekke om det samlede tiltaket er lønnsomt.

Jeg er svært opptatt av at det etableres mer regulerbar vannkraftproduksjon i Norge. Samtidig er jeg opptatt av at prosjekter som etableres må være samfunnsmessig rasjonelle. Det er først og fremst konsesjonsbehandlingen som skal ivareta dette, men også anleggsbidrag gir viktig informasjon i de tilfeller hvor produsenten utløser nettinvesteringer. Vi står nå overfor en periode hvor det skal investeres mye i det norske strømmettet. Dette vil medføre at nettleia vil øke. I en slik situasjon mener jeg det ekstra viktig at vi legger til rette for at vi gjennomfører de riktige nettinvesteringene til riktig tid. Dersom nettselskapenes mulighet til å kreve anleggsbidrag fra kraftprodusenter faller bort eller reduseres, vil investeringskostnadene i nettet i sin helhet måtte dekkes over den ordinære nettleia, noe som vil øke nettleia til husholdninger og norske bedrifter.

Jeg anbefaler at Stortinget ikke ber regjeringen gjennomføre forslaget.

- 4. Stortinget ber regjeringen stille krav om økt saksbehandlingskapasitet, redusert saksbehandlingstid og enklere prosesser for vannkraftprosjekter hos NVE, instruere NVE til å prioritere nye vannkraftprosjekter, både små- og storkraft, samt prioritere ned eller sette på pause vilkårsrevisjoner, for mer effektive søknads- og konsesjonsprosesser.*

Det har vært et stort behov for å øke kapasiteten til saksbehandling av energisaker. Regjeringen har derfor prioritert dette i statsbudsjettet og gjennomført en historisk satsing på stillinger i NVE innen energiområdet. Saksbehandlingskapasiteten har som en følge av dette økt vesentlig siden 2022. Det er gjort samtidig som det har skjedd mye innenfor energifeltet. I årene frem mot 2022 var NVEs kapasitet til konsesjonsbehandling av vann- og vindkraft lav, som følge av stans i behandling av vindkraftkonsesjoner og få søknader om ny vannkraftproduksjon. NVE hadde heller ingen søknader om solkraftproduksjon, og da heller ikke et fagmiljø til å behandle solkraftverk. NVE hadde heller ikke et fagmiljø innenfor havvind. Alle disse fagmiljøene bygges nå opp. Dette gjøres i takt med økt satsing på havvind, økt interesse for solkraftutbygging, gjenåpning av behandling av vindkraftsaker, kraftløftet i Finnmark og økt interesse for vannkraftprosjekter som tidligere ble ansett som ulønnsomme.

Videre har det blitt satset på en mer digitalisert og effektiv konsesjonsbehandling. Dette har særlig vist seg i raskere konsesjonsbehandling av nettsaker. På produksjonssiden har regjeringen prioritert anlegg som bidrar med betydelig produksjon eller fleksibilitet i kraftsystemet. NVE tar derfor fortløpende søknader om store vannkraftprosjekter som kan gi vesentlig ny produksjon og effekt til behandling. Andre saker, slik som småkraft, skal også behandles innen rimelig tid. Innen småkraft (1-10 MW) er det flere ulike typer saker i NVE, slik som søknad om utsatt byggefrist og saker som tidligere har blitt behandlet av både NVE

og Energidepartementet. NVE ferdigbehandlet blant annet om lag 20 småkraftsaker i de tre første kvartalene i 2024.

Vilkårsrevisjoner er en viktig mulighet til å rette opp skader og ulemper som har oppstått som følge av eldre vannkraftreguleringer. Vilkårsrevisjoner innebærer å gjøre en samfunnsmessig avveining av gevinstene ved miljøforbedringer mot de samfunnsmessige kostnadene, først og fremst knyttet til redusert fornybar og regulerbar kraftproduksjon.

Gjennomføring av vilkårsrevisjoner er også viktig for samfunnsaksepten knyttet til vannkraften. Samtidig er verdien av regulerbar kraft svært høy. I gjennomførte revisjonssaker i Norge er det et relativt lavt samlet krafttap.

Regjeringen vil videreutvikle vannkraften framover, samtidig som det må gjennomføres avgjørende miljøforbedringer for arter og natur som er særlig sårbare og truet. Derfor er regjeringen opptatt av å bedre miljøforholdene i de eldre regulerte vassdragene og å nå miljømålene som er satt i vannforvaltningsplanene etter EUs vanndirektiv.

Jeg anbefaler at Stortinget ikke ber regjeringen om å gjennomføre forslaget.

- 5. Stortinget ber regjeringen fremskynde prosessen med å gjennomgå planer for vernede vassdrag og utrede muligheten for skånsom utbygging av kraftproduksjon, spesielt i sammenhenger hvor det kombineres med flomdempende tiltak.*

NVE har initiert et arbeid for å gjennomgå de vernede vassdragene. Et fireårig prosjekt skal gjennomføres av Norsk institutt for naturforskning (NINA). Hensikten med dette prosjektet er ikke å vurdere potensial for ny utbygging, men å vurdere om vassdragsvernet har fungert etter hensikten når det gjelder andre inngrep enn vannkraftutbygging. Et viktig kriterium for vernet i mange vassdrag er uberørt natur. Forskerne skal utarbeide en metode for å kunne måle omfanget av inngrep som er gjort i vernede vassdrag samt kartlegge status på verneverdiene. Det skal også gis en evaluering av forvaltningen av vernede vassdrag.

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 25 (2015-2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Innst. 401 S (2015-2016), sluttet Stortinget seg til at vassdragsvernet i hovedsak skal ligge fast, og at kraftutbygging bare kan vurderes i de tilfellene der flomdemping er formålet. En samlet energi- og miljøkomité uttalte at «kraftutbygging over 1 MW i vernede vassdrag skal forelegges Stortinget og kun vurderes i de tilfeller der andre flomdempende tiltak er utprøvd, liv og helse står på spill og verneverdiene ikke vil påvirkes nevneverdig». I Meld. St. 27 (2023-2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred* har regjeringen foreslått at kraftutbygging i vernede vassdrag skal kunne vurderes der andre flomdempende tiltak ikke er nok, det er et vesentlig potensial for flomdemping og verneverdiene ikke vil bli påvirket nevneverdig.

Jeg mener det er viktig at forvaltningen bruker ressursene sine der det mest effektivt kan legges til rette for ny produksjon. Jeg prioriterer derfor konsesjonsbehandling høyt. Jeg

mener likevel det er fornuftig å bruke noen ressurser i forvaltningen på å vurdere potensialet for skånsom utbygging i vernede vassdrag, særlig der samfunnsnyttene i form av flomdemping er stor. Dette er problemstillinger vi arbeider med.

Det er imidlertid kraftselskapene som kjenner vassdragene og som er best egnet til å identifisere potensielle kraftutbygginger som gir vesentlig flomdemping i vernede vassdrag.

Jeg anbefaler at Stortinget ikke ber regjeringen om å gjennomføre forslaget.

6. *Stortinget ber regjeringen tilrettelegge for at kraftselskaper skal ha mulighet til å søke om utbygging av vannkraft i vernede vassdrag hvor de har identifisert at man kan øke produksjonen av kraft uten at det går på særlig bekostning av natur- og miljøhensyn.*

Jeg mener at vi både skal bevare og utvikle vannkraften videre. Den gir grunnlag for verdiskapning og nye næringer, bidrar til kraftkrevende industri, gir grunnlag for økt elektrifisering, gir inntekter til stat og kommuner og har en flomdempende effekt.

Samtidig er det viktig å bevare et representativt utvalg av den norske vassdragsnaturen. I verneplanene er det spesielt lagt vekt på å sikre vassdrag med urørthet, store landskaps- og friluftslivsverdier, men også verdien for vilt, fisk og naturvern er tatt med i vurderingen.

I dag utvikles mer skånsomme og effektive vannkraftprosjekter enn tidligere. Det er likevel ikke mulig å bygge ut ny vannkraft uten at det gjøres naturinngrep. Kraftutbygging vil, enten det er tale om helt ny utbygging eller nye overføringer til eksisterende anlegg, medføre miljølemper. Større utbygginger av regulerbar kraft vil innebære etablering av reguleringsmagasin. Reguleringssoner, tørrlegging, redusert vannføring, varierende vannføring, landskapsmessige virkninger, negative virkninger for friluftsliv og ferdsel osv. er vanlige virkninger av ny kraftutbygging.

Stortingets vernevedtak er forankret i vannressursloven og innebærer et forbud mot å gi konsesjon til vannkraft over 1 MW. Regjeringen har foreslått en avgrenset åpning for å kunne konsesjonsbehandle vannkraftprosjekter der andre flomdempende tiltak ikke er nok, det er et vesentlig potensial for flomdemping og verneverdiene ikke vil bli påvirket nevneverdig. Stortinget vil måtte samtykke til konsesjonsbehandling i hver enkelt utbyggingssak over 1 MW i verna vassdrag.

Det har vært relativt liten interesse blant utbyggere for å bygge vannkraftverk i vernede vassdrag, også for kraftverk under 1 MW. Dette er trolig grunnet både i viktige verneverdier og manglende lønnsomhet i slike prosjekter.

Jeg anbefaler at Stortinget ikke ber regjeringen om å gjennomføre forslaget.

7. *Stortinget ber regjeringen heve grensen for kraftutbygging i sideelver til vernede vassdrag fra 1 MW, opp til 10 MW, slik at produksjonen er styrt av de reelle*

virkningene på verneverdiene, og slik at småkraften kan ha større flomdempende effekt.

Jeg vil påpeke at småkraftverk generelt ikke har en særlig flomdempende effekt. For å dempe flom kreves det magasiner av en viss størrelse som kan holde tilbake betydelige mengder vann. Småkraftverk har normalt ikke magasiner som er egnet for flomdemping. De aller fleste småkraftverk har ikke reguleringer og produserer på den vannføringen som til enhver tid er tilgjengelig i elven.

Som påpekt i mitt svar til forslag 6 har det vært relativt liten interesse blant utbyggere for å bygge vannkraftverk i vernede vassdrag, også for kraftverk under 1 MW. Vassdragene som er vernet gjelder hele nedbørfeltet. Sideelvene kan være vel så viktige som hovedelven for verneverdiene. Å legge opp til å bygge ut sideelvene vil derfor i stor grad undergrave hensikten med vassdragsvernet.

Jeg anbefaler at Stortinget ikke ber regjeringen om å gjennomføre forslaget.

Med hilsen



Terje Aasland