

Fra samkjøring til overkjøring? Norsk nettutvikling i lys av erfaringer fra Sverige og Storbritannia.

I Plan 06/2012 [http://www.idunn.no/ts/plan/2012/06/fra_samkjring_til_overkjring]

Ole Andreas Brekke er statsviter med doktorgrad i administrasjon og organisasjonsvitenskap fra Universitetet i Bergen. Han er i dag forskningsleder ved UNI Rokkansenteret. Hogne Lerøy Sataøen er forsker ved UNI Rokkansenteret og PhD i sosiologi fra Universitetet i Bergen.

Ingress

Utbygging av det norske strømmettet har hatt stor offentlig oppmerksomhet de siste årene, ikke minst pga. den såkalte ”monstermast-debatten” i 2010. I mars 2012 la Regjeringen frem en egen Stortingsmelding om nettpolitikken, der planene for neste generasjon sentralnett ble presentert (St.meld. 14, 2011-2012). Nettmeldingen legger opp til store nyinvesteringer, samt et endret system for behovsavklaring, planlegging og konsesjonsbehandling. Nettutvikling må således forventes å skape bråk også i tiden som kommer. I denne artikkelen diskuterer vi norsk nettutvikling i et historisk perspektiv, der det svenske og britiske systemet blir brukt som kontraster for å få frem norske utfordringer.¹

Innledning

En høstmørk novemberkveld i 1946 var det lyst i Oslos gater. 30.000 mennesker gikk i fakkeltog fra Youngstorget til rådhuset, i protest mot den planlagte kraftlinjeutbyggingen fra Hallingdal til Oslo, som skulle gå gjennom Nordmarka. Også VG var bekymret, og gikk i malende ordelag ut mot planene:

«Nå strekkes teknikkens og de kommunale vesener fangarmer også ut etter denne praktfulle naturpark. En ny, 90 meter bred kraftgate skal skjære igjennom den, med veldige stålmaster på *monstrøse betongsokler.*» (Leder; «Nordmarka», VG 12.11.1946; s.2 [vår kursiv]).

Men protesten vant ikke frem. 220kV-forbindelsen fra Hol Kraftverk i Hallingdal til Oslo ble satt i drift i 1949, som den lengste (189km) enkeltledningen som til da var bygd i Norge (Weyergang-Nielsen 2010: 41). Sommeren 2010 ble det igjen mobilisert mot kraftlinjeutbygging. Denne gang var det ikke Nordmarka det stod om, men Hardanger. Utbyggingen av en ny kraftoverføringslinje fra Sima til Samnanger møtte massiv motstand i

¹ Artikkelen er et resultat av forskningsprosjektet ”Sustainable Grid Development” som bl.a. er et samarbeid mellom SINTEF Energi, UNI Rokkansenteret og NINA og initert av CEDREN (Centre for Environmental Design of Renewable Energy), med finansiering fra Norges Forskningsråd.

Hardangerkommunene, og ”monstermastdebatten” raste i avisene sommeren og høsten 2010, utløst av OEDs beslutning 2. Juli 2010 om å opprettholde NVEs konsesjonsvedtak fra 2008. Men etter flere runder med nye utvalgsrapporter og ekspertvurderinger ble utbyggingen likevel igangsatt året etter. De to konfliktene har klare likhetstrekk. I begge tilfeller ble lokal protest mot naturødeleggelse imøtegått med nødvendigheten av å sikre nok kraft. Men bak likhetene skjuler det seg også interessante forskjeller. Mens det var den urbane eliten som protesterte i 1946, kom protestene i 2010 fra periferien, fra en region som hadde vært et utstillingsvindu for den norske kraftsosialismen i etterkrigstida. Det er vanskelig å forstå dette skiftet uten å trekke inn de store endringene som har foregått i norsk kraftsektor i løpet av disse drøyt 60 åra. Mens kraftutbyggingen i etterkrigstida handlet om å bygge landet og sikre levedyktig industri i distriktene, fremstod Sima-Samnangerutbyggingen som blottet for lokale fordeler:

«Innbyggerne reagerer på at kraftutbyggingen nå ikke lenger handler om å bygge landet og frakte strøm fra a til b, men er en industrivare som lever sitt eget liv» (Jan Ivar Rødland daværende leder for Folkeaksjonen mot Kraftlinjen i Hardanger og varaordfører i Granvin, i Aftenposten 22.7.2006).

Eksemplene fra Hol–Osloutbyggingen og Sima-Samnangerlinja illustrerer at sentralnettsprosjekter er kontroversielle. Nettprosjekter engasjerer, provoserer, har store konsekvenser og involverer en rekke aktører og interesser. Vi mener det er viktig å frembringe kunnskap om hvordan sentralnettet planlegges, utvikles og forankres. Vi vil derfor i den følgende artikkelen rette oppmerksomheten mot norsk nettutvikling i et historisk og komparativt perspektiv.

Den historiske utviklingen av det norske sentralnettet

Kraftoverføringssystemet i Norge har blitt bygd nedenfra. Norge var tidlig ute med å bygge ut det lokale strømmettet, og Hammerfest fikk som første by i Europa elektrisk gatebelysning allerede i 1891. Den tidlige utbyggingen av lokalnettet i Norge hang sammen med både geografiske og topografiske så vel som politiske forhold (Angell og Brekke 2011: 12f). Fra naturens side er Norge utstyrt med en variert vassdragsnatur med en høy distribusjonsgrad. Å bygge små kraftverk var teknisk ukomplisert, og såpass rimelig at det kunne finansieres på det lokalpolitiske nivået. En mengde små lokale kraftverk vokste frem i mellomkrigstiden, ofte i kommunalt eie, og produksjonen gikk til å forsyne strømforbruket lokalt. Denne lokale

forankringen av så vel strømproduksjon som – forsyning er et særmerke ved den norske kraftsektoren historisk sett.

Dette står i kontrast til utviklingen av det britiske og svenske kraftsystemet, som historisk har hatt en langt mer sentralisert struktur. Den svenske vassdragsnaturen er preget av større og mer konsentrerte vassdrag, som var mer kapitalkrevende å bygge ut (Thue 1995: 17). Derfor ble også staten tidligere engasjert i kraftutbygging. De store avstandene mellom kraftkildene i nord - kullkraftverk i Nord-England, vannkraftverk i Nord-Sverige – og forbrukerne konsentrert i sør, gjorde at sentralnettene ble så å si ferdig utbygd allerede før 2. verdenskrig i både Sverige og Storbritannia. I Norge fikk vi derimot ikke ett sammenhengende sentralt nett før på slutten av 1980-tallet.

Mens utbyggingen av overføringsnettene foregikk i statlig regi i både Storbritannia og Sverige, ble det norske sentralnettet utbygd med utgangspunkt i lokalnettet. Utbyggingen skjedde i regi av Samkjøringen, en sammenslutning av lokale kraftselskap. Disse var opprinnelig delt inn i flere regionale samkjøringsselskap, men ble slått sammen i 1970 til Samkjøringen av Norge. Sammenkoplingen mellom de ulike landsdelene startet først opp på 1960-tallet, og det nasjonale overføringsnettene ble først ferdig sammenkoplet i 1989, da nord og sør ble koblet sammen i Salten transformatorstasjon. Når linjene Ørskog-Fardal og Hammerfest – Balsfjord står ferdig om noen år vil alle fylker ha 300/420 kV sentralnettforbindelser.

Historisk hadde kommunale e-verk plikt til å levere kraft innenfor sitt konsesjonsområde. Denne såkalte ”oppdekningsplikten” medførte et system der lokale ressurser ble bygget ut *før* man kjøpte inn strøm fra andre plasser. Oppdekningsplikten er derfor en betingelse for det lokalt og regionalt forankrede kraft- og nettsystemet som har eksistert i Norge frem til dereguleringen på 1990-tallet (Claes og Vik 2011: 100). Den lokale forankringen har overlevd lengre i det norske systemet enn i de fleste andre land, som f.eks. i Storbritannia der kraftindustrien ble nasjonalisert like etter krigen, noe som medførte både sentralisering og organisatorisk konsentrasjon. I Sverige var staten allerede fra like etter århundreskiftet en sentral aktør i kraftutbygging og – overføring, ikke minst gjennom det statlige selskapet Vattenfall som ble stiftet i 1909. Fra 1947 ble også Vattenfall systemansvarlig for det svenske sentralnettet. I Norge var det derimot først med dereguleringen av kraftsektoren fra 1990 årene at den desentraliserte og lokalt forankrede norske modellen ble utfordret.

Liberaliseringen på 1990-tallet: Dekobling fra det politiske nivået og organisatorisk konsentrasjon

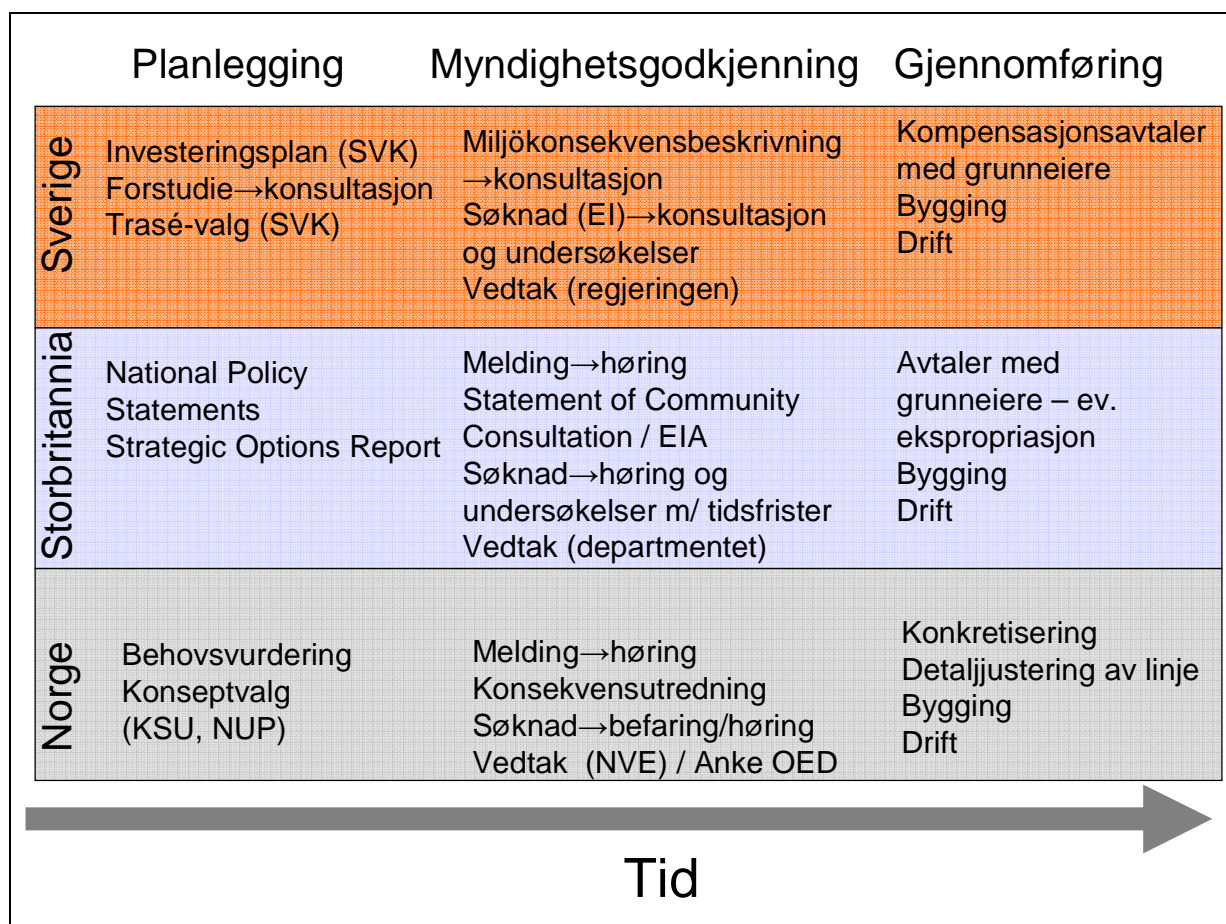
Alle tre landene har siden 1990-tallet gjennomgått en omfattende liberalisering av kraftsektoren, men i varierende grad og med til dels ulike konsekvenser for organiseringen av sektoren. Reformene av kraftsektoren under Thatcher-regjeringen i Storbritannia, som munnet ut i The Electricity Act i 1989, var først og fremst rettet mot å bryte opp det statlige kraftmonopolet og privatisere kraftsektoren. Konsekvensen var at man fikk *en oppsplitting og delvis fragmentering* av kraftsektoren som konsekvens av markedsreformene. I Norge fikk man ikke privatisering som følge av Energiloven i 1990. Derimot fikk man en *dekobling fra det politiske nivået*, både ved at kommunale kraftselskap ble omgjort til aksjeselskap, gjennom fristillingen og oppsplittingen av statkraftverkene til Statkraft og Statnett, og en *organisatorisk konsentrasjon* ved at lokale kraftselskap slo seg sammen i regionale kraftselskap og gjennom Statkrafts oppkjøp. Den norske energiloven av 1990 innebar også en liberalisering, bl.a. ved at forbrukerne fritt kunne velge strømlleverandør. Selv om *kraftomsetningen* ble konkurranseutsatt, forble nettoverføringen monopolbasert. Claes og Mydske (2011: 16) peker derfor på en todelt energisektor, der en markedsbasert omsetning av kraft skjer parallelt med en regulering av nettselskapene for transmisjon av kraft. Energiloven innvarslet også et radikalt brudd med den tradisjonelle forvaltningen av energi og nett i Norge. Mens det tidligere var statlige eller kommunale kraftdistributører som hadde monopol og definerte pris ut i fra egne prioriteringer, skjer i dag prisdannelsen gjennom en felles nordisk kraftbørs. I Sverige kom omleggingen senere og konsekvensene har også vært mindre omfattende. Dereguleringen av kraftmarkedet ble først slutført med Ellagen i 1996, etter en gradvis prosess, som begynte i 1992 med omleggingen av Vattenfall til statsaksjeselskap, og overføring av systemansvaret for sentralnettet til nyskapingen Svenska Kraftnät (SVK) (Högselius og Kaijser 2007: 98-100).

Selv om alle tre landene har gjennomgått omfattende omlegginger i kraftsystemet gjennom liberaliseringene siden 1990-tallet, er det likevel mye som taler for at systemskiftet har vært mest omfattende både ideologisk og praktisk i Norge: Kraftsektorens lokale forankring – organisatorisk så vel som politisk – ble brutt med Energiloven (Angell og Brekke 2011). Dette er også et viktig bakteppe for å forstå den sterke lokale motstanden mot Sima – Samnangerutbyggingen i 2010 (Ruud et al 2010, Angell og Brekke 2010).

Konsesjonsprosessen for sentralnettsprosjekter: Ekspertise, politikk eller dialog?

All utbygging av nett i Norge krever konsesjon etter Energiloven. Konsesjonsprosessen i Norge kan inndeles i tre ulike faser: Planleggingsfasen, myndighetsgodkjenningsfasen og gjennomføringsfasen. Nettutvikling har lange planleggingshorisonter, derfor er det også viktig å avdekke behovet for nye nettinvesteringer tidlig, i Norge skjer dette i stor grad gjennom regionale kraftsystemutredninger og Statnetts nettutviklingsplan. I de tilfeller der man vil forsterke eksisterende eller bygge ut nytt nett, følger neste fase som er myndighetsgodkjenning. Første trinn her er at nettutbygger sender melding til NVE om planene for utbygging. I meldingsstadiet sendes prosjektet ut på høring og NVE fastsetter konsekvensutredningsprogram (KU) som gjennomføres av utbygger. Utbygger sender deretter søknad og KU til NVE, som forestår selve søknadsbehandlingen. NVE vil også legge søknaden ut på høring og gjennomføre befaring og åpne møter med lokale interessenter. På grunnlag av søknad, konsekvensutredning, høringer og innspill fra berørte parter fatter NVE vedtak i saken. I de aller fleste sentralnettprosjekter vil NVEs vedtak ankes videre til OED, som er klageinstans og fatter endelig vedtak.

Konsesjonsprosessen for utbyggingsprosjekter i sentralnettet har flere likhetstrekk når man sammenligner Norge, Sverige og Storbritannia. Alle tre land har en noenlunde tilsvarende faseinndeling, med adskilte faser for planlegging, myndighetsgodkjenning og gjennomføring. Skissemessig er konsesjonsprosessen i de tre landene oppsummert i Figur 1:



Figur 1 Konesjonsprosessene i Norge, Storbritannia og Sverige.

Alle landene har konsultasjoner før søknad sendes, konsekvensutredningsprogram og søknadsbehandling av egen konsesjonsmyndighet. Formelle høringsinstanser og berørte parter er også for en del tilsvarende definert i de tre landene, selv om organisasjonsstrukturene avviker noe. Men det er også forskjeller, knyttet bl.a. til konsesjonsmyndighetens beslutningsmyndighet og ankeadgang. Den mest slående forskjellen mellom de tre systemene knytter seg til den mer overordnede beslutningsprosessen og hvilke aktører og nivåer som er de sentrale i nettutviklingsprosesser. Det britiske systemet er det mest sentraliserte av de tre, ved at behovsavklaring og prioritering foretas av sentrale politiske myndigheter (gjennom ”National Policy Statements”) i forkant av prosjektinitieringer. Behovet for nytt nett er dermed klart forankret i nasjonale målsettinger og prioriteringer. Også i Sverige er det sentrale politiske nivået aktivt involvert. Riksdagen godkjenner SVKs investeringsplan, og Regjeringen har også formulert klare politiske målsettinger for nettutvikling. Men til forskjell fra Storbritannia spiller også det regionale og lokale myndighetsnivået en langt mer aktiv rolle i prosessen. Mens lokale myndigheter har en rent konsultativ rolle i konsesjonsprosesser ved sentralnettutbygginger i Storbritannia, kan kommunale planer og vedtak stoppe

utbyggingsprosjekter i Sverige. Det regionale nivået ved Länsstyrelsen har en sentral funksjon i de tidlige faser av konsesjonsprosessen, og fastsetter bl.a. konsekvensutredningsprogram. Det lokale og regionale nivået har slik sett en langt mer framtrædende stilling i Sverige. Dette betyr samtidig at den første fasen i det svenske systemet tar lang tid. I Norge er det ankebehandlingen som er den forlengende faktoren for sentralnettsutbygginger, fordi dette ofte tar form av en ny saksbehandling, med nye befaringer, høringsrunder og tilleggsutredninger.

Til forskjell fra både Sverige og Storbritannia er det fraværet av politiske myndighetsnivå som særmerker nettutvikling i Norge. Den sentrale driveren i Norge synes heller å være nettselskapene selv, og særlig Statnett, som gjennom årlige nettutviklingsplaner kartlegger behovet for nytt nett og initierer prosjekter. Lokale eller regionale politiske myndigheter har ingen fremtrædende rolle i det norske systemet, og det sentrale politiske nivået kommer først inn ved ankebehandling. Kontrastert med det britiske og svenske systemet, fremstår det norske systemet som langt mer ekspertorientert og dominert av kraftsystemmessige hensyn.

Norsk nettutvikling: Et kraftig system eller bare kraftsystem?

I rendyrket form kan nettutviklingsregimene i Norge, Sverige og Storbritannia oppsummeres som i Figur 2.

	Historisk utvikling	Behovsvurdering	Sentrale argumenter	Omdreiningspunkter i nettutviklingen
Norge	Desentralisert. Lokalt forankrede e-verk. Gradvis regionalisering og sentralisering	Regionale kraftsystemutredninger og Statnetts nettutviklingsplan	Forsynings-sikkerhet	Kraftsystemstyrt og ekspertorientert. Ingeniørprofesjonen er dominerende
Sverige	Nasjonalt styrt. Lokal-regional-nasjonal integrasjon	Svenska Kraftäts investeringsplan og konsultasjoner	Klimapolitikk og flaskehalser i nettet	Konsultasjonsdrevet. Regionalt nivå er sentralt.
Storbritannia	Sentralisert. Nasjonalisert etter krigen og privatisert fra 1990-tallet.	Nasjonale politiske målsettinger og prioriteringer – National Policy Statements	Klimapolitikk og ny fornybar	Langsiktig politikk. Nasjonalt nivå dominerende.

Figur 2 Tre lands nettutviklingsregimer

Disse forskjellene synliggjør også en del utfordringer i det norske systemet. For det første er det i Norge i liten grad politisk behandling eller diskusjon om nettproblematikker og -behov.

Samtidig har problemet i den norske konteksten, slik nettutviklingsregimet har utviklet seg etter Energiloven, ikke vært mangelen på ekspertkunnskap, men snarere mangelen på politisk involvering. Planlegging av kraftsystemet er – og må være – dominert av kraftkompetent ekspertise. Men samtidig må behov for nytt nett formidles og forankres utover ekspertnivået, både hos politiske beslutningstakere og i de brede lag av befolkningen. En klarere politisk forankring av nettutviklingsprosjekter, både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, vil både kunne styrke lokal aksept av nødvendigheten av tiltak, og effektivisere konsesjonsprosessen ved at man ikke får kontinuerlige omkamper om behovet for tiltaket, slik man så i forbindelse med Sima-Samnangerutbyggingen.

Sammenligningen med Sverige og Storbritannia har for det andre vist at koordinering og integrasjon er en utfordring i den norske nettutviklingspolitikken. Dette gjelder både koordinering mellom ulike nettnivåer og det gjelder integrasjon av ny kraftproduksjon og nettutvikling. Sima-Samnangerutbyggingen illustrerer også denne utfordringen, ved at den lokale nytten av tiltaket ikke ble opplevd som god nok. Mange opplevde at man lokalt tok hele støyten for en sentralnettslinje som ikke hadde lokal eller regional nytte, f.eks. for innmating av ny fornybar kraftproduksjon. Dette er illustrert i tidligere varaordfører i Granvin Jan Ivar Rødlands karakteristikk av Sima-Samnangerutbyggingen:

”[D]ersom luftspennet blir bygt, er det vi som bur her inne som må betala heile prisen. Det er trass alt det største inngrepet i naturen sidan istida vi snakkar om” (Jan Ivar, intervjuet i Bergens Tidende 25.11.2009).

En styrket koordinering av kraftnett og kraftproduksjon ville synliggjort lokal nytte i større grad. Dette er også gjort i Statnetts sentralnettslinje mellom Ørskog og Sogndal, der den nye linjen tar opp i seg funksjoner som lå i regionalnettet og samtidig legger til rette for flere transformatorstasjoner, slik at lokal kraftproduksjon lettere kan eksporteres ut.

Koordineringsutfordringen i norsk nettutvikling er også illustrert ved at koblingene mellom ulike plannivåer er svak. Lokale energiutredninger har for eksempel få eller ingen møtepunkter med de regionale kraftsystemutredningene. I Sverige har kommunale planmyndigheter en klart sterkere rolle i nettutviklingsprosjekter, eksemplifisert i det svenske kommunale planmonopolet.

For det tredje legger konsesjonsprosessen til rette for det vi kan betegne som et *deltakelsesparadoks*: Jo lenger man venter med å delta, desto større er effektiviteten av deltakelsen. Deltakelse i nettutviklingens tidlige faser krever tid og ressurser, samtidig som gevinstene av deltakelse er høyst usikre. Det er ofte først når linjetraseer har begynt å

materialisere seg i form av linjer på kartet, at mulige berørte parter kan identifiseres og lokale interessenter kan mobiliseres. I Regjeringens nettmelding (St.meld 14 (2011-2012)) går man inn for å oppheve denne toleddete prosessen gjennom å flytte vedtaksmyndighet for linjekonsesjoner fra NVE til OED. Dermed kan heller ikke interessenter som ønsker å påvirke prosessen avvente deltakelse frem til ankebehandling, men må søke å påvirke prosessen frem mot vedtak. I Storbritannia har man gått lenger for å sikre tidlig involvering, ved at man har innført et system der potensielle interessenter må melde seg innen en viss tidsfrist for å kunne innløse sine rettigheter som deltakere i den videre prosessen. Selv om en slik ordning kan «tvinge» aktører på banen og slik sett styrke den demokratiske legitimitet til prosessene, er det opplagte problematiske aspekt ved en slik tidsfrist. Når man vet at konsesjonsprosessen kan strekke seg over et langt tidsrom, kan også nye interessenter komme til etter hvert, og man risikerer dermed å stenge ute viktige aktører og synspunkt.

Referanser

Angell, S. I. og O. A. Brekke (2011): *Frå kraft versus natur til miljøvenleg energi? Norsk vasskraftpolitikk i eit hundreårsperspektiv*. Rokkan-rapport 3 /2011. Bergen (UNI Rokkansenteret).

Angell, S. I. og O. A. Brekke (2010): «Kraftpolitikk i endring», kronikk, *Bergens Tidende* 22.08.2010.

Claes, D.H og Mydske, P.K (2011): “Offentlig forvaltning og samfunnsstyring” i Claes, D.H og Mydske, P.K (red.) *Forretning eller fordeling? Reform av offentlige nettverkstjenester*. Oslo: Universitetsforlaget.

Claes, D.H og Vik, A. (2011): “Kraftsektoren: fra samfunnsgode til handelsvare.” i Claes, D.H og Mydske, P.K (red.) *Forretning eller fordeling? Reform av offentlige nettverkstjenester*. Oslo: Universitetsforlaget.

Högselius, P. og Kaijser, A. (2007): *När folkhemselen blev internationell: elavregleringen i historiskt perspektiv*. SNS förlag.

Ruud, A., Haug, J.J.K og Lafferty, W.M (2011): *Case Hardanger: En analyse av den formelle konsesjonsprosessen og mediedekningen knyttet til den omsøkte luftledningen Sima-Samnanger*. Cedren, Sintef Energi, rapport, TR A7093

Stortingsmelding 14 (2011-2012): *Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet*. Olje- og energidepartementet.

Thue, L. (1995): *Electricity Rules: The formation and Development of the Nordic Electricity Regimes*; I Kaijser, A. og M. Hedin (red.) *Nordic Energy Systems. Historical Perspectives and Current Issues*, Canton, Massachusetts: Science History Publications: s. 11–31

Weyergang-Nielsen, H. (2010): «Fra turbin til lyspære – utbyggingen av kraftoverføring i Norge»; s. 27-58 i: Sissel Riibe og Henning Weyergang-Nielsen (red.): *Kraftoverføringens kulturminner*. NVE-rapport 17 /2010. Oslo (NVE).