

Høring av rapporten til ekspertutvalget for oppgaveoverføring til fylkeskommunene

Samarbeidende Kraftfylke (Kraftfylka) er en interesseforening for fylkeskommunene Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Trøndelag, Nordland og Troms.

Innledning og oppsummering

Kraftfylka mener det var et bra tiltak å sette ned et ekspertutvalg for overføring av oppgaver til fylkeskommunene. Det har blitt gjort et solid og godt arbeid i utvalget. Vi ber nå om at regjeringen behandler forslagene fra ekspertutvalget med en helhetlig tilnærming og ikke stykker det opp i flere prosesser. Stortinget må få mulighet til en tilsvarende samlet vurdering. Det er et stort behov for helhetlige vedtak som gjør at fylkeskommunene kan planlegge med en størst mulig samlet og avklart oppgaveportefølje fra 1.1.2020. Vi ber også om at det settes av midler til kompetansebygging i perioden fram til oppgavene overføres.

Fylkeskommunenes rolle som samfunnsutviklere er ikke tilstrekkelig avklart etter vedtaket i Stortinget om regionreformen i 2017. Det er for lang avstand mellom befolkningen i regionene til de statlige organene som i dag tar beslutningene. En flytting av oppgaver som i dag er underlagt sektorstyring til en tverrfaglig og helhetlig beslutningsprosess i fylkestingene vil styrke demokratiet og samfunnsutviklerrollen.

Rapporten til ekspertutvalget er et langt skritt i riktig retning. Demokratisk styring av arealpolitikken vil gi bedre forankring i befolkningen som er berørt av planene. Dette gir en bedre regional utvikling. Overføring av konkrete oppgaver innen energi- og miljøspørsmål vil gjøre fylkeskommunene i stand til å se sammenhengen med næringsutvikling og arealplaner. Da får man det nødvendige sektorovergripende perspektivet. Vi vil også poengtere at det i dag er mye kompetanse i fylkeskommunene på energi- og miljøspørsmål. En oppgaveflytting vil gi fylkeskommunene ytterligere ressurser til å løse oppgavene på en god måte.

Ekspertutvalget har kommet med anbefalinger som stort sett er i grad i tråd med innspillene fra Kraftfylka. Blant annet foreslås det overføring av konsesjonsbehandling av vindkraftverk og vannkraftverk inntil 10 MW, samt en styrking av regional plan. Det følger naturlig av regionreformen at små vannkraftverk og vindkraft, forvaltning av naturressurser og næringsutvikling kommer under regional folkevalgt styring i fylkeskommunene.

Det er i dag et demokratisk underskudd i deler av energipolitikken, forvaltningen av naturressurser og næringsutviklingen i regionene fordi statlig sektorforvaltning tar beslutninger over hodet på innbyggerne og folkevalgte organer. Mer folkevalgt styring i deler av energi- miljø og næringspolitikken gir en lagt bedre og samordning og helhetlig

styring. Dette gir demokratiske beslutninger med høyere legitimitet i befolkningen og i fylkeskommunene.

Statens oppgave må være å ta seg av kontroll og tilsyn, og komme med nasjonale retningslinjer. Fylkeskommunene skal utrede og avgjøre saker som krever regionalt politisk skjønn. Dette prinsippet gir sterkere lokalt demokrati og mer helhetlig næringsutvikling regionalt.

I tråd med ekspertutvalgets rapport støtter Kraftfylka disse tiltakene

- Konesjonsbehandling for små vannkraftverk (1-10 MW) og stor vindkraft (over 1 MW/5 turbiner) flyttes fra NVE til fylkeskommunene.
- Fylkeskommunene må fortsatt være regional vannmyndighet og avgjørelser skal tas som en del av regional plan etter plan- og bygningsloven.
- Fylkeskommune må overta det regionale samordningsansvaret på klimaområdet fra Fylkesmannen
- Fylkeskommunene må overta statens ansvar for å koordinere og veilede kommunenes innsats innen klimatiltak og klimatilpasning.
- Fylkeskommunene må overta ansvaret fra fylkesmannen for kartlegging av naturmangfold og klimatiltak, herunder forvaltningsplaner for verneområder.
- Fylkeskommunen må få et klarere mandat til en forpliktende utarbeidelse av regionale planer for bærekraftig utnyttelse av naturressurser. Planene må tillegges langt mer vekt i behandlingen av og utformingen av nasjonal politikk.
- I tillegg mener vi fylkeskommunene må få en langt større rolle når det gjelder planlegging av strømmettet.

Regionreformen som demokratireform

Gjennom å styrke fylkeskommunene styrker man det regionale demokratiet. Nærhetsprinsippet tilsier at avgjørelsene skal tas nærmest mulig befolkningen. Ansvarsfordelingen mellom ulike statlige organisasjoner er fragmentert og organene ikke direkte folkevalgt. En samling av oppgaveporteføljen og kompetansen bidrar til sterkere fagmiljøer, mer effektiv oppgaveløsning og gjør ansvarsdelingen mellom de offentlige nivåene tydeligere for befolkningen. En slik helhetlig koordinering vil kreve overføring av ressurser fra staten, noe som er naturlig når fylkesmannen får en mer rendyrket tilsynsrolle.

Kraftfylka støtter utvalgets vurdering om at kraftspørsmål må ses i en større regional kontekst, i forhold til næringsutvikling og arealplanlegging. Kraftutbyggingsaker er ofte konfliktfylte, og det er avgjørende med god dialog med berørte parter. Fylkeskommunene er naturlige bindeledd mellom kommuner og staten, og har god dialog med kommunene. Dersom fylkeskommunene får konsesjonsansvar kan de se utbyggingsplanene i sammenheng med regional plan og i dialog med berørte parter om vekst- og vernespørsmål. Fylkeskommunene har også nær kontakt med kommunene i spørsmål om klima- og miljø. Det er derfor naturlig at de koordinerer arbeid med klimatiltak og klimatilpasning, og ser det i sammenheng med regionale planer. Dette vil styrke den regionale planleggingen og gi forutsigbarhet for partene.

Nærmere om oppgavene:

Konsesjonsbehandling av kraft

Det er naturlig at fylkeskommunene får ansvaret for konsesjonsbehandling av mindre kraftverk (inntil 10 MW) og vindkraft. Dette vil gjøre arbeidet med regional plan langt mer forutsigbart, da fylkeskommunene selv kan utarbeide og følge opp regionale planer med sin konsesjonsbehandling. Dette gir bedre forutsigbarhet for partene, da det større sikkerhet for at man kan forholde seg til planene som er lagt for bruk og vern av naturressurser. Det gir også innbyggerne større nærhet til de ofte konfliktfylte konsesjonssakene som vil bli behandlet i fylkestingene.

Flere fylkeskommuner tar selv til orde for en slik overføring, med en prinsipiell tilnærming til at staten på regionalt nivå må ta seg av kontroll og tilsynsutgaver, heller enn utviklingsoppgave.

Her er et utvalg av uttalelser fra medlemmer i Kraftfylka:

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:

«Forvaltningsansvaret for naturressursar av regional karakter og med regionale konsekvensar, inkludert kraftkonsesjonar til småkraftverk og utnytting av mineralar, bør leggast til regionalt folkevalt nivå.»

Oppland:

*«Oppland fylkeskommune inn for følgende nye oppgaver og ansvarsområder overføres til regionalt folkevalgt nivå:
- Naturressursforvaltning - flere oppgaver innenfor konsesjonsbehandling og veiledning som i dag ligger under NVEs ansvarsområde»*

Rogaland

«Konsesjons- og veiledningsoppgaver fra NVE og annen regional naturressursforvaltning. Regionale miljøvern- og landbruksforvaltningsoppgaver som ikke innebærer kontroll og tilsyn»

Nordland

«Konsesjonsbehandling av små vannkraftverk»...«Tildeling av slike konsesjoner bør ligge til regionalt nivå som innehar eller vil ha større mulighet til å bygge slik kompetanse. Dette også

for å sikre likebehandling over større geografiske områder. Flere fylker har regionale planer knyttet til små vannkraftverk. Disse bygger på planprosesser der kommunene (og også staten) kan delta og spille inn lokale prioriteringer.»

Vurderingene fra fylkeskommunene er i tråd med utvalgets vurderinger om at småkraftutbygging er småskala næringsvirksomhet i distrikts-Norge. Samtidig er kraftutbygging ofte konfliktfylt. Småkraft utgjør et relativt stort bidrag til samlet kraftproduksjon, samtidig som det representerer inngrep med potensielt større konsekvenser for andre verdier og hensyn. Dermed er det avgjørende å se ulike søknader i en større regional kontekst, også i relasjon til andre sektoroppgaver som ligger til fylkeskommunene, som infrastruktur og næringsutvikling.

Thema (2017)¹ peker på at kraftprosjekter som regel krever 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. 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.

Kraftfylka mener at en overføring av beslutningsmyndighet i spørsmålet om utbygging av småkraft og vindkraft vil gi fylkeskommunene muligheten for å sette enkeltsaker inn i en større geografisk og regional utviklingskontekst. Vi støtter derfor vurderingene om at en overføring av myndighet til å fatte vedtak om konsesjon for utbygging av småkraft og vindkraft vil sette disse konsesjonene i et større perspektiv. Man kan bedre se sammenhengen mellom arealbruk, utbygging og næringsutvikling.

Oppgaver innen klima- og miljøforvaltning

I dag er det fylkesmannen som skal bidra til at regjeringens miljø og arealpolitikk blir gjennomført både på lokalt og regionalt nivå. Fylkesmannen er sektormyndighet på miljø, og har myndighet til å gjøre tilsyn med kommunene, overprøve enkeltvedtak som ikke tar nok hensyn til klimautfordringer og fremme innsigelser etter plan- og bygningsloven. Fylkesmannen skal også veilede kommunen i miljø- og klimaarbeid, klargjøre statens forventninger til kommunene og samtidig formidle kommunenes synspunkter og utfordringer til sentrale myndigheter.

Alle disse oppgavene kan legges over til fylkeskommunene, og ekspertutvalget skriver at en overføring av et større ansvar på klima- og miljøområdet vil gi potensial for en mer helhetlig tilnærming til regional utviklingspolitikk, og vil også kunne bidra til å styrke hensynet til klima og miljø i den regionale planleggingen. Det har over lengre tid vært politisk vilje til å flytte oppgaver innen klima- og miljøforvaltning fra staten til fylkeskommunene, for å styrke fylkestingenes evne til å se disse sakene inn i en større kontekst. Flertallet på Stortinget på i 2016 Regjeringen om å *«gå gjennom oppgavene til fylkesmannen knyttet til klima- og miljøområdet og i størst mogleg grad la tilsynsoppgavene bli verande hos fylkesmannen,*

¹ Thema Consulting (2017): Regional energiplanlegging

men vurdere å flytte dei andre oppgåvene til folkevalt regionalt nivå, jf. Innst. 377 S (2015–2016).»

Da en slik flytting av oppgaver ikke ble foreslått av regjeringen i 2017, ble vurderingen en del av porteføljen som ekspertutvalget så på i sin utredning. De stadfester at en overføring av et større ansvar på klima- og miljøområdet vil styrke fylkeskommunen som veileder og samarbeidspartner for kommunene – både i planleggingen og i enkeltsaker. Det vil gi et mer helhetlig og integrert perspektiv på veiledning, dialog og samarbeid med kommunene om klima og miljø, ved å samle ansvaret for planfaglig veiledning og øvrige ansvarsområder som er gjenstand for dialog mellom kommune og fylkeskommune. Avveining mellom ulike hensyn vil i større grad underlegges politisk vurdering og vekst-vern vurderinger i ett organ med et helhetlig ansvar. Faglig skjønn vil utøves innenfor rammene av politiske regionale føringer. Fagansvar gir et helt annet grunnlag for både faglig og politisk ansvarlig handtering av saksfeltet.

Utvalgets vurderinger støttes av NIBR², som mener det er vektige argumenter for å regionalisere myndighet og virkemidler innenfor miljøpolitikken. Et styrket regionalt folkevalgt nivå kan få bedre forutsetninger for å drive en aktiv regional miljøpolitikk. Dette kan med fordel kobles opp mot verdiskaping som grønne næringer, innovasjon, tilskuddsordninger for landbruk og lignende.

Regional vannforvaltning

Regjeringen foreslo i 2017 at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven. En slik frakopling fra plan- og bygningsloven medfører at de fylkeskommunene som i dag er vannregionmyndigheter, ikke lenger skal ha en formell rolle i arbeidet. Kraftfylka er skeptisk til at regjeringen nå vil frata fylkeskommunene det ansvaret de har hatt i forhold til vannforvaltningsplanene. Det har vært en læringsprosess for fylkeskommunene å utarbeide disse planene. Nå har de fått erfaring som vil være nyttig i det videre arbeidet.

Vannregionene og fylkeskommunene har engasjert seg mot flyttingen av denne oppgaven, og mener dagens organisering har vært nybrottsarbeid og at den sikrer politisk forankring, engasjerte lokalsamfunn og aktiv deltakelse fra alle berørte parter. God og helhetlig forvaltning, som ivaretar de samlede samfunnsinteressene knyttet til vann, krever lokal og regional kunnskap og engasjement i det offentlige, næringslivet og hos de frivillige.

Norsk institutt for naturforskning³ analyserte i 2017 planprosessen, og det kommer her fram at planene i stor grad har blitt endret av staten etter demokratisk behandling i fylkestingene. Dette har skjedd til tross for at fylkeskommunene har fulgt nasjonale retningslinjer i forkant av egen behandling. Ofte har fylkeskommunene fokusert mer på vernetiltak enn det staten har gjort når de i ettertid endret de fylkeskommunale planene. Diskusjon omkring vekst og vern av naturen er legitime demokratiske spørsmål, hvor det er naturlig at fylkeskommunene henter inn synspunkter fra alle berørte parter.

² NIBR (2016) «Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen»

³ NINA (2017) «Vannforvaltningsplaner i Norge – opp som en løve, ned som en skinnfell?»

Ekspertutvalget er kritisk til denne flyttingen. De mener at ambisjonen om helhetlig vannforvaltning er grunnen til at arbeidet med vannforskriften i dag er forankret i regionale planer etter plan- og bygningsloven. Vannforvaltning og de nåværende vannforvaltningsplanene omfatter flere samfunnsområder, herunder naturvern, forurensing, landbruk, klimatilpasning, vannkraft og næringsutvikling. Forvaltningen berører dermed nødvendigvis flere statlige sektormyndigheter, fylkeskommuner, kommuner, næringsliv og frivillige organisasjoner. Det brede perspektivet, herunder vekst-vern-vurderinger og forvaltningsoverskridende tilnærming, innebærer samordning av ulike sektorhensyn.

Intensjonen med plan- og bygningsloven er at loven skal være en "felles arena for sektorer og interesser" og er slik sett konstruert for å være en felles arena for alle hensyn som er nedfelt i ulike sektorlover eller forskrifter. Utvalget mener det gjennom plansystemet er fullt mulig for departementene å sikre sitt ansvar for forsyningsikkerhet for elektrisk kraft og sitt ansvar med å følge opp EUs vanddirektiv. Nesten alle regionale planer i dag ivaretar på ulike måter nasjonale interesser og hensyn i tillegg til regionale hensyn.

Departementet må stoppe dette forslaget, og heller styrke planarbeidet i fylkeskommunene.

Strømnettet

Et tema som ikke ble berørt i ekspertutvalgets rapport er strømnettet. Kraftfylka mener dette også hører naturlig inn under regional demokratisk styring. Strømnettet er avgjørende infrastruktur for næringsutvikling. Fylkeskommunene burde derfor få en langt større rolle i å utvikle planer for nettutvikling.

I følge NVE⁴ skal arbeidet med kraftsystemutredninger (KSU) bidra til en samfunnsøkonomisk rasjonell utbygging av regional- og sentralnettet gjennom koordinerte, langsiktige vurderinger av kraftsystemets utvikling. I arbeidet med kraftsystemutredninger involveres ulike aktører. Dette har til hensikt å gi samfunnet en felles forståelse for de mulige endringene i kraftsystemet. Kraftsystemutredningen er et viktig grunnlagsdokument i NVEs arbeid med vurdering av konsesjonssøknader for energianlegg, spesielt i konsesjonssøknader for større kraftledninger.

I kraftsystemutredningene beskrives dagens kraftnett, framtidige overføringsforhold, samt forventede nettiltak og - investeringer. I tillegg framstilles effekt- og energibalanse, og data for produksjon, overføring og forbruk av energi. Utredningen beskriver også ulike alternativ for utvikling i behov for overføringskapasitet, med tilhørende forenklete samfunnsøkonomiske vurderinger av de mulige investeringene. Videre gir utredningen vurderinger av dagens nivå av forsyningsikkerhet, tilgjengelig nettkapasitet for innmating av ny produksjon, samt forbrukerfleksibilitet og utvikling av andre energibærere enn elektrisitet.

I dag foregår utarbeidelsen av KSUene i lite inkluderende prosesser hos de større regionale nettselskapene. Fylkeskommunene blir invitert inn i den tidlige fasen, men mest for å motta informasjon. Det er varierende hvordan KSU-planene blir fulgt opp. Det er heller ingen

⁴ <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/nett/kraftsystemutredninger/>

direkte sammenheng mellom kraftsystemutredningene og fylkeskommunenes regionale planer.

Kraftfylka mener det er naturlig at fylkeskommunene kan se strømmettet i sammenheng med annen arealbruk, regional næringsutvikling og utnyttelse av naturressurser. Vi forutsetter både at fylkeskommunene skal ta ansvaret for flere oppgaver og at det regionale planverktøyet blir kraftig styrket. Det er derfor naturlig at regionale planer inkluderer strømmettspørsmål, og at utformingen skjer i samarbeid med KSU-ansvarlig. Det vil legges premisser for de helhetlige regionale planene, særlig knyttet til kraftkonsesjoner og miljøoppgaver. Kraftfylka foreslår bindende samarbeidsavtaler mellom KSU-ansvarlig og fylkeskommunene for å sikre at planer for utvikling av strømmettet blir inkludert i de regionale planene og fulgt opp når det søkes og gis konsesjoner for utbygging.

Styrking av regional plan

Fylkeskommunene må fungere som et nav, hvor de henter inn nødvendig kompetanse og gjør bindende politiske beslutninger basert på regionale vurderinger. Som et ledd i dette er det nødvendig og viktig at regional plan får en langt sterkere forankring. Dette må formaliseres, slik at alle aktørene må forholde seg til planen i langt større grad, både i en tidlig fase og etterkant av at planen er vedtatt.

Ekspertutvalget mener at svake sanksjonsmuligheter i lovverket gjør at deltakelse i regionale planprosesser og planfora nedprioriteres av de statlige fagetatene, og at departementene ikke legger tydelige nok føringer på sine underliggende organer om å delta. Fylkeskommunen har derfor begrensede formelle virkemidler for å sikre god samordning før, under og etter planprosesser. En konsekvens er at det kan finne sted prosesser etter sektorlover som ikke blir drøftet i det regionale planarbeidet, og at det treffes vedtak etter sektorlovgivningen som er i strid med regionale planer.

Kraftfylka støtter ekspertutvalgets gode forslag til hvordan regional plan kan styrkes. Det er viktig å tydeliggjøre og forankre statens plikt til deltakelse og oppfølging av regionale planer i plan- og bygningsloven. Staten må sette gode nasjonale retningslinjer for hva som er forventningene, deretter være aktiv i utarbeidelsen og oppfølgingen av de regionalt vedtatte planene. Det er også et interessant forslag å la fylkesmannen få en tilsynsrolle overfor de øvrige statlige organene, for å sikre deltagelse og oppfølging av de regionale planene. Sammenhengen mellom statlige vedtak og regionale planer må bli langt tydeligere enn i dag.

Regional planlegging må ha en sentral rolle for å ivareta ressursforvaltningen. Regional planlegging kan sikre at utvikling av næringene baseres på avveininger og avklaringer i et større geografisk perspektiv enn hva kommunene har. Dette vil bidra til en mer helhetlig areal- og ressursforvaltning i fylket og gi større forutsigbarhet både for kommuner, innbyggere og søkere/tiltakshavere.

Det bør vurderes om plikten til deltakelse og oppfølging bør forankres i plan- og bygningsloven, for eksempel som en forsterket plikt for staten til å delta i og følge opp

planene. Dette støttes også av Winge og Holth⁵, som foreslår i en juridisk betenkning å innskrenke kommunenes adgang til å initiere og vedta planer i strid med regional plan og at det gis mulighet til å fastsette regionale planbestemmelser tilsvarende kommuneplanens arealdel.

Konklusjon

Det er et godt prinsipp i offentlig forvaltning at beslutninger bør tas av de som kjenner de lokale og regionale forholdene, og som blir mest påvirket av beslutningene. Det er viktig å avklare forholdet mellom fylkeskommunene og staten. I utgangspunktet skal fylkesmannen kun ha en tilsynsrolle, og ikke en saksbehandlingsrolle. NVE og de andre statlige aktørene på regionalt nivå må tilpasse sin virksomhet etter de oppgaver de har. Det vil derfor kreve en viss flytting av arbeidsoppgaver.

Det er viktig at fylkeskommunene får tilført nødvendig kompetanse, men mye kunnskap finnes allerede. Erfaringen fra vannregionene er i denne sammenhengen god. Her opparbeidet fylkeskommunene god erfaring i å samle informasjon fra alle berørte parter, inkludert de statlige. Så lenge fylkeskommunene er navet i beslutningsprosessene og det trekkes inn kompetanse fra staten og kommunene, vil dette sikre forsvarlig saksbehandling i tråd med nasjonale retningslinjer. Vi er sikre på at det blir godt samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer også i fremtiden. Regionreformen kan bli en god demokratireform om de rette grepene tas.

Niklas Kalvø Tessem

Daglig leder Kraftfylka

⁵ NMBU Winge/Holth (2016) «Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven»