



THEMA
CONSULTING GROUP

Offentlig

**Fylkeskommunens rolle i
konsesjonsprosesser for
vindkraft på land**

THEMA Notat 2020-02

Om prosjektet

Om notatet

Prosjektnummer:	KFY-20-01	Notatnummer:	2020-02
Oppdragsgiver:	Kraftfylka	ISBN-nummer:	978-82-8368-064-5
Prosjektdeltakere:	Adrian Mekki, Linn Skaret-Thoresen, Eivind Magnus	Ferdigstilt:	07.05.2020

Innhold

Innledning.....	6
Del 1: Innspill til fylkeskommunens rolle i konsesjonsprosessen for vindkraft	6
Fylkeskommunens fortrinn og egenskaper	6
Regionvis behandling av vindkraftsaker.....	7
<i>Forslag som gjelder hele prosessen</i>	7
<i>Regionale planers rolle i en regionvis behandling av vindkraft</i>	8
<i>I initiativfasen</i>	9
<i>I meldingsfasen</i>	10
<i>I utredningsfasen</i>	11
<i>I søknadsfasen</i>	11
Øvrige oppgaver knyttet til konsesjonsprosess for vindkraft	12
<i>Utforming av veileder med krav og anbefalinger for hele konsesjonsprosessen for vindkraftverk</i>	12
<i>Etterundersøkelser av vindprosjekters konsekvenser og oppdatering av tilhørende kunnskapsgrunnlag</i>	12
Myndighetsoverføring.....	13
Del 2: Anbefalinger vedrørende videre arbeid med å konkretisere fylkeskommunens involvering i konsesjonsprosessene for vindkraft	14
<i>Regionvis konsesjonsbehandling</i>	14
<i>Rollen til regionale planer</i>	14
<i>Fylkeskommunenes rolle i å initiere konsesjonsprosessen</i>	14
<i>Fylkeskommunens involvering med NVE som konsesjonsmyndighet</i>	14
<i>Myndighetsoverføring</i>	14
THEMAs vurderinger.....	14
Vedlegg	16
A) Regionvis behandling av saker.....	16
B) Vedlegg med beskrivelse av mulig opplegg for regionvis behandling av vindkraftsaker	18
C) Forslag om å avtale prosess med lokale og regionale myndigheter	20

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 rådgivnings-erfaring, og solid faglig kompetanse innen samfunns- og bedrifts-økonomi, teknologi og juss.

Ansvarsfraskrivelse: THEMA Consulting Group AS (THEMA) tar ikke ansvar for eventuelle utelatelser eller feilinformasjon i denne rapporten. Analysene, funnene og anbefalingene er basert på offentlig tilgjengelig informasjon og kommersielle rapporter. Visse utsagn kan være uttalelser om fremtidige forventninger som er basert på THEMA's gjeldende markedssyn, -modellering og -antagelser, og involverer kjente og ukjente risikofaktorer og usikkerhet som kan føre til at faktisk utfall kan avvike vesentlig fra det som er uttrykt eller underforstått i våre uttalelser. THEMA fraskriver seg ethvert ansvar overfor tredjepart.

Innledning

I 2019 la Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) frem et forslag til en nasjonal ramme for vindkraftutbygging på land etter oppdrag fra Olje- og energidepartementet (OED). Forslaget besto av et oppdatert kunnskapsgrunnlag og et kart som pekte ut de 13 «mest egnede områdene» for vindkraftutbygging på land. Etter sterk motstand fra kommunene valgte regjeringen å ikke gå videre med den nasjonale rammen. OED gjennomfører nå isteden en prosess hvor de skal se på mulighetene for å endre konsesjonsprosessen for vindkraft.

I forbindelse med at OEDs vurderer å endre dagens konsesjonsprosess, ønsker Kraftfylka å spille inn forslag til hva fylkeskommunenes rolle og oppgaver i ulike deler av disse konsesjonsprosessene bør være. Forslagene i NVEs rapport «Konsesjonsprosessen for vindkraft på land» som ble oversendt OED tidligere i år, er et viktig utgangspunkt for diskusjon i utarbeidelsen av Kraftfylkas innspill. I rapporten presenteres en rekke forslag til tiltak som etter NVEs oppfatning kan bidra til å bedre konsesjonsprosessen for vindkraft på land. En sentral endring som presenteres i rapporten er forslaget om å gå over til en regionvis behandling av meldinger og søknader.

Arbeidet i dette prosjektet har gått ut på å belyse hvilke konkrete oppgaver fylkeskommunen bør overta i ulike deler av konsesjonsprosessen. Som en del av arbeidet har vi gjennomgått NVEs rapport «Konsesjonsprosessen for vindkraft på land» og deres forslag om regionvis behandling. Det er deretter utarbeidet en intervjuguide med fokus på NVEs forslag om regionvis behandling og fylkeskommunenes rolle og oppgaver i den prosessen som skisseres. Vi har gjennomført intervjuer med personer med tilknytning til fem ulike fylkeskommuner; Nordland, Rogaland, Agder, Vestland og Innlandet med utgangspunkt i intervjuguiden og i tillegg fått skriftlig svar fra NVE på en rekke spørsmål knyttet til forslaget om regionvis behandling.

Dette notatet består av to hoveddeler. Første del oppsummerer innspill og synspunkter som har fremkommet i intervjuene, med fokus på de elementene hvor det er stor enighet på tvers av intervjuobjektene. Der hvor det er relevant, fremheves også bredden i uttalelser med tilhørende argumenter. I andre del av notatet gir vi noen overordnede vurderinger og anbefalinger vedrørende det videre arbeidet med å konkretisere fylkeskommunenes rolle og ansvar i konsesjonsprosessene for vindkraft.

Del 1: Innspill til fylkeskommunens rolle i konsesjonsprosessen for vindkraft

I denne delen av notatet oppsummerer vi de viktigste innspillene og kommentarene fra intervjuene. Vi vil understreke at intervjuobjektene uttalelser ikke er å betrakte som offisielle uttalelser fra fylkeskommunene, men beskriver intervjuobjektene faglige og personlige oppfatning.

Kapittelet starter med å presentere intervjuobjektene innspill på hvilke fortrinn og egenskaper som gjør fylkeskommunen egnet til å ta en større rolle i konsesjonsprosessen. Deretter følger kommentarer til NVEs forslag om regionvis behandling; først innspill som rettes mot prosessen som en helhet, inkludert bruken av regionale planer, og deretter konkrete innspill til de fasene av prosessen hvor det skisseres større endringer. Deretter oppsummeres innspill til oppgaver knyttet til øvrige faser i konsesjonsprosess for vindkraft. Til slutt følger tanker og innspill rundt en overføring av konsesjonsmyndigheten fra NVE til fylkeskommunene.

Fylkeskommunens fortrinn og egenskaper

Gjennom intervjuene fremheves en rekke egenskaper som gjør fylkeskommunen egnet til å ta en større rolle i behandlingen av vindkraftsaker. Fylkeskommunens regionale overblikk og innsikt er sentralt. De har informasjon og kontakter i store deler av samfunnet og god dialog med kommunene, noe som gjør dem i stand til raskt å få innsikt i potensielle interessekonflikter i aktuelle områder. Videre påpekes det at fylkeskommunene har et bredt virkemiddelapparat og sitter på regional og lokal kunnskap innen næringsliv, natur, dyreliv, reiseliv, samferdsel og kultur. Fylkeskommunen har også innsikt i, og erfaring med arealplanlegging, noe som er relevant i vindkraftprosesser da utbyggingene ofte strekker seg over store arealer, og arealmessige spørsmål ofte står sentralt i diskusjonene.

Flere intervjuobjekter spiller inn at lokal aksept er viktig for å få gjennomført nye vindprosjekter. Flere uttrykker også et behov for en vridning mot en mer «bottom up»-tilnærming i konsesjonsprosessen for å øke den lokale forankringen og redusere konfliktnivået. Her kan fylkeskommunen spille en viktig rolle som et regionalt, folkevalgt organ med en nærmere tilknytning til lokalsamfunnene i sin region enn aktører som opererer på nasjonalt plan.

Vindkraftverk har ofte virkninger utover den enkelte kommune, og mange vurderinger må derfor gjøres ut fra et mer regionalt perspektiv. Det uttales at fylkeskommunen har et regionalt overblikk i sitt område og er den aktøren som har best forutsetninger for å balansere lokal forankring med optimale løsninger på tvers av en region. Videre har fylkeskommunen erfaringer med å ta en samfunnsutviklerrolle da de til daglig arbeider med å skape forståelse for fylkets nåsituasjon, utfordringer og å peke ut retning for ønsket utvikling.

I skriftlig svar til THEMA understreker NVE at fylkeskommunene allerede er en viktig kilde til kompetanse i konsesjonsprosesser som høringsinstans og at «en mer samlet behandling av flere vindkraftsaker, slik vi har foreslått i vår rapport om konsesjonsprosessen, kan gjøre

at fylkeskommunen bidrar til å styrke medvirkning og koordinering på tvers av kommuner. Fylkeskommunene kan blant annet bidra med viktige innspill til utredningsprogrammene, kunnskap om andre planlagte tiltak og med å utforme gode lokale og regionale prosesser for involvering av interessenter.»¹.

Regionvis behandling av vindkraftsaker

Forslaget om regionvis behandling av vindkraft fremmes av NVE i rapporten «Konsesjonsprosessen for vindkraft på land», som ble utgitt i januar 2020. Vedlegg 3.7.21 i rapporten beskriver den regionvise behandlingen av saker, mens vedlegg 3.7.22 beskriver en mer fleksibel variant av regionvis behandling². Forslaget og de aktuelle vedleggene har fungert som bakteppe for arbeidet i dette prosjektet og for innspillene som beskrives i dette notatet.

I korte trekk går forslaget om regionvis behandling ut på at alle meldinger og søknader i et fylke/region skal behandles samlet. Forslaget har som mål å øke lokal og regional forankring slik at fylkene får en tydeligere rolle og beskriver en rekke oppgaver for fylkeskommunen i initiativfasen, meldingsfasen og konsesjonssøknadsfasen. Fylkeskommunen inviteres blant annet med i flere møter i de ulike delene av prosessen. NVE beskriver også dialog mellom NVE og fylkeskommunen gjennom hele prosessen. I meldingsfasen fremmes også en potensiell mulighet for å legge ned veto om tidlig avslag dersom den berørte kommunen og fylkeskommunen er enige om dette³. Forslaget beskriver videre forlengede høringsfrister, slik at alle saker kan vurderes samlet på en grundig måte.

Forslaget beskriver derimot ikke i detalj fylkeskommunens ansvar og konkrete oppgaver i denne høringsrunden. Særlig er den tiltenkte rollen regionale planer for vindkraft skal spille i liten grad konkretisert. Det er videre behov for å konkretisere hvilke oppgaver og ansvar som vil havne hos fylkeskommunen som et resultat av deltakelse i møtene og den løpende dialogen med NVE. Gjennom intervjuene med representanter fra fylkeskommunene er det samlet inn innspill til konkretisering av mulige roller og oppgaver for fylkeskommunen i de ulike delene av prosessen.

Forslag som gjelder hele prosessen

Overordnet er tilbakemeldingen fra intervjuene at forslaget om regionvis behandling har mye positivt ved seg. Med en slik ordning vil man kunne se tiltak og prosjekter i sammenheng, noe som gjør det mulig å finne kompromisser mellom ulike interessenter på en bedre måte. Det blir pekt på at fylkeskommunens regionale overblikk og kontaktnett vil komme særlig til sin rett i en regionvis konsesjonsbehandling hvor en helhetlig vurderinger for fylket vil være sentralt for en vellykket prosess.

Et intervjuobjekt har spilt inn at en utfordring ved regionvis behandling er at man vil være nødt til å ta avgjørelser ut fra et øyeblikksbilde og at man ved en slik «pakkebehandling» løper en risiko for at det ligger en forventning om at noen av prosjektene skal få ja. Det kan føre til at prosjekter blir tildelt konsesjon fordi de er relativt sett bedre enn de andre prosjektene i pakken snarere enn at det er gode prosjekter basert på absolutte kriterier.

I korrespondanse med NVE presiseres det at en av oppgavene NVE ser for seg at fylkeskommunene kan ta på seg, er å bidra til å utforme gode lokale og regionale prosesser for involvering av interessenter. Flere av intervjuobjektene gir innspill på at det vil være naturlig at den som sitter på konsesjonsmyndigheten også holder i det meste av det praktiske arbeidet gjennom prosessen. Dersom fylkeskommunen ikke får tildelt mer myndighet så ønsker de heller ikke å påta seg for mye prosessansvar underveis. Et innspill som gjelder gjennom hele prosessen er at dersom fylkeskommunene skal bruke tid og ressurser på å komme med innspill så burde de ha en mer formalisert eller klart definert innflytelse. Et intervjuobjekt spilte likevel inn at det kan være positivt å gi fylkeskommunen oppgaven ved å kalle inn til, og være vertskap for møter gjennom flere faser av konsesjonsprosessen. Argumentasjonen er at fylkeskommunen har god oversikt over, og kontakt med alle interessenter, og vil kunne gjøre denne jobben bedre og raskere enn NVE.

Et generelt innspill fra et intervju er at mange konflikter oppstår fordi det er veldig stor forskjell på hvor mye den enkelte kommune sitter igjen med økonomisk som følge av en vindkraftutbygging. Hvor mye kommunen sitter igjen av verdiskapingen i vindkraftprosjektene avhenger i dag i stor grad av forhandlingsevnene i den enkelte kommune. Dersom man ønsker å motivere kommuner og lokalsamfunn til å tilrettelegge for økt utbygging av vindkraft, kan det være nyttig å utarbeide en nasjonal standard for fordeling av verdiskaping, og sette fokus på en sikring av lokal kompensasjon. Innføring av en naturressursskatt på samme måte som for vannkraftverk er en mulig tilnærming som kan vurderes.

¹ Skriftlige svar fra NVE 21. april 2020.

² Vedleggene kan leses i sin helhet i vedlegg til dette notatet.

³ En slik vetomulighet om tidlig avslag avhenger av lovhjemmel for tidlig avslag.

Regionale planers rolle i en regionvis behandling av vindkraft

Oppsummering av innspill og vurderinger fra intervjuobjektene⁴:

- De fleste intervjuobjekter er positive til bruk av regionale planer for vindkraft i en regionvis behandling, men det er ulike meninger om hvordan de regionale planene burde utformes og benyttes
- Det er enighet om at regionale planer ideelt sett burde utarbeides i forkant av konsesjonsprosessen slik at de kan benyttes som retningslinjer/føringer for hele prosessen
- **Forslag:** Regional plan for vindkraft utarbeides i forkant av at en prosess med regionvis behandling av vindkraftkonsesjoner starter. Innmeldte prosjekter som er i strid med regional plan, skal i utgangspunktet ikke prioriteres av NVE. I den grad NVE likevel ønsker å gå videre med utredning av disse prosjektene, må det gis en konkret tilbakemelding på hvorfor føringer i regional plan ikke er overholdt.
- **Forslag:** Vurderinger fra fylkeskommunens regionale planer for vindkraft er avgjørende for hvorvidt en prosess med regionvis behandling av vindkraftkonsesjoner igangsettes.
- **Forslag:** En regional planprosess for vindkraft igangsettes basert på de meldingene NVE mottar i initiativfasen, dvs. at det gjøres en vurdering av konkrete, foreslåtte vindkraftprosjekter. Den regionale planprosessen ferdigstilles før en endelig beslutning om konsesjonstildeling tas av NVE, slik at vurderingene fra den regionale planprosessen kan tas med i NVEs beslutningsgrunnlag.
- **Forslag:** Man utvider regionale planer til å omfatte all energiproduksjon slik at man kan se disse i sammenheng. Slike regionale planprosesser må sees i sammenheng med et mål knyttet til hvor mye ny produksjon som er ønskelig i regionen.

NVE skriver at en regionvis behandling av vindkraftkonsesjoner «[...] kan [...] gi innhold til det som er bestemt i regionreformen om konsultasjon med fylkeskommunen og vektlegging av regional planlegging.»⁵. I NVEs forslag til regionvis behandling beskrives en prosess hvor fylkeskommunene gis mulighet til å utarbeide regionale planer basert på konkrete prosjektforslag. I korrespondanse beskriver NVE at bruken av regionale planer må vurderes sammen med kommuner og fylkeskommuner dersom man innfører regionvis behandling. De uttaler også at de i sitt forslag⁶ foreslår høringsperioder på et halvt år i både meldings- og søknadsfase, noe som medregnet utredningsfasen utgjør en tidsperiode på minst to år hvor fylkeskommunen kan utforme regionale planer. Videre presiserer de at det vil være opp til fylkeskommunen om de vil lage egne regionale planer eller ikke. Nordland-modellen, der regionale planer utformes basert på konkrete prosjekter, trekkes frem som et eksempel på hvordan en slik regional planlegging kan gjennomføres.

I sin rapport til OED skriver NVE at et annet tiltak som kan vurderes er å «bruke nye regionale planer som et konkret prioriteringsverktøy for NVE», men det presiseres at dette er mest aktuelt dersom man ikke gjennomfører tiltaket med regionvis behandling.

Bruken av regionale planer for vindkraft i en eller annen form løftes fram som positivt i alle de gjennomførte intervjuene. Utarbeiding av regionale planer beskrives som tid- og ressurskrevende, men prosessen gir god og bred forankring blant aktørene i fylket. Flere intervjuobjekter mener at lokal aksept er nøkkelen for å gjennomføre nye vindkraftprosjekter, og bruken av regionale planer fremheves som et godt tiltak for å bidra til en mer «bottom up»-tilnærming som reduserer konfliktnivået rundt konsesjonsprosessen. Flere intervjuobjekter mener at det er ønskelig med en prosess der det i større grad settes tydelige og formelle krav til hvordan NVE skal forholde seg til regionale planer for vindkraft. Unntak bør hovedsakelig gjøres i situasjoner knyttet til nasjonale hensyn som for eksempel forsyningssikkerhet. Dersom NVE ønsker å avvike fra regional plan, ønskes en begrunnelse på dette samt en alternativ involvering av fylkeskommunen.

Intervjuobjektene understreker at utarbeidelse av regionale planer er en tidkrevende prosess, selv om det baseres på konkrete prosjekter som behandles samlet. Det understrekes at raskere gjennomføring av regional planprosess er mulig, men at det da trolig vil gå på bekostning av planens forankring og kvaliteten på innspill fra berørte parter. Intervjuobjektene beskriver at det ikke er gunstig å utarbeide regionale planer på så kort tid som ett år da mye av verdien i regionale planer ligger i tidkrevende prosesser knyttet til å sikre lokale forankring og arbeide fram konsensus mellom berørte parter.

Flere intervjuobjekter ser positive sider ved å utforme regionale planer basert på konkrete prosjekter dersom de får lengre tid på seg. Det vil være positivt for fylkeskommunen å vite hvilke prosjekter som søker i hvert spesifikt område når de skal utforme en plan for regionen. Fylkeskommunen vil da kunne gjennomføre en mer nyansert vurdering enn dersom planene baserer seg på generelle retningslinjer. For

⁴ Intervjuene ble gjennomført før det ble klargjort av NVE at de regionale planprosessene de omtaler var tiltenkt igangsatt ved starten av den regionvise konsesjonsprosessen, så det er ikke alle intervjuobjektene som har gitt sine syn på en slik variant.

⁵ NVE (2020) – [Konsesjonsprosessen for vindkraft på land](#)

⁶ Som ikke er å betrakte som et endelig utformet forslag og kan endres.

eksempel kan en større utbygging med mange, høye turbiner være for belastende for et område, mens en utbygging av mindre omfang fortsatt kan være aktuell. En negativ side ved regionale planer basert på konkrete prosjektforslag er at det blir satt begrensninger på når planprosessen kan gjennomføres, og at vindprosjekter som dukker opp etter at prosessen er igangsatt muligvis vil få reduserte muligheter for å bli vurdert. En regional planprosess basert på konkrete prosesser vil måtte gjennomføres som et ledd i selve konsesjonsprosessen og kan dermed resultere i en lengre prosess totalt sett.

De fleste intervjuobjektene mener den beste løsningen for bruk av regional planlegging er å utarbeide en regional plan før konsesjonsprosessen starter og at denne tillegges betydelig vekt gjennom hele prosessen. Da kan også vindkraftprosjekter vurderes løpende, noe som flere ser på som en fordel. Intervjuobjektene argumenterer for at ved å forholde seg til en regional plan gjennom hele prosessen vil både fylkeskommunen, NVE og andre aktører spares for mye tid og ressursbruk. Det argumenteres for at regionale planer vil ha stor verdi tidlig i konsesjonsprosessen, da de vil gi alle involverte aktører økt forståelse for hva slags prosjekter som er ønskelig i fylket, og vil sikre at utbyggere opererer innenfor tydeligere retningslinjer og føringer når de vurderer alternative prosjekter. En regional plan kan på et tidlig stadium gi forutsigbarhet knyttet til hvilke prosjekter som kan ventes realisert, slik at man ikke bruker unødig tid på uegnede prosjekter. En ferdig utformet regional plan vil også gjøre det mulig for fylkeskommunen å komme med politisk forankrede innspill gjennom hele konsesjonsprosessen. Videre kan en eventuell vetorett for fylkeskommunen og kommune i meldingsfasen (se lenger nede) også basere seg på de regionale planene og dermed hindre unødvendig bruk av tid på å fatte politiske vedtak.

Gjennom intervjuene pekes det på to alternative måter å utforme regionale planer på i forkant av konsesjonsprosessen; enten som et sett med generelle regionalpolitiske retningslinjer, eller ved utpeking av egnede områder (på et format som ligner Nasjonal ramme). En plan som baserer seg på generelle regionalpolitiske retningslinjer vil definere hvilke hensyn som er viktige å ta, blant annet med tanke på friluftsliv, bebyggelse osv. Det slike mer generelle planer ikke får fanget opp er lokal motstand og forhold rundt konkrete prosjekter og områder. Når det kommer til tilnærmingen hvor man peker på spesifikke geografiske områder, påpekes det at en slik plan kan møte liknende motstand som Nasjonal ramme. Flere intervjuobjekter sier derimot at de vil kunne gjennomføre en prosess på et helt annet detaljnivå, og med større grad av forankring enn man fikk til for Nasjonal ramme.

Flere intervjuobjekter fremhever et behov for nasjonale og regionale mål for kraftutbygging. Slike mål vil være svært viktige for utformingen av regionale planer for vindkraft. Gjennom et intervju har det også kommet et innspill om at fylkeskommunene ikke bare burde utforme regionale planer for vindkraft, men planer for generell energiproduksjon (bl.a. inkludert vannkraft og solkraft). En slik plan kan ha sitt utspring i et regionalt mål om hvor mye ny kraftproduksjon man ønsker og deretter veie ulike teknologier, og utbyggingsalternativer opp mot hverandre.

I initiativfasen

Oppsummering av innspill og vurderinger fra intervjuobjektene:

- Mange ønsker en sterkere involvering av fylkeskommune og kommune i initiativfasen, blant annet for å begrense konflikt og uro lokalt
- **Forslag:** En regionvis konsesjonsprosess skal initieres av fylkeskommunen.
- **Forslag:** Fylkeskommunen skal konsulteres av NVE før en avgjørelse om igangsetting av regionvis konsesjonsprosess.
- **Forslag:** I en regionvis konsesjonsprosess må en utvidet variant av NVEs interne arbeidsgruppe for fylket opprettes. Arbeidsgruppen opprettholdes gjennom hele prosessen og fylkeskommunen deltar med en administrativ ressurs.
- **Forslag:** Fylkeskommunen bør involveres i arbeidet med å sikre god kommunikasjon med lokale og regionale interessenter. Dette kan for eksempel gjøres ved at de gis en formell rolle med å kvalitetssikre NVEs forslag til hvilke grupper som involveres i en tidlig fase av prosjektet.

NVE beskriver i sitt forslag til regionvis behandling at NVE skal vurdere hvilke fylker som skal prioriteres for utbygging av vindkraft i den enkelte konsesjonsrunde. Som kommentar til dette uttaler flere intervjuobjekter at de ønsker å være involvert i prosessen hvor NVE prioriterer fylker. Noen mener også at en slik prosess bør initieres av fylkeskommunen etter konsultasjon med kommunene. Begrunnelsen er at fylkeskommunene har innsikt i den politiske tilstanden i fylket og kan si noe om hvor mye politisk motstand man kan forvente å møte i ulike områder. Et innspill fra flere intervjuer er også at de kan bidra med kvalitetssikring av hvilke grupper som bør involveres i en tidlig fase av prosessen. Årsaken er at fylkeskommunen har erfaring med å organisere liknende prosesser og kan bidra med å sikre et bredt fundament for medvirkning.

I forslaget om regionvis behandling foreslås det at NVE oppretter en intern arbeidsgruppe for hvert fylke. I vår korrespondanse fremholder NVE at denne arbeidsgruppen i utgangspunktet er et forslag til hvordan det interne arbeidet i NVE kan organiseres, og at det ikke er planlagt å ta inn eksterne aktører. Det er enighet blant de fleste intervjuobjektene at de ville sett det som en fordel om en representant for

fylkeskommunen kunne deltatt i det løpende arbeidet med prosessen, for eksempel gjennom deltagelse i en eventuell *utvidet* arbeidsgruppe. Argumenter for at fylkeskommunen burde stille med en representant er at de kan bidra til å forbedre prosessen gjennom økt forankring og relevant kunnskap. Arbeidsgruppen vil også være en arena hvor fylkeskommunen effektivt kan bidra inn i andre deler av prosessen, uten behov for en stor ressursøkning. Denne representanten burde være fra det administrative apparatet i fylkeskommunen, slik at vedkommende kan gi råd og anbefalinger uten å forankre disse politisk underveis. Flere uttaler også at det burde være en klar forutsetning at fylkeskommunens representant kun kommer med faglige innspill, og at et politisk vedtak kan endre fylkeskommunens anbefaling på et senere tidspunkt. Slik unngår man en mulig «gisselsituasjon» hvor fylkeskommunens representant i arbeidsgruppa ikke får mulighet til å formidle fylkeskommunens meninger, men blir «tildelt» enighet ved sin deltakelse i gruppa.

Flere intervjuobjekter fremholder at det er viktig å involvere både kommune og fylkeskommune i et tidlig stadium av initiativfasen. Årsaken er at en mer koordinert prosess i samarbeid med kommune og fylkeskommune vil kunne begrense lokale konflikter og uro i en tidlig fase av prosessen. Flere beskriver at utbyggere allerede tidlig i eller før initiativfasen lager avtaler med grunneiere, og at dette ofte er en kilde til krangel og varig uenighet i lokalsamfunn. Dersom kommunen eller fylkeskommunen tar en større koordineringsrolle, vil det kunne bidra til å unngå noe av denne uroen.

I meldingsfasen

Oppsummering av innspill og vurderinger fra intervjuobjektene:

- **Forslag:** Fylkeskommunen bidrar i utforming av utredningsprogram for de prosjektene som tas videre fra meldingsfasen. Dette kan for eksempel gjøres gjennom en eventuell utvidet arbeidsgruppe som beskrevet overfor.
- **Forslag:** Forslaget om vetorett for tidlig avslag i meldingsfasen dersom kommune og fylkeskommune er enige støttes.
- **Forslag:** Dersom kommune og fylkeskommune er enige, bør de ha vetorett om tidlig avslag i initiativfasen. For å sikre at en beslutning kan tas tidlig nok til å hindre unødige konflikter.
- **Forslag:** Dersom kommune og fylkeskommune er enige, bør de ha vetorett om tidlig avslag i søknadsfasen for å sikre at det foreligger nok informasjon til å ta en god beslutning.

Forslaget om regionvis behandling beskriver at det i meldingsfasen skal utformes et utredningsprogram for alle prosjektene som prioriteres. NVE presiserer i kommunikasjon med THEMA at de ser for seg at en av fylkeskommunens nye oppgaver kan være et økt bidrag i utformingen av disse utredningsprogrammene. Et innspill fra intervjuene til dette punktet er at fylkeskommunen ikke ønsker å be om ansvaret for å skrive selve utredningsprogrammet, men ønsker å bidra med å kartlegge interesser og ta del i å avgjøre hvilke utredninger som bør gjennomføres. Dersom fylkeskommunen eventuelt skal ta et større ansvar i utarbeidelsen av utredningsprogrammer, vil det kunne bli behov for ekstra ressurser. Flere kommenterer også at fylkeskommunen bidrag gjerne kan skje gjennom representasjon i en eventuelt utvidet arbeidsgruppe som følger hele prosessen. Argumenter for at fylkeskommunen burde ha en rolle i utformingen av utredningsprogrammene er at de sitter på relevant regional kunnskap og har kompetanse på å utarbeide utredningsprogrammer for blant annet veianlegg. Noen påpeker også at dersom NVE har konsesjonsmyndigheten vil det være naturlig at de også holder i mesteparten av prosessen. Et intervjuobjekt har også spilt inn forslaget om at NVE kan stå for det meste av jobben med å utarbeide utredningsprogrammet, men at det ferdige programmet burde vedtas politisk av fylkeskommunen for å sikre nødvendig forankring.

Videre uttaler de fleste intervjuobjektene at fylkeskommunen er godt egnet til å bidra til å utforme reviderte krav til utredningsprogrammene⁷. Årsaken er at fylkeskommunene sitter på mye lokal og regional erfaring fra tidligere vindkraftprosesser som kan være nyttig å ta med seg når nye utredningskrav skal fastsettes. De har i tillegg erfaringer fra vindkraftverk som allerede er bygget og kjennskap til virkningene av disse. Til slutt har også fylkeskommunene et relevant kunnskapsgrunnlag på blant annet friluftsliv og kulturminner, samt erfaringer fra medvirkning knyttet til plan- og bygningsloven. Det vil ikke være like viktig å forankre fylkeskommunens innspill til utredningsprogrammet politisk, da det er de administrative ressursene som sitter på den nødvendige kunnskapen her. Dette gjør prosessen mindre tid-, og ressurskrevende.

Forslaget om regionvis behandling beskriver at NVE skal holde offentlige møter i alle berørte kommuner i løpet av meldingsfasen. Fylkeskommunen og fylkesmannen skal inviteres til alle møter. Her fremmes også et forslag om at fylkeskommunen og kommunen kan legge ned mulig veto for tidlig avslag av meldinger dersom de er enige om dette. I korrespondanse med NVE presiserer de at noe av motivasjonen med å se på muligheten for tidlig avslag er å unngå unødvendig båndlegging av areal og ressursbruk i en utredningsfase for prosjekter som har begrensede muligheter for å bli godkjent. Samtlige intervjuobjekter er positive til muligheten for å gi tidlig avslag. Et intervjuobjekt uttaler

⁷ NVEs forslag til revisjon av utredningskrav i vindkraftsaker er beskrevet i vedlegg 3.7.6 i rapporten «Konsesjonsprosessen for vindkraft på land» som kan leses [her](#).

at en særskilt positiv virkning av vetoretten vil være at utbyggere, for å unngå at kommunene legger ned veto, insentiveres til å fokusere på gode kompensasjonsordninger for lokalsamfunnene.

Når det gjelder tidspunktet for vetoretten i prosessen er det blandede synspunkter blant intervjuobjektene; noen argumenterer for at vetoretten er plassert for tidlig, noen mener den er plassert for sent, mens andre mener den er riktig plassert. Et knapt flertall mener at vetoretten er riktig plassert hvor den nå står. Argumentasjonen for at vetoretten kommer for tidlig i prosessen dreier seg om at man i meldingsfasen ikke sitter på nok informasjon om hvert enkelt prosjekt og at det kan bli vanskelig å avgjøre om man burde nedlegge veto eller ikke. Som følge av dette argumentet kan det være hensiktsmessig å flytte vetoretten til søknadsfasen hvor man har opparbeidet et bedre faktagrunnlag på hvert enkelt prosjekt. Argumentet for å flytte vetoretten tidligere i prosessen, til initiativfasen, er at det erfaringsmessig kan oppstå splid og konflikter knyttet til foreslåtte prosjekter og at det derfor er en fordel å få en avklaring så tidlig som mulig der det er klart at realisering av prosjektet virker lite hensiktsmessig. Ved å flytte vetoretten til initiativfasen kan fylkeskommunen og kommunen få mulighet til å stoppe lite egnede prosjekter tidlig, og på den måten begrense negative ringvirkninger i lokalsamfunnet. Argumentet for å beholde vetoretten i meldingsfasen er at det vil være svært ressurskrevende å ta alle prosjekter over i søknadsfasen. Ved å beholde vetoretten i meldingsfasen unngår man forhåpentligvis store mengder unødvendig arbeid med å utrede lite egnede prosjekter.

Når det kommer til kommunens rolle knytte til en eventuell veto er det også delte meninger blant intervjuobjektene. De fleste synes det høres fornuftig ut at kommunen og fylkeskommunen må være enige for å legge ned veto, men noen fremhever også mulige utfordringer ved ordningen. Noen intervjuobjekt spiller inn at fylkeskommunen kan komme til å si seg enig i den berørte kommunens mening i de fleste sakene og at det skal mye til før fylkeskommunen går imot kommunens meninger i slike saker. Et annet intervjuobjekt peker på at det aller viktigste er at kommunen selv har veto, og at fylkeskommunen kun behøver å ha veto sammen med kommunen dersom en utbygging har konsekvenser for områder hvor fylkeskommunen har spesielle ansvar, som for eksempel kulturminner og spesielle friluftsområder. Noen uttaler derimot skepsis til at kommunen skal kunne forhindre fylkeskommunen å legge ned veto fordi vindkraftverk ofte har påvirkning utover den enkelte kommune og at et regionalt perspektiv derfor bør tillegges størst vekt.

Videre spiller et intervjuobjekt inn at det er mulig at det vil måtte gjøres en politisk vurdering på om fylkeskommunen skal legge ned veto eller ikke. Dette beskrives som en prosess som kan være tidkrevende og vil kunne føre til forsinkelser i prosessen slik den skisseres av NVE. Et alternativ er at man legger regionale planer til grunn i hele konsesjonsprosessen og at fylkeskommunene kan nedlegge veto på bakgrunn av denne planen. Da kan veto nedlegges raskt uten at man må gjennom tidkrevende politiske prosesser.

I utredningsfasen

Oppsummering av innspill og vurderinger fra intervjuobjektene:

- **Forslag:** Dersom fylkeskommunen ikke har anledning til å være med i NVEs arbeidsgruppe, burde de få mulighet til å ta del i samrådsgruppen som beskrives i utredningsfasen i dagens prosess.

I dagens prosess er det et standardkrav at det skal etableres en samrådsgruppe som skal avholde minst tre møter i løpet av utredningsfasen. Gruppen består i dag av representanter fra kommunen, grunneiere og lokale interessenter. Det er kommet innspill på at også fylkeskommunen burde være en del av denne gruppen. Dersom fylkeskommunen ikke får ta del i en eventuelt utvidet, intern arbeidsgruppe, kan deltagelse i samrådsgruppen være et alternativ.

I søknadsfasen

Oppsummering av innspill og vurderinger fra intervjuobjektene:

- Samtlige intervjuobjekter er positive til en utvidet høringsperiode i søknadsfasen
- Flere intervjuobjekter stiller seg kritiske til at fylkeskommunen skal ta på seg for mange støtte- og rådgivningsoppgaver uten at de i tillegg får økt ansvar og myndighet
- **Forslag:** Det skal gjennomføres et obligatorisk, fysisk møte mellom NVE, representanter for fylkeskommunen og fylkesmannen der disse får fremme sine syn på de prosjektene det er søkt konsesjon om.
- **Forslag:** Positivt med lang høringsperiode uavhengig av om regional plan skal utarbeides eller ikke.

NVE foreslår en lang høringsperiode (5-6 måneder) der alle søknadene sendes ut samlet. De peker på at en lang høringsperiode kan legge til rette for regional planlegging basert på enkeltprosjekter. Mange intervjuobjekter er generelt positive til en lengre høringsperiode i søknadsfasen. Ved å ha en lengre høringsperiode kan man få en grundig gjennomgang av alle søknader, samt nok tid til en grundig politisk behandling. Flere spiller inn at denne høringsperioden burde være på opptil et halvt år, selv om fylkeskommunen ikke skal bruke tiden på å

utarbeide en regional plan. Dersom fylkeskommunen skal utarbeide en regional plan burde høringsperioden være på minimum et år (beskrivelse av innspill og vurderinger av regional plans rolle er drøftet tidligere i notatet).

Forslaget om regionvis behandling beskriver at det skal arrangeres møter mellom NVE, fylkeskommunen og fylkesmannen, og at NVE skal ha dialog med fylkeskommune og fylkesmann når de avgjør om det er behov for ytterligere utredninger av spesifikke søknader etter høringsfristen. Videre beskriver forslaget at NVE skal konsultere fylkeskommune og fylkesmann om hvilke prosjekter som skal gis konsesjon, og på hvilke vilkår dette vil skje. Her beskriver forslaget at det skal legges mye vekt på kommunens uttalelser. En kommentar fra flere av intervjuobjektene er at denne typen dialog mellom NVE, fylkesmannen og fylkeskommunen ikke er noe nytt i denne delen av prosessen. Et intervjuobjekt fremmer et forslag om at det arrangeres et obligatorisk, fysisk møte mellom NVE, fylkeskommunen og fylkesmannen før et endelig vedtak fattes. På møtet kan fylkeskommunen gi uttrykk for sitt syn på regionale og lokale reaksjoner, avveininger og hensyn som ansees som viktig for endelig beslutning. Flere intervjuobjekter uttaler derimot skepsis rundt at fylkeskommunen skal ta på seg for mange støtte-, og rådgiveroppgaver i prosessen dersom det ikke medfølger en myndighet og et ansvar. Flere beskriver erfaringer med at fylkeskommunene har brukt tid og ressurser på å komme med innspill i prosessen, men at NVEs beslutning ikke har vært i tråd med disse uten at det har vært tydelig hvordan disse vurderingene har vært gjort.

Øvrige oppgaver knyttet til konsesjonsprosess for vindkraft

Utforming av veileder med krav og anbefalinger for hele konsesjonsprosessen for vindkraftverk

Oppsummering av innspill og vurderinger fra intervjuobjektene:

- **Forslag:** Fylkeskommunene deltar i NVEs prosess med å utarbeide veileder for hele konsesjonsprosessen.
- **Forslag:** Fylkeskommunene inkluderes/konsulteres i NVEs prosess med å revidere utredningskrav i vindkraftsaker.

I rapporten «konsesjonsprosessen for vindkraft på land» fremmer NVE et forslag til endringer i veilederen om planlegging og bygging av vindkraftverk. Arbeidet med veilederen beskrives som et internt prosjekt i NVE, men bør involvere eksterne samarbeidspartnere som Miljødirektoratet, KS, Norwea og OED. NVE foreslår å utdype en rekke punkter i dagens veileder, og samtidig koordinere arbeidet opp mot revisjon av maler for utredningsprogram og konsesjonsvilkår.

Flere intervjuobjekter uttaler at de ønsker at fylkeskommunen inkluderes i prosessen med å utarbeide en veileder for konsesjonsprosessen ved å gi innspill til hvordan veileder bør forbedres. Detaljplaner er ifølge et intervjuobjekt også noe fylkeskommunene ønsker å gi innspill til. Årsaken er at planene, slik de ser ut i dag, er vanskelige å forholde seg til for fylkeskommunenes administrasjon, da de er svært omfattende. Planene er krevende å behandle blant annet fordi de åpner for betydelig slingringsmonn for utbygger på blant annet plassering av veier i forbindelse med vindparker. Med så store slingringsmonn er det vanskelig for fylkeskommunen å få oversikt over hva de sier ja eller nei til. Flere intervjuobjekt uttaler at spørsmål i detaljplanleggingsfasen ofte er en kime til konflikt. NVE foreslår videre å revidere mal for utredningsprogram for vindkraftkonsesjoner og tilhørende standardkrav og saksspesifikke krav, og flere intervjuobjekter mener det er ønskelig at fylkeskommunen deltar i denne prosessen.

Etterundersøkelser av vindprosjekters konsekvenser og oppdatering av tilhørende kunnskapsgrunnlag

Oppsummering av innspill og vurderinger fra intervjuobjektene:

- **Forslag:** Fylkeskommunen bidrar med innspill til krav og hvilke aspekter som bør kartlegges ved gjennomføring av etterundersøkelse av eksisterende vindkraftverk.
- **Forslag:** Fylkeskommunen inkluderes i prosessen med å skaffe til veie et oppdatert kunnskapsgrunnlag om virkninger av vindkraftverk.

NVE kommer med et forslag om å innhente ytterligere erfaringer fra et større antall eksisterende vindkraftverk. Forslaget omhandler å følge opp eksisterende vindkraftverk, i tillegg til en liste med ytterligere tiltak for å samle inn erfaringer. NVE legger også fram forslag om et krav til etterundersøkelser knyttet til virkninger for miljø og samfunn for alle nye prosjekter. Målet med arbeidet er å få et forbedret kunnskapsgrunnlag, og en økt tillit til konsesjonsprosessen. Et intervjuobjekt spiller inn at et generelt problem i Norge er at det er lite etterundersøkelser av konsekvensene av vindprosjekter, særlig sammenliknet med blant annet resten av Skandinavia og England. Det er kommet innspill om at krav om etterundersøkelser må bli en integrert del av konsekvensutredninger og at krav til gjennomføring må være på høyde med internasjonal praksis. I noen tilfeller har fylkeskommunene erfart at terrenginngrep har blitt mye større enn det som var planlagt i vindkraftutbygginger. Videre har erfaringer også vist at støy har blitt mye verre enn hva modellene har predikert. I korrespondanse med NVE beskriver de at deres utgangspunkt er at erfaringer fra eksisterende vindkraftverk bør innhentes gjennom forskningsprogram/etterundersøkelser. Det finnes ikke et eget budsjett/prosjekt for innhenting av erfaringer, og NVE har derfor gitt innspill til forskningsmiljøer og andre om kunnskapsbehovet. Dersom

fylkeskommunene har gjort relevante undersøkelser eller har informasjon om slike undersøkelser, kan dette være aktuelle bidrag, men vi vil påpeke at fagetatene som Miljødirektoratet og Riksantikvaren har god oversikt over de aktuelle temaene.

NVE fremmer videre et forslag om å utforme et oppdatert felles kunnskapsgrunnlag om virkninger av vindkraftverk. Forslaget går på å oppdatere de 21 temarapportene som ble lagt fram som en del av Nasjonal ramme. Videre skal det etableres et system for samarbeid om oppdatering av rapportene. Det kan f.eks. etableres en fag-/ ressursgruppe for hvert tema, med medlemmer fra de relevante etatene. Disse gruppene kan møtes årlig, eller ev. ved behov, og ha et felles ansvar for å innhente og vurdere ny kunnskap på fagfeltet. Flere intervjuobjekt uttaler at de ønsker å ha en aktiv rolle i å utarbeide et oppdatert kunnskapsgrunnlag om erfaringer/virkninger av vindkraftverk. Flere uttaler at man burde involvere fylkeskommunene til å utarbeide maler og prinsipper for slike etterutredninger siden fylkeskommunene har god oversikt over ettervirkninger av et større antall utbygginger. I tillegg burde fylkeskommunene få mulighet til å kommentere på eventuelle forbedringsmuligheter knyttet til NVE sine undersøkelser for å øke forankringen.

Myndighetsoverføring

Oppsummering av innspill og vurderinger fra intervjuobjektene:

- **Forslag:** Konesjonsmyndigheten overføres til fylkeskommunene, mens fagmiljøer og utredningskompetanse beholdes sentralt.
- **Forslag:** Konesjonsmyndigheten overføres til fylkeskommunen og kompetanse overføres til fylkeskommunen eller deles mellom fylkeskommunene.
- Det er ulike meninger blant intervjuobjektene knyttet til om man burde overføre konesjonsmyndigheten fra NVE til fylkeskommunene.
- Alle intervjuobjektene er enige i at slik situasjonen er i dag behøves både ekstra ressurser og en kompetanseheving dersom fylkeskommunen skal ta over konesjonsmyndigheten.

Det er delte meninger blant intervjuobjektene når det kommer til overføring av konesjonsmyndigheten. Noen ønsker større myndighet og en utvidelse av fylkeskommunens oppgaver, mens andre ser argumenter for at myndigheten burde forbli hos NVE. Et spørsmål som løftes frem er om NVE som sektormyndighet er den rette til å sitte på konesjonsmyndigheten alene. Det argumenteres med at konesjonsmyndigheten innebærer så mange brede og sektorovergrepene vurderinger at myndigheten burde ligge hos en aktør med demokratisk grunnlag og et bredere perspektiv. Et intervjuobjekt henviser til Hagen-utvalgets utredning og fremhever utvalgets konklusjon om at «*fremskaffelse av et omforent faktagrunnlag for fylket og avveining mellom samfunnsinteresser er avgjørende*», og at fylkeskommunen er godt rustet til å gjennomføre denne oppgaven. Flere intervjuobjekter erkjenner at vi fortsatt trenger et nivå av statlig styring for å blant annet styre nivå på overordnet kraftproduksjonen i Norge, men at dette kan sikres ved å fastsette overordnede mål eller føringer som fylkeskommunene må følge. Et argument for at NVE skal beholde konesjonsmyndigheten er at det burde være avstand mellom de som tar beslutningen og befolkningen i de berørte områdene. Årsaken er at vindkraftsaker ofte kan være komplekse og veldig betente og at det kan være utfordrende for lokal- eller regionalpolitikere å sitte med dette ansvaret.

Alle intervjuobjektene er enige om at slik situasjonen er i dag behøves både ekstra ressurser og kompetanseheving dersom fylkeskommunen skal ta over konesjonsmyndigheten. Uten tilførsel av ressurser og kompetanse er ikke fylkeskommunen rustet til å ta over dette ansvaret, spesielt med tanke på manglende teknisk kompetanse og innsikt i kraftsystemet. Flere intervjuobjekter uttaler at de erkjenner verdien som ligger i NVEs godt etablerte kompetansemiljø, og at denne kompetansen ikke uten videre kan gjenskapes i hver enkelt fylkeskommune. Det vises likevel til et eksempel fra akvakultur og oppdrett hvor både konesjonsmyndighet og utredningsressurser ble overført fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunene. På dette området sitter nå utredningsressursene ute i hvert fylke, samtidig som man har en 50 prosent fellesressurs, felles datasystem, felles maler, og mye kommunikasjon og samarbeid over nett. Dersom man bestemmer seg for å overføre konesjonsmyndigheten, kan det være fornuftig å samle inn og benytte seg av erfaringer fra denne prosessen.

Et alternativ ved myndighetsoverføring er at beslutningsmyndigheten overføres til fylkeskommunen, men at det faglige miljøet og mye av det administrative arbeidet forblir hos NVE. Slik oppnår man vedtak som er mer regionalt forankret, men uten å bryte opp i NVEs fagmiljø. Fylkeskommunen har erfaring med denne typen ordning fra fylkesveier, hvor fagstaben har ligget hos Statens Vegvesen, men beslutningsmyndigheten ligger hos fylkeskommunen. Et intervjuobjekt foreslår også en overføring av vedtaksmyndigheten til fylkeskommunen, men at NVE gis en særskilt ankerrett på beslutninger opp til OED. Et annet intervjuobjekt foreslår at dersom konesjonsmyndigheten ikke overføres til fylkeskommunen burde det i alle fall komme klarere retningslinjer for involvering og vektlegging av kommunale planer. De kommunale planene kan da sikre fylkeskommunens innflytelse i prosessen, selv om NVE beholder konesjonsmyndigheten.

Del 2: Anbefalinger vedrørende videre arbeid med å konkretisere fylkeskommunens involvering i konsesjonsprosessene for vindkraft

Vi vil avslutningsvis gi noen overordnede vurderinger og anbefalinger vedrørende det videre arbeidet med å konkretisere fylkeskommunens rolle og ansvar i konsesjonsprosessene for vindkraft. Vi har gjort oss noen generelle observasjoner.

Regionvis konsesjonsbehandling

Vi har avdekket stor oppslutning om ideen om regionvis konsesjonsbehandling. Flere ser fordeler ved at tiltak og vindkraftsaker sees i sammenheng og behandles samlet fordi det gir muligheter for å veie hensyn mot hverandre og finne kompromisser i et regionalt perspektiv. Mulighet for å nedlegge veto om tidlig avslag sammen med berørte kommuner og lengre høringsfrister trekkes også frem av flere som positivt. Samtidig blir det pekt på at regionvis behandling kan ha noen ulemper, blant annet at det kan ligge forventninger om at noen prosjekter vil få konsesjon basert på en relativ vurdering i forhold til andre prosjekter. I NVEs sitt forslag gis fylkeskommunene en rolle som en viktig høringsinstans, som bidragsyter til å utforme lokale og regionale prosesser for involvering av interessenter og potensiell vetorett om tidlig avslag sammen med berørte kommuner. Videre nevnes muligheten for at en regional planprosess kan gå i parallell med den regionvise behandlingen, men uten at det er gjort klart rede for i hvilken grad slike regionale planer skal vektlegges i den endelige vurderingen. Innspillene har avdekket et ønske om en mer betydningsfull rolle i konsesjonsprosessene for fylkeskommune enn det NVE indikerer med sine forslag.

Rollen til regionale planer

Et sentralt spørsmål er hvilken rolle regionale planer skal ha i konsesjonsprosessen. Synspunktene dreier seg i særlig grad om hvilken innflytelse planene skal ha i forhold til hvilke prosjekter som skal vurderes, på hvilket tidspunkt planene bør utarbeides og hva planene skal inneholde. Det påpekes også at regionale planprosesser ofte er tidkrevende og at det må gis nok tid slik at en får tilstrekkelig kvalitet inn i prosessene. Et viktig skille går mellom forslaget om at planene skal utformes før den regionvise behandlingen starter og forslaget om at den regionale planprosessen skal igangsettes på de meldingene som NVE mottar i initiativfasen.

Fylkeskommunene er i 2020 inne i en prosess der det skal bestemmes hvilke plandokumenter som skal utarbeides i kommende periode. OEDs beslutning knyttet til den videre konsesjonsprosessen for vindkraft på land, og hvilken rolle regionale planer er tiltenkt å ha i denne, vil trolig være viktig for hva som besluttes mht. om det skal utarbeides regionale planer for vindkraft på land for flere fylkeskommuner.

Fylkeskommunens rolle i å initiere konsesjonsprosessen

Det har også kommet fram ulike synspunkter på fylkeskommunens rolle i initiativfasen. Noen mener at en regional konsesjonsprosess skal initieres av fylkeskommunen, for eksempel i form av at en regional planprosess avdekker et ønske eller potensial for vindkraftutbygging, mens andre mener at det er tilstrekkelig at NVE konsulterer fylkeskommunen før en regionvis prosess igangsettes.

Fylkeskommunens involvering med NVE som konsesjonsmyndighet

Ønske om sterkere involvering kommer også til uttrykk ved at fylkeskommunen bør trekkes mer med i ulike organer og prosesser. Flere har kommentert NVEs forslag om at det skal opprettes en intern arbeidsgruppe for hvert fylke som skal følge hele konsesjonsprosessen. Synspunktet er at fylkeskommunene bør ha en representant i en utvidet versjon av en slik arbeidsgruppe. Hvis ikke det lar seg gjøre, har det blitt foreslått at fylkeskommunene bør være representert i samrådsgruppene. Det har også kommet forslag om at fylkeskommunen deltar i NVEs prosess med å utarbeide veileder for hele konsesjonsprosessen og revisjon av utredningskrav.

Myndighetsoverføring

I spørsmålet om myndighetsoverføring er meningene delte. Noen tar til orde for overføring, mens andre er noe mer forbeholdne. Forslagene om en eventuell myndighetsoverføring kan i henhold til forslagsstillerne følge ulike modeller. Modellen med de mest omfattende endringene vil medføre at både myndighet og kompetanse overføres til fylkeskommunene fra NVE, mens det noe mindre omfattende forslaget innebærer at utredningsmiljø og kompetanse beholdes internt i NVE.

THEMAs vurderinger

Vi har innenfor rammen av dette prosjektet ikke hatt mulighet til en fullstendig evaluering av de ulike forslagene. Våre synspunkter og anbefalinger må betraktes å være skjønnsmessige basert på generelle kriterier som styrket lokal forankring, effektivitet i konsesjonsprosessen herunder tilgangen på relevant informasjon og kravet om helhetlig avveining av ulike hensyn. Et viktig rammeverk for vurdering av disse innspillene er NOU 2000:22 om fordeling av oppgaver mellom staten og folkevalgte nivåer, der følgende prinsipper fremgikk:

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

De innspillene og forslagene vi har mottatt knyttet til økt involvering av fylkeskommunene i konsesjonsprosessen for vindkraft på land er gjennomgående begrunnet med et ønske om en bedre regional og lokal forankring. Det bør derfor legges vekt på endringer i organisering og rollefordeling som bidrar til styrket lokal og regional forankring uten at det går utover ressursbruk og kvalitet i konsesjonsprosessen. En kan også tenke seg en trinnvis endring etter en plan som gradvis styrker fylkeskommunes rolle og ansvar. Det gir fylkeskommunene tid til å bygge opp kompetanse og rutiner som sikrer gode prosesser.

Vi anbefaler at en i det videre arbeidet med å konkretisere fylkeskommunenes rolle og ansvar i konsesjonsprosessen starter med det mest radikale spørsmålet som etter vår oppfatning er myndighetsoverføring. Hvem som sitter på beslutningsmyndigheten har sterk innflytelse på hva som bør endres på de øvrige områdene. Selv om vi ser gode argumenter for å overføre konsesjonsmyndighet til fylkeskommunene, mener vi likevel at det er mest hensiktsmessig at denne forblir hos NVE. NVE sitter på ressursene og kompetansen og vi frykter at en myndighetsoverføring vil redusere effektiviteten og kvaliteten i konsesjonsprosessen.

Dersom konsesjonsmyndigheten fortsatt skal bli liggende hos NVE, er det viktig at fylkeskommunens involvering styrkes når forslagene som NVE har fremmet skal konkretiseres videre. Det er viktig som flere har påpekt at en styrking av fylkeskommunenes involvering må være reell, noe som betyr at de må få en mer omfattende rolle enn å være en høringsinstans og konsultasjonspartner. De har kommet flere gode innspill til en styrking av fylkeskommunenes rolle gjennom de ulike fasene. Et viktig punkt som bør vurderes nærmere er rollen til de regionale planene og forslag til hvordan disse kan få en mer sentral rolle i konsesjonsprosessen. Vi tror at en styrking av planarbeidets innflytelse på konsesjonsprosessen er det grepet som sterkest vil bidra til å styrke den lokale og regionale forankringen. Det vil både stille større krav til fylkeskommunens bidrag i konsesjonsprosessen og gjøre at de lokale hensynene blir bedre ivaretatt. Det er grunn til å tro at en god prosess rundt planarbeidet vil bidra til å redusere konfliktnivå og alt i alt effektivisere konsesjonsprosessen, selv om planarbeidet i seg selv kan være tidkrevende.

Det har kommet flere forslag til hvordan de regionale planene kan gis en sterkere rolle; for eksempel kan en regional planprosess gå forut for og legges til grunn for vurderinger i en regionvis behandling av vindkraftsaker. Alternativt kan utarbeidelse av regionale planer foregå parallelt med den regionvise behandlingen, men det er da viktig å sikre at slike regionale planer tillegges betydelig vekt i NVEs endelige vurderinger av søknadene. I tilfeller der NVEs beslutning strider mot anbefalinger i regionale planer, vil det være viktig at det tydelig fremkommer på hvilket grunnlag dette har skjedd.

I tillegg til forslag knyttet til å styrke regionale planers rolle, vil vi peke på de ulike foreslåtte tiltakene med sikte på å styrke samarbeidet og dialogen mellom NVE og fylkeskommunene. For eksempel vil økt representasjon gjennom deltagelse i en utvidet versjon av den foreslåtte, regionvise arbeidsgruppen kunne bidra til bedre løpende dialog. Forslaget om at kommune og fylkeskommune gis mulighet til vetorett om tidlig avslag for prosjekter som begge instanser vurderer som lite egnet er også godt. En slik ordning gir en mulighet til å unngå tidkrevende prosesser med et høyt konfliktnivå og samtidig gi lokale og regionale folkevalgte organer større innflytelse tidlig i prosessen. Ved at fylkeskommunen involveres i arbeidet med å utvikle veileder for konsesjonsbehandlingen, mal for utredninger og i arbeidet med å kartlegge virkninger av eksisterende vindkraftverk kan det sikres at det regionale perspektivet og erfaringene blir representert og hensyntatt.

Vedlegg

A) Regionvis behandling av saker

3.7.21 REGIONVIS BEHANDLING AV SAKER	
Beskrivelse:	Tiltaket innebærer at det etableres et system for prioritering mellom fylker/regioner når det gjelder behandling av meldinger for nye vindkraftverk. Alle saker i et fylke/en region behandles samlet, både på meldings- og søknadsnivå. Det settes lange høringsfrister, slik at prosjektene kan vurderes samlet på en grundig måte. En mer detaljert gjennomgang av en mulig prosess, inkludert tidsplan, presenteres i vedlegg I.
Begrunnelse:	Ønsket om sterkere styring av lokalisering av vindkraftprosjekter var et viktig grunnlag for oppdraget om å lage en nasjonal ramme for vindkraft. Når vindkraft på land er lønnsomt uten subsidier, fungerer ikke lenger støtteordninger som styringsverktøy for utbyggingsvolum. Volum og tempo må dermed styres gjennom konsesjonsprosessen. En regionvis behandling vil sikre god overordnet styring av volum og tempo, blant annet gjennom at mange saker ses i sammenheng, samtidig som prosessen har lokal og regional forankring.
Gjennomføring:	Innføring av dette tiltaket bør ikke kreve lovendringer. Det vil imidlertid være behov for et solid forarbeid. Systemet bør utarbeides i dialog med KS, regionale myndigheter og relevante statlige organ (for eksempel Miljødirektoratet og Statnett).
Konsekvenser:	<p>Mulige fordeler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Økt lokal og regional forankring, gjennom at fylkene får en tydeligere rolle. Dette er i tråd med regionreformen, der det står at fylkene skal konsulteres i vindkraftsaker og det skal legges vekt på regional planlegging. • NVE kan vurdere saker i sammenheng, med tanke på både kraftsystemet og sumvirkninger/samlet belastning • Lokale og regionale myndigheter og statlige organ kan også vurdere saker i sammenheng. • Samlet regional behandling kan sikre bedre utredninger av sumvirkninger • Økt tillit til konsesjonsprosessen, blant annet ved at andre enn NVE får tydeligere roller. • Offentligheten kan få bedre samlet oversikt over hvilke saker som pågår. <p>Mulige ulemper:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det kan bli vanskeligere å planlegge vindkraftverk i andre deler av landet enn der det lyses ut frister. Dette kan imidlertid delvis løses ved å innføre unntaksbestemmelser. • Det vil kreve en del ressurser for NVE å innføre et nytt system.

	<ul style="list-style-type: none">• Det er krevende å koordinere mange vindkraftaktører og nettselskaper.
NVEs vurdering:	NVE har gode erfaringer fra tidligere samlede behandlinger av vindkraftsaker, blant annet fra Fosen, Snillfjord, Gulen, Bjerkreim og Hedmark. NVE mener at dette tiltaket potensielt kan bidra til å løse noen av de viktigste identifiserte utfordringene ved konsesjonsprosessen for vindkraft. Dette gjelder blant annet temaene lokal og regional forankring og sterkere styring av lokalisering og produksjonsvolum. Tiltaket vil imidlertid innebære relativt store endringer av konsesjonsprosessen, og store endringer har ofte større konsekvenser enn det som antas tidlig i prosessen. NVE anbefaler at tiltaket vurderes grundig, og vil også understreke at det finnes flere muligheter for endringer av det foreslåtte tiltaket.

B) Vedlegg med beskrivelse av mulig opplegg for regionvis behandling av vindkraftsaker

Vedlegg: Mulig opplegg for regionvis behandling av vindkraftsaker

0-fase, før melding sendes inn:

1. NVE vurderer hvilke fylker som skal prioriteres ut fra føringer fra politiske myndigheter
 - a. Eventuelt i dialog med Miljødirektoratet
2. NVE lyser ut en frist for innsending av meldinger i et fylke
 - a. Denne fristen bør være inntil 6 mnd. fra utlysningstidspunktet
3. Det opprettes en arbeidsgruppe i NVE for behandling av saker i dette fylket. Gruppen opprettholdes gjennom hele konsesjonsprosessen.
4. Det inviteres til møter med fylkeskommunen, Fylkesmannen og kommunene, der det avklares tiltak for god dialog gjennom hele konsesjonsprosessen.

Meldingsfase, etter at fristen for innsending av melding har gått ut:

1. Meldingene sendes ut på en samlet høring. Kommunene er den viktigste høringsparten.
 - a. Høringsperioden bør være inntil 6 mnd. slik at det blir mulig å vurdere prosjektene i sammenheng. Minst fire måneder.
 - b. I høringen bør vi spørre etter både utredningskrav og om noen prosjekter bør få tidlig avslag eller prioriteres.
2. NVE holder offentlige møter og møter med administrasjon/politikere i alle berørte kommuner
 - a. Fylkeskommunen og Fylkesmannen skal inviteres
 - b. Etter høringsperiodens utløp konsulterer NVE fylkeskommunen/Fylkesmannen (Sametinget/NRL der det er relevant), med mål om å komme fram til hvilke prosjekter som bør prioriteres for videre behandling. Det kan eventuelt også gis tidlig avslag til prosjekter, når hjemmel foreligger. Mulig «veto»: Hvis både kommunen og fylkeskommunen mener prosjektet bør gis tidlig avslag, gjøres dette. Dette må imidlertid være avhengig av kriterier i lovhjemmelen.
3. Det utarbeides utredningsprogrammer for de prosjektene som prioriteres. Dette kan gi mulighet for samarbeid om utredninger av for eksempel samlet belastning for naturmangfold.
 - a. Basert på ny mal for utredningsprogram som lages i dialog med andre sektormyndigheter, og som inneholder detaljeringer basert på lokale forhold
4. Det settes en frist for innsending av søknad
 - a. Denne fristen bør være på minst ett år. Det må legges til rette for at det kan gjennomføres feltarbeid i relevante sesonger.
5. På grunnlag av høringsuttalelsene bør det opprettes dialog med relevante lokale/regionale interesseorganisasjoner.

Søknadsfase:

1. Søknadene med KU kvalitetssikres av NVE. Andre fagmyndigheter trekkes inn ved behov.
2. Søknadene sendes ut på en samlet høring når det er sikret at de er av god nok kvalitet.
 - a. Høringsperioden bør være lang, for eksempel fem-seks måneder.
 - b. En lang høringsperiode gir fylkeskommunen mulighet til en regional planlegging basert på konkrete prosjekter, jf. fylkesdelplanen i Nordland. Dette kan eventuelt også gjennomføres i meldingsfasen, hvis det legges til rette for en utvidet høringsperiode.
 - c. Vi spør etter argumenter for og mot konsesjon, aktuelle avbotende tiltak og andre konsesjonsvilkår.

3. NVE holder offentlige møter og møter med administrasjon/politikere i alle berørte kommuner
 - a. Fylkeskommunen og Fylkesmannen inviteres
4. NVE holder møter med relevante nasjonale fagmyndigheter
5. Etter høringsfristen vurderer NVE i dialog med fylkeskommunen og Fylkesmannen om det er behov for tilleggsutredninger.
6. NVE konsulterer fylkeskommunen/Fylkesmannen (Sametinget og NRL der det er relevant) om hvilke prosjekter som eventuelt bør gis konsesjon og på hvilke vilkår dette skal skje. Det legges mye vekt på kommunenes uttalelser.
7. NVE fatter vedtak i sakene.

Mulige unntak fra denne prosessen:

1. Små vindkraftverk: Vindkraftverk under 10 MW (ev. med et tilleggskriterium om at det skal være nær eksisterende infrastruktur) kan behandles uavhengig av den fylkes-/regionvise prosessen
2. Det kan også være mulig med et unntak for saker der vertskommunen anmoder NVE om å behandle saken.
3. Reetableringer
4. Endringer av konsesjonsgitte vindkraftverk, for eksempel utvidelser
5. Særlige tilfeller som at for eksempel Statnett anmoder NVE om å prioritere saker på grunn av økt lastutvikling

Mulig tidsplan (for første fylke(r) der det legges opp til regionvis behandling):

1.6.2020: Brev om frist 31.12.2020 for innsending av melding.

Januar – mai 2021: Høring.

Juni-september 2021: Konsultasjon med fylkeskommunen + andre møter

November 2021: Utsending av utredningsprogram. Frist for innsending av søknad: 31.12.2022.

Januar – mai 2023: Høring

Juni-desember 2023: Konsultasjon med fylkeskommunen + andre møter

Første halvår 2024: Vedtak

August 2024 – juni 2025: Klagebehandling

2026: Behandling av detaljplan/MTA

2027: Bygging og idriftsettelse (eventuelt året etter dersom komplisert prosjekt)

C) Forslag om å avtale prosess med lokale og regionale myndigheter

3.7.22 AVTALE PROSESS MED LOKALE OG REGIONALE MYNDIGHETER, MED REGIONVIS BEHANDLING SOM ETT AV ALTERNATIVENE	
Beskrivelse:	<p>Vi har anbefalt å vurdere tiltaket «regionvis behandling av saker». Her presenteres en mer fleksibel variant av det tiltaket, der vi først avtaler med lokale og regionale myndigheter hvordan prosessen bør foregå.</p> <p>I denne varianten begynner alle vindkraftsaker med at NVE har et møte med kommunen(e), og eventuelt også fylkeskommunen. Dette kan skje når meldingen er kommet inn til NVE, men kan også skje før, dersom det er hensiktsmessig i den enkelte saken. I sistnevnte tilfelle oppfordres kommunene til å ta kontakt med NVE når de blir oppmerksomme på planleggingen av et vindkraftverk i sin kommune. I et slikt møte kan vi diskutere hva som kan være den beste prosessen videre, for eksempel:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regionvis behandling, slik vi har foreslått. 2. Samlet behandling av flere saker i en kommune (for eksempel med frist for innsending av melding) 3. «Vanlig» behandling av saken <p>I møtet kan det avtales når høringen(e) skal være, hvem som bør få høringsbrev, hvor folkemøte(r) bør holdes osv.</p>
Begrunnelse:	<p>Gjennom dette tiltaket kan vi sikre god lokal forankring fra starten av behandlingen av en sak, ved at kommunen får være med på å styre prosessen fra start. Tiltaket kan gi fordeler knyttet til samlet behandling, men blir mer fleksibelt enn å bare ha regionvis behandling av saker.</p>
Gjennomføring:	<p>Innføring av dette tiltaket vil i hovedsak innebære ett eller flere ekstra møter i starten av prosessen, pluss utarbeiding og formidling av muligheter for hvordan prosessen kan foregå. En beskrivelse av dette, inkludert rutiner, rollefordeling og muligheter, bør inngå som en del av det foreslåtte tiltaket om å utarbeide en veileder for hele konsesjonsprosessen.</p>
Konsekvenser:	<p>Mulige fordeler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Økt lokal og regional forankring, gjennom at kommunene og fylkene blir involvert helt fra start, og får mulighet til å påvirke prosessene og vurdere saker i sammenheng. • NVE kan vurdere saker i sammenheng der det er relevant, med tanke på både kraftsystemet og sumvirkninger/samlet belastning. • Lokale og regionale myndigheter og andre statlige organ kan også vurdere saker i sammenheng. • Samlet regional behandling kan sikre bedre utredninger av sumvirkninger. • NVE får god kjennskap til saken før den er sendt på høring, ved at vi møter kommunen i forkant.

	<p>Mulige ulemper:</p> <ul style="list-style-type: none">• Det vil kreve ekstra ressurser å ha en innledende prosess med lokale og regionale myndigheter, både fra NVE og regionale myndigheters side.• Det gir ikke noe styringsverktøy for samlet utbyggingsvolum og –tempo.
<p>NVEs vurdering:</p>	<p>NVE mener at tiltaket med regionvis behandling av vindkraftsaker potensielt kan bidra til å løse noen av de viktigste identifiserte utfordringene ved konsesjonsprosessen for vindkraft. Dette gjelder blant annet temaene lokal og regional forankring og sterkere styring av lokalisering og produksjonsvolum. En utfordring med tiltaket er imidlertid at prosessen kan bli lite fleksibel, og at det blir vanskelig å prioritere regioner og saker.</p> <p>Tiltaket som er anbefalt i denne tabellen løser disse utfordringene, samtidig som de fleste fordelene ved den regionvise behandlingen beholdes ved at dette er ett av alternativene for prosess som formidles til kommune/fylkeskommune. Prosessen kan imidlertid være mindre egnet som et styringsverktøy av volum og lokalisering enn å innføre regionvis behandling i alle saker. NVE anbefaler derfor at tiltaket vurderes opp mot tiltaket med regionvis behandling.</p>