



STORTINGET

Innst. 493 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:7 (2024–2025)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av kapasiteten i strømnettet

Til Stortinget

1. Innledning

1.1 Innledning

Energi- og miljøkomiteen har uttalt at et velfungerende og sikkert kraftsystem er en forutsetning for å omstille samfunnet gjennom et grønt industriøft, en ambisiøs klimapolitikk og fortsatt rikelig tilgang på rimelig kraft til norske forbrukere. Komiteen har vist til at en effektiv energiforsyning er avhengig av et godt utbygget strømnett.

Det forventes en sterk økning i bruken av elektrisk kraft framover, blant annet som følge av:

- elektrifisering av industrien på land,
- ny kraftintensiv industri som produksjon av hydrogen og batterier,
- vekst i datasentre drevet av blant annet skytjenester og kunstig intelligens,
- elektrifisering av olje- og gassanlegg på sokkelen, og
- elektrifisering av transportsektoren.

Det er ventet at husholdninger og tjenesteyting vil redusere sitt forbruk gjennom energieffektivisering og dermed dempe veksten noe.

Det er også ventet økt kraftproduksjon fra vind- og solkraft, som etter hvert vil utgjøre en større andel av den samlede kraftproduksjonen i Norge. Dette er kraft-

produksjon som er mindre regulerbar enn produksjonen fra vannkraftverk, og når den skal fases inn, stiller det høyere krav til kraftsystemet.

Denne utviklingen forutsetter et godt utbygget og utnyttet kraftnett som kan overføre kraften fra produksjonsanlegg til forbrukere. De siste fem årene har det vært en stor økning i søknader om tilknytning til strømnettet. Mange kunder er satt i kø og risikerer å måtte vente svært lenge på tilknytning.

Begrensninger i nettkapasitet har vært kjent lenge, og er blant annet beskrevet i

- Nettmeldingen (Meld. St. 14 (2011–2012) *Vi bygger Norge – om utbygging av strømnettet*, jf. Innst. 287 S (2011–2012))
- Dokument 3:5 (2013–2014) Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi
- Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, jf. Innst. 401 S (2015–2016))
- Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser, jf. Innst. 446 S (2021–2022))
- Strømnettutvalgets rapport (NOU 2022:6. *Nett i tide – om utvikling av strømnettet.*)
- Energikommisjonens rapport (NOU 2023:3 *Mer av alt – raskere*)
- Klimautvalget 2050 (NOU 2023:25 *Omstilling til lavutslipp: Veivalg for klimapolitikken mot 2050*)

Strømnettet i Norge deles inn i tre nivåer: distribusjonsnettet, regionalnettet og transmissjonsnettet.

Som følge av begrensninger i overføringskapasitet er Norge i dag delt opp i fem prisområder. Energi- og miljøkomiteen har sluttet seg til målet om at det skal være tilstrekkelig overføringskapasitet mellom område-

ne, slik at det ikke blir langvarige store forskjeller i strømpris. Fra 2021 har prisforskjellene innad i Norge økt, hovedsakelig på grunn av energiknapphet og økte priser i Europa, som har smittet over til Sør-Norge, der tilknytningen til det europeiske kraftmarkedet er større enn for resten av landet. Begrenset overføringskapasitet mellom landsdeler har medført at det har vært forskjellige priser i Norge, særlig mellom sør og nord.

Mye av nettet i Norge nærmer seg sin tekniske levealder og må derfor skiftes ut eller oppgraderes.

En av hovedårsakene til utfordringene med å få tilstrekkelig nettkapasitet, er at det tar lang tid å planlegge og konsesjonsbehandle nye store nettanlegg. Dermed oppstår det en tidsavstand mellom når nytt anlegg trengs, og når det er klart til bruk.

Det er store mål- og interessekonflikter på området. Samtidig som behovet for mer og raskere tilgang på kraft har blitt tydelig, har bevisstheten om at naturen er en knapp ressurs, blitt større, noe Naturrisikoutvalget peker på i NOU 2024:2 *I samspill med naturen*. Utvalget mener at arealbruksendringer er en av hovedårsakene til naturtap og en nøkkelfaktor bak naturrisiko. Kraftproduksjon og nett krever mye areal, men miljøpåvirkningen er avhengig av hvor anleggene plasseres, og hvilken teknologi de bruker.

Etablering av nye ledningsanlegg i Norge støter som regel på arealkonflikter, og en rekke av de interessene som blir berørt, er beskyttet av nasjonalt og internasjonalt regelverk og underlagt politiske mål for bevaring og videreutvikling. Dette gjelder for eksempel hensynet til bevaring av natur, landskap, naturmangfold, friluftsliv og folkehelse og reindrift og andre samiske interesser.

Utbygging av strømmettet innebærer også store investeringskostnader som brukerne av nettet må betale i form av høyere nettleie. Derfor er det viktig at det samlede investeringsomfanget ikke blir større enn nødvendig, og at investeringene gjennomføres på en kostnads effektiv måte.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere myndighetenes og Statnetts arbeid med å sikre tilstrekkelig kapasitet i strømmettet for å møte samfunnets behov. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2019–2023, men enkelte analyser viser utvikling også lenger tilbake i tid.

Rapporten ble forelagt Energidepartementet ved brev 11. november 2024. Departementet har i brev 13. desember 2024 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 12. februar 2025 og statsrådets svar 25. februar 2025 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.2 Konklusjoner

- Det er ikke nok kapasitet i strømmettet.
 - Nettet er fullbooket i store deler av landet, og dette rammer særlig større forbrukskunder.
 - Manglende nettkapasitet hindrer næringsutvikling, bremser omstillingen til lavutslippssamfunnet og har bidratt til nasjonale prisforskjeller.
 - Statnett og nettselskapene har ikke økt kapasiteten i nettet i takt med behovet.
- Dagens virkemidler sikrer ikke tilstrekkelig kapasitet i strømmettet, verken gjennom utbygging eller effektiv utnyttelse av nettet.
 - Dagens regulering og kontroll bidrar ikke i tilstrekkelig grad til at investeringer gjøres i tide.
 - Tilknytningsplikten har i for liten grad sikret at nettet bygges ut i takt med behovet.
 - Dagens inntektsregulering gir nettselskapene insentiver til å utsette investeringer i nettanlegg.
 - Statnett og nettselskapene har ikke tilstrekkelige insentiver eller krav til å utnytte nettet effektivt.
 - Planlegging og konsesjonsbehandling av tiltak i nettet starter for sent og tar lang tid.
 - Kriteriet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ivaretas ikke godt nok i utviklingen av strømmettet.
- Energidepartementet har ikke sørget for en samordnet og helhetlig styring av nettutviklingen.

1.3 Overordnet vurdering

Det er kritikkverdig at det ikke er nok kapasitet i strømmettet i store deler av landet. Mangel på tilgjengelig kapasitet i nettet hindrer næringsutvikling, bremser omstillingen til lavutslippssamfunnet og har bidratt til nasjonale forskjeller i strømpris.

Utviklingen av strømmettet er et komplekst område med mange målkonflikter og usikkerhet om framtidig behov. Det er likevel kritikkverdig at departementet ikke har gjort nødvendige endringer i virkemidler eller tiltak for å sikre tilstrekkelig kapasitet. Departementet har også i for liten grad sørget for samordning og helhetlig styring av nettutviklingen.

Uavhengig av en vurdering knyttet til de enkelte elementene, mener Riksrevisjonen det er kritikkverdig at den samlede reguleringen og kontrollen av Statnett og nettselskapene ikke i tilstrekkelig grad bidrar til at investeringer gjøres i tide.

1.4 Utdyping av konklusjoner

1.4.1 DET ER IKKE NOK KAPASITET I STRØMNETTET

Stortinget har sluttet seg til målet om at Norge skal ha et godt utbygget strømmnett med tilstrekkelig kapasitet i hele landet. Et godt utbygget nett er en forutsetning for energisikkerhet og stabile priser. Stortinget har sluttet seg til at energipolitikken skal være ambisiøs og bidra til at Norge blir et ledende land i omstillingen til lavutslippssamfunnet.

1.4.1.1 Nettet er fullbooket i store deler av landet, og dette rammer særlig større forbrukskunder

Undersøkelsen viser at det er kapasitetsutfordringer i strømmettet i store deler av landet, spesielt i transmisjonsnettet. Også i regionalnettet opplever mange av nettselskapene at det ikke er nok kapasitet. Store forbrukere og større produksjonsanlegg tilknyttes gjerne transmisjonsnettet eller regionalnettet, og utfordringer i disse nettnivåene har dermed direkte betydning for slike kunder. Men det er også avhengigheter mellom nettnivåene. Der transmisjonsnettet har begrenset kapasitet, kan det hindre at elektrisiteten overføres effektivt til de underliggende nettnivåene. Dette kan igjen føre til at kunder ikke kan knytte seg til i underliggende nett, selv om kapasiteten der i utgangspunktet er god.

Nettselskapene har tilknytningsplikt i sitt område. Hvis nettselskapene vurderer at det ikke er ledig kapasitet, må de iverksette tiltak i nettet for å gjøre tilknytningen mulig. Dette kan ta mange år dersom det må bygges nytt nett. Siden 2017 har antallet kunder som ønsker tilknytning til strømmettet, steget kraftig. Mange av kundene har prosjekter som er under utvikling, og som først ønsker tilknytning fram i tid. Kundene kan da reservere kapasitet i nettet og så knytte seg til nettet når prosjektet er klart.

Per september 2024 var det til sammen i dagens transmisjonsnett og i planlagt nett (Statnetts pågående prosjekter i transmisjonsnettet) reservert i overkant av 8 400 MW til forbrukskunder og i underkant av 4 800 MW til kraftproduksjon.

På forbrukssiden er det reservert mest kapasitet til produksjon av hydrogen og ammoniakk (ca. 2 600 MW), datasentre (ca. 1 500 MW), olje- og gassnæringen (ca. 1 400 MW) og annen kraftkrevende industri, for eksempel produksjon av aluminium og karbonfangst (ca. 1 900 MW).

Den tilgjengelige nettkapasiteten i mange områder dekker ikke behovet til nye eller eksisterende forbrukskunder som ønsker uttak over 5 MW. I store deler av landet er det nå fullbooket, og kunder får ikke reservere kapasitet til større forbruk. Per september 2024 gjelder

dette Innlandet og alle områder fra Sognefjorden til Finnmark.

Kapasitetsutfordringene i nettet er størst for store forbrukskunder, men i enkelte områder er det heller ikke mulig å reservere kapasitet til ny større kraftproduksjon. Særlig problematisk er tilknytning av vindkraft i Nord-Norge og solkraft i Innlandet.

Kunder med stort behov for strøm, enten til forbruk eller til produksjon, som det ikke er plass til i dagens eller planlagt nett, settes i kapasitetskø. Per september 2024 står 144 saker i kapasitetskø, med bestilt kapasitet på 5 200 MW til forbruk og 1 900 MW produksjon. 230 saker (21 100 MW) venter på svar fra Statnett i tilknytningsprosessen, noe som tilsier at kartet snart vil bli rødt i mesteparten av landet og køen enda lengre. Det er også eksempler på at kunder som får beskjed om at det er lang kø, lar være å stille seg i køen.

Ikke alle forespørslene om å knytte seg til nettet for stort kraftuttak er realistiske, og flere store prosjekter har trukket seg i det siste, blant annet hydrogenprosjekter. I undersøkelsesperioden har det vært førstemann-til-mølla-prinsippet som har avgjort hvem som får reservere kapasitet i nettet. Statnett og mange av de øvrige nettselskapene har begynt å stille krav til at kundene har kommet tilstrekkelig langt i utviklingen av prosjektet (såkalt modenhet), for at de skal kunne reservere kapasitet. Energidepartementet gjorde dette til en forskriftsfestet plikt i desember 2024 for tilknytninger på 1 MW eller mer. Formålet er å forhindre at kunder med urealistiske prosjekter holder av kapasitet. Nettselskapene plikter dessuten å kansellere reservert kapasitet dersom kunden ikke har tilfredsstillende framdrift i prosjektet.

Statnett har også begynt å trekke tilbake overskuddskapasitet som er tildelt tilknyttede kunder som de ikke benytter. Nettselskapene har foreløpig ikke begynt å kansellere reservert kapasitet eller trekke tilbake tildelt kapasitet. RME har i 2024 oversendt forslag til Energidepartementet om endringer i forskrift om netregulering og energimarkedet (NEM-forskriften) for å tydeliggjøre Statnetts og nettselskapenes rett til å trekke tilbake tildelt kapasitet. Fram til oktober 2024 har Statnett kansellert reservert nettkapasitet på til sammen 1 117 MW, og de forventer at kanselleringene og tilbaketrekkingene vil fortsette, noe som vil frigjøre kapasitet til andre prosjekter i kapasitetskø.

I tillegg til køene for å få reservere kapasitet langt fram i tid, er det også mange kunder som har bestilt kapasitet som må vente lenger enn de ønsker på å bli tilknyttet strømmettet. Av kunder som har bestilt kapasitet av Statnett, har 14 pst. ønsket å knytte seg til på en dato som var passert per september 2024.

1.4.1.2 Manglende nettkapasitet hindrer næringsutvikling, bremser omstillingen til lavutslippssamfunnet og har bidratt til nasjonale prisforskjeller

Undersøkelsen viser at utvikling og omstilling av næringslivet, og ny strømproduksjon, holdes tilbake av at nettet utvikles for langsomt. Forbrukskunder innenfor ulike næringer, og større kraftprodusenter i noen områder, har utfordringer med tilknytning til nettet. Industriaktører, kommuner og fylkeskommuner som er intervjuet i undersøkelsen, peker også på at mangel på nettkapasitet forhindrer ny næringsutvikling og elektrifisering av eksisterende næring i deres områder. Mangel på tilgjengelig kapasitet i nettet bremser dermed omstillingen til lavutslippssamfunnet. Ifølge Statnett vil det også være utfordrende å nå klimamålene for 2050 uten betydelige forsterkninger i nettet.

Det kan likevel være nok kapasitet i nettet til å nå kortsiktige klimamål. NVE har i rapporten *Scenarioer for kraftmarkedet 2024*, presentert analyser av hvilken effekt det vil ha på kraftsystemet å gjennomføre ulike klimatiltak. NVEs analyser viser at utslippskutt som følge av de foreslåtte tiltakene vil kunne oppfylle Norges klimaforpliktelser i 2030, og at det *kan* være tilstrekkelig kapasitet i nettet til å gjennomføre disse klimatiltakene. Tiltakene dreier seg i stor grad om elektrifisering innen transport, husholdninger og næringsvirksomhet som forutsetter tilknytning av vanlig strømforbruk på mindre enn 1 MW. Nettselskapene skal ha satt av kapasitet til slikt forbruk, og slike prosjekter må i utgangspunktet ikke stå i kapasitetskø.

Stortinget har også sluttet seg til målet om at det skal være tilstrekkelig overføringskapasitet mellom områder, slik at det ikke blir langvarige store forskjeller i strømprisene. Flaskehalser som det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge ned, skal bygges ned. Stortinget har gjennom behandling av Nettmeldingen i 2012 påpekt at nettinvesteringer skal gjøres i tide, slik at forskjeller i pris ikke hindrer en forbruksutvikling som samlet sett er til nytte for samfunnet.

Undersøkelsen viser at mangel på overføringskapasitet i transmisjonsnettet har bidratt til flaskehalser og prisforskjeller mellom prisområdene. Fra 2021 har prisforskjellene i Norge økt, og disse har vært særlig store mellom Sør-Norge og Midt-Norge og mellom Sør-Norge og Nord-Norge. Som nevnt er imidlertid den viktigste forklaringen på prisforskjeller mellom landsdelene at det oppstod energiknapphet og økte priser i Europa, samtidig som utenlandsforbindelsene bidro til pris-smitte til Sør-Norge. Statnetts investeringer i ledninger i nettet og utenlandsforbindelsenes andel av dette er omtalt i kap. 4.1.3 i rapporten.

Statnett mener det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å forsterke transportkanalene i transmisjons-

nettet i Norge. I en rapport fra 2023 peker de blant annet på at:

- Uten forsterkninger vil flaskehalser hindre utviklingen av forbruk og produksjon, som igjen vil gjøre det utfordrende for Norge å nå klimamålene for 2050.
- Transmisjonsnettet som Statnett ønsker å bygge fram mot 2040 («målnettet», se nærmere omtale nedenfor), gir likere priser og en betydelig samfunnsøkonomisk nytte. Selv om prisforskjellene blir mindre, så forsvinner de ikke helt. Dette ville ha krevd bygging av mer overføringskapasitet enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

1.4.1.3 Statnett og nettselskapene har ikke økt kapasiteten i nettet i takt med behovet

Energi- og miljøkomiteen påpekte allerede i forbindelse med behandlingen av Nettmeldingen i 2012 at mange år med moderate investeringer i transmisjonsnettet hadde ført til et stort behov for å øke kapasiteten og bygge ut nytt nett. I behandlingen av meldingen uttalte komiteen at den

«(...) støtter meldingens generelle tilnærming om at konsekvensene av å investere for lite eller for sent normalt vil være større enn konsekvensene av å investere for mye.»

Energi- og miljøkomiteen har også senere vært opp-tatt av behovet for å øke nettkapasiteten, med utgangspunkt i analyser som peker på at kraftforbruket kan øke i mange sektorer, og at det vil være behov for å øke kapasiteten for å kunne realisere en grønn omstilling av samfunnet.

Samtidig innebærer tiltak i strømmettet store investeringskostnader som brukerne av nettet må betale, og nettanlegg påvirker naturen og andre arealinteresser negativt. Stortinget har sluttet seg til at det er viktig at det samlede investeringsomfanget ikke blir større enn nødvendig, og at investeringene gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. Stortinget har også sluttet seg til at effektiv utnyttelse av strømmettet er et mål.

Undersøkelsen viser at de viktigste direkte årsakene til mangelen på tilgjengelig nettkapasitet, er at behovet for strøm har økt over tid og er ventet å øke sterkt framover, uten at Statnett og nettselskapene har økt kapasiteten i takt med behovet gjennom utbygging eller økt utnyttelse av nettet.

Både Statnett og NVE sine framskrivninger for strømforbruk tilsier at forbruket kan øke med omkring 40 pst. de neste 15 årene.

Hovedforskjellen mellom framskrivningene for strømforbruk er at Statnett forventer en litt sterkere forbruksvekst på sikt enn NVE, og en litt svakere utvikling i kraftproduksjonen fram mot 2040. I Statnetts framskrivning er kraftoverskuddet borte i 2040 og negativt i

2050, mens i NVEs framskrivning er det et fortsatt kraftoverskudd i 2040.

Både Statnett og NVE understreker at framskrivningene må tolkes som scenarioer heller enn prognoser. Hva som kommer av nytt forbruk i framtiden, er usikkert og avhenger av blant annet utviklingen i kraftproduksjon, i hvilken grad nye industriprosjekter materialiserer seg, effekten av energieffektiviseringstiltak og andre forhold utenfor kraftsystemet. Om nettet må forsterkes som følge av nytt forbruk, vil blant annet avhenge av om det er ledig kapasitet i nettet, i hvilken grad forbruket er fleksibelt, og om det kommer ny produksjon i nærheten.

Stortinget har gjennom behandlingen av tilleggsmeldingen til Meld. St. (2020–2021) *Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser* sluttet seg til at Norge fortsatt skal ha overskudd på kraft. I innstillingen viser energi- og miljøkomiteen til at dagens kraftoverskudd ikke vil være tilstrekkelig for etablering av nye næringer samtidig som man skal elektrifisere enda mer av det man allerede gjør. For å legge til rette for ny industrietablering er økt kraftproduksjon, effektbalanse og økt tilgang til nett helt avgjørende, slik at dette kommer både industrien og samfunnet til gode. Norsk fornybar kraftproduksjon skal fremdeles være et konkurransefortrinn for norsk industri og bidra til verdiskaping og sysselsetting i hele landet.

Dersom det er ubalanse mellom forbruket og produksjonen i et geografisk område, øker behovet for å bygge overføringsnett mellom områder. Forskjellen mellom ønsket nytt forbruk og planlagt ny produksjon kan dermed gi kraftunderskudd i mange områder hvor det i dag er kraftoverskudd.

Dersom det ikke kommer mer kraftproduksjon i Norge, vil kraftbalansen svekkes også nasjonalt, og man må importere stadig mer strøm. Svekket kraftbalanse vil føre til høyere priser og være med på å bremse utviklingen av forbruket. Det er i dag flere forespørsler om å knytte til nytt forbruk enn ny produksjon. Energidepartementet viser til at kraftutbygging i stor grad er overlatt til markedet, og at tilfanget av nye prosjekter er begrenset.

De fleste nettselskapene mener at en viktig årsak til kapasitetsutfordringene både i transmisjonsnettet og i regionalnettet er at det ikke er bygget ut nok kapasitet.

Store deler av dagens transmisjonsnett ble bygget ut i perioden fram til 1990. Statnett investerte lite i transmisjonsnettet innenlands i perioden 1992–2013. De siste ti årene har Statnett investert for rundt 74 mrd. kroner. Mesteparten av byggingen innenlands er reinvesteringer av gamle anlegg, men kapasiteten er økt gjennom å øke spenningsnivået på ledningene.

Mange ledninger på 420 kV har erstattet ledninger på 132–300 kV og dermed økt kapasiteten i transmisjonsnettet. Totalt antall kilometer transmisjonsnett

innenlands har økt fra om lag 11 000 km til 12 320 km, en økning på 12 pst. i perioden 2011–2023.

I tillegg har antallet kilometer utenlandskabler (den norske andelen) økt fra om lag 700 km i 2011 til 1 470 km i 2023, det vil si mer enn en dobling. Statnett har i løpet av denne perioden ferdigstilt nye kabler fra Sør-Norge til Danmark (2015), Tyskland (2021) og England (2021). Ved behandling av endringer i energiloven § 4-2 om utenlandskonsesjon i 2013 stilte en samlet energi- og miljøkomité seg positive til utenlandsforbindelser, blant annet med bakgrunn i hensynet til forsyningssikkerhet og verdiskaping gjennom muligheten for å eksportere og importere kraft. De samfunnsøkonomiske analysene som forelå på dette tidspunktet, anslo imidlertid at nye kabler til Tyskland og England ville ha liten innvirkning på norske priser.

Statnett oppgir at de ikke forutså den kraftige økningen i tilknytningsforespørsler som startet i 2017, og at dette er hovedforklaringen på at kapasiteten innenlands ikke ble bygget ut mer i forkant av dette. Statnetts investeringsplan fra 2018 viser at de la opp til et relativt lavt investeringsnivå i perioden 2019–2022. Behovet etter 2022 ble beskrevet som usikkert, men det ble pekt på at mer vindkraft og ny industri og forbruk kunne kreve høyere investeringer enn de hadde konkrete planer for.

I sin strategiske plan for utvikling av kraftsystemet (systemutviklingsplan) har Statnett inkludert et «strategisk mål bilde» for 2040 (målnettet). Målnettet viser det Statnett mener er nødvendige tiltak for å møte behovene fram mot 2040. Ifølge Statnett vil målnettet kunne håndtere en dobling av det nasjonale strømforbruket.

For at målnettet faktisk skal kunne dekke behovet i 2040, forutsetter imidlertid Statnett blant annet at det må bygges ut mer kraftproduksjon, og at utviklingen av forbruk og produksjon er balansert innenfor geografiske områder. Målnettet er også det nettet Statnett *ønsker* å bygge. Nettet bygges i hovedsak ut basert på konkrete bestillinger og i mindre grad på langsiktige planer og forventninger om framtiden. Dette skyldes ifølge Statnett og nettselskapene blant annet at det er strenge krav til å dokumentere kundenes behov ved søknad om konsesjon til nettutbygging.

Undersøkelsen viser også at det er et potensial for å øke kapasiteten gjennom å utnytte det eksisterende nettet bedre enn i dag. Både Statnett og nettselskapene mener det finnes virkemidler for dette som kan brukes i større grad. Det er ikke mulig å slå fast akkurat hvor stort potensialet er, ettersom det per i dag ikke finnes aggregert informasjon om den faktiske utnyttelsen.

Selv om det er usikkert nøyaktig hvor stort det framtidige behovet for nettkapasitet er, er det en generell enighet om at behovet i dag overstiger kapasiteten. Behovet for økt nettkapasitet har vært varslet lenge uten at Statnett eller nettselskapene har økt den tilgjengelige kapasiteten i nettet tilstrekkelig for å møte etterspørse-

len. Riksrevisjonen registrerer at økningen i kraftbehovet har endret seg fra en generell økning i forbruket til stort forbruk i ulike punkter i nettet, og at en slik forbruksvekst kan være vanskelig å planlegge for. At hele landet snart er fullbooket for større uttak, indikerer etter Riksrevisjonens vurdering likevel at det er behov for å øke kapasiteten i store deler av landet.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det ikke er nok kapasitet i strømmettet. Mangelen på tilgjengelig kapasitet i nettet har negative konsekvenser for viktige mål satt av Stortinget. Riksrevisjonen registrerer at Statnett har planer som tilsier et høyt investeringsnivå fram mot 2040, men det er uheldig at kunder som ønsker å knytte seg til strømmettet risikerer å måtte vente på et målnett som kan stå ferdig i 2040. Manglende nettkapasitet er først og fremst til hinder for nytt forbruk, men i enkelte områder også for ny produksjon. Begrensninger i nettkapasiteten kan gjøre det vanskeligere for Norge å nå både klimamålene og regionalpolitiske mål om bosetting og arbeidsplasser i distriktene. Målet om å unngå langvarige prisforskjeller i landet er heller ikke nådd, og mangel på nettkapasitet har bidratt til dette.

1.4.2 DAGENS VIRKEMIDLER SIKRER IKKE TILSTREKKELIG KAPASITET I STRØMNETTET

Energidepartementet har det overordnede ansvaret for energisektorens rammebetingelser og skal legge til rette for et effektivt og velfungerende kraftmarked. Både Statnett, NVE og RME har viktige roller for å sikre at strømmettet utvikles på en samfunnsøkonomisk lønnsom måte. Departementet har eierstyring av Statnett og etatsstyring av NVE. RME er organisert som en uavhengig enhet i NVE og har eget budsjett fra Stortinget. RME kan ikke instrueres av departementet i enkeltsaker, men RME må følge opp de forskriftene som departementet fastsetter.

Statens viktigste virkemidler for å sikre nok kapasitet i strømmettet, ved siden av departementets overordnede styring av området og oppfølgingen av de underliggende virksomhetene, er regulering, tilsyn og kontroll med Statnett og de øvrige nettselskapene. Nettselskapene er underlagt både direkte regulering i form av tilknytningsplikt og krav til leveringskvalitet og forsyningssikkerhet, i tillegg til økonomisk insentivbasert regulering. Reguleringen dekker nettselskapenes tilknytningsprosess og kapasitetsforvaltning samt planleggings- og konsesjonsbehandlingsprosesser.

Det er flere svakheter knyttet til følgende virkemidler som blant annet skal sikre tilstrekkelig kapasitet i strømmettet:

- Dagens regulering og kontroll bidrar ikke i tilstrekkelig grad til at investeringer gjøres i tide.

- Statnett og nettselskapene har ikke tilstrekkelige insentiver eller krav til å øke utnyttelsen av strømmettet.
- Planlegging og konsesjonsbehandling av tiltak i nettet starter for sent og tar lang tid.
- Kriteriet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ivaretas ikke godt nok i utviklingen av strømmettet.

Etter Riksrevisjonens vurdering sikrer ikke dagens virkemidler tilstrekkelig kapasitet i strømmettet, verken gjennom utbygging eller effektiv utnyttelse av nettet. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Energidepartementet ikke har gjort nødvendige endringer i virkemidler eller tiltak for å sikre tilstrekkelig kapasitet i nettet.

1.4.2.1 Dagens regulering og kontroll bidrar ikke i tilstrekkelig grad til at investeringer gjøres i tide

Statnett og nettselskapene driver monopolvirksomhet og gir utbytte til eierne sine, hovedsakelig kommuner, fylkeskommuner og staten. For å sikre at kraft overføres til riktig leveringskvalitet og pris, og at nettet utnyttes og utbygges på en sikker og samfunnsmessig rasjonell måte, er Statnett og nettselskapene underlagt både direkte reguleringer i form av spesifikke krav og plikter og insentivbasert regulering i form av inntektsregulering. Det er i hovedsak den direkte reguleringen som skal sørge for at nødvendige investeringer gjennomføres. Den økonomiske reguleringen skal gi nettselskapene insentiver til å oppfylle kravene på en kostnadseffektiv måte.

1.4.2.1.1 Tilknytningsplikten har i for liten grad sikret at nettet bygges ut i takt med behovet

Undersøkelsen viser at nettselskapenes tilknytningsplikt i for liten grad har bidratt til å sikre at kapasiteten bygges ut i takt med etterspørselen. Statnett og nettselskapene har, i tillegg til tilknytningsplikt, krav til langtidsplanlegging. En del av Statnetts og nettselskapenes prosjekter er basert på langsiktige planer og forventninger om framtidig behov, eksempelvis utenlandsforbindelser og reinvesteringer (for å erstatte nettanlegg og eventuelt gjøre spenningsoppgraderinger). Men Statnett og nettselskapene erfarer likevel at nettkapasiteten i hovedsak bygges ut basert på konkrete bestillinger og ikke forventninger om fremtiden. De kommer da sent i gang med nødvendige tiltak, som medfører at kundene må vente mange år på tilknytning. I tillegg fører det til at nettet utvikles stykkevis og delt – uten en overordnet og helhetlig styring som skal sikre at man når viktige samfunns mål, som klimamål og omstilling av næringslivet.

Prismekanismene for tilknytning til nettet trekker i samme retning. I 2019 ble det innført en plikt for nettselskapene til å kreve såkalt anleggsbidrag. Når kunden som ønsker å knytte seg til eller øke sin kapasitet, har

behov som gjør at nettselskapet må investere i nye nettanlegg eller forsterke eksisterende anlegg, skal nettselskapet kreve at kunden betaler for hele eller deler av investeringskostnaden. Nettselskapene opplever at det er vanskelig å dokumentere behov for nye tiltak i nettet uten å kunne vise til konkrete kunder som er villige til å betale anleggsbidrag for investeringene.

Nettselskapene skal gi tilknytning *uten ugrunnet opphold*, uten at det er definert hva dette betyr i praksis, og det er ikke fastsatte frister for hvor lang tid nettselskapene kan bruke på å gi tilknytning. Det har heller ingen økonomisk betydning for Statnett eller nettselskapene at kunder står i kø.

Kunder som settes i kapasitetskø, får ikke oppgitt en planlagt dato for tilknytningen, og enkelte opplever å bli henvist til Statnetts områdeplaner i stedet for å få en konkret tidsplan for tilknytning. Statnett mener det er lite hensiktsmessig å gi en konkret tidsplan for tilknytning når de ennå ikke har identifisert og bestemt hvilket tiltak som vil dekke kundenes behov. Etter Riksrevisjonens vurdering skaper denne praksisen uforutsigbarhet og usikkerhet for kundene.

RME skal bidra til effektiv drift, utnyttelse og utvikling av kraftnettet gjennom å utvikle og håndheve reguleringen av nettselskapene og føre tilsyn med etterlevelse av tilknytningsplikten. Undersøkelsen viser at RME i perioden 2018–2023 kun har gjennomført åtte tilsyn med tilknytningsplikten, hvorav tre var hos Statnett og fem var hos regionale nettselskap. RME forklarer dette med underbemanning, men oppgir at de jobber med å intensivere tilsynet med leverings- og tilknytningsplikten. I henhold til EUs elektrisitetsdirektiv har RME en plikt til å holde oversikt over tiden det tar for kunder å få tilknytning til strømmettet. Per i dag gjør ikke RME dette, men fra desember 2024 har Energidepartementet gjort en forskriftsendring slik at for tilknytninger under 1 MW skal nettselskapene registrere og rapportere tiden det tar å tilknytte kunder.

Tilknytningsplikten er en viktig driver for investeringer i nettet, men det er få insentiver til å etterleve plikten raskt. Riktignok har det vært få klager fra næringsaktører på brudd på tilknytningsplikten, men dette kan etter Riksrevisjonens vurdering henge sammen med at det mangler frister og klare definisjoner på kundens rettigheter. Etter Riksrevisjonens vurdering har RME i for liten grad fulgt opp tilknytningsplikten, noe som kan ha bidratt til at investeringene ikke er gjennomført uten ugrunnet opphold, og at kunder har måttet vente urimelig lenge på tilknytning til nettet.

1.4.2.1.2 Dagens inntektsregulering gir nettselskapene insentiver til å utsette investeringer i nettanlegg

Inntektsreguleringen av nettselskapene skal sørge for at nettkundene ikke betaler mer enn nødvendig for

den tjenesten de får levert, i tillegg til at tjenesten har en tilfredsstillende kvalitet. Inntektsrammen beregnes årlig for hvert selskap av RME. For bransjen totalt sett vil samlet inntekt dekke alle kostnader, avskrivninger og en rimelig avkastning på investert kapital. Enkeltvis må nettselskapene derimot konkurrere om fordelingen av den totale inntekten. Denne *effektivitetskonkurransen* simulerer et markert blant monopolselskapene, som skal bidra til å redusere det totale kostnadsnivået i bransjen og komme nettkundene til gode gjennom lavere nettleie.

Før energiloven kom i 1991, ble det bygget med overkapasitet i nettet. Reguleringen skulle gi økte insentiver til kostnadseffektivitet, og de første 20 årene etter reguleringen ble innført, ble det investert lite i nettet.

Inntektsreguleringen ble introdusert i 1997 og er justert flere ganger i retning av sterkere insentiver til kostnadseffektivitet. Vektingen av kostnadsgrunnlaget og kostnadsnormen (se faktaboks) har endret seg over tid, senest i 2021. RME vedtok da å øke vektleggingen av kostnadsnormen fra 60 til 70 pst., med ikrafttredelse fra 2023, for å styrke insentivene til kostnadseffektiv drift. Samtidig har dette gitt svakere insentiver til investeringer – i en periode med stort investeringsbehov. Undersøkelsen viser at 87 pst. av nettselskapene mener at dagens inntektsregulering gir insentiver til å utsette investeringer i nettanlegg lengst mulig.

Samtidig er det også mekanismer i inntektsreguleringen som skal motivere nettselskapene til å investere i nettet. De fleste nettselskapene er aksjeselskaper som drives etter vanlige forretningsmessige prinsipper, og eierne er motivert av å kunne ta ut utbytte. Den tillatte inntekten som RME fastsetter for et enkelte nettselskap inneholder derfor en komponent som skal gi dem en rimelig avkastning på sine investeringer. RME fastsetter årlig den tillatte avkastningen gjennom en kapitalkostnadsmodell. For 2024 var tillatt avkastning 8,16 pst. Målet er at den tillatte avkastningen verken skal gi insentiver til underinvesteringer eller overinvesteringer. Den faktiske avkastningen til nettselskapene kan avvike fra den tillatte avhengig av hvordan nettselskapet gjør det i effektivitetskonkurransen. Forutsatt at nettselskapet driver effektivt, tjener de inn investeringene gjennom nettleien i løpet av 30–50 år.

Eierne anvender avkastning i hovedsak på to måter: De beholder deler av det i nettselskapet for å investere i nytt nett, og de tar deler av det som utbytte, for eksempel for å finansiere offentlige utgifter. Størrelsen på utbytte påvirker hvor mye egenkapital som er igjen i selskapet. Høye utbytter over tid som reduserer egenkapitalen, kan gjøre det vanskelig å finansiere investeringer i nettet, som igjen kan lede til underinvesteringer. I perioden 2014–2023 hadde nettselskapene et årlig overskudd på til sammen 3,8 mrd. kroner hvorav om lag 30 pst. ble gitt i utbytte til eierne. Investeringer i distribu-

sjons- og regionalnettet var totalt på 16 mrd. kroner per år i samme periode. Utbytteandelen til nettselskapene i perioden er på linje med Statnetts utbytteandel til staten, om lag 32 pst. Mangel på finansiering har i liten grad vært trukket fram av nettselskapene eller andre aktører, som et problem som forhindrer nettinvesteringer i distribusjons- og regionalnettet.

Statnett utfører i vesentlig grad oppgaver som de andre selskapene ikke har, og deres inntekt reguleres derfor på en annen måte. Fram til 2021 hadde Statnett full kostnadsdekning, og historisk har derfor ikke inntektsreguleringen hindret nødvendige investeringer i transmisjonsnettet. Det er imidlertid stilt høyere krav til Statnetts kostnadseffektivitet gjennom deres inntektsregulering i løpet av undersøkelsesperioden. Statnett opplever at reguleringen som ble innført fra 2021, kan bidra til å begrense investeringene deres framover, blant annet fordi den påvirker finansieringsevnen deres negativt.

Statens utbyttepolitikk for Statnett framgår i budsjettproposisjonen til Stortinget hvert år, og med unntak for 2013 har foretaksmøtet vedtatt utbytte i tråd med styrets forslag og gjeldende utbyttepolitikk. Ved behandlingen av Prop. 1 S (2013–2014) i 2013 ble utbyttepolitikken endret fra 50 pst. til 25 pst. og utbyttet ble satt til null for 2013. Samtidig mottok Statnett et kapitalinnskudd på 3,25 mrd. kroner. Bakgrunnen var at Statnett planla store nye investeringer og reinvesteringer. Utbyttepolitikken ble så økt igjen til 50 pst. i 2019.

RME påpeker at dersom Statnett framover har behov for mer egenkapital for å gjennomføre investeringer, er dette forhold som eier bør håndtere gjennom å justere utbytte eller tilføre egenkapital. Riksrevisjonen oppfatter at manglende finansiering ikke er årsaken til at det er for lite kapasitet i transmisjonsnettet i dag, men vil understreke viktigheten av å sikre nok kapital for å gjennomføre nødvendige investeringer framover.

1.4.2.1.3 Den samlede reguleringen og kontrollen av Statnett og nettselskapene har bidratt til at investeringer ikke er gjort i tide

En effektiv regulering er avhengig av et godt samspill mellom direkte regulering, økonomiske insentiver og tilsyn.

Nettselskapene har krav til langsiktig planlegging, men nettkapasiteten bygges ut i hovedsak basert på konkrete bestillinger og ikke forventninger om framtiden. Dermed er tilknytningsplikten en viktig driver for nettselskapenes og Statnetts investeringer i nettet. Det er imidlertid få klare krav eller insentiver til å knytte til kunder raskt. RME har også ført lite tilsyn med tilknytningsplikten.

Nettselskapene opplever at dagens inntektsregulering, hvor kostnadseffektivitet vektet høyt, gir dem insentiver til å utsette investeringer i en periode der det er

stort behov for investeringer. Inntektsregulering av nettselskapene kan dermed ha bidratt til underinvesteringer i distribusjons- og regionalnettet. Inntektsreguleringen av Statnett kan imidlertid ikke forklare manglende investeringer i transmisjonsnettet ettersom de har hatt full kostnadsdekning fram til 2021.

Uavhengig av en vurdering knyttet til de enkelte elementene, mener Riksrevisjonen det er kritikkverdig at den samlede reguleringen og kontrollen av Statnett og nettselskapene ikke i tilstrekkelig grad bidrar til at investeringer gjøres i tide.

1.4.2.2 Statnett og nettselskapene har ikke tilstrekkelige insentiver eller krav til å øke utnyttelsen av strømmettet

Som nevnt er det viktig at investeringene ikke blir større enn nødvendig, og at nettet utnyttes så godt som mulig. For at kraftsystemet skal fungere, må det hele tiden være balanse mellom produksjon og forbruk. Statnett er systemansvarlig og har som oppgave å opprettholde balansen i strømmettet. For å sikre at kundene til enhver tid får strøm som avtalt, dimensjoneres nettet for å dekke effekttoppene, mens det er ledig kapasitet i nettet utenom disse toppene.

Undersøkelsen viser at det er flere virkemidler for å utnytte nettet bedre, men at nettselskapene benytter disse for lite:

- Mye av kapasiteten i nettet er reservert og ikke i bruk. Selv om store deler av nettet er fullbooket, er ikke kapasiteten tatt i bruk, og utnyttes dermed ikke så mye som mulig. Prosjekter som er klare for å knytte seg til nettet, blir forhindret av prosjekter som ikke er det, men som har fått reservert plass. Derfor er det innført krav om vurdering av modenhet og mulighet for å kansellere reservasjoner som omtalt ovenfor.
- Det er for liten bruk av fleksibilitetstjenester og tilknytning med vilkår om utkobling. Det er bred enighet om at det er viktig å jevne ut effekttoppene for å utnytte nettet bedre. Undersøkelsen viser at nettet kan utnyttes bedre med mer bruk av fleksibilitetstjenester og mer bruk av avtaler om tilknytning med vilkår om utkobling i perioder. I dag er det kunder som har mulighet til å være fleksible, men dette utnytter ikke Statnett og nettselskapene godt nok. Hovedårsakene er at nødvendige avklaringer fra Statnett tar tid, tekniske utfordringer, uklart regelverk, regulatoriske hindringer og at det er resurskrevende for nettselskapene å vurdere slike muligheter.
- Nettet driftes tidvis med høyere sikkerhetsmarginer enn nødvendig. Undersøkelsen viser at Statnett og nettselskapene kunne fått mer ut av det eksisterende nettet gjennom bedre kunnskap, digitalisering, deling av informasjon om den faktiske utnyt-

telsen av nettet og risikovurderinger for avbrudd. I dag driftes mye av nettet manuelt, og det er for lite bruk av sensorer og automatikk. Flere aktører etterlyser mer risikobaserte vurderinger i driften som tar hensyn til risikoen for og konsekvensene av strømavbrudd. RME har i juni 2024 foreslått forskriftsendringer som innebærer at nettselskapene skal fastsette prinsipper for å vurdere om en tilknytning eller kapasitetsøkning er driftsmessig forsvarlig. I inntektsreguleringen av Statnett og de øvrige nettselskapene er det også svake insentiver til å utnytte det eksisterende nettet bedre.

- Det er for lite samarbeid mellom nettselskapene om driftstiltak for å utnytte nettet bedre. Undersøkelsen viser at mer samarbeid mellom nettselskapene om driftstiltak kan bidra til at nettet utnyttes bedre. Digital samhandlingsevne på tvers av nettselskaper og mer informasjonsutveksling er en grunnleggende forutsetning for å drifte og utvikle kraftsystemet effektivt.
- Tilknytningsprosessene hos nettselskapene er for lite digitaliserte og standardiserte. Dette bidrar til å gjøre prosessene trege, lite transparente og uforutsigbare. For eksempel kan det være vanskelig å finne ut hvor det er ledig kapasitet, og hvor lange køene er i forskjellige deler av landet. Riksrevisjonen registrerer at det pågår et forbedringsarbeid. Det er blant annet opprettet et felleseid digitaliseringselskap, Elbits, som jobber med å utarbeide et kapasitetskart (Wattapp) og en felles søknadsportal for tilknytningsforespørsler.

Alle viktige samfunnsfunksjoner, næringslivet og husholdningene er avhengige av en pålitelig strømforsyning. Statnett og nettselskapene har derfor sterke insentiver til sikker drift, og de måles også på dette. Leveringspåliteligheten i Norge er god. I 2023 var den på 99,97 pst. Både høyere utnyttelse av nettet og innføring av mer uregulerbar kraft vil imidlertid kunne utfordre driftssikkerheten, noe som kan få alvorlige konsekvenser for samfunnet.

Disse utviklingstrekkene sammen med sikkerhetssituasjonen i Europa stiller etter Riksrevisjonens vurdering høyere krav til kraftsystemet og begrenser hvor sterkt nettet kan utnyttes. Samtidig er det i dagens situasjon – med potensielle kunder som ikke får strøm når de trenger det, og store arealkonflikter ved nye utbygginger – viktig at driftssikkerheten balanseres opp mot verdien av å få knyttet flere kunder til det eksisterende nettet raskt.

Statnett og nettselskapene har satt i verk tiltak for å utnytte nettet bedre. RME skal fra 2025 gjøre endringer for å belønne rask tilknytning av kunder i inntektsreguleringen for distribusjonsnettet. RME jobber også med en mer treffsikker modell som de også skal vurdere om

kan anvendes på regional- og transmisjonsnettet. Dette mener Riksrevisjonen er positivt.

Riksrevisjonen mener imidlertid det er flere tiltak Statnett og nettselskapene kunne ha gjennomført for å utnytte nettet bedre, også innenfor dagens regelverk. Etter Riksrevisjonens vurdering kunne regulering som i større grad gir Statnett og nettselskapene insentiver til å innføre driftstiltak som gir bedre utnyttelse av regional- og transmisjonsnettet muliggjøre flere tilknytninger raskere. I dag er det frivillig for nettselskapene om de vil ta i bruk de omtalte virkemidlene. Riksrevisjonen mener Statnett og nettselskapene ikke har tilstrekkelige insentiver til å øke utnyttelsen av strømmettet eller direkte krav på seg til å benytte flere av virkemidlene for å utnytte nettet bedre.

1.4.2.3 Planlegging og konsesjonsbehandling av tiltak i nettet starter for sent og tar lang tid

Allerede i behandlingen av nettmeldingen i 2012 viste energi- og miljø-komiteen til at de

«(...) merket seg at behandlingen av konsesjoner ved store linjeutbygginger ofte tar svært lang tid. Komiteen mener at dette er bekymringsfullt, og kan utgjøre en alvorlig barriere for å få realisert de omfattende nettutbyggingene det er behov for de neste årene. Komiteen støtter derfor regjeringens foreslåtte endringer i konsesjonsbehandlingen.»

Stortinget har også i senere år framhevet at det viktigste for å redusere utfordringer med manglende nettilknytning vil være å redusere tiden det tar å utvikle og konsesjonsbehandle netttiltak. Det er også en rekke lover og regelverk som er relevante for behandlingen av konsesjonssaker for nettutbygging, som naturmangfoldloven, kulturminneloven, reindriftsloven, sameloven, FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs naturavtale.

1.4.2.3.1 Tiden som brukes på å planlegge og konsesjonsbehandle større tiltak i strømmettet, har ikke gått ned

Strømnettutvalget viste at en viktig årsak til kapasitetsutfordringene i nettet er lange ledetider for nettutbygging, 10–14 år for de største anleggene. Tilnærmet alle nettselskapene som opplever at det er kapasitetsutfordringer i sitt område, peker på dette som en viktig årsak til kapasitetsutfordringene i regional- og transmisjonsnettet. Med unntak av de minste og enkleste sakene er NVEs anslåtte konsesjonsbehandlingstider de samme i 2024 som i 2021. Undersøkelsen peker på flere viktige årsaker til lange ledetider:

- Langvarig planleggings- og utredningsfase: Tiden Statnett og nettselskapene bruker på å utrede og planlegge tiltak i nettet utgjør en stor del av den samlede ledetiden for nettutvikling. Strømnettut-

valget anslo denne tiden til rundt tre–fire år for store tiltak i transmisjonsnettet. Både Statnett og mange av nettselskapene opplever at flere av prosessene innenfor nettutviklingen tar lengre tid nå enn før, særlig for større saker. Dette gjelder for eksempel nettselskapenes vurderinger av om det er driftsmessig forsvarlig å knytte til nye kunder i nettet og nettselskapenes utarbeidelse av konsesjonsøknader.

- Høy tidsbruk i konsesjonsprosessen: Den anslåtte behandlingstiden for store konsesjonssaker er rundt fire–seks år, inkludert klagebehandling. Dette inkluderer tiden både NVE og Statnett eller de regionale nettselskapene bruker i konsesjonsprosessen. Tidsbruken i konsesjonsprosessen for store tiltak har økt i undersøkelsesperioden, blant annet fordi det siden 2019 har oppstått en kø av konsesjonssaker som venter på å bli tildelt en saksbehandler i NVE. Det henger sammen med at det i perioden har kommet inn flere og mer komplekse konsesjonssaker til NVE.
- Store interesse- og målkonflikter: På energifeltet er det store interesse- og målkonflikter som fører til at prosessene tar lang tid. Lokal motstand blir trukket fram som et av forholdene som begrenser utbyggingen av både produksjon og nett. Selv om nettselskapene har blitt oppmerksom på at berørte parter bør involveres tidlig, opplever mange interessenter, for eksempel reindriftsaktører og natur- og friluftsansasjoner, at involveringen og medvirkningen kommer for sent og er lite reell. Energidepartementet påpeker at konsesjonsbehandlingen i stor grad handler om å håndtere interessekonflikter, og at det er interessekonfliktene som er den grunnleggende årsaken til at det tar tid å bygge ut energiinfrastruktur. Departementet peker på at lovfestede krav til saksbehandling og medvirkning i stor grad styrer tidsbruken i konsesjonsbehandlingen.
- Sekvensielle prosesser: Det at partene venter på hverandre i stedet for å jobbe parallelt, bidrar også til unødvendig lange ledetider. Strømnettutvalget mente man kunne spare ett år på at delprosesser innen planlegging og konsesjonsbehandling blir behandlet parallelt, heller enn sekvensielt. Saker kan også bli liggende uten framdrift i vekslingen mellom ulike aktører, og det er innført felles framdriftsplaner for NVE og nettselskapene som skal bidra til å begrense slik ventetid.

Undersøkelsen viser at Statnett og konsesjonsmyndighetene ikke har nådd målet om å redusere tiden det tar å utvikle og konsesjonsbehandle tiltak. Etter Strømnettutvalgets og Energikommisjonens rapporter og anbefalinger om tiltak har både Statnett, NVE og Energidepartementet iverksatt flere tiltak for å korte

ned ledetidene. Strømnettutvalget mente at deres anbefalte tiltak ville gjøre det mulig å korte ned ledetidene med ett–seks år. Energikommisjonen foreslår enda mer radikale tiltak. Flertallet av medlemmene mente at staten bør ha som mål å halvere tiden det tar å konsesjonsbehandle nettsøknader.

Etter Riksrevisjonens vurdering starter planlegging og konsesjonsbehandling av tiltak i nettet fremdeles for sent og tar lang tid. Etter Riksrevisjonens vurdering vil tiltakene som er iverksatt, på sikt kunne korte ned tidsbruken, men har ikke gjort det til nå. Samtidig er det forhold som trekker i retning av økte ledetider, som flere og mer komplekse saker og økte krav til prosessene på grunn av større arealkonflikter. Riksrevisjonen vurderer derfor at det er usikkert om tiltakene som er iverksatt, er tilstrekkelig for å korte ned den totale tiden det tar å planlegge og konsesjonsbehandle tiltak i nettet. Riksrevisjonen registrerer også at NVE mener det er urealistisk å få ned konsesjonstiden til mindre enn tre til fire år for de store prosjektene.

1.4.2.3.2 NVE har ikke et system for å måle saksbehandlingstiden, og det er satt få frister i prosessene

Undersøkelsen viser at NVE per oktober 2024 fortsatt ikke har fått på plass et system for systematisk måling og rapportering av saksbehandlingstid for konsesjoner, selv om Stortinget siden 2012 har hatt som mål å redusere denne. Dette mener Riksrevisjonen er uheldig. Måling av tidsbruk kan etter Riksrevisjonens vurdering i seg selv ha en påvirkning på resultatene, i tillegg til å gi kunnskap om effektene av iverksatte tiltak og gjøre det mulig å identifisere nye effektiviseringsmuligheter. NVE uttaler at de har ambisjon om å utvikle gode systemer for effektiv tidsstyring, og at dette tar tid fordi NVE ønsker å kunne skille ut egen tidsbruk fra andres tidsbruk i konsesjonsprosessen.

For å korte ned tidsbruken mener de fleste nettselskapene at det bør innføres frister for saksbehandlingstiden både for Statnett, øvrige nettselskaper og konsesjonsmyndighetene.

Statnett mener det bør settes tidskrav for myndighetenes konsesjonsbehandling. De påpeker at det ikke alltid er slik at høy tidsbruk og enda flere utredninger betyr bedre beslutninger. Noen ganger må myndighetene ta upopulære valg som vil møte motstand uansett hvor lang tid de bruker på å fatte beslutningene. NVE viser til at de har frister i de omforente framdriftsplanene med nettselskaper for større prosjekter, og at forventet konsesjonsbehandlingstid framgår på nettsiden deres. NVE påpeker også at det allerede finnes frister i noen delprosesser, for eksempel hørings- og klagefrister.

Statnett påpeker at en ulempe med absolutte frister for dem og nettselskapene i tilknytningsprosessen, er at det kan tvinge fram en del raske avslag som kan gå ut

over kundene. Dette gjelder for eksempel vurdering av om en tilknytning er driftsmessig forsvarlig. Statnett opplyser at de noen ganger bruker lang tid på å prøve å finne plass i nettet når det er lite ledig kapasitet. På den måten kan de utnytte nettet bedre, og gi kunden raskere tilgang enn hvis de ikke finner plass og kunden må vente på nytt nett.

Både Strømnettutvalget og Energikommisjonen anbefalte NVE å innføre et digitalt system for behandling av konsesjonssaker og starte med måling av tidsbruk. De anbefalte også at det ble innført frister for delprosesser i konsesjonsbehandlingen, og mente det var mulig uten at det vil gå på bekostning av berørte parter mulighet til å påvirke utfallet. NVE sier de mangler ressurs-er for å innføre digitalt saksbehandlingssystem. Både NVE og Energidepartementet peker på at de demokratiske prosessene er viktige og tidkrevende, og mener at konsesjonssakene varierer så mye i kompleksitet at frister ikke er hensiktsmessig.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan fravær av frister i planleggings- og konsesjonsprosessene ha bidratt til den lange tidsbruken i noen saker. Riksrevisjonen mener at det er viktig at berørte interessegrupper blir hørt og ivare tatt på en god måte i prosessene, men at innføringen av frister ikke nødvendigvis vil gå på bekostning av dette. Det er myndighetenes oppgave å balansere ulike hensyn opp mot hverandre.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at energimyndighetene er opptatt av å begrense de negative konsekvensene som nettutbygging har for nettleien, naturen og samiske interesser. Riksrevisjonen vurderer imidlertid at energimyndighetene i liten grad har vektet hensynet til målet om raskere prosesser og ikke bidratt nok til å skape en felles forståelse av at landet har behov for mer kraft og nett, og for at det haster med å sette i gang tiltak dersom man skal nå viktige samfunns mål.

1.4.2.3.3 Statnett og nettselskapenes langsiktige planer har ikke vært godt nok koordinert, og de har ikke fanget opp behov tidlig nok

Nettselskapenes arbeid med langsiktig planlegging av nettutviklingen skal bidra til å sikre

- at behov for tiltak blir kjent og belyst tidlig. Siden nettprosjekter tar lang tid å planlegge, er det er viktig at behovet for nye investeringer avdekkes tidlig. På bakgrunn av det langsiktige planleggingsarbeidet og de konkrete tilknytningsforespørslene fra kundene skal nettselskapene identifisere hvilken kapasitet det er behov for i deres nett;
- koordinering mellom nettselskaper og med interessenter. Det er viktig at det er god koordinering mellom planleggingen på de ulike nettnivåene og mellom de ulike nettselskapene. Koordinering mellom nettselskapene og berørte parter (kommuner,

grunneiere osv.) i en tidlig fase kan bidra til å redusere konflikter og tidsbruk i konsesjonsfasen.

Både NVE og Strømnettutvalget har analysert ordningen med energiplanlegging som har vært gjeldende i undersøkelsesperioden, og pekt på svakheter med denne som har bidratt til at man ikke har oppnådd intensjonene med utredningsregimet.

Undersøkelsen viser at Statnetts og de øvrige nettselskapenes langsiktige planer og prognoser i undersøkelsesperioden ikke har vært sentrale for utviklingen av nettet. Nettselskapene mener at nettet utvikles i hovedsak ut fra konkrete tilknytningsforespørsler og bestillinger, ikke forventninger om framtiden. Strømnettutvalget pekte på at både nettselskaper og kunder mener det tar for lang tid før nettselskapene fanger opp etterspørsel etter kapasitet og behov for tiltak i nettet.

Det er også eksempler på at behov er identifisert tidlig, men at dette likevel ikke har ført til at prosjekter har blitt gjennomført i tide. Selv der det er identifisert et framtidig behov gjennom det langsiktige planarbeidet, mener nettselskapene de ofte vil vente til kundene ber om tilknytning, før de starter arbeidet med å planlegge konkrete tiltak. Dette henger sammen med at nettselskapene opplever at energimyndighetene vil avvente å gi konsesjon for framtidig behov som er usikkert. Statnett og nettselskapene mener systemet i dag ikke legger opp til at det skal gjennomføres tiltak dersom det er usikkerhet om behovet. De peker på at det er strenge krav til dokumentasjon av behovet, noe som gjør det vanskelig å ligge i forkant.

Energidepartementet påpeker at dagens regelverk ikke er til hinder for at nettselskapene planlegger etter usikkert forbruk eller usikker produksjon, og heller ikke at de konsesjonssøker tiltak basert på dette. Regjeringens handlingsplan for raskere nettutbygging fra 2023 oppfordrer nettselskapene til å planlegge i forkant når det er hensiktsmessig.

Konsesjonsmyndighetene kan gi betingede konsesjoner. Betingede konsesjoner legger til rette for at det kan gå raskt å etablere nettanlegg når behovet materialiserer seg, og dermed redusere tiden fra et nytt anlegg trengs, til det er klart til bruk. Samtidig legger det til rette for at man unngår feilinvesteringer dersom behovet uteblir. Undersøkelsen viser imidlertid at ordningen med betingede konsesjoner i liten grad benyttes. Begrensninger i kapasiteten for saksbehandling av konsesjonssøknader gjør at sakene med mer usikkert behov vil komme bakerst i køen hos NVE. Derfor ønsker verken NVE eller nettselskapene å benytte ordningen.

Riksrevisjonen er enig i at de viktigste sakene bør prioriteres i en situasjon der saksbehandlingsressursene er knappe. Samtidig er det etter Riksrevisjonens vurdering et problem at knapphet på saksbehandlingsres-

surser gjør at ordningen med betinget konsesjon ikke blir brukt.

Den langsiktige planleggingen har heller ikke ført til tilstrekkelig god koordinering mellom nettselskaper eller mellom nettselskaper og interessenter i en tidlig fase. Manglende koordinering har ført til at den påfølgende konsesjonsprosessen har tatt lengre tid enn nødvendig. NVE oppgir at de i konsesjonsbehandlingen ofte har oppdaget at aktører som burde ha vært koordinert gjennom det langsiktige planarbeidet, ikke har vært det.

Statnett og nettselskapene har endret det langsiktige planarbeidet, og dette kan føre til bedre koordinering og bedre oversikt over framtidig behov:

- Standardisering og enkel, digital utveksling av informasjon gjennom den nye tjenesten *PlanNett*, som NVE har vært ansvarlig for, kan gi bedre koordinering mellom nettselskapene og avklaring med interessenter. Mer oppdaterte planer kan også gi et bedre utgangspunkt for konsesjonsprosessen og dermed også bidra til kortere ledetider.
- Statnetts nye områdeplaner beskriver dagens situasjon og behov, og en trinnvis plan for å nå målnettets i 2040. I 2023 ga de også ut en systemutviklingsplan, som er Statnetts overordnede plan for utviklingen av kraftsystemet, og som henger sammen med de nye områdeplanene.

For å gi incentiver til at nettselskapene starter tidligere med å utrede tiltak, har RME endret inntektsreguleringen med kostnadsdekning for tidlig utredning av tiltak i regional- og transmisjonsnettet fra 2024.

NVE skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i forskrift om energiutredninger overholdes, inkludert kravene til nettselskapenes langsiktige planarbeid. NVE har ikke ført tilsyn med kvaliteten på nettselskapenes langsiktige planer i undersøkelsesperioden, men oppgir at de vil gjøre det framover.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Statnetts og nettselskapenes langsiktige planarbeid ikke bidratt tilstrekkelig til å fange opp behov tidlig, og planene har i liten grad hatt betydning for utviklingen av nettet. Dette kan ha bidratt til underinvestering og til dagens kapasitetsmangel. I tillegg har det langsiktige planarbeidet ikke i tilstrekkelig grad bidratt til god koordinering og tidlig involvering av berørte aktører. Riksrevisjonen mener det er positivt at det er gjort endringer som kan føre til forbedringer. Riksrevisjonen vurderer at kontrollen av dette arbeidet til nå har vært for svak.

1.4.2.4 Kriteriet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ivaretas ikke godt nok i utviklingen av strømmettet

Stortinget har sluttet seg til at et velfungerende og sikkert kraftsystem er en forutsetning for at man skal kunne legge til rette for en grønn omstilling av samfunnet

og føre en ambisiøs klimapolitikk, og for at norske forbrukere fortsatt skal ha rikelig tilgang på rimelig kraft. Det overordnede kriteriet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet er i dag det styrende prinsippet som skal sørge for tilstrekkelig kapasitet i nettet. Etter Riksrevisjonens vurdering ivaretas ikke kriteriet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet godt nok i utviklingen av strømmettet i dag. Det er flere forhold som bidrar til dette:

- Svakheter ved de samfunnsøkonomiske analysene gjør at det kan være informasjon om positive og negative virkninger av tiltak som ikke blir vurdert.
- Den samfunnsøkonomiske kostnaden av ikke å bygge ut kapasiteten raskt nok, er ikke ivare tatt i de samfunnsøkonomiske analysene.
- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet vektlegges i liten grad ved tildeling av nettkapasitet til forbrukskunder.

1.4.2.4.1 Svakheter ved de samfunnsøkonomiske analysene av netttiltak kan ha bidratt til lange ledetider og underinvesteringer i nettet

Nettselskapene gjennomfører samfunnsøkonomiske analyser av netttiltak på flere stadier i nettutviklingen. Slike analyser er sentrale i nettselskapenes konseptvalgutredninger, tekniske løsningsvalg og konsesjonssøknader. I tillegg til at det som omtalt kan være krevende å fange opp framtidig behov for nett, peker nettselskapene på at det kan være krevende å dokumentere behovet gjennom de samfunnsøkonomiske analysene, særlig tidlig i prosessen.

Statnett og nettselskapene mener at energimyndighetenes krav til dokumentasjon av behov i praksis fører til underinvesteringer i nettet, og at behovsvurderinger utgjør en uforholdsmessig stor del av konsesjonsprosessen. NVE mener på sin side at de ikke setter strenge krav til dokumentasjon av behov, og at disse kravene i liten grad forsinker prosessen.

Energidepartementet viser til at nettanlegg er store, kostbare og konfliktfylte investeringer som skal brukes i mange tiår, og at det derfor er viktig at behovet er omforent og godt utredet. Departementet støtter derfor NVEs praksis med å be nettselskapene om tilleggsutredninger dersom behovet ikke er tilstrekkelig dokumentert, selv om dette gjør at prosessene tar lengre tid.

Både Statnett og RME viser til at det er langsiktig og samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i mer kapasitet framfor å bygge akkurat nok. Bygger man akkurat nok, må man gjerne etablere nye prosjekter for å utvide eller bygge nytt få år etterpå. Også Strømnettutvalget mente at det er fornuftig at nettselskapene planlegger at nettanlegg i regional- og transmisjonsnettet skal ha tilstrekkelig kapasitet i reserve. Statnett og de øvrige nettselskapene opplever imidlertid at de må kjempe for å begrunne løsninger som legger til rette for framtidige og mer usikre behov.

Energidepartementet mener det ikke er nettselskaperens rolle å legge til rette for nytt forbruk ved å bygge ut kapasiteten i forkant. De peker på at alle regioner kan ønske seg næringsutvikling, men dersom alle skulle bygget ut nettet med tanke på dette, ville det blitt altfor mye nettkapasitet, med store negative konsekvenser for naturen og kostnadsnivået.

Nettselskapene opplever at det er vanskelig å dokumentere og vurdere alle samfunnsøkonomiske virkninger av tiltak i de samfunnsøkonomiske analysene, og særlig de ikke-prissatte. Nettselskapene opplever at de ofte mangler informasjon om nytteverdien fra kundene. Svakheter ved de samfunnsøkonomiske analysene gjør at det kan være informasjon om positive og negative virkninger av tiltak som ikke blir vurdert.

NVE opplever at kvaliteten på de samfunnsøkonomiske analysene har vært varierende, og at det er få nettselskaper som har god nok kompetanse til å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser. NVE har laget en digital veileder til gjennomføringen av slike analyser av nettiltak. Den ble publisert i februar 2024 og inkluderer blant annet en framgangsmåte for å gjennomføre prissatte og ikke-prissatte virkninger. NVE erfarer at kvaliteten har blitt bedre, men at det fortsatt er rom for forbedringer.

Gode analyser er viktige for å unngå feilinvesteringer. Etter Riksrevisjonens vurdering kan mangel på ressurser og kompetanse i nettselskapene føre til svakheter i de samfunnsøkonomiske analysene, som igjen bidrar til at prosessene tar lengre tid enn nødvendig fordi myndighetene da ber om tilleggsutredninger. Riksrevisjonen vurderer at den nye veilederen for samfunnsøkonomiske analyser er et godt tiltak for å heve kvaliteten på analysene og bidra til at nettselskapene utreder de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltakene allerede fra en tidlig fase i prosjektutviklingen.

Samtidig mener Riksrevisjonen at energimyndighetenes omfattende krav til dokumentasjon av behov også kan ha bidratt til lange ledetider og underinvesteringer i nettet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at energimyndighetene er opptatt av å begrense nettutbyggingens negative konsekvenser for nettleie, naturen og samiske interesser. Riksrevisjonen er likevel av den oppfatning at energimyndighetene i for liten grad har tatt hensyn til den samfunnsøkonomiske kostnaden av lang tidsbruk i planleggings- og konsesjonsprosessene av nettanlegg. Dette kan ha bidratt til at strømmettet ikke har tilstrekkelig kapasitet ut ifra hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

1.4.2.4.2 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet vektlegges i liten grad når nettkapasitet tildeles til forbrukskunder

Stortinget har gjennom energiloven sluttet seg til at samfunnsøkonomisk lønnsomhet er det styrende prinsippet for utviklingen av strømmettet. I energiloven

framgår det også alle som ønsker det, skal få tilgang til nettet, på ikke-diskriminerende og objektive vilkår. Nettselskapene skal dermed etterleve tilknytningsplikten for forbruk uavhengig av hva kunden skal bruke strømmen til, og tildele kapasitet etter prinsippet om førstemann til mølla.

Nettselskapene kan imidlertid søke om fritak for tilknytningsplikten både for forbruk og produksjon. Nettselskapene plikter å gjøre dette dersom produksjon som ønsker tilknytning ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det følger av energilovens formål. For forbruk gjelder fritaksbestemmelsen kun i ekstraordinære tilfeller. Dette er tilfeller der tilknytning av forbruk vil være ekstremt krevende for kraftsystemet med hensyn til kostnader og tid eller kraftbalansen regionalt eller nasjonalt. Så langt har det ikke vært søkt om fritak for tilknytningsplikten for forbruk. Strømnettutvalget mente at adgangen til å gi dispensasjon fra tilknytningsplikten for forbruk i regional- og transmisjonsnettet burde utvides. De foreslo å endre ordlyden i loven til *særlige tilfeller*, og at spørsmålet om tiltaket er samfunnsmessig lønnsomt, står sentralt i vurderingen av om det foreligger et særlig tilfelle.

Undersøkelsen viser at mange aktører mener at kunder som står i kø når det er kapasitetsbegrensninger i nettet, burde vært prioritert ut fra samfunnsøkonomisk nytte. Energidepartementet sier imidlertid at de ikke ser hvordan man kan utforme slike kriterier på en transparent måte som alle kan være enige i. De ser heller ikke hvordan en slik prioritering skal foregå i praksis, da kunden sitter med informasjon om sin egen virksomhet som verken nettselskapene eller myndighetene har tilgang til.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at det vil være vanskelig å finne kriterier alle er enige i, på et felt med store interessekonflikter. Det er imidlertid flere måter å prioritere på, også innenfor det overordnede prinsippet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og til en viss grad gjøres det allerede. Innføringen av modenhetsskriterier i tilknytningsprosessen og prioriteringskriterier for hvilke konsesjonssaker NVE skal ta først, illustrerer dette. Det at Stortinget ba regjeringen om å utrede et forbud mot utvinning av kryptovaluta er slik Riksrevisjonen ser det, også basert på en vurdering av samfunnsøkonomisk nytte: I Innst. 383 S (2023–2024) *Om representantforslag om konsesjon på datasentre* viser komiteens flertall til at kryptoutvinning er svært kraftkrevende og i liten grad bidrar til verdiskaping i Norge.

Spørsmålet om prioritering av kraft har imidlertid vært gjenstand for behandling i Stortinget, blant annet i Innst. 377 S (2023–2024), uten at Stortinget har sluttet seg til forslag om å innføre prioriteringskriterier for tilknytning av forbruk.

I dagens situasjon der det er store kapasitetsbegrensninger i nettet og førstemann til mølla er rådende

prioriteringsmekanisme, risikerer man at prosjekter med stor samfunnsøkonomisk nytte må vente lenge på tilknytning fordi kapasiteten er reservert til andre prosjekter med lavere samfunnsøkonomisk nytte. Riksrevisjonen vurderer at når det ikke gjøres prioriteringer av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for forbruk, er det desto viktigere at det er tilstrekkelig kapasitet i strømmettet, slik at kunder ikke må vente urimelig lenge på tilknytning.

1.4.3 ENERGIDEPARTEMENTET HAR IKKE SØRGET FOR EN SAMORDNET OG HELHETLIG STYRING AV NETTUTVIKLINGEN

Energidepartementet skal legge til rette for en samordnet og helhetlig energipolitikk. Departementet har det overordnede ansvaret for energisektorens rammebetingelser og skal legge til rette for et effektivt og vel fungerende kraftsystem. Stortinget har også påpekt at Norge skal ha en ambisiøs energipolitikk, og at denne må bygge opp under klimapolitiske målsettinger og bidra til omstillingen til lavutslippssamfunnet.

Energidepartementet oppnevnte i 2021 Strømnettutvalget, som i 2022 foreslo en rekke anbefalinger for å redusere tiden det tar å konsesjonsbehandle nye nettanlegg, og bidra til raskere og mer effektiv utbygging av nettet. Departementet har fulgt opp utvalgets anbefalinger, blant annet gjennom handlingsplanen for raske nettoutbygging og bedre utnyttelse av nettet.

Undersøkelsen viser samtidig at mange etterlyser nasjonale mål for nettoutviklingen og/eller en helhetlig plan som ser denne i sammenheng med forbruk og produksjon og viktige samfunns mål. Det kommer tydelig fram i diverse stortingsmeldinger at strømmettet er viktig for å nå nærings- og klimamål, men ikke *hvordan* departementet skal sikre at nettet er i en slik stand at målene kan nås, eller hvordan en eventuell prioritering mellom målene skal skje. Flere aktører som er intervjuet i undersøkelsen opplever at sektorene er preget av silotankegang og etterlyser at Energidepartementet sørger for mer samordning mellom departementene. Dette var også et generelt funn i Riksrevisjonen undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål, Dokument 3:15 (2023–2024), som viste at departementene i liten grad hadde samordnet seg for å håndtere klimamålene.

Klimautvalget 2050 anbefalte at det legges fram helhetlige klima- og energiplaner annethvert år. Utvalget ser behov for en helhetlig plan for hvordan langsiktige og kortsiktige klimamål skal nås, hvordan denne henger sammen med andre politikkområder og hvordan politikken skal skjerpes over tid. Utvalget peker på at det er viktig å se kraft- og nettbehov i sammenheng med omstillingen i andre sektorer som samferdsel og industri.

NVE viser til at energiloven åpner for et fritt kraftmarked, og at dette skal bidra til å fremme de mest effektive løsningene. Dermed blir også utviklingen av strømmettet mer markedsstyrt og mindre avhengig av planer og prognoser. Undersøkelsen viser også at mange aktører i bransjen, både nettselskap, kommuner og industriaktører, etterlyser en konkret og langsiktig plan som ser utviklingen av strømmettet i sammenheng med utviklingen av strømforbruk og -produksjon og med ulike politiske mål.

Departementet ser ikke behov for en slik overordnet plan ut over det som finnes allerede. De viser til at Statnett har laget en nasjonal plan for utviklingen av transmisjonsnettet. I tillegg har NVE gjennomført scenarioanalyser som viser hvordan kraftsystemet påvirkes av mål under andre departementer, som Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet.

Departementet viser videre til at klimamålene er inkludert i utformingen av energipolitikken, og at det er tett og løpende dialog mellom departementene på disse ansvarsområdene. De viser i den forbindelse til tilleggs melding til Meld. St. 36 (2020–2021) *Energi til arbeid* og de siste to budsjettene til Energidepartementet, hvor departementet mener det går klart fram hva klimamålene krever av energipolitikken. Departementet viser til at tilsvarende vurderinger av konsekvenser for kraftsektoren også inngår i *Regjeringens klimastatus og -plan* og i høringen av nytt klimamål for 2035.

NVE mener det er viktig at myndighetene sørger for god samordning mellom langsiktige politiske målsettinger, utvikling av virkemidler og utviklingen av strømmettet, og at det er rom for at Energidepartementet kan ta en større samordningsrolle for dette enn det som gjøres i dag.

Behovet for nytt nett henger tett sammen med utviklingen i strømforbruk og produksjon. Myndighetene kan påvirke utviklingen i både forbruk og produksjon, noe Energikommisjonen var særlig opptatt av. Kommisjonen mente at det er nødvendig å gjøre en storstilt omstilling av kraftsektoren, og at det er behov for klar politisk styring for å få dette til. Per i dag har regjeringen satt et mål for nasjonal havvindproduksjon og et mål for energieffektivisering, men det er ikke overordnede nasjonale mål for hvor mye strøm som skal produseres eller forbrukes i Norge, ut over målet om fortsatt kraftoverskudd. Statnett og industriaktører mener det er en utfordring at det ikke er et tydelig mål for den framtidige kraftproduksjonen, og peker på at prisene vil stige dersom det ikke kommer mer kraftproduksjon i Norge.

EU har til sammenligning stilt klare mål for strømproduksjonen gjennom fornybardirektivet. Energidepartementet er også bekymret for at det ikke vil bli produsert nok kraft, og mener det er et problem at det er

stor motstand mot kraftproduksjon på land. Departementet framhever at kommunene i praksis har fått veto-rett når det gjelder vindkraft på land, noe som begrenser muligheten for statlig styring, men at dette har vært politisk ønsket. Innenfor havvind er det sterkere styring, og her har departementet valgt ut områder og initiert ny kraftproduksjon gjennom auksjonsprosesser.

Utviklingen av strømmettet er et komplekst område med mange målkonflikter og avveininger mellom ulike hensyn. Dette gjør det spesielt viktig med samordning og helhetlig planlegging av nett, forbruk og kraftproduksjon, som også ivaretar de ulike målene for både sikkerhet og beredskap, samfunns- og næringsutvikling, natur og klima. Riksrevisjonen mener det er positivt at NVE har begynt å gjøre analyser som inkluderer mål under andre departementer. Det er også positivt at regjeringen har nedsatt Strømnettutvalget og Energikommisjonen og er i gang med å iverksette en del av de foreslåtte tiltakene for å korte ned ledetidene, heve kvaliteten på utredningsarbeidet og utnytte nettet bedre. Etter Riksrevisjonens vurdering er det imidlertid fortsatt behov for å gjøre planleggingen på dette området mer samordnet og helhetlig og å sikre tydeligere styring og prioritering mellom målene.

Energidepartementet har ansvar for etatsstyringen av NVE og eieroppfølgingen av Statnett SF. Undersøkelsen viser at Energidepartementet ikke har gjort noen endringer i rammeverket for styringen av Statnett og NVE som følge av målet om grønn omstilling. Energidepartementet har ikke etterspurt rapportering om saksbehandlingstid eller satt frister for arbeidet til NVE eller Statnett, til tross for at behovet for raskere planleggings- og konsesjonsprosesser har vært kjent lenge. Departementet har heller ikke etterspurt informasjon om RMEs oppfølging av tilknytningsplikten.

Energienet i Danmark og Svenska kraftnät i Sverige har tilsvarende rolle som Statnett i Norge (eier og operatør av transmisjonsnettet). Til sammenligning har disse to fått et tydeligere mandat om å legge til rette for at klimamålene nås. I Sverige er det i tillegg satt et konkret mål for strømforbruket 2040, som innebærer at Svenska kraftnät må doble nettkapasiteten for å legge til rette for at dette målet skal kunne nås.

Riksrevisjonen merker seg at det kan være krevende å balansere ulike hensyn mot hverandre, slik at både naturen, miljøet og samiske interesser blir ivaretatt når strømmettet utvikles. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Energidepartementet i tilstrekkelig grad inkludert nærings- og klimamålene i styringen av Statnett og NVE. Departementet har lagt for lite vekt på viktigheten av raskere prosesser og betydningen av å ha tilstrekkelig nettkapasitet. Energidepartementet har heller ikke sikret seg tilstrekkelig styringsinformasjon for å vite om innførte tiltak har ønsket effekt, og identifisere behov for ytterligere tiltak.

Riksrevisjonen vurderer at Energidepartementet ikke har sørget for en samordnet og helhetlig styring av nettutviklingen som ivaretar nærings-, natur- og klimamål. Dette kan forsinke omstillingen til lavutslippssamfunnet og er etter Riksrevisjonens vurdering kritikkverdig.

1.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Energidepartementet følger opp utfordringene med for lite kapasitet i strømmettet, slik at nettutviklingen legger til rette for elektrifiseringen av samfunnet og omstilling av næringslivet slik som Stortinget har forutsatt. Riksrevisjonen anbefaler at departementet sørger for

- en mer helhetlig og langsiktig styring av nettutviklingen som ser utviklingen av strømmettet i sammenheng med utviklingen i produksjon og forbruk, og som i tillegg bygger opp under nærings- og klimapolitiske målsetninger
- at reguleringen og kontrollen av Statnett og nettselskapene sikrer at
 - nettutviklingen i større grad skjer med utgangspunkt i prognoser for framtidige behov og langsiktige planer
 - investeringer gjøres i tide
 - nettet utnyttes effektivt
- at planleggingen og konsesjonsbehandlingen av nye tiltak i nettet starter tidlig, og at konsesjonsmyndighetene tar større hensyn til målet om raskere prosesser, blant annet gjennom
 - økt bruk av betinget konsesjon
 - å involvere berørte parter tidligere og jobbe mer parallelt
 - å sette tydelige mål for å redusere tidsbruken og følge opp tidsbruken
 - å innføre frister der det er hensiktsmessig
 - å fortsette arbeidet med å digitalisere tilknytningsprosessen og konsesjonsbehandlingen
- å vurdere endringer i dagens prismekanismer og kriterier for tilknytning til nettet for å sikre samfunnsøkonomisk lønnsom nettutvikling

Medlemmet Arve Lønnum har følgende merknad i kollegiemøte 11. februar 2025

Arve Lønnum viser til at undersøkelsen ikke har indikert at de høye utbyttene som tas av mange av nettselskapene, er årsak til manglende utbygging av kapasitet. Dette medlem finner da grunn til å reise spørsmål ved om reguleringen av nettselskapene som er monopoler, gir tilstrekkelig sikkerhet for at prisene som strømkundene betaler i nettleie, er stram nok.

Få konkurranseutsatte virksomheter kan i alminnelighet legge til grunn at avkastning av investert kapital (som her er investert av kundene selv) kan gi 8 pst. avkastning før skatt, som NVEs regulering tillater. Dette er

et noe annet spørsmål enn undersøkelsen omfatter. Dette medlem mener prisreguleringen overfor nettkundene bør undergis en nærmere vurdering.

1.6 Statsrådens svar

Dokument 3:7 (2024–2025) *Kapasiteten i strømmettet* ble sendt statsråden i Energidepartementet. Statsrådets svar følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen merker seg at statsråden slutter seg til vurderingen av at det har vært investert for lite og for sent i strømmettet i en lengre periode. Riksrevisjonen registrerer også at departementet jobber med tiltak for å få ned tidsbruken i konsesjonsbehandlingen, samt sikre mer effektive tilknytningsprosesser og bedre utnyttelse av nettkapasiteten. Riksrevisjonen merker seg at statsråden mener det er viktig at RME videreutvikler inntektsreguleringen, for å sikre at nettselskapene drifter, utnytter og utvikler strømmettet kostnadseffektivt.

Statsråden peker på at Riksrevisjonen anbefaler en mer helhetlig og langsiktig styring av nettutviklingen, og framhever at han mener dagens system og ansvarsfordeling er det som sikrer en mest mulig rasjonell utvikling av nettet fremover. Riksrevisjonen er enig i at det er Statnett og de andre nettselskapene som skal planlegge og gjennomføre investeringer. Riksrevisjonen mener likevel at departementet bør ta en mer samordnende rolle enn i dag, innenfor dagens system med ansvarsfordelingen mellom nettselskaper og myndigheter. Denne revisjonen har vist at dagens virkemidler ikke sikrer tilstrekkelig kapasitet i strømmettet, og at departementet med dagens virkemidler ikke når Stortingets mål for et samfunnsøkonomisk og effektivt strømmett. Av den grunn vil Riksrevisjonen understreke behovet for at departementet samordner langsiktige politiske målsetninger og utvikler virkemidlene i tråd med disse, slik at strømmettet legger til rette for at målene satt av Stortinget nås.

Medlemmet Arve Lønnum har følgende merknad i kollegiemøte 28. februar 2025

Arve Lønnum bemerker i tillegg at undersøkelsen ikke har indikert at de høye utbyttene som tas av mange av nettselskapene, er årsak til manglende utbygging av kapasitet. Dette medlem finner da grunn til å reise spørsmål ved om reguleringen av nettselskapene som er monopoler, gir tilstrekkelig sikkerhet for at prisene som strømkundene betaler i nettleie, er stram nok, ettersom prisene som selskapene får lov å ta, for mange nettselskaper gir økonomi til både å bygge ut nett og å ta store utbytter til eierne. Dette medlem mener prisregulering

gen overfor nettkundene bør undergis en nærmere vurdering.

Kollegiemedlemmene Helga Pedersen og Tom-Christer Nilsen har vært inhabile i saken.

2. Komiteens behandling

Komiteen sendte 18. mars 2025 brev til energiministeren med spørsmål vedr. strømforsyning til forsvarsindustribedriften Nammo og fikk svar 25. mars 2025. Komiteen sendte oppfølgingsspørsmål til energiministeren 1. april 2025 og fikk svar 8. april 2025. Korrespondansen følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen åpnet for skriftlige innspill i saken. Frist for høringsinnspill ble satt til 27. mai 2025. Fornybar Norge og Norsk Varme har sendt inn innspill som er publisert på komiteens sider på stortinget.no.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Eivind Drivenes og Willfred Nordlund, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Naomi Ichihara Røkkum, viser til at målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere myndighetenes og Statnetts arbeid med å sikre tilstrekkelig kapasitet i strømmettet for å møte samfunnets behov. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2019–2023, men enkelte av analysene som inngår i rapporten, viser utviklingen også lenger tilbake i tid.

Om Riksrevisjonens konklusjoner

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:

- «Det er ikke nok kapasitet i strømmettet:
- Nettet er fullbooket i store deler av landet, og dette rammer særlig større forbrukskunder.
- Manglende nettkapasitet hindrer næringsutvikling, bremser omstillingen til lavutslippssamfunnet og har bidratt til nasjonale prisforskjeller.
- Statnett og nettselskapene har ikke økt kapasiteten i nettet i takt med behovet.

Dagens virkemidler sikrer ikke tilstrekkelig kapasitet i strømmettet, verken gjennom utbygging eller effektiv utnyttelse av nettet:

- Dagens regulering og kontroll bidrar ikke i tilstrekkelig grad til at investeringer gjøres i tide.
- Tilknytningsplikten har i for liten grad sikret at net-

tet bygges ut i takt med behovet.

- Dagens inntektsregulering gir nettselskapene insentiver til å utsette investeringer i nettanlegg.
- Statnett og nettselskapene har ikke tilstrekkelige insentiver eller krav til å utnytte nettet effektivt.
- Planlegging og konsesjonsbehandling av tiltak i nettet starter for sent og tar lang tid.
- Kriteriet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ivaretas ikke godt nok i utviklingen av strømmettet.

Energidepartementet har ikke sørget for en samordnet og helhetlig styring av nettutviklingen.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Om Riksrevisjonens vurderinger

Komiteen viser til Riksrevisjonens overordnede vurdering:

«Det er kritikkverdig at det ikke er nok kapasitet i strømmettet i store deler av landet. Mangel på tilgjengelig kapasitet i nettet hindrer næringsutvikling, bremser omstillingen til lavutslippssamfunnet og har bidratt til nasjonale forskjeller i strømpris.

Utviklingen av strømmettet er et komplekst område med mange målkonflikter og usikkerhet om framtidig behov. Det er likevel kritikkverdig at departementet ikke har gjort nødvendige endringer i virkemidler eller tiltak for å sikre tilstrekkelig kapasitet. Departementet har også i for liten grad sørget for samordning og helhetlig styring av nettutviklingen.

Uavhengig av en vurdering knyttet til de enkelte elementene, mener Riksrevisjonen det er kritikkverdig at den samlede reguleringen og kontrollen av Statnett og nettselskapene ikke i tilstrekkelig grad bidrar til at investeringer gjøres i tide.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk.

Om Riksrevisjonens anbefalinger

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger:

«Riksrevisjonen anbefaler at Energidepartementet følger opp utfordringene med for lite kapasitet i strømmettet, slik at nettutviklingen legger til rette for elektrifiseringen av samfunnet og omstilling av næringslivet slik som Stortinget har forutsatt. Riksrevisjonen anbefaler at departementet sørger for

- en mer helhetlig og langsiktig styring av nettutviklingen som ser utviklingen av strømmettet i sammenheng med utviklingen i produksjon og forbruk, og som i tillegg bygger opp under nærings- og klimapolitiske målsettinger
- at reguleringen og kontrollen av Statnett og nettselskapene sikrer at
- nettutviklingen i større grad skjer med utgangspunkt i prognoser for framtidige behov og langsiktige planer
- investeringer gjøres i tide
- nettet utnyttes effektivt
- at planleggingen og konsesjonsbehandlingen av nye tiltak i nettet starter tidlig, og at konsesjonsmyndighetene tar større hensyn til målet om ras-

kere prosesser, blant annet gjennom

- økt bruk av betinget konsesjon
- å involvere berørte parter tidligere og jobbe mer parallelt
- å sette tydelige mål for å redusere tidsbruken og følge opp tidsbruken
- å innføre frister der det er hensiktsmessig
- å fortsette arbeidet med å digitalisere tilknytningsprosessen og konsesjonsbehandlingen
- å vurdere endringer i dagens prismekanismer og kriterier for tilknytning til nettet for å sikre samfunnsøkonomisk lønnsom nettutvikling.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen mener Riksrevisjonens rapport, Dokument 3:7 (2024–2025), tydelig viser at det har vært investert for lite for sent i strømmettet over en lengre periode. Konsekvensene av dette er godt oppsummert i Riksrevisjonens konklusjoner.

Kapasiteten i nettet er ikke tilstrekkelig, dagens virkemidler er ikke tilstrekkelige for å bygge nok kapasitet, og arbeidet med å bygge ut nettkapasiteten er ikke samordnet på en god nok måte.

Komiteen viser til statsrådens svar av 24. februar 2025 til Riksrevisjonen, der han slutter seg til Riksrevisjonens vurdering av at det har vært investert for lite for sent i en lengre periode. Statsråden slutter seg også til understrekningen i rapporten av at det er store mål- og interessekonflikter i energipolitikken generelt, og nettutviklingen spesielt.

Statsråden utdyper ellers i sitt svar hva regjeringen har iverksatt av ytterligere tiltak også etter at Riksrevisjonen avsluttet sin rapport. Komiteen viser til statsrådens svar.

Komiteen viser avslutningsvis til at det i forbindelse med komiteens arbeid med Riksrevisjonens rapport har vært stilt flere spørsmål til energiministeren knyttet til strømforsyning til forsvarsindustribedriften Nammo. Korrespondansen med statsråden følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen viser videre til at Stortinget den 6. mai 2025 fattet følgende anmodningsvedtak enstemmig, jf. Dokument 8:106 S (2024–2025) og Innst. 224 S (2024–2025):

Stortinget ber regjeringen iverksette nødvendige tiltak for at forsvarsindustrien og andre kritiske samfunnsfunksjoner med betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser kan gis særskilt prioritering av strømmett. Dersom dette ikke er mulig med dagens lovgivning, ber regjeringen om å fremme nødvendige forslag slik at slik prioritering lar seg gjøre, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt merker seg at antallet forespørsler om nettilknytning har økt mye siden 2017, noe som har forårsaket en lang nettkø.

Disse medlemmer registrerer at Statnett åpenbart ikke var forberedt på dette, og disse medlemmer merker seg at Riksrevisjonens rapport viser at en stor andel av Statnetts investeringer i denne perioden har gått til utenlandsforbindelser, tiltak som ikke sikrer flere norske bedrifter nettilknytning. To nye utenlandskabler er bygd rett fra de viktigste vannkraftressursene og magasinene lengst sør i Norge, til Storbritannia og Tyskland. Tilsynelatende er det nå enklere å sende kraftoverskuddet fra Agder til Tyskland enn til Tyskland.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt merker seg også at Riksrevisjonen medgir at det er mye kapasitet som er reservert som ikke er tatt i bruk, og kan være reservert til urealistiske prosjekter. Disse medlemmer mener at et tiltak som kan hjelpe mot dette, er å gi myndighetene adgang til å rydde og prioritere mye mer i strømkøen enn de kan i dag, ut fra klart definerte kriterier. Et eksempel på et viktig kriterium er bidrag til kutt i klimagassutslipp. NVEs Scenarioer for kraftmarkedet 2024, som Riksrevisjonen trekker fram i rapporten, har anslag som tyder på at det trengs prioritering til om vi skal nå klimamål og ha et kraftoverskudd. Disse medlemmer viser også til NVEs rapport Tilstanden i kraftsystemet 2025, hvor de anslår at det er en stor diskrepans mellom hva som er reservert i strømkøen, og hva de tror vil bli realisert. Disse medlemmer mener at det tyder på at tiden for vanlig tilknytningsplikt og «førstemann-til-mølla»-systemet er forbi.

Disse medlemmer understreker at nettutbygging ofte krever betydelige inngrep i naturen. Mellom 55 og 60 pst. av reduksjonen i inngrepsfri natur de siste fem årene skyldes energiutbygging, ifølge en analyse gjort av Norkart AS våren 2024 for Miljødirektoratet. Disse medlemmer understreker viktigheten av at vi bygger riktig nett, til riktige behov, og blir bedre på helhetlig planlegging. Vi må heller ikke ende opp med overinvesteringer som er kostbare for både nettkunder og natur.

Utover dette støtter disse medlemmer Riksrevisjonens anbefalinger, og forventer at regjeringen følger dem opp med konkrete tiltak som sikrer nok nett til riktig tid i Norge framover. Det er avgjørende for klimaomstilling og industriutvikling.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet understreker det pressende behovet for tydelig folkevalgt styring av kraftpolitikken for å sikre tilstrekkelig kapasitet i strømmettet. Ifølge Riksrevisjonens rapport har ikke Energidepartementet sørget for en samordnet og helhetlig styring av nettutviklingen. Disse medlemmer viser til partiets merknader i behandlingen av «Representantforslag om sterkere folkevalgt styring av statnett», jf. Dokument 8:77 S (2024–2025) og Innst. 230 S (2024–2025). Disse medlemmer mener Statnetts nåværende selskapsmodell, som fungerte i en mer stabil tid, ikke lenger er tilpasset dagens utfordringer med økt behov for nettkapasitet og skjerpet sikkerhetspolitikk. Ved å omorganisere Statnett til et direktorat kan det oppnås mer helhetlig styring over investeringer og prioriteringer i strømmettet.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet fremhever viktigheten av tilstrekkelig kapasitet i strømmettet, og er bekymret for kapasitetsutfordringene vi står overfor. Dette medlem viser til at mangel på nettkapasitet bremser opp næringsutvikling og verdiskapning i Norge. Dette medlem viser til at Riksrevisjonen peker på at reguleringen ikke legger til rette for at nettutbygging skjer raskt nok, og mener at tilknytningsplikten slik den er utformet i dag, ikke fungerer i en situasjon med mangel på nettkapasitet. Dette medlem viser til Riksrevisjonen, som oppsummerer det slik:

- Tilknytningsplikten har i for liten grad sikret at nettet bygges ut i takt med behovet.
- Dagens inntektsregulering gir ikke nettselskapene insentiver til å investere i nettanlegg.
- Kriteriet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ivaretas ikke godt nok i utviklingen av strømmettet.

Dette medlem anerkjenner de store utfordringene man står overfor når det gjelder manglende nettkapasitet, og viser til Fremskrittspartiets eget forslag (Dokument 8:208 S (2024–2025)) som svarer på disse utfordringene. Dette medlem viser til at Fremskrittspartiet ønsker å se på hele nettreguleringen på ny, og innrette den slik at nettutbyggingen skjer tidsnok. Dette medlem viser videre til de andre forslagene i det nevnte representantforslaget, som også vil bidra til bedre utnyttelse av eksisterende nett.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:7 (2024–2025) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre tilstrekkelig kapasitet i strømmettet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mai 2025

Peter Frølich

leder

Frode Jacobsen

ordfører

Statsråd Terje Aasland
Energidepartementet
Postboks 8148 Dep.,
0033 Oslo

Vår ref. :

Deres ref.:

Dato:
18.03.2025

Vedr. strømforsyning til forsvarsindustribedriften Nammo

Komiteen viser til medieoppslag knyttet til strømforsyning til forsvarsindustribedriften Nammo AS, og spesielt oppslagene i Dagens Næringsliv og Teknisk Ukeblad 3., 4. og 5. mars 2025.

Regjeringens handlingsplan for raskere nettutbygging og bedre utnyttelse av nettet ble lagt frem 19. april 2023. Der skriver regjeringen blant annet at:

«Private husholdninger, nødvendige samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur skal slippe å stå i kø for nettilgang som følge av manglende kapasitet i regional- og transmisjonsnettet. Folk skal alltid være trygge på at de vil få den strømmen de har behov for til husholdningens forbruk.»

Regjeringen skulle følge opp dette med nærmere føringer for hva som lå i begrepet «nødvendige samfunnsfunksjoner», men dette ser foreløpig ikke ut til å ha skjedd.

Dagens Næringsliv skrev 3. mars 2025 at:

«Ifølge statsråden kan det også bli aktuelt med sterkere politisk prioritering. For Energidepartementet, Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har satt ned en arbeidsgruppe som utreder hvordan nødvendige samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur, blant annet Forsvaret og forsvarsindustrien, skal prioriteres når det gjelder nettilknytning for å sikre nasjonale sikkerhetshensyn og av forsvars- og sikkerhetspolitiske hensyn.»

Avisen siterte deretter energiminister Terje Aasland på følgende :

«Vi vil komme tilbake til hvordan dette eventuelt skal gjøres når utredningen er ferdigstilt.»

I Dagsnytt 18 mandag samme kveld uttalte imidlertid statssekretær Eivind Vad Petersson :

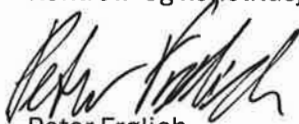
«En annen sak som kom opp her om uttalelser i media om at våpenprodusenten Nammo på Raufoss visstnok ikke skal ha nok strøm. Da vil jeg gjerne på den norske regjeringens vegne sitte her og garantere at Nammo skal få den strømmen de trenger.»

Komiteen har følgende spørsmål:

1. Med henvisning til handlingsplanen fra april 2023: Når kan man forvente at arbeidet med å avklare hva som ligger med begrepet «nødvendige samfunnsfunksjoner» blir fullført?
2. Regjeringen bes gi en grundig redegjørelse for status når det gjelder Nammo AS' tilgang på strøm til økt ammunisjonsproduksjon.
3. Dersom gjeldende regelverk har forsinket eller vil kunne forsinke oppstart av økt produksjon, bes regjeringen klargjøre årsakene til dette og redegjøre for hvilke initiativ den har tatt for å sikre Nammo AS tilgang på strøm så raskt som mulig.
4. Det bes om en forklaring på de motstridende uttalelsene representanter for regjeringen har fremført i mediene den siste tiden.
5. Hvordan samsvarer modenhetskriteriene som regjeringen nylig innførte i § 3-4 i forskrift om netregulering og energimarkedet med formålet som Stortinget har vedtatt for energiloven, herunder at overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte?

Komiteen ber om svar innen 25. mars 2025.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen



Peter Frølich
komitéleder



Statsråden

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

25/845-

25. mars 2025

Svar på spørsmål 1-5 i henvendelse vedr. strømforsyning til industribedriften Nammo

Jeg viser til brev av 18. mars 2025 fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende strømforsyning til industribedriften Nammo. Komiteen ber om svar på følgende spørsmål:

1. *Med henvisning til handlingsplanen fra april 2023: Når kan man forvente at arbeidet med å avklare hva som ligger med begrepet «nødvendige samfunnsfunksjoner» blir fullført?*

I *Regjeringens handlingsplan for raskere nettutbygging og bedre utnyttelse av nettet* av april 2023 fremgår det at det ikke er akseptabelt dersom *vanlig forbruk*, slik som forbruk i husholdninger, mindre næring og forbruk knyttet til nødvendige samfunnsfunksjoner, ikke får tilknytning som følge av manglende kapasitet i regional- og transmisjonsnettet. Med nødvendige samfunnsfunksjoner menes det i sammenheng med vanlig forbruk, tjenester som vann og avløp, vei/transport, EKOM, helse- og omsorgstjenester og annet som er nødvendige for at et samfunn skal kunne fungere.

Energidepartementet har nå på høring et forslag om å innføre en plikt for nettselskapene til å holde av kapasitet i regionalnettet til kunder med et samlet maksimalt effektuttak under 1 MW, og i transmisjonsnettet til kunder med et samlet maksimalt effektuttak under 5 MW og forventet årlig forbruk under 20 GWh. Disse terskelverdiene vil etter mitt syn ivareta hensynene i handlingsplanen, herunder nødvendige samfunnsfunksjoner i vanlig forbruk. Forslaget innebærer at uttakskunder under terskelverdiene som hovedregel ikke skal måtte vente på tiltak i regional- og transmisjonsnettet for å få tilknytning. Departementet har lagt vekt på at plikten til å holde av kapasitet skal være enkel å forholde seg til, både for nettselskapene og deres kunder. Høringsfristen er satt til 14. april 2025, og departementet sikter på at endringene skal tre i kraft 1. juli 2025.

2. Regjeringen bes gi en grundig redegjørelse for status når det gjelder Nammo AS' tilgang på strøm til økt ammunisjonsproduksjon.

Nettselskapene har tilknytningsplikt. Det betyr at alle som ønsker det, har rett til å bli tilknyttet strømmettet. Dersom det ikke er driftsmessig forsvarlig å gi tilknytning i nettet, skal nettselskapene uten ugrunnet opphold utrede, omsøke og gjennomføre nødvendige investeringer for å kunne gi tilknytning. Det er nettselskapene som har ansvar for å håndtere forespørsler om ny og økt nettkapasitet.

Nammo AS er i gang med å bygge ut en ny fabrikk på Raufoss og har i den forbindelse fått reservert kapasitet i strømmettet av det lokale nettselskapet, Elvia. Jeg er kjent med at Nammo tok kontakt med Elvia i fjor høst vedrørende nettkapasitet til en ytterligere utvidelse av produksjonen.

Nammo opplyser til departementet at «for å øke den industrielle kapasiteten må eksisterende produksjonsanlegg på Raufoss utvides, eller det må settes opp helt nye fabrikkplanlegg. Slike tiltak krever betydelige mengder kraft. Til tidligere tiltak og utbygging så langt, har Nammo bedt om, og fått, om lag 10 MW. Dette gjelder følgende prosjekter: Utvidelse i to bygninger for mekanisk produksjon, en ny produksjonslinje (nr. 3) i rakettmotorfabrikken, fabrikk for brennbare hylser til 155 mm, og ny presse- og maskineringsfabrikk».

Elvia opplyser til departementet at Nammo i forbindelse med bygging av ny fabrikk og produksjonsøkning har fått reservert 11 MW. 7 MW ble tildelt høsten 2023, henholdsvis 5 MW i eksisterende nett og 2 MW i nett som vil bli ferdigstilt i 2026. Videre har Nammo høsten 2024 fått tilknyttet rundt 4 MW som vanlig forbruk.

Av kapasitet Nammo ikke har fått reservere, fremstår selskapets behov foreløpig noe usikkert. Elvia har ikke mottatt modenhetsdokumentasjon for dette behovet, jf. krav i forskrift om netregulering og energimarkedet (NEM). Elvia opplyser imidlertid at de er i dialog med Nammo og forventer i løpet av april å motta modenhetsdokumentasjon for et behov på anslagsvis 3 MW i 2026. Elvia vurderer nå om det kan være grunnlag for, og eventuelt hva som skal til for å kunne tilknytte dette anslåtte behovet innenfor dagens regulering, slik at tilknytning kan gis i tide. Videre tilsier nå den pågående dialogen mellom Elvia og Nammo et ytterligere behov på i størrelsesorden 10-15 MW i perioden 2028-2030. Faktisk behov og tidspunkt for dette er ennå ikke klarlagt fra Nammos side, men Elvia forventer modenhetsdokumentasjon for deler av behovet tidligst i løpet av inneværende år.

Modenhetsdokumentasjon vil gjøre nettselskapet i stand til å ta stilling til Nammos faktiske behov. Videre vil regjeringen legge til rette for at Nammo kan få nødvendig og dokumentert nettkapasitet i tide, jf. svar på spørsmål 3 under.

3. *Dersom gjeldende regelverk har forsinket eller vil kunne forsinke oppstart av økt produksjon, bes regjeringen klargjøre årsakene til dette og redegjøre for hvilke initiativ den har tatt for å sikre Nammo AS tilgang på strøm så raskt som mulig.*

Regjeringens prioritering av produksjon av forsvarsmateriell reflekteres blant annet i at Forsvarsmateriell, på oppdrag fra regjeringen, i fjor inngikk en avtale med Nammo som vil mangedoble produksjonen av norske artillerigranater.

Nettselskapene har tilknytningsplikt. I forbindelse med at Nammo er i gang med å bygge ut en ny fabrikk på Raufoss, har selskapet fått reservert kapasitet i strømmettet. Nammo har i tillegg bedt om ytterligere kapasitet i strømmettet, men foreløpig ikke lagt frem modenhetsdokumentasjon til nettselskapet i henhold til praksis. Elvia opplyser at etterspurt modenhetsdokumentasjon for deler av nettbehovet forventes mottatt i løpet av april, mens ytterligere dokumentasjon ser ut til å ligge lenger fram i tid, jf. svar på spørsmål 2. Det er viktig at Nammo sammen med nettselskapet utforsker mulige løsninger som gjør at de kan få nettilgang når de trenger det. Hvis normal tilknytningsprosess ikke fører fram, og alle andre muligheter er prøvd, vil regjeringen sørge for at Nammo kan få nødvendig nettkapasitet i tide.

Energiloven med forskrifter åpner ikke i dag for at nasjonale sikkerhetshensyn kan vektlegges i vurderingene av hvem som skal prioriteres i tilknytningskøen for strømmettet. Med Energidepartementets høringsforslag om vanlig forbruk som nå er på høring, jf. svar på spørsmål 1, vil mange kritiske samfunnsfunksjoner med betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser være ivaretatt. Den sikkerhetspolitiske situasjonen fordrer at vi framover også har et hjemmelsgrunnlag med tydelige og forutsigbare rammer for hvordan nettilknytning kan prioriteres til forsvarsindustrien og andre kritiske samfunnsfunksjoner med betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser som ikke faller inn under vanlig forbruk. Energidepartementet samarbeider med Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet om hvordan en slik ordning bør utformes, praktiseres, og hjemles. Dette arbeidet ble varslet våren 2024. Arbeidsgruppen leverer sine anbefalinger våren 2025. Jeg legger opp til at et regelverksarbeid kan gjennomføres raskt, slik at nødvendig hjemmel tilpasset de særlige forholdene ved nettvirksomhet, kan etableres.

4. *Det bes om forklaring på de motstridende uttalelsene representanter for regjeringen har fremført i mediene den siste tiden.*

Når det gjelder Nammos behov før økt kapasitet i strømmettet, og muligheten til å eventuelt prioritere forsvarsindustrien i slike tilfeller, viser jeg til svarene på spørsmålene over og skriftlig svar 19. mars på spørsmål nr. 1590. Uten å gå nærmere inn i mediedekningen av saken, mener jeg det har kommet frem at regjeringen vurderer det som viktig at Nammo jobber godt sammen med nettselskapet og utforsker mulige løsninger som gjør at de kan få nettilgang når de faktisk trenger den. Videre har det kommet frem at hvis normal tilknytningsprosess ikke fører fram, og alle andre muligheter er prøvd, vil regjeringen sørge for at Nammo kan få nødvendig nettkapasitet i tide.

5. *Hvordan samsvarer modenhetsskriteriene som regjeringen nylig innførte i § 3-4 i forskrift om nettregulering og energimarked med formålet som Stortinget har vedtatt for energiloven, herunder at overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte?*

Energiloven fra 1990 la grunnlaget for et system der fritt kjøp og salg av elektrisk energi sørger for at ressursene utnyttes effektivt, men der nettvirksomheten er strengt regulert og sørger for markedsadgang på en nøytral og ikke-diskriminerende måte. Modenhetsskriteriene innebærer at nettselskapene må vurdere om et prosjekt er tilstrekkelig modent før det får reservere nettkapasitet, eller får en plass i kapasitetskø. Prosjektene må videre vise tilstrekkelig framdrift for å beholde reservasjonen eller køplassen. Det er prosjekter som gjennomføres som bidrar med verdiskaping, arbeidsplasser og kutt i klimagassutslipp. I en periode der mange forespør tilknytning, er det uheldig dersom urealistiske prosjekter kan reservere begrenset nettkapasitet, og dermed utgjøre en markedsbarriere og bidra til unødige høye kostnader for brukerne av strømnettet i form av overinvesteringer. Modenhetsskriteriene sikrer mer effektiv utnyttelse av strømnettet, ved at umodne prosjekter ikke står i veien for modne prosjekter. Dette er i tråd med formålet i energiloven som forutsetter at nettkapasiteten utnyttes på en samfunnsmessig rasjonell måte.

Med hilsen



Terje Aasland

Statsråd Terje Aasland
Energidepartementet
Postboks 8148 Dep.,
0033 Oslo

Vår ref.:
2025/1063

Deres ref.:

Dato:
01.04.2025

Vedr. strømforsyning til forsvarsindustribedriften Nammo

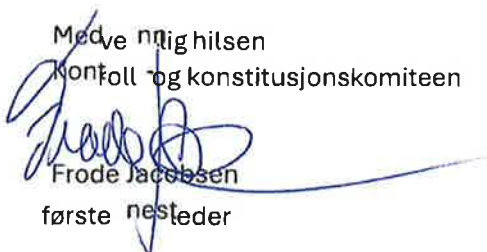
Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til statsrådets svar i brev 25. mars 2025, og har følgende oppfølgingsspørsmål til omtalen under svar 3, 3. avsnitt, av arbeidsgruppen mellom Energidepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet:

1. Når ble arbeidsgruppen nedsatt?
2. Hvilken frist fikk arbeidsgruppen?
3. Hvilket mandat fikk arbeidsgruppen?
4. Har det kommet noen leveranser fra arbeidsgruppen? I så fall bes det spesifisert hva gruppen har levert og på hvilket tidspunkt.

Komiteen ber om svar innen 8. april 2025.

Med vennlig hilsen

Kontroll- og konstitusjonskomiteen



Frode Jacobsen
første nestleder



Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

8. april 2025

Svar på oppfølgingsspørsmål vedr. strømforsyning til forsvarsindustribedriften Nammo

Jeg viser til brev av 1. april 2025 fra kontroll- og konstitusjonskomiteen med oppfølgingsspørsmål til mitt svar i brev av 25. mars 2025 på komiteens spørsmål om strømforsyning til forsvarsindustribedriften Nammo.

Kraftforsyningssikkerhet, elektrifisering, næringsutvikling og utbygging av ny kraftproduksjon er avhengig av et godt utbygget strømnnett og god fremdrift i nettutviklingen. Samtidig innebærer nye kraftledninger ofte omfattende og inngripende tiltak som kan være omstridte og konfliktfylte. Investeringer i strømnettet innebærer også betydelige kostnader som brukerne av nettet må betale.

De siste årene har pågangen fra aktører som ønsker å knytte seg til nettet skutt fart. Strømnnettutvalget (NOU 2022: 6 Nett i tide – om utvikling av strømnettet) ble derfor bedt om å vurdere om det er hensiktsmessig å innføre kriterier for å prioritere mellom kunder i tilknytningskøen. Utvalget pekte på at prioritering av enkelte forbruksgrupper vil bryte med energilovens prinsipper om nøytralitet og ikke-diskriminering, og heller ikke være robust over tid. Utvalget anbefalte å videreføre prinsippet om nøytral og ikke-diskriminerende opptreden ved tildeling av kapasitet, men samtidig å innføre noen enkle og entydige modenhetskrav.

I høringsinnspill til NOU 2022:6 pekte flere på behov for å foreta en prioritering mellom ulike aktører som står i tilknytningskøen. For eksempel ble det pekt på at verdiskapingseffekt, klimaeffekt og sysselsettingsvirkninger kunne vektlegges. Andre foreslo at man heller burde peke på hva som skal prioriteres ned. Samtidig pekte flere på at det ville være vanskelig eller umulig å foreta en slik prioritering.

Energidepartementet fastsatte i desember 2024 krav om at nettselskapene skal vurdere om prosjekter er tilstrekkelig modne før de får reservere nettkapasitet eller en plass i

kapasitetskø. Departementet pekte blant annet på at eksisterende virksomheter burde ha gode forutsetninger for å demonstrere modenhet, og dermed reservere kapasitet.

Under arbeidet med forskriftsendringene ble det identifisert et mulig behov for å kunne prioritere enkeltaktører ved nettilknytning av hensyn til nasjonal sikkerhet. Dagens energiregelverk åpner ikke for slik prioritering. I dialog mellom Energidepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ble det derfor bestemt at det skulle settes ned en arbeidsgruppe for å vurdere behovet for en ordning, samt gi en anbefaling om hvordan et eventuelt behov bør ivaretas.

Under følger nærmere svar på komiteens spørsmål om arbeidsgruppen mellom Energidepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartement, jf. omtale i brev 25. mars.

1. Når ble arbeidsgruppen nedsatt?

Arbeidsgruppa ble varslet i forbindelse med at Energidepartementet 7. mai 2024 sendte på høring forslag til endring i forskrift om nettregulering og energimarkedet (NEM) om modenhetsvurderinger mm. Arbeidet følger også av *Veikart for økt produksjonskapasitet i forsvarsindustrien*, som ble lagt fram 10. oktober 2024. Arbeidsgruppen hadde oppstartsmøte 22. august 2024.

2. Hvilken frist fikk arbeidsgruppen?

I mandatet til arbeidsgruppen framkommer det at arbeidsgruppen skal levere sine anbefalinger i en kort rapport senest 15. april 2025.

Arbeidet har avdekket et behov for en ordning, og i rapporten vil arbeidsgruppen foreslå mulig innretning og tidsplan for et videre lovarbeid. Innenfor rammene for utredningsinstruksen vil det bli gjennomført et raskt og effektivt lovarbeid.

3. Hvilket mandat fikk arbeidsgruppen?

Se vedlagt mandat.

4. Har det kommet noen leveranser fra arbeidsgruppen? I så fall bes det spesifisert hva gruppen har levert og på hvilket tidspunkt.

Det har ikke kommet noen leveranser fra arbeidsgruppen ennå. Arbeidsgruppen skal levere sin rapport 15. april. FFI har levert et innspill som underlag til arbeidsgruppen.

Med hilsen



Terje Aasland