



På oppdrag fra Samarbeidende kraftfylke
november, 2017

THEMA Rapport 2017- 28

Om prosjektet**Om rapporten**

Prosjektnummer:	KFY-17-01	Rapportnavn:	Regional energiplanlegging
Prosjektnavn:	Regional energiplanlegging	Rapportnummer:	2017-28
Oppdragsgiver:	Samarbeidande kraftfylke	ISBN-nummer	978-82-8368-023-2
Prosjektleder:	Eivind Magnus	Tilgjengelighet:	Offentlig
Prosjektdeltakere:	Malin Wikum, Adrian Mekki og Åsmund Jenssen (KS)	Ferdigstilt:	10.11.2017

Brief summary in English

The Norwegian county municipalities will be reduced from 19 to 11. As the size of the administrative units increase, it is being considered which responsibilities the larger units can take on. This report considers the potential for a strengthening of the competencies, decision-making authority and roles of the county municipality related to the administrative and political processes concerning power plants. Interviews with representatives from several county municipalities, as well as written opinions on the subject has been evaluated toward the criteria for the division of decision-making power between administrative levels and the principles for an efficient concession process.

Om THEMA Consulting Group

Øvre Vollgate 6
0158 Oslo, Norway
Foretaksnummer: NO 895 144 932
www.thema.no

THEMA Consulting Group tilbyr rådgivning og analyser for omstillingen av energisystemet basert på dybdekunnskap om energimarkedene, bred samfunnsforståelse, lang rådgivningserfaring, og solid faglig kompetanse innen samfunns- og bedriftsøkonomi, teknologi og juss.

Disclaimer

Hvis ikke beskrevet ellers, er informasjon og anbefalinger i denne rapporten basert på offentlig tilgjengelig informasjon. Visse uttalelser i rapporten kan være uttalelser om fremtidige forventninger og andre fremtidsrettede uttalelser som er basert på THEMA Consulting Group AS (THEMA) sitt nåværende syn, modellering og antagelser og involverer kjente og ukjente risikoer og usikkerheter som kan forårsake at faktiske resultater, ytelse eller hendelser kan avvike vesentlig fra de som er uttrykt eller antydning i slike uttalelser. Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar. Kunden har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene i vårt engasjementsbrev. Rapporten og/eller informasjon fra rapporten skal ikke benyttes for andre formål eller distribueres til andre uten skriftlig samtykke fra THEMA. THEMA påtar seg ikke ansvar for eventuelle tap for Kunden eller en tredjepart som følge av rapporten eller noe utkast til rapport, distribueres, reproduseres eller brukes i strid med bestemmelsene i vårt engasjementsbrev med Kunden. THEMA beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til ideer, konsepter, modeller, informasjon og "know-how" som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

INNHold

1	INNLEDNING OG BAKGRUNN	4
2	KONSESJONSPROSESENE VED UTBYGGING AV KRAFTPRODUKSJON... 6	
2.1	Optimal konsesjonsbehandling	6
2.2	Søknadsprosess for vannkraftverk.....	7
2.2.1	<i>Stor vannkraft</i>	7
2.2.2	<i>Småkraft</i>	8
2.2.3	<i>Mini- og mikrovannkraft</i>	8
2.3	Søknadsprosess for vindkraftverk.....	9
3	FYLKESKOMMUNENES SYNSPUNKTER.....	10
3.1	Innspill til Ekspertutvalget	10
3.2	Intervjuer.....	12
3.2.1	<i>Overlapp av oppgaver mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen kan løses på ulike måter</i> 12	
3.2.2	<i>Kommunen som konsesjonsmyndighet for vannkraft under 1 MW utenfor vernet vassdrag kan være problematisk</i>	13
3.2.3	<i>Fylkeskommunen og NVE</i>	13
4	VURDERING AV FORESLÅTTE ENDRINGER	15
4.1	Prinsipiell diskusjon	15
4.1.1	<i>Fylkeskommunen som konsesjonsmyndighet for småkraftverk utenfor vernet vassdrag</i>	15
4.1.2	<i>Dobbeltrolle mellom Fylkesmannen og fylkeskommunen</i>	16
4.1.3	<i>Regionale planer</i>	16
4.2	Hovedpunkter	17
5	REFERANSER	19
6	INTERVJUGUIDER	20

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Fylkeskommunene kan få nye oppgaver og utvidet ansvar i forbindelse med gjennomføringen av Regionreformen. Noen av de potensielle nye oppgavene er knyttet til konsesjonsbehandlingen av kraftverk. Fylkeskommunene har et ansvar for å forvalte regionale naturressurser der vind- og vannressurser står sentralt. Det er derfor viktig at fylkeskommunens rolle og ansvar relatert til utbygging av fornybare energiresurser blir en viktig del av utredningsarbeidet som gjøres. Gjennom intervjuer med et utvalg representanter fra fire fylkeskommuner i Norge har vi identifisert mulige områder der fylkeskommunen kan få en mer sentral rolle og et utvidet ansvar. En potensiell overføring av oppgaver på konsesjonsområdet kan omfatte overføring av konsesjonsansvar for småkraft og enkelte miljøoppgaver fra fylkesmannen. Det påpekes at en betydelig styrking av de regionale planene kan være en måte å øke betydningen av den regionale energiplanleggingen og gjøre fylkeskommunen til et nav som trekker inn nødvendig kompetanse. En styrket regional plan vil kunne bli et sentralt verktøy for å sikre fylkeskommunen regional innflytelse.

Rapporten, som er utarbeidet på oppdrag fra Kraftfylka, inneholder en gjennomgang av fylkeskommunens rolle og oppgaver knyttet til kraftproduksjonsanlegg med dagens ordning, og en vurdering av potensielle nye oppgaver i forbindelse med Regionreformen. For å få en forståelse for hvilke områder i dagens ordning som kan forbedres og hvordan dette kan oppnås har THEMA intervjuet representanter fra fire fylkeskommuner og hatt samtaler med representanter fra fylkesmenn.

Hovedpunkter

Gjennom innspill til Ekspertutvalget og intervjuer med representanter fra fylkeskommunene har vi identifisert tre viktige momenter ved dagens ordning som, sett fra fylkeskommunenes synspunkt, har et forbedringspotensial. Disse momentene er vurdert med utgangspunkt i prinsippene for god konsesjonsbehandling og oppgavefordeling mellom statlige og regionale folkevalgte organer:

Tettere samarbeid med fylkesmannen om miljøoppgaver. Ut fra et prinsipielt syn har det blitt foreslått å flytte oppgaver, spesielt innen miljø, fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Det prinsipielle argumentet er at fylkesmannen hovedsakelig har en tilsynsfunksjon og derfor ikke bør ha løpende forvaltningsoppgaver.

Det har imidlertid fremkommet ulike syn på hvor formålstjenlig det er å overføre miljøoppgaver fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Det fremheves under intervjuene at overføring av miljøoppgaver fra fylkesmannen til regionalt folkevalgt nivå bør vurderes opp mot det faktum av fylkesmannens oppgaver kjennetegnes ved at nasjonale *standarder* skal opprettholdes. Dersom myndighetsoverføring ikke ansees som aktuelt, vil et alternativ kunne være et tettere samarbeid om utarbeidelse av regionale planer og konkrete samarbeidsavtaler knyttet til forvaltningsoppgaver. Å sikre et tettere samarbeid mellom fylkeskommunene og fylkesmannen kan skje ved økt bruk av samarbeidsavtaler eller ordninger som enhetsfylke, noe som samtidig kan gi mer effektiv ressursbruk i konsesjonsprosessene.

Overføring av beslutningsmyndighet for mindre kraftproduksjon. Kraftprosjekter krever som regel lokal skjønnsutøvelse, noe som kan brukes som argument for å flytte konsesjonsmyndigheten for småkraft med hovedsakelig regionale implikasjoner til regionalt, folkevalgt nivå. En slik ansvarsoverføring uten overføring av den nødvendige kompetansen for å vurdere kraftprosjektene representerer i liten grad en reell myndighetsoverføring. En overføring av den nødvendige kompetansen fra statlig nivå (NVE) til regionalt nivå vil derfor kreve opprettelse av regionale kompetansemiljøer i alle landets 11 regioner, noe som kan utfordre kravet om effektivitet i konsesjonsbehandlingen.

Styrking av de regionale planene. Det kan tas til orde for at fylkeskommunenes ønske om at de regionale planene får en styrket rolle i behandlingen av kraftutbygginger i liten grad kommer i konflikt med prinsippene for optimal oppgavefordeling mellom statlige og regionale folkevalgte nivåer:

- Økt involvering fra andre aktører (særlig statlige) i utarbeidelsen av de regionale planene vil kunne bidra til å gi planene økt tyngde, og å synliggjøre eventuelle motstridende interesser på et tidlig stadium og dermed sikre en raskere konsesjonsprosess på et senere stadium.
- Økte krav til at øvrige aktører som opererer i regionen benytter og synliggjør hvordan de forholder seg til de regionale planene i sitt arbeid vil være en formålstjenlig måte å sikre at fylkeskommunenes lokalkjennskap og regionale overblikk tas høyde for i statlige aktørers arbeid med konsesjonssaker i regionen.

Dersom de regionale planene får en mer avgjørende rolle i kommunalt og statlig planarbeid, kan også argumentene for å flytte beslutningsmyndighet fra NVE til regionalt nivå bli mindre betydningsfulle. Ved at NVE involveres i utarbeidelsen av de regionale planene, og i større grad viser til hvordan de har forholdt seg til dem i vurderingen av konsesjonssøknader, vil fylkeskommunenes kjennskap til lokale forhold og den regionale utviklingen kunne reflekteres i konsesjonsarbeidet uten at beslutningsmyndighet flyttes til regionalt nivå.

Å gi regionale planer en sterkere rolle i konsesjonsprosessen kan dermed være en hensiktsmessig måte å trekke inn fylkeskommunens kjennskap til regionen. En overføring av beslutningsmyndighet i energi- og miljøfaglige oppgaver fra fylkesmannen og/eller NVE kan også tenkes å styrke regional plan i seg selv.

1 INNLEDNING OG BAKGRUNN

Fylkeskommunene kan få nye oppgaver i forbindelse med Regionreformen. Noen av de potensielle nye oppgavene er knyttet til konsesjonsbehandlingen av kraftverk. En overføring av oppgaver til fylkeskommunene må være i tråd med myndighetenes oppsatte kriterier for oppgavefordeling mellom staten og folkevalgte organer. Denne rapporten gjennomgår forslag til nye oppgaver fra representanter fra fylkeskommuner og fylkesmenn, og evaluerer de opp mot disse kriteriene.

Regionreformen ble vedtatt av Stortinget 8. juni 2017. Som følge av reformen vil antallet fylker i Norge reduseres til 11 fra 2020.

En viktig side ved Regionreformen er styrking av de regionale planleggingsprosessene. Regjeringen har som mål at reformen skal legge til rette for en positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer. Regionreformen skal legge til rette for samordnet oppgaveløsning og sektorovergrepene initiativer i regionene. Regjeringen mener folkevalgte regioner kan spille en viktigere rolle enn i dag for å oppnå dette (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2015-2016).

Det skal fortsatt være tre folkevalgte nivåer. Styrkingen av fylkeskommunen som de foreslåtte sammenslåinger gir, kan samtidig gi rom for endringer i oppgavefordelingen mellom statlige og regionale folkevalgte organer.

Norske myndigheter har satt opp kriterier for oppgavefordelingen mellom staten og folkevalgte organer (NOU 2000:22, s.12):

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering, bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger, og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne, legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen

Et ekspertutvalg bestående av representanter fra academia, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, fylkeskommuner og fylkesmenn er nedsatt av regjeringen for å foreslå hvilke oppgaver og ansvar som eventuelt kan overføres til de nye regionene.

For Kraftfylka er det av interesse hvilke implikasjoner disse retningslinjene har for oppgavefordelingene når det gjelder planleggingsoppgavene på energiområdet.

Denne rapporten er utført på oppdrag fra Kraftfylka og er ment å tjene som et innspill til Ekspertutvalget når det gjelder potensielle endringer i fylkeskommunens rolle og oppgaver knyttet til behandlingen av kraftverk. Fylkeskommunenes har selv trukket fram kraftutbygginger og konsesjonsbehandling som et felt der regionalt folkevalgt nivå kan ta en større rolle, og bakgrunnen for denne rapporten er et ønske om en nærmere vurdering av potensielle oppgaveoverføringer.

Rapporten inneholder en gjennomgang av fylkeskommunens rolle og oppgaver knyttet til kraftproduksjonsanlegg med dagens ordning, og en vurdering av potensielle nye oppgaver i forbindelse med Regionreformen. For å få en forståelse for hvilke områder i dagens ordning som kan forbedres og hvordan dette kan oppnås har THEMA intervjuet representanter fra fire

fylkeskommuner og representanter fra fylkesmenn. Andre involverte aktører, som kommuner og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), har ikke vært intervjuet i forbindelse med denne rapporten. En oversikt over representantene som er intervjuet kan finnes i kapittel 3, Tabell 2.

2 KONSESJONSPROSESSENE VED UTBYGGING AV KRAFTPRODUKSJON

En optimal konsesjonsprosess er så effektiv den kan være uten at det har konsekvenser for faglige krav og regelverk. Hvilken aktør som er beslutningstager og hvilket regelverk som skal følges i konsesjonsprosessen avhenger av type kraftverk og størrelsen. Fylkeskommunene utarbeider regionale planer som skal legges til grunn av kommunale og statlige aktører i konsesjonsbehandling.

Bortsett fra noen av de aller minste kraftverkene, må all ny kraftproduksjon i Norge søke om konsesjon. Konsesjonsprosessens utforming avhenger av det aktuelle kraftverkets teknologi (f.eks. vann- eller vindkraft), størrelse (produksjonskapasitet) og beliggenhet (i/utenfor vernet vassdrag). I dette kapitlet beskriver vi oppgavefordeling, roller og beslutningsansvar for de ulike prosessene, med et særlig fokus på fylkeskommunen.

For å kunne evaluere om konsesjonsprosessene er velfungerende, må de evalueres mot noen mål. Disse redegjøres for i kriterier for en god konsesjonsprosess.

2.1 Optimal konsesjonsbehandling

En optimal konsesjonsbehandling behandler søknader med minst mulig tids- og ressursbruk uten at det har konsekvenser for faglige krav og regelverk. Konsesjonsprosessen skal hovedsakelig oppfylle tre krav:

- Den skal sørge for at naturressursene utnyttes på en effektiv og forsvarlig måte.
- Videre skal den avveie samfunns- og miljøinteresser mot energimål, og gi konsesjon dersom nytten av å gjennomføre prosjektet overstiger ulempene.
- Til slutt skal den, ved å baseres på et godt kunnskapsgrunnlag, ivareta lovpålagte krav til prosess og faglighet (Riksrevisjonen, 2014).

En kraftutbygging, det være seg vannkraft eller vindkraft, har mange virkninger. Kraftutbygging og den påfølgende kraftproduksjon gir grunnlag for regional og nasjonal verdiskaping, næringsutvikling og sysselsetting. Samtidig kan kraftutbygginger ha ulike eksterne virkninger, noen positive, mens andre er negative. Inngrep i urørt natur og negative konsekvenser for fiske i berørte vassdrag er eksempler på negative eksterne virkninger, mens kraftutbyggingens eventuelle betydning for flomvern er et eksempel på en positiv ekstern virkning. Det overordnede målet med konsesjonsprosessene er å sørge for at de ulike virkningene vurderes og analyseres, og at en kommer fram til en samlet vurdering der ulike virkninger veies opp mot hverandre. Det krever både faglig kompetanse på ulike fagfelt og tilgang på informasjon ofte av regional og lokal karakter.

Olje- og energidepartementet (OED) har ansvar for at konsesjonsprosesser gjennomføres i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. En god konsesjonsbehandlingsprosess krever god rolle- og ansvarsfordeling. I tillegg er lover og forskrifter sentrale, både innholdet og måten de brukes på. Som den siste energimeldingen påpeker er lov- og forskriftsverket omfattende og skal ivareta ulike hensyn som «... god ressursforvaltning, forsyningssikkerhet, miljø, verdiskaping, effektiv produksjon overføring og bruk av energi» (OED, 2016, s.50).

OED utarbeider *retningslinjer* som omhandler hvordan ulike hensyn skal vektlegges i konsesjonsbehandling av ulike typer anlegg. Disse skal legges til grunn av kommuner, regionale myndigheter og statlige etater ved planlegging og ved konsesjonsbehandling. Fylkeskommunene utarbeider *regionale planer* etter plan- og bygningsloven. De regionale planene tar ikke stilling til konkrete utbyggingsprosjekter, men skal inngå i beslutningsgrunnlaget for konsesjonsbehandlingen og være retningsgivende for kommunal og statlig virksomhet. Godkjent regional plan inngår i beslutningsgrunnlaget for konsesjonsbehandlingen av enkeltprosjekter.

Gjennom vannforskriften gjennomføres EUs vanddirektiv i norsk rett. Norge er delt inn i vannregioner med hver sin fylkeskommune som vannregionmyndighet. Berørte myndigheter regionalt og lokalt

samles i et vannregionutvalg, hvor vannregionmyndigheten har ansvar for å koordinere arbeidet slik at det er i tråd med vannforskriften. Vannforvaltningsplaner gis i dag som regionale planer.¹

Ulike aktører har ulik ansvars- og rollefordeling i de ulike konsesjonstypene. Dette gjelder både aktørene som inngår i konsesjonsmyndigheten og øvrige aktører, som klage- og høringsinstanser. Generelt sett har større prosjekter beslutningsmyndighet på høyere nivå. Dette kapitlet kartlegger de ulike konsesjonsprosessene. Herunder inkluderes en oversikt over trinnene i de ulike konsesjonsprosessene, lover og regler, samt aktørene i prosessen, med et spesielt fokus på fylkeskommunens rolle og ansvar.

2.2 Søknadsprosess for vannkraftverk

Alle vannkraftverk som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdraget må ha konsesjon. I tvilstilfeller kan NVE avgjøre om det kan gjøres fritak for konsesjonsplikten. Det skilles mellom fire ulike typer vannkraftverk ved konsesjonsbehandling (stor, små, mini og mikro), som hver vil bli redegjort for.

2.2.1 Stor vannkraft

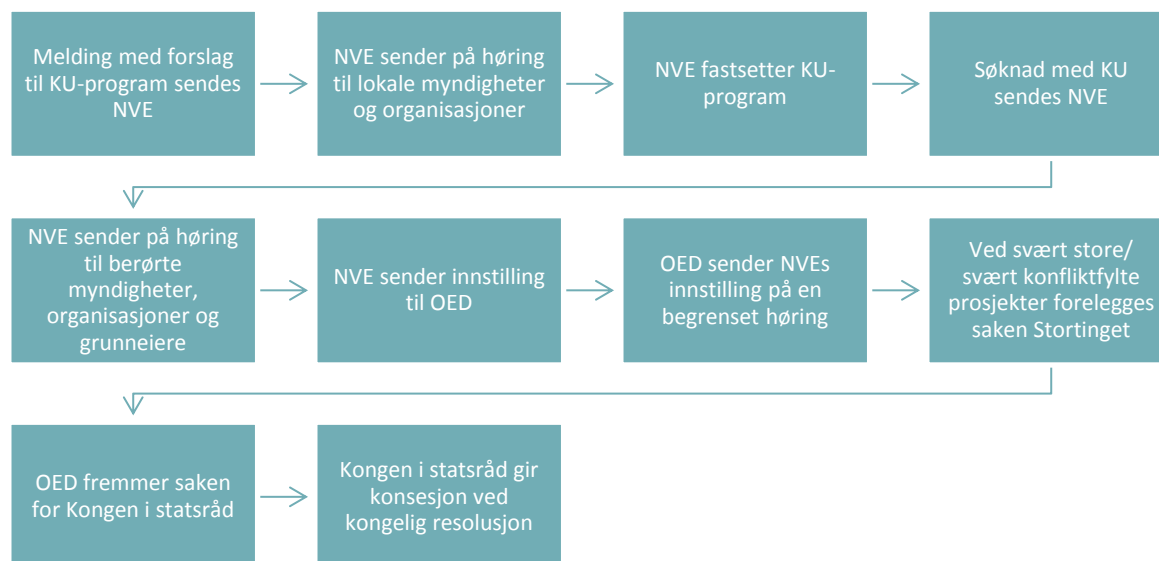
Større vannkraftverk og regulerings saker angår:

- Kraftverk med en installert ytelse over 10 MW
- Utbygninger med vassdragsreguleringer
- Industrikonsesjonsloven

Disse vannkraftverkene må ha konsesjon knyttet til både eierskap og ressursutnyttelse. Konsesjonene kreves etter industrikonsesjonsloven (eierskap), vassdragsreguleringsloven (regulere eller overføre vann for bruk til kraftproduksjon) og vannressursloven (gjelder alle typer tiltak i vassdrag) (OED, 2016). NVE anbefaler at alle kraftverk med en større ytelse enn 1000 kW går ut fra at de trenger konsesjon. Unntaket er utnyttelse av fall mellom reguleringsmagasin eller ved oppgradering av eksisterende kraftverk.

For slike konsesjonssaker er det Kongen i Statsråd som har beslutningsmyndighet. NVE koordinerer arbeidet i saksbehandlingen og gir en innstilling til OED der det anbefales/frarådes at konsesjon gis. NVE godkjenner også detaljerte planer for prosjekter med godkjent konsesjon. OED forbereder saken og er øverste fagstyresmakt. Fylkeskommunen er høringsinstans for meldingen (trinn 1) og konsesjonssøknaden med konsekvensutredning (trinn 2). Andre aktører er tiltakshaver, fylkesmannen, kommuner, Klima- og miljødepartementet, berørte fagdepartementer og Miljødirektoratet. Figur 1 illustrerer trinnene i denne typen konsesjonsbehandling.

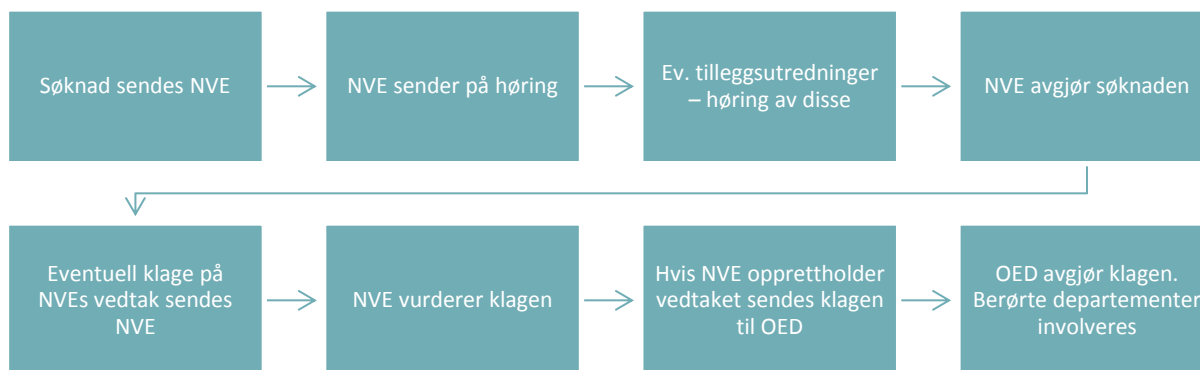
¹ Endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven er på høring, ref. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endring-i-vannforskrift-horing/id2573678/>

Figur 1: Saksgang for større utbyggingssaker

Kilde: OED (2016)

2.2.2 Småkraft

Småkraftverk er vannkraftverk med ytelse mellom 1 MW og 10 MW. For småkraftverk har NVE beslutningsmyndighet i henhold til vannressursloven. Figur 2 illustrerer trinnene i konsesjonsbehandlingen for småkraftverk. Fylkeskommunen er høringsinstans og har klagerett. Dersom NVE avslår en eventuell klage, avgjøres saken av OED.

Figur 2: Saksgang for utbygging av små vannkraftverk

Kilde: Energifakta Norge (2017)

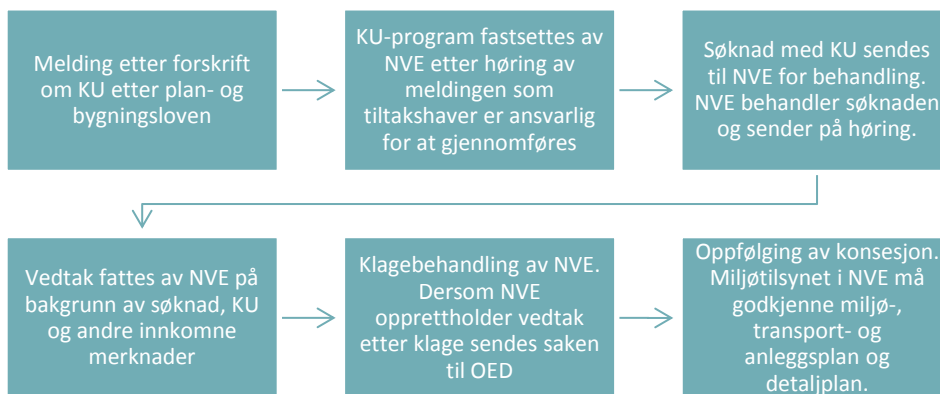
2.2.3 Mini- og mikrovannkraft

Vannkraftverk mellom 100 kW og 1 MW kalles minikraftverk. Mikrokraftverk er vannkraftverk under 100 kW. For konsesjonspliktige anlegg under 1 MW er det (inntil nå) fylkeskommunen som har beslutningsmyndighet, men det er som regel NVE som gjør det forberedende arbeidet og gir en innstilling til fylkeskommunen. Unntak gjøres blant annet dersom kraftverket medfører inngrep i vernet vassdrag. Da er det NVE som har beslutningsmyndighet selv om kraftverket er under 1 MW. For anlegg under 1 MW som ikke er konsesjonspliktige er det kommunen som har beslutningsmyndighet. Det er bestemt at konsesjonsmyndighet for vannkraftverk under 1 MW utenfor vernet vassdrag skal overføres fra fylkeskommunen til kommunen.

2.3 Søknadsprosess for vindkraftverk

I likhet med vannkraft er det noe annerledes søknadsprosess for vindkraftverk som er over 10 MW enn dem som er under 10 MW. Vindkraftverk over 10 MW må konsekvensutredes før det kan søkes om konsesjon. Figur 3 illustrerer de seks trinnene for konsesjonsbehandlingen av vindkraftverk. For vindkraftverk mellom 1-10 MW gjelder bare de tre siste trinnene. For vindkraftverk under 1 MW er det kommunene som har rett til å fatte vedtak. Meldingen i det første trinnet skal redegjøre for forventede konsekvenser av prosjektet til berørte parter. De berørte partene skal ha anledning til å komme med innspill. Meldingsfasen skal gi grunnlag for å fastsette et konsekvensutredningsprogram med oversikt over hvilke fagtemaer som skal utredes i forbindelse med den aktuelle søknaden. NVE legger meldingen ut på høring og arrangerer folkemøte.

Figur 3: Saksgang for utbygging av vindkraft



Kilde: NVE (2016)

3 FYLKESKOMMUNENES SYNSPUNKTER

Regjeringen har i forbindelse med Regionreformen nedsatt et ekspertutvalg som skal foreslå hvilke oppgaver og ansvar som eventuelt kan overføres til de nye regionene. Fylkeskommunene ga i sommer sine innspill til Ekspertutvalget. Gjennom våre intervjuer har noen representanter fra fylkeskommuner også utdypet sine innspill relatert til mulige nye oppgaver av behandling av kraftverk. Det er uttrykt ønske om overføring av oppgaver både fra fylkesmannen og fra NVE. Representanter fra fylkeskommunen ønsker også at de regionale planene de utarbeider skal brukes mer, spesielt i NVEs konsesjonsbehandling.

Dersom fylkeskommunen skal få flere oppgaver i forbindelse med konsesjonssaker, må disse overføres enten fra kommunene, fylkesmannen eller fra NVE. I dette kapittelet redegjøres det for identifiserte områder med forbedringsmuligheter sett fra intervjuobjektene ståsted, samt deres forslag til løsninger. Følgende punkter danner vårt hovedinntrykk:

- Fylkeskommunen ønsker flere oppgaver, men synspunktene er i liten grad konkretisert.
- Fylkeskommunen uttrykker ønske om at de regionale planene skal ha en større betydning, her mest relevant i konsesjonsbehandlingen. I vår dialog med fylkesmenn fremstår ikke dette synspunktet som kontroversielt.
- Fylkeskommunen mener samarbeidet og ansvarsfordelingen med Fylkesmannen kan effektiviseres ettersom de ofte uttaler seg om de samme elementene.
- Fylkeskommunen opplever at NVE har forbedringspotensial.

3.1 Innspill til Ekspertutvalget

Ekspertutvalget ba i sommer fylkeskommunene om å komme med innspill til oppgave- og ansvarsområder som burde overføres til de nye regionene. En oversikt over relevante innspill fra de ulike fylkeskommunene finnes i Tabell 1. Noen innspill går igjen hos mange fylkeskommuner. Dette gjelder overføring av konsesjonsoppgaver fra NVE og oppgaver innen miljø/klima og landbruk fra fylkesmannen. Sogn og Fjordane fylkeskommune er spesifikke ved å mene at fylkeskommunene burde være konsesjonsmyndighet for småkraftverk og utnyttelse av mineraler. Utover disse forslagene er innspillene mindre samstemte. Oppland fylkeskommune mener regionale planer bør styrkes i plan- og bygningsloven. Nordland fylkeskommune er kritisk til overføring av konsesjonsmyndighet fra fylkeskommunen til kommunene for mini- og mikrovannkraftverk. De argumenterer for at ettersom det gjelder få saker vil det være vanskelig å bygge opp nødvendig kompetanse i kommunene.

Tabell 1: Innspill til Ekspertutvalget

Fylkeskommune	Innspill
Troms	«Relevante oppgaver innen forvaltning av regionale miljøoppgaver bør overføres til regionalt nivå.» Ønsker overført følgende oppgaver: « Konsesjonsoppgaver og veiledningsoppgaver fra NVE og annen naturressursforvaltning av regional karakter, miljø/klima og landbruk. »
Sogn og Fjordane	«Regionale miljøvernoppgåver vert samla og lagt til fylkeskommunane. Det er gjennom nærleik og lokalt og regionalt engasjement vi best løyser regionale miljøutfordringar. Fylkeskommunane sitt ansvar innanfor kulturminnevernet er tett knytt til miljøvernområdet. Oppgåver som i dag ligg til ulike forvaltningsnivå bør samlast slik at små regionale miljøvern faglege miljø og vert sett i samanheng. Ei regionalpolitisk forankring av miljøvernoppgåvene vil også medverke til integrering og tilpassing av miljøvernet i høve regional utvikling, planlegging og arealforvaltning.»

	<p><i>hører til den siste kategorien, og som i dag ligg til regional stat, må vurderast for overflytting til regionalt folkevalt nivå.</i></p> <p><i>Fylkesutvalet viser elles til fylkesrådmannen si saksutgreiing og støttar merknader og tilråding om innspel til nye oppgåver som ekspertutvalet må vurdere for overflytting til dei nye fylkeskommunane.»</i></p>
Finmark	<p>«Forvaltningsansvar for naturressurser. De nye fylkene overtar forvaltningsansvaret for ressursforvaltning av regional karakter, herunder utnyttelse av mineraler.»</p> <p>«De nye fylkene overtar den regionale miljøforvaltningen fra fylkesmannen, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll.»</p>

3.2 Intervjuer

For å utdype fylkeskommunenes vurdering av konsesjonsprosessene slik den framgår av innspillene til Ekspertutvalget, har vi intervjuet representanter fra fire fylkeskommuner og hatt samtaler med to representanter for en fylkesmann. Intervjuobjektene ble tilsendt intervjuguide på forhånd, disse kan leses i kapittel 6. I noen tilfeller valgte intervjuobjektene å stille med to representanter på intervjuet. En oversikt over representantene som er intervjuet finnes i Tabell 2.

Tabell 2: Intervjuobjekter

	Fylke	Navn	Stillingstittel
Fylkeskommuner	Vest-Agder	Kenneth Andresen	Regionalsjef
		Trond Kristiansen	Rådgiver klima og energi
	Hedmark	Sigurd Skage	Assisterende fylkesdirektør
	Nordland	Håkon Roald	Rådgiver
		Katrine Erikstad	Seksjonsleder plan og miljø
	Sogn og Fjordane	Tore Eriksen	Fylkesrådmann og medlem av ekspertutvalget

3.2.1 Overlapp av oppgaver mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen kan løses på ulike måter

I konsesjonssaker er det flere aktører som er høringsinstans på regionalt nivå; berørte kommuner, fylkeskommunen og fylkesmannen. Ofte uttaler fylkeskommunen og fylkesmannen seg om de samme forholdene. Relatert til kriteriene for en god konsesjonsprosess (ref. kapittel 2.1) kan det argumenteres for at dette gjør konsesjonsbehandlingen mindre effektiv ettersom det brukes mer tid og ressurser enn det som kanskje er nødvendig.

Fylkesmannen har ansvar for regionale miljøvernoppgaver og landbruksoppgaver. Fylkeskommunen har ansvar for kulturminneforvaltning og friluft gjennom kultur/idrett og helseforebyggende arbeid. Grunnen til at fylkeskommunen ønsker å uttale seg om de samme elementene som fylkesmannen i høringer er at de har et generelt ansvar for fylkesplanlegging og næringsutvikling, hvor miljø- og landbrukshensyn skal ivaretas (Innst. S. nr. 268, 2001-2002).

Noen fylkeskommuner argumenterer for at deres regionale rolle gjør det naturlig at de skal gi høringsuttalelser som favner det regionale helhetsbildet. Tre potensielle løsninger er identifisert gjennom intervjuene:

- Regionalt ansvar for miljøvern og landbruk flyttes fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Det framkom synspunkter på at dette burde gjøres av prinsipielle grunner; Fylkesmannen burde konsentrere seg om tilsynsoppgaver.

- Samarbeidsavtaler tas i bruk mellom fylkeskommunen og fylkesmannen for å fordele og koordinere oppgaver seg i mellom
- Videreutvikle enhetsfylke. Hedmark fylkeskommune er ett av to fylker som ble med på en prøveordning med enhetsfylke. Her integreres fylkeskommunen og fylkesmannen i ett regionalt organ. Dette organet skal da utføre både statlige oppgaver, som lovlydighetskontroll, klage og tilsyn, samt øvrige oppgaver, som tjenesteyting og regional utvikling.

3.2.2 Kommunen som konsesjonsmyndighet for vannkraft under 1 MW utenfor vernet vassdrag kan være problematisk

Fylkeskommunene opplever god kontakt med kommunene i forbindelse med høringsuttalelser til konsesjonssaker. Noen fylkeskommuner gjør merarbeid hvor de inkluderer kommunenes syn i sin uttalelse. Det krever at fylkeskommunen får tilgang til kommunenes uttalelse før de selv uttaler seg. Derfor mener de at NVEs frister for å komme med høringsuttalelse er for korte, og spør derfor ofte om utsettelse.

Det er bestemt² at konsesjonsmyndighet for vannkraft under 1 MW (mini- og mikro) utenfor vernet vassdrag skal overføres fra fylkeskommunen til kommunen. Flere av intervjuobjektene peker på at en slik overføring av ansvar kan være problematisk. For det første vil det vil være svært få saker per kommune å behandle. Få saker gjør det vanskelig for kommunene å tilegne seg nødvendig kompetanse. I tillegg kan det argumenteres for at kommunene vektlegger lokal verdiskapning og sysselsetting tyngre enn andre hensyn, i større grad enn regionale og statlige aktører. Imidlertid er det slik at NVE uansett har stått for utredningsarbeidet når fylkeskommunen har vært konsesjonsmyndighet for disse sakene.

3.2.3 Fylkeskommunen og NVE

Representanter fra fylkeskommunene har kommet med innspill på forbedringsområder hos NVE når det gjelder konsesjonsbehandling. Det har kommet synspunkter på at NVE bruker for lang tid, spesielt i forbindelse med klager. I tillegg har det fremkommet synspunkter på at kvaliteten på konsesjonssøknadene tidvis er dårlig som følge av at de er basert på gamle, og/eller mangelfulle utredninger. Når det gjelder kommunikasjon er det ulike oppfatninger. Noen opplever god kontakt på saksbehandlernivå i forbindelse med høringene, mens andre opplever at fordi de stadig er i kontakt med nye folk hindres et godt samarbeid over tid.

Overføring av oppgaver fra NVE kan være aktuelt

Mange fylkeskommuner ønsker å få flere oppgaver innen konsesjonsbehandling. Det er imidlertid ikke mange innspill til forslag om spesifikke oppgaver som kan overføres. Det er bred enighet om at stor vannkraft må ligge på nasjonalt nivå. Et forslag kan være at fylkeskommunen blir konsesjonsmyndighet for vannkraft mellom 1-10 MW utenfor vernet vassdrag (småkraftverk).

Ved å overføre denne oppgaven fra NVE til fylkeskommunen reises spørsmålet om hvor kompetansen skal ligge. Her er det flere muligheter, og det finnes ingen enighet blant representantene fra fylkeskommunene vi har snakket med. Noen fylkeskommuner mener at de kan være beslutningsmyndighet, men at NVE har en rendyrket kompetanserolle. Andre fylkeskommuner mener at det ikke er noe poeng i å gi fylkeskommunen denne rollen uten at de også utvikler full kompetanse.

² <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-309/?m=0>

Regionale planer tillegges for liten vekt i arbeidet med konsesjonssøknader

Mange peker på at regionale planene bør kunne spille en viktigere rolle som et plandokument i forbindelse med utnyttelse av lokale energiressurser, og at en større grad av involvering og samarbeid mellom de ulike aktørene i utarbeidelsen av disse planene vil legge til rette for en mer effektiv konsesjonsbehandling i neste omgang.

Flere fylkeskommuner opplever at NVE ikke er tilstrekkelig involvert i arbeidet med utarbeidelsen av regionale planer og at de i liten grad benyttes i konsesjonsbehandlingsprosessene. Liten oppmerksomhet og bruk av de regionale planene blant statlige organer kan føre til at insentivene til å utarbeide disse svekkes.

4 VURDERING AV FORESLÅTTE ENDRINGER

De foreslåtte endringne omfatter overføring av beslutningsmyndighet for mindre kraftutbygginger fra NVE til fylkeskommunen, overføring av miljøoppgaver fra fylkesmannen, et tettere avtalebasert samarbeid samt en styrking av de regionale planenes reelle og formelle rolle. Uavhengig av om beslutningsmyndighet overføres eller ikke, bør det være et mer forpliktende og avtalebasert samarbeid mellom fylkeskommunene og fylkesmenn og fylkeskommunene og NVE. I tillegg vil det bedre kvaliteten og den lokale forankringen i konsesjonsarbeidet dersom de regionale planenes reelle og formelle rolle styrkes.

I intervjuene er det særlig tre områder hvor det uttrykkes forbedringsmuligheter fra fylkeskommunenes representanter:

1. Overføring av konsesjonsmyndighet for små vannkraftverk (1-10 MW) til fylkeskommunen fra NVE.
2. Overføring av oppgaver fra fylkesmannen vedrørende for eksempel miljøvern til fylkeskommunen.
3. Deltagelse i utarbeidelse og bruk av regionale planer av kommunale og, spesielt, statlige aktører.

4.1 Prinsipiell diskusjon

Vi diskuterer forslagene med utgangspunkt i kriteriene for god konsesjonsbehandling og prinsippene for oppgavefordeling mellom staten og folkevalgte organer. I tillegg vil fylkeskommunens dobbeltroller og potensielle medførende utfordringer tillegges vekt.

4.1.1 Fylkeskommunen som konsesjonsmyndighet for småkraftverk utenfor vernet vassdrag

Prinsippet om at oppgaver som krever utøving av politisk skjønn bør legges på folkevalgt nivå, kan tale for en overføring av konsesjonsmyndighet for småkraft utenfor vernede vassdrag. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er kompetansefordelingen mellom fylkeskommunen og NVE, ettersom en duplisering av fagmiljøer ikke vil være effektivt. Det har under intervjuene fremkommet ulike syn på hvordan kompetansen skal fordeles mellom aktørene, spesielt fylkeskommunen og NVE. Det vil være vanskelig å argumentere for en overføring av spesifikke kompetanseområder hos NVE som f.eks. hydrologi. Noen intervjuobjekter mener at en overføring av oppgaven som konsesjonsmyndighet til fylkeskommunen uten noe form for kompetansebygging vil ha liten forventet effekt. Andre mener at en overføring likevel kan styrke fylkeskommunens politiske medvirkning.

Det kan også argumenteres for at konsesjonsmyndighet også for småkraft ikke burde påvirkes av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og at den forutsetter et nasjonalt helhetsperspektiv. Fylkeskommunen har noen dobbeltroller som kan være problematisk i forbindelse med konsesjonssaker. I tillegg til å ha faglig/administrativt ansvar er de også politisk utviklingsaktør. I en konsesjonssak kan det derfor tenkes at fylkesmannens høringsutspill vil legge mer vekt på næringshensyn, det vil si regional utvikling (f.eks. arbeidsplasser), enn miljøvern. Mange fylkeskommuner er også eiere av kraftproduksjon. Det har imidlertid ikke fremkommet synspunkter på at forholdet mellom politisk utviklingsaktør og faglig utredningsansvar er en dobbeltrolle som er problematisk. Fylkeskommuner med produksjonsinteresser fremholder at de har gode ordninger som gjør at de klarer å skille mellom økonomiske og politiske interesser. For eksempel må alle vedtak som påvirker deres økonomiske interesser redegjøres for i Fylkestinget.

4.1.2 Dobbeltrolle mellom Fylkesmannen og fylkeskommunen

I forbindelse med at fylkeskommunen og fylkesmannen uttaler seg angående de samme elementene i høringsuttalelser ved konsesjonssaker for kraftverk, er det kommet frem et prinsipielt syn om at fylkeskommunen burde ha ansvar for de regionale oppgavene innen miljøvern. Et slikt prinsipp vil i så fall bety at disse oppgavene overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunen. I *Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* er regionale miljø- og landbruksoppgaver gjennomgått. Kommunalkomiteen argumenterer for at de regionale oppgavene innen miljø og landbruk i stor grad ikke er utviklingsoppgaver, og at fylkeskommunen ikke ville ha fått stort handlingsrom til å utøve politikk ved en slik overføring. I stedet ville fylkeskommunen blitt en forvalter av statlig myndighet (Kommunalkomiteen, 2002).

I tillegg er det umulig for fylkesmannen å utøve godt tilsyn uten fagansvaret og kompetansen som følger med dette ansvaret. En samarbeidsavtale er dermed et hensiktsmessig forslag til en løsning av dobbeltrollen. Det er også viktig å påpeke at det ikke nødvendigvis er dobbeltarbeid at to aktører uttaler seg om samme element når de har ulikt perspektiv.

Det kan i denne forbindelse være nyttig å vise til høringsnotat fra Klima- og miljødepartementet og KLD Olje- og energidepartementet datert 5. oktober 2017 om forslag til endringer i naturmangfoldloven og vannforskriften.³ De foreslåtte endringene omhandler organiseringen av vannforvaltningsarbeidet etter vannforskriften. De foreslår at «*vannforvaltningsplanene ikke lenger skal gis som regionale planer etter plan- og bygningsloven, og at naturmangfoldloven erstatter plan- og bygningsloven som en av de tre hjemmelslovene for vannforskriften*». Årsaken til forslaget er at nåværende ordning vurderes å være omfattende, omstendelig og ressurskrevende. Fylkeskommunene er kritiske til omdisponeringen og mener at vannforvaltningsplanene må fortsette å vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunene mener departementet vil ha mer fragmentert sektorstyring i direktorater og departementer fremfor å bidra til tverrfaglig og helhetlig vannforvaltning.

4.1.3 Regionale planer

Fylkeskommunene opplever ikke at NVE i tilstrekkelig grad er involvert i utarbeidelsen av regionale planer, eller at de benyttes på en tilfredsstillende måte i konsesjonsbehandlingen. I den forbindelse trekkes spørsmålet om regionale planers juridiske forankring fram. Regionale planer ligger under plan- og bygningsloven som sier to viktige ting:

- «Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen».
- «Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak».

Plan- og bygningsloven er altså tydelig på at statlige og kommunale aktører er pliktig i å delta i utarbeidelsen av de regionale planene og å bruke dem når deres virksomhet berører den enkelte regionen. En bedre oppfyllelse av disse punktene fra statlig og kommunale aktørers side vil bedre følgende punkter i kriterier for en god konsesjonsbehandling (ref. kapittel 2.1):

- Samfunns- og miljøinteresser skal avveies mot energimål. Konsesjon skal bare gis dersom nytten av å gjennomføre prosjektet overstiger ulempene.
- Konsesjonsbehandlingen skal, ved å baseres på et godt kunnskapsgrunnlag, ivareta *lovpålagte krav* til prosess og faglighet.

Det fylkeskommunen opplever er altså at NVE ikke oppfyller ordlyden i dagens lovbestemmelse på en tilfredsstillende måte. Fylkesmannen er positiv til at regionale planer skal få en sterkere juridisk forankring, ettersom dette ville gi planene mer legitimitet og dermed brukes mer.

³ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ending-i-vannforskrift-horing/id2573678/>

I en rapport på oppdrag fra KS, kommer Telemarksforskning med tre forslag for å styrke regional plan. I dag er det frivillig for fylkeskommunene å utarbeide regionale planer. Et forslag kan dermed være å pålegge utarbeidelse av regionale planer. Rapporten forslår også å styrke det juridiske grunnlaget for regional plan. Til slutt foreslår de å inngå bindende avtaler relatert til oppfølging av regional plan (Telemarksforskning, 2016).

4.2 Hovedpunkter

Denne rapporten har sett på fylkeskommunenes oppgaver og roller knyttet til kraftproduksjon. Bakgrunnen for arbeidet er at Norge gjennom Regionreformen vil få færre og større regioner og at man i den forbindelse ønsker å se på tiltak som kan bidra til å styrke de regionale planleggingsprosessene. Fylkeskommunene sitter på kjennskap til lokale forhold gjennom et tett samarbeid med kommunene og et overblikk i form av å være regional utviklingsaktør.

Gjennom innspill til Ekspertutvalget og intervjuer med representanter fra fylkeskommunene har vi identifisert tre viktige momenter ved dagens ordning som, sett fra fylkeskommunenes synspunkt, har et forbedringspotensial. Disse momentene er vurdert med utgangspunkt i prinsippene for god konsesjonsbehandling og oppgavefordeling mellom statlige og folkevalgte organer:

Tettere samarbeid med fylkesmannen om miljøoppgaver. Det har fremkommet ulike syn på hvor formålstjenlig det er å overføre miljøoppgaver fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Et alternativ kan være et tettere samarbeid om utarbeidelse av regional planer og konkrete samarbeidsavtaler knyttet til forvaltningsoppgaver. Det fremheves under intervjuene at overføring av miljøoppgaver fra fylkesmannen til regionalt folkevalgt bør vurderes opp mot det faktum av fylkesmannens oppgaver kjennetegnes ved at nasjonale *standarder* skal opprettholdes. Å sikre et tettere samarbeid mellom fylkeskommunene og fylkesmannen kan skje ved økt bruk av samarbeidsavtaler eller ordninger som enhetsfylke, noe som samtidig kan gi mer effektiv ressursbruk i konsesjonsprosessene. Vi mener at det er bedre med et mer forpliktende og avtalebasert samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen i miljø saker enn en overføring av ansvar. Det reduserer behovet for å doble kompetansen i forvaltningen, ettersom fylkesmannen må ha kompetanse for å føre tilsyn. Alternativet vil være å flytte den politiske avgjørelsen til fylkeskommunen, men la fylkesmannen stå for den faglige utredningen.

Overføring av beslutningsmyndighet for mindre kraftproduksjon. Kraftprosjekter krever som regel lokal skjønnsutøvelse, noe som kan brukes som argument for å flytte konsesjonsmyndigheten for småkraft med hovedsakelig regionale implikasjoner til regionalt, folkevalgt nivå. En slik ansvarsoverføring uten overføring av den nødvendige kompetansen for å vurdere kraftprosjektene representerer i liten grad en reell myndighetsoverføring. En overføring av den nødvendige kompetansen fra statlig nivå (NVE) til regionalt nivå vil derfor kreve opprettelse av regionale kompetansemiljøer i alle landets 11 regioner, noe som kan utfordre kravet om effektivitet i konsesjonsbehandlingen.

Selv om en slik endring ikke direkte fører til en reell myndighetsoverføring, kan en slik oppgaveoverføring styrke de regionale planene indirekte ved at fylkeskommunen får mer politisk innflytelse.

Styrking av de regionale planene. Det kan tas til orde for at fylkeskommunenes ønske om at de regionale planene får en mer avgjørende rolle i behandlingen av kraftutbygginger i liten grad kommer i konflikt med prinsippene for optimal oppgavefordeling mellom staten og folkevalgte nivåer:

- Økt involvering fra andre aktører (særlig statlige) i utarbeidelsen av de regionale planene vil kunne bidra til å gi planene økt tyngde, og å synliggjøre eventuelle motstridende interesser på et tidlig stadium og dermed sikre en raskere konsesjonsprosess på et senere stadium.
- Økte krav til at øvrige aktører som opererer i regionen benytter og synliggjør hvordan de forholder seg til de regionale planene i sitt arbeid vil være en formålstjenlig måte å sikre at fylkeskommunenes lokalkjennskap og regionale overblikk tas høyde for i statlige aktørers arbeid med konsesjonssaker i regionen.

Dersom de regionale planene inntar en mer sentral plass i kommunalt og statlig planarbeid, kan også argumentene for å flytte beslutningsmyndighet fra NVE til regionalt nivå bli mindre betydningsfulle: Dersom NVE involveres bedre i utarbeidelsen av de regionale planene og i større grad viser til hvordan de har forholdt seg til dem i vurderingen av konsesjonssøknader, vil fylkeskommunenes kjennskap til lokale forhold og den regionale utviklingen kunne tydeligere reflekteres i konsesjonsarbeidet.

Å gi regionale planer en mer betydningsfull rolle vil være en god måte å trekke inn fylkeskommunens kjennskap til regionen, og dermed forsterke regional forankring i konsesjonsbehandlingen. Dette vil også gjøre fylkeskommunen i stand til å gjøre politisk helhetlige vurderinger, som i større grad gjør fylkene til en regional samfunnsutvikler.

5 REFERANSER

Energifakta Norge (nettsted drevet av OED) (2017): *Konsesjonsbehandling*. Tilgjengelig på <https://energifaktanorge.no/regulering-av-energisektoren/konsesjonsbehandling/>

Innst. S. nr. 268 (2002): *Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og folkevalgt nivå. St. meld. Nr. 19 (2001-2002)*. Tilgjengelig på <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2001-2002/inns-200102-268.pdf>

Innst. S nr. 377 (2015-2016): *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Meld. St. 22 (2015-2016)*. Tilgjengelig på <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2015-2016/inns-201516-377.pdf>

NOU 2000:22. (2000): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oslo: Oppgavefordelingsutvalget. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-22/id143239/>

(NVE) Norges vassdrags- og energidirektorat (2016): *Saksgang for vindkraftutbygging*. Tilgjengelig på <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/saksgang-for-vindkraftutbygging/>

(OED) Olje- og energidepartementet (2016): *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/31249efa2ca6425cab08130b35ebb997/no/pdfs/stm201520160025000dddpdfs.pdf>

Regjeringen (2017): *Regionreform - Mandat til Ekspertutvalget*. Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/contentassets/3afda0bcd013403290d22c587505dfb5/mandat_ekspertutvalg_fylkeskommunene.pdf

Riksrevisjonen (2014): *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi*. Dokument 3:5 (2013-2014). Tilgjengelig på https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2013-2014/3_5.pdf

Telemarksforskning (2016): *Regional plan og kommuneoverskridende areallutfordringer*. TF-notat nr. 54/2016. Rapport oå oppdrag fra KS. Tilgjengelig på: <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/filer/3098.pdf>

6 INTERVJUGUIDER

Tabell 3: Intervjuguide for fylkeskommuner

Kategori	Spørsmål
<i>Data om personen som intervjues</i>	Navn:
	Arbeidsgiver:
	E-post:
	Telefon:
	Stilling:
<i>Kunnskap og deltakelse i konsesjonsbehandling av nye kraftprosjekter</i>	Kan du kort beskrive fylkeskommunens nåværende rolle i konsesjonsbehandlingen av ulike typer kraftanlegg (vannkraft/vindkraft av ulik størrelse)?
	Kan du kort beskrive din erfaring med konsesjonsbehandling av nye kraftprosjekter?
	Hvilke fagavdelinger i fylkeskommunen er involvert i prosessen?
	Kan du beskrive samarbeidet med NVE, Fylkesmannen, berørte kommuner og andre sentrale interessenter i konsesjonsarbeidet?
	Kan du gi en oversikt over hvilke øvrige aktører som er involvert i konsesjonsbehandlingen?
	Har fylkeskommunen utarbeidet regionale planer? Opplevs det at disse inngår i beslutningsgrunnlaget ved konsesjonsbehandling?
	I hvor stor grad utnyttes fylkeskommunens rolle som høringsinstans?
	Hvis fylkeskommunen er eier av kraftproduksjon, hvordan sikrer man seg mot eventuelle interessekonflikter i konsesjonsbehandlingen?
<i>Kunnskap om regionsreformen</i>	Er du kjent med regionsreformens mål for endring i fylkeskommunens ansvar?
	Kan regionsreformen få betydning for fylkeskommunens rolle og ansvar i forbindelse med konsesjonsbehandling av kraftprosjekter?
<i>Vurdering av dagens rolle- og arbeidsfordeling i forbindelse med konsesjonsbehandling</i>	Synes du at dagens prosess og samspillet mellom aktørene i forbindelse med konsesjonsbehandling fungerer tilfredsstillende?
	Hvis nei, hva er det ved den nåværende prosessen som ikke fungerer godt nok?
	Hvor mener du forbedringspotensialet til konsesjonsprosessen ligger?
<i>Mulige endringer i fylkeskommunens rolle og ansvar i konsesjonsbehandlingen</i>	Er det etter din oppfatning noen deler av konsesjonsprosessen hvor fylkeskommunen kan/bør ha en større/annen rolle enn i dag?
	Hvis ja, kan du kort beskrive de potensielle nye arbeidsoppgavene for fylkeskommunen? Hvilken aktør har denne/disse oppgavene i dag?
	Hvis ja, ble disse endringene foreslått til Ekspertutvalget?
<i>Potensielle utfordringer knyttet til kommunenes ulike roller innen administrasjon, regional planlegging og politisk utviklingsaktør i regionen.</i>	Fylkeskommunene har faglig/administrativt ansvar på en del områder, herunder ivaretagelse av kulturminner, kollektivtrafikk i fylket og beslutningsmyndighet/høringsinstans i kraftkonsesjoner. I tillegg er fylkeskommunen en politisk utviklingsaktør i regionen.
	Kan de ulike rollene som fylkeskommunen har, etter din erfaring, skape utfordringer i gjennomføringen av fylkeskommunens arbeid med kraftkonsesjoner eller i andre sammenhenger?
	Hvis ja, hvilke tiltak kunne gjennomføres for redusere/fjerne slik utfordringer.

Tabell 4: Intervjuguide for fylkesmenn

Kategori	Spørsmål
<i>Data om personen som intervjues</i>	Navn:
	Arbeidsgiver:
	E-post:
	Telefon:
	Stilling:
<i>Kunnskap om deltagelse i konsesjonsbehandling av nye kraftprosjekter</i>	Kan du kort beskrive Fylkesmannens nåværende rolle i konsesjonsbehandlingen av ulike typer kraftanlegg (vannkraft/vindkraft av ulik størrelse)?
	Kan du kort beskrive din erfaring med konsesjonsbehandling av nye kraftprosjekter?
	Hvilke fagavdelinger hos Fylkesmannen er involvert i prosessen?
	Kan du beskrive samarbeidet med NVE, fylkeskommunen, berørte kommuner og andre sentrale interessenter i konsesjonsarbeidet?
	Kan du gi en oversikt over hvilke øvrige aktører som er involvert i konsesjonsbehandlingen?
	I hvor stor grad utnyttes Fylkesmannens rolle som høringsinstans?
	Hvis fylkeskommunen er eier av kraftproduksjon, hvordan sikrer man seg mot eventuelle interessekonflikter i konsesjonsbehandlingen?
<i>Kunnskap om regionsreformen</i>	Er du kjent med regionsreformens mål for endring i fylkeskommunens ansvar?
	Kan regionsreformen få betydning for fylkeskommunens rolle og ansvar i forbindelse med konsesjonsbehandling av kraftprosjekter?
<i>Vurdering av dagens rolle- og arbeidsfordeling i forbindelse med konsesjonsbehandling</i>	Synes du at dagens prosess og samspillet mellom aktørene i forbindelse med konsesjonsbehandling fungerer tilfredsstillende?
	Hvis nei, hva er det ved den nåværende prosessen som ikke fungerer godt nok?
	Hvor mener du forbedringspotensialet til konsesjonsprosessen ligger?
<i>Mulige endringer i fylkeskommunens rolle og ansvar i konsesjonsbehandlingen</i>	Er det etter din oppfatning noen deler av konsesjonsprosessen hvor fylkeskommunen kan/bør ha en større/annen rolle enn i dag?
	Hvis ja, kan du kort beskrive de potensielle nye arbeidsoppgavene for fylkeskommunen? Hvilken aktør har denne/disse oppgavene i dag?
	Hvis ja, ble disse endringene foreslått til Ekspertutvalget?