



Olje- og energidepartementet
Kommunal- og distriktsdepartementet

Deres ref: 23/2502

Vår ref: 139146-4416

Oslo, 30. januar 2024

HØRING – ENDRINGER I ENERGILOVEN OG PLAN- OG BYGNINGSLOVEN – SOLKRAFT

1 Innledning

Det vises til høringsbrev 19. desember 2023 fra tidligere Olje- og energidepartementet, nå Energidepartementet, og Kommunal- og distriktsdepartementet, med forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven om prosessen for etablering av bakkemonterte solkraftanlegg. På vegne av Naturressurskommunene inngis nedenstående høringsvar.

Naturressurskommunene er en nasjonal paraplyorganisasjon for sammenslutninger av kommuner som forvalter verdifulle naturressurser. Naturressurskommunene består av organisasjonene Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar («LVK», 161 kommuner), Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS, 98 kommuner), Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner (LNVK, 38 kommuner), Industrikommunene (28 kommuner), Nettverk for petroleuskommuner («NPK», 8 kommuner) og Kommunekraft AS (126 kommuner). Samlet sett representerer Naturressurskommunene rundt 220 kommuner, som i all hovedsak er distriktskommuner.

Organisasjonens formål er å styrke det lokale selvstyret og lokal råderett i saker der lokalsamfunnets naturressurser tas i bruk og gir grunnlag for verdiskaping utenfor kommunene. Naturressurskommunene arbeider for å sikre vertskommunene en rettmessig andel av slik naturressursbasert verdiskaping, forsvare kommunens planmyndighet og øke respekten for lokaldemokratiets evne til å balansere bruk og vern av naturen.

Naturressurskommunene har registrert at en samlet Energikommisjon i NOU 2023:3 understreker viktigheten av at det bygges mer fornybar energi i Norge, og at utbygging av solkraft vil spille en sentral rolle i dette. Naturressurskommunene har videre merket seg at en samlet Energikommisjon poengterer viktigheten av at berørte kommuner har en reell innflytelse i beslutningsprosessene og mottar en rettferdig andel av den verdiskaping deres naturressurser gir grunnlag for. Dette gir essensiell lokal forankring av og legitimitet til slike avgjørelser.

Endringsforslaget bygger på lovendringen som i 2023 ble innført for prosessene knyttet til utbygging av vindkraftanlegg på land, jf. Prop. 111 L (2022-2023).¹ Essensen i det foreliggende endringsforslaget er innføring av tilsvarende krav om kommunal områderegulering før det gis konsesjon til utbygging av

¹ Lovendring 16. juni 2023 nr.73 (i kraft 1. juli 2023).

solkraftanlegg etter energiloven. Endringene skal gi mer forutsigbare rammer for solkraftutbygginger, og bidra til større legitimitet til utbygginger ved at kommunens rolle i beslutningsprosessen blir styrket.

Naturressurskommunene merker seg at det overordnede formålet med de foreslåtte lovendringer er å styrke kommunenes rolle ved planlegging og utbygging av solkraftanlegg, tilsvarende som for endringene som i 2023 ble gjort for landbasert vindkraft, jf. henholdsvis høringsbrevet punkt 2.3 og Prop. 111 L (2022-2023) punkt 2.2. Samlet skal endringene bidra til økt utbygging, mindre konflikt, større lokal forankring og en styrket prosess der vertskommunenes syn på solkraftutbygging med tilhørende arealbruk får større betydning.

Naturressurskommunene var uenig i endringen som fra 2009 ble vedtatt i plan- og bygningsloven, som innebar at utbygging av større energianlegg, som solkraftanlegg og vindkraftanlegg på land, ble unntatt fra kommunenes plan- og bygningsmyndighet. Naturressurskommunene støttet lovendringen 16. juni 2023 nr. 73, og tilbakeføringen av landbaserte vindkraftanlegg under plan- og bygningslovens krav til arealplan. Naturressurskommunenes syn er at det bør være en målsetning å ha like regler på tvers av teknologier, og Naturressurskommunene ser på dette punkt ingen grunner som tilsier andre regler for solkraft. Naturressurskommunene er tilfreds med Stortingets anmodningsvedtak fra 9. juni 2023, og støtter i det vesentlige det foreliggende forslag til endringer i regelverket for solkraftanlegg.

I det videre er høringssvaret strukturert slik at det først gis generelle bemerkninger til høringsforslaget i punkt 2, før de enkelte forslag kommenteres i punkt 3. I punkt 4 gis noen avsluttende kommentarer.

2 Generelle bemerkninger til høringsforslaget

Høringsbrevet bygger på Stortingets anmodningsvedtak fra 9. juni 2023:

«Stortinget ber regjeringen fremme et forslag til hvordan bakkemonterte solenergianlegg kan inkluderes i plan- og bygningsloven, senest innen utgangen av 2023.»

Departementet foreslår at endringene i energiloven § 2-2 og plan- og bygningsloven §§ 3-7, 6-4, 12-1 og 12-2 som ble innført for vindkraftanlegg på land 1. juli 2023, innføres også for solkraftanlegg. Videre foreslår departementet en begrensning i adgangen til å oppheve og endre *reguleringsplaner* etter pbl. § 12-18 for både solkraft- og vindkraftanlegg. For vindkraftanlegg er dette en ytterligere begrensning av endringsadgangen etter gjeldende regelverk, som p.t. kun begrenser adgangen til å foreta endringer i vedtatte områdereguleringer. I tillegg er det foreslått en ny overgangsbestemmelse i pbl. § 34-2 tolvte ledd, om at kravet om områderegulering ikke gjelder for mindre konsesjonspliktige endringer innenfor eksisterende sol- og vindkraftanlegg bygget ut i medhold av konsesjon gitt før reguleringskravet ble innført. Unntaket gjelder kun med mindre kommunen finner at områderegulering likevel bør utføres.

Høringsbrevet inneholder følgende sammenfatning av endringsforslaget i punkt 3.1, sideskiftet 13-14:

«Forslagene som presenteres i høringsnotatet er i all hovedsak de samme som ble vedtatt for vindkraft på land. Dette innebærer at det foreslås å innføre krav om arealavklaring for solkraftanlegg etter plan- og bygningsloven i form av en områderegulering. Kommunen skal gis rett til å kreve at utbygger utarbeider forslag til områderegulering. Konsesjon etter energiloven skal ikke gis før kommunen ved områderegulering har vedtatt de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for solkraftkraftanlegget. Dispensasjonsadgangen som gjelder for solkraftprosjekter i dag, innskrenkes. Det kan likevel unntaksvis dispenseres fra kravet om områderegulering der overordnede arealmessige

forutsetninger er fastsatt på samme detaljeringsnivå som i områderegulering, for eksempel i kommune(del)plan. Konesjonsbehandling av solkraftanlegg etter energiloven videreføres som en helhetlig samfunnsøkonomisk avveining av alle fordeler og ulemper ved prosjektet. Det innføres en begrensning i adgangen til å oppheve og endre reguleringsplan for både solkraft- og vindkraftanlegg. For vindkraftanlegg er dette en endring fra gjeldende lov som er begrenset til områderegulering. Særregelen om å kunne gi endelig konsesjon etter energiloven virkning som statlig arealplan oppheves.»

Forslaget bygger på Prop. 111 L (2022-2023), og i høringsbrevet er merknadene til de enkelte forslag i stor grad henvisninger til utdypende merknader i forslaget om tilsvarende endringer i regelverket for landbasert vindkraft. I høringsbrevet punkt 3.1 på side 13 er det i den forlengelse understreket at:

«Alle de prinsipielle spørsmålene som er hørt og drøftet i forarbeidene til lov 16. juni 2023 nr. 73 om innlemmelse av vindkraft i plan- og bygningsloven, er relevante også for konsesjonspliktige solkraftanlegg. Departementet viser til drøftelsene i Prop. 1111 L (2022-2023) for en redegjørelse for disse problemstillingene. I tillegg foreslås en overgangsbestemmelse som også blir gjeldende for vindkraft på land.»

Naturressurskommunene støtter forslagene i høringsbrevet. Når det gjelder overordnede merknader til forslagene, viser Naturressurskommunene til det som er skrevet i LNVKS høringsinnspill knyttet til Prop. 111 L (2022-23) endringer i energiloven og plan- og bygningsloven, og de endringer som på den bakgrunn ble gjort i endringsforslaget knyttet til lovverket rundt vindkraft. LNVKS hørings svar gir en god redegjørelse for det tidligere forslaget betydning for vertskommunene, og hvilke tilpasninger som der var nødvendige. LNVKS innspill ble på sentrale punkter fulgt opp av departementene.

På generelt grunnlag vil Naturressurskommunene understreke viktigheten av at regelverket blir utformet med en nødvendig fleksibilitet i reglene, særlig med hensyn til kommunens reguleringsmyndighet og hvor detaljerte krav kommunen *kan* og *skal* stille i reguleringsplaner. Det vises til LNVKS høringsuttalelse, side 2 siste spalte:

«For det første har vi en mangfoldig kommunesektor med stor avstand mellom kommunenes størrelse, kapasitet og kompetanse. For det andre kan de enkelte vindkraftsøknader romme høyst forskjellige utbyggingsplaner, ikke bare i størrelse, men også med ulike påvirkninger av miljø og samfunn. Selv om det er LNVKS klare syn at de fleste kommuner har etterlyst mer myndighet og ansvar i saker om utbygging av vindkraftverk, vil det også være kommuner som av ulike grunner ønsker en mindre aktiv rolle i arealavklaringssaken. Det kan for eksempel skyldes kapasiteten i [den] kommunale planavdelingen, generelt syn på en eventuell vindkraftutbygging o.l.»

3 Nærmere om de enkelte forslag

3.1 Forslaget om å innføre krav om områderegulering for solkraft

3.1.1 Nærmere om forslaget

Det sentrale forslaget i høringsbrevet er forslaget om å oppheve dagens unntak fra reguleringsplikten for solkraftanlegg, og innføre krav om utarbeidelse av områdereguleringsplan for slike utbygginger. Forslaget innebærer samlet sett en særordning for landbaserte vindkraft- og solkraftanlegg, ved at det stilles krav om en reell planavklaring gjennom områderegulering etter pbl. før konsesjonstildeling.

Konkret er det foreslått en endring i energiloven § 2-2 første ledd tredje punktum:

«Konsesjon til vindkraft- og solkraftanlegg på land etter § 3-1 kan ikke gis før tiltaket er planavklart etter plan- og bygningsloven.»

Videre er det foreslått en endring i pbl. § 12-1 tredje ledd fjerde til sjette punktum:

«Konsesjonspliktige vindkraft- og solkraftanlegg på land etter energiloven skal likevel ha områderegulering. Reguleringen skal fastsette de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget eller solkraftanlegget. Departementet kan gi forskrift om samordningen mellom reguleringsplanprosessen for vindkraft- og solkraftanlegg og konsesjonsbehandlingen etter energiloven.»

Forslaget er i samsvar med lovendringen av 16. juni 2023 nr. 73 med hensyn til konsesjonspliktig, landbasert vindkraftutbygging. I merknadene til bestemmelsen er det vist til at de merknader som ble fremsatt i forbindelse med lovendringen for vindkraftanlegg skal gjelde tilsvarende for solkraftanlegg.

Når det gjelder innholdet i kommunenes planregulering, er det i § 12-1 tredje ledd femte punktum understreket at kommunen skal fastsette «de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk». Hvor inngående regulering kommunen kan og bør sørge for, vil naturligvis kunne variere ut fra hvilken teknologi det er tale om og hvilke virkninger den aktuelle utbyggingen vil kunne få. I merknadene til bestemmelsen er det om solkraftutbygging påpekt at:

«Tredje ledd femte punktum fastslår at områdereguleringen skal være på et overordnet nivå. Områdereguleringen skal sette ytre arealbruksgrenser med arealformålene solkraft og adkomstveg.»

Kommunen kan også fastsette planbestemmelser om andre forhold som kan sies å ligge innenfor de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for spørsmålet om arealbruk og for om framtidig utbygging av solkraft er akseptabelt for kommunen eller ikke. Dette kan gjelde landskapstilpasning, synlighet, begrensninger eller forutsetninger for arealbruken, vegetasjon, ferdsel og sambruk for eksempel med landbruk. For øvrig vises til merknad til femte og sjette punktum i Prop. 111 L (2022-2023). Disse gjelder tilsvarende for solkraftanlegg.»

I Prop. 111 L (2022-2023) punkt 7, side 49, er det inntatt følgende merknader mht. vindkraftutbygging:

«Tredje ledd nytt femte punktum fastslår at områdereguleringen skal være på et overordnet nivå. Områdereguleringen skal sette ytre arealbruksgrenser med arealformålene vindkraft og adkomstveg. Kommunen kan også fastsette planbestemmelser om andre forhold som kan sies å ligge innenfor de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for kommunens beslutning om arealbruk for vindkraftanlegget. Dette kan omfatte synlighet av turbiner fra bestemte kartfestede områder, maksimal høyde, inngrepsfrie områder og andre overordnede krav, når dette er relevant for spørsmålet om hvorvidt framtidig utbygging er akseptabelt for kommunen eller ikke. Detaljene avklares i konsesjon med vilkår etter energiloven. Kommunens bruk av inngrepsfrie områder i områdereguleringen kan sette beskrankninger for vindkraftanleggets utforming.»

Plassering av internveger, turbinpunkter, maksimal installert effekt samlet og pr. turbin, antall og dimensjoner på turbiner og andre detaljer behandles i konsesjon og etterfølgende planer etter energiloven. Forutsetningene som følger av områdereguleringen skal være konkret angitt gjennom plankart og planbestemmelser, slik at det er lett å vurdere om et konsesjonssøkt anlegg er i samsvar med det som er forutsatt i områdereguleringen.»

I merknadene er det dermed forutsatt at områdereguleringen skal sette ytre arealbruksgrenser med arealformålene solkraft og adkomstveg, og at kommunen for øvrig kan fastsette planbestemmelser som ligger innenfor dette og som er relevante for arealbruken og for om kommunen vil akseptere utbyggingen eller ikke. Den mer detaljerte utformingen av vindkraftverket og tilgrensende forhold er imidlertid forutsatt regulert i konsesjonsbehandlingen og i etterfølgende planer etter energiloven.

Videre er det understreket at det kreves en «tilstrekkelig fleksibilitet i systemet for å utvikle et godt vindkraftverk», og at «en for detaljert kommunal regulering kan forlenge beslutningsprosessene og gi overlappende prosesser». Disse merknadene får tilsvarende anvendelse på reglene for solkraftanlegg.

3.1.2 Naturressurskommunenes syn

Naturressurskommunenestøtter forslaget.

Ettersom forslaget bygger videre på lovendringen 16. juni 2023 nr. 73 for vindkraftutbygginger, og et sentralt formål med endringene er å samordne regelverket for prosesser for landbasert vindkraft- og solkraftanlegg, er rommet for endring begrenset. I utgangspunktet vil Naturressurskommunene foretrekke et regelverk som legger opp til likebehandling av solkraft- og vindkraftutbygginger med alle andre utbygginger etter pbl.

Underveis i prosessen med lovendringen for vindkraftutbygginger tok LNVK til orde for fjerning av «*energiloven*» i pbl. § 12-1 tredje ledd. Det ville medføre at samtlige anlegg som har konsesjon etter energiloven ble underlagt normalordningen i pbl., med plikt til å utarbeide reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak. I all hovedsak skjer dette gjennom utarbeidelse av *detaljreguleringsplaner*. Det nærværende forslag innebærer i stedet en videreføring av spesialreguleringen for vindkraftverk, og en tilsvarende regulering av solkraftutbygginger, ved at det stilles særlig krav om *områdereguleringsplan*.

I likhet med LNVK, ser Naturressurskommunene de potensielle fordelene med en enhetlig regulering av vindkraft-, solkraft- og øvrige energiutbygginger. Samtidig erkjenner Naturressurskommunene at konsesjonsvurderingen etter energiloven, og vurderingen av helhetlige, samfunnsøkonomiske vurderinger som ligger i konsesjonssystemet, gjør at utbygging av til dels arealkrevende, inngripende og kontroversielle utbygginger i form av vindkraft- og solkraftanlegg kan stilles seg noe annerledes enn for andre utbygginger der det ikke pågår en parallell forvaltningsprosess med overlappende vurderingstemaer som i plansaken. I lys av den eksisterende reguleringen for utbygging av vindkraftverk, gir derfor Naturressurskommunene tilslutning til forslaget i høringsbrevet.

Et viktig tema som må avklares er rommet for/kravene til detaljeringsgrad i kommunens regulering. Forslaget bygger på at pbl. § 12-1 tredje ledd femte punktum gis tilsvarende anvendelse på solkraft, med følgende ordlyd: «*Reguleringen skal fastsette de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget [eller solkraftanlegget]*».

Et grunnleggende premiss for at lovendringen skal få den tilsiktede virkningen med hensyn til å styrke kommunens rolle i utbyggingsprosessen, er at kommunen får adgang til å fastsette de rettslig bindende

føringene som er nødvendige. Naturressurskommunene er enig i departementets vurdering om at kommunens utforming av planer ikke bør være for detaljert, idet en for detaljert kommunal regulering kan forlenge prosesser og føre til overlappende og potensielt motstridende vurderingsgrunnlag. Samtidig understreker Naturressurskommunene viktigheten av at kommunen gis muligheten til å utøve en reell styring på arealbruken ut fra sitt behov.

Hva kommunens styringsbehov går ut på, vil avhenge både av kommunen og prosjektets beskaffenhet, herunder kommunens kompetanse, kapasitet og erfaring, og hvilke områder og teknologi det er tale om å ta i bruk. Konkret for solkraftutbygging er det i merknadene fremhevet at kommunen skal kunne fastsette planbestemmelser om «*landskapstilpasning, synlighet, begrensninger eller forutsetninger for arealbruken, vegetasjon, ferdsel og sambruk for eksempel med landbruk*», jf. høringsbrevet side 22.

Ofte vil kommunenes styringsbehov være dekket gjennom den foreslåtte ordningen om overordnede områdereguleringsplaner og adgangen til å fastsette planbestemmelser knyttet til landskapstilpasning, synlighet mv. Hva som generelt ligger i «overordnede arealmessige forutsetninger» er like fullt uklart, og vil for kommunene kunne føre til utfordrende vurderinger av egen myndighet og forholdet mellom planprosess og konsesjonsbehandling. Naturressurskommunene ber derfor om en klargjøring av kommunens adgang til å styre slike forhold gjennom veiledninger, retningslinjer og merknader fra departementenes side.

3.2 Forslaget om å gi kommunen rett til å kreve at private utarbeider områdereguleringsplan for solkraftanlegg

3.2.1 Nærmere om forslaget

Forslag til ny ordlyd i pbl. § 12-2 annet ledd:

«Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering og kreve at private utarbeider forslag til områderegulering for vindkraft- og solkraftanlegg etter energiloven. For områdereguleringer for vindkraft- og solkraftanlegg gjelder reglene om behandlingsmåten for private reguleringsplanforslag i § 12-3 annet ledd, § 12-8 og § 12-11.»

Bestemmelsen utvides til å gjelde også for konsesjonspliktige solkraftanlegg, og merknadene til pbl. § 12 annet ledd annet og tredje punktum i Prop. 111 L (2022-2023) gjelder tilsvarende for solkraftanlegg.

Bestemmelsen representerer et unntak fra utgangspunktet om kommunenes reguleringsansvar, ved at kommunene gis adgang til å kreve at private tiltakshavere utarbeider forslag til områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftverk (og nå solkraftanlegg). Formålet med bestemmelsen er å åpne for at kommunene, i de tilfeller der det foreligger en konkret tiltakshaver, kan kreve at denne setter i gang områderegulering for å avklare om det kan gjennomføres utbygging, se Prop. 111 L (2022-2023) s. 49.

Henvisningen til pbl. §§ 12-3 annet ledd, § 12-8 og § 12-11 innebærer at saksbehandlingsreglene for private reguleringsforslag gjelder tilsvarende for områderegulering, herunder de krav som stilles til avklaringer før oppstart, oppstartsmøte, planprosess og tidsfrister, se Prop. 111 L (2022-2023) s. 49.

3.2.2 Naturressurskommunenes syn

Naturressurskommunene støtter forslaget.

Forslaget er en naturlig konsekvens av innføringen av krav om områderegulering, slik at man unngår at kommunen i samtlige utbygginger blir belastet med merarbeid. Dette stiller seg likt for utbygging av vindkraft og solkraft, og forslaget er en naturlig oppfølging av reglene for vindkraft.

3.3 Forslaget om å innføre begrensning i adgangen til å oppheve og endre reguleringsplan for vindkraftanlegg og solkraftanlegg

3.3.1 Nærmere om forslaget

Forslag til ny pbl. § 12-18 skal lyde:

«Reguleringsplaner for vindkraft- og solkraftanlegg kan ikke oppheves eller endres i strid med konsesjon etter energiloven fra konsesjonstidspunktet og fram til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt, uten etter samtykke fra departementet. Slikt samtykke kreves ikke dersom det er tiltakshaver som fremmer forslag om endring av reguleringsplanen.»

Utgangspunktet etter plan- og bygningsloven er at en kommune når som helst kan oppheve og endre en vedtatt reguleringsplan. Eksisterende bestemmelse i pbl. § 12-18 begrenser kommunenes adgang til å oppheve eller endre endringer i vedtatte områdereguleringer for vindkraftanlegg. Bestemmelsen er innført av hensyn til utbygger, og sikrer forutsigbarhet ved at kommunene ikke kan oppheve eller endre vedtatte områdereguleringsplaner fra konsesjonstidspunktet og fram til byggefristen er utløpt.

Bestemmelsen er foreslått utvidet til å også omfatte solkraftanlegg. Videre er bestemmelsen foreslått endret til å ikke bare gjelde områdereguleringer, men reguleringsplaner generelt. Dette innebærer at den begrenser kommunenes adgang til å endre vedtatte områdereguleringer og detaljreguleringer, jf. høringsnotatet side 23.

Begrensningen gjelder med to forbehold: kommunen kan endre en vedtatt reguleringsplan dersom det er tiltakshaver som fremmer forslag om endring av planen, eller dersom departementet samtykker til endringen. I høringsnotatet er det understreket at hensynet til tiltakshaver tilsier at det ikke bør gis samtykke til endringen dersom dette vil påvirke lønnsomheten eller produksjonen til solkraftanlegget.

Merknadene til § 12-18 i Prop. 111 L (2022-2023) skal gjelde tilsvarende for solkraftanlegg.

3.3.2 Naturressurskommunenes syn

Naturressurskommunene støtter forslaget.

Det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse for hvorfor bestemmelsen utvides til å ikke bare begrense adgangen til å gjøre endringer i eller oppheve eksisterende områdereguleringsplaner, men også detaljreguleringsplaner, gjennom å benytte det generelle uttrykket «reguleringsplaner».

Selv om forslaget i realiteten innebærer en innskrenkning av vertskommunenes handlingsrom, og i den forlengelse kommunalt selvstyre, er Naturressurskommunenes syn at forslaget balanserer hensyn til forutberegnelighet og trygge investeringsrammer for utbyggere og kommunens endringsbehov på en fornuftig måte. En forutsetning må være at konsesjonsmyndigheten fastsetter i konsesjonen at den

bortfaller uten videre dersom konsesjonær ikke har sendt inn detaljplan innen den fastsatte fristen for innsending av detaljplan, eller dersom arbeidet med solkraftanlegget ikke er satt i gang innen den fastsatte byggefristen slik praksisen nå er for vindkraftverk. For Naturressurskommunene er det vesentligste at forslaget innebærer en samordning av reglene for utbygging av solkraft- og vindkraftverk som forbedrer dagens situasjon, og at forslagene i sum fremstår som en hensiktsmessig avveining av kommunalt selvstyre, forutberegnelighet for utbygger og nasjonal styring av energisektor.

3.4 Forslaget om å la NVE overta enkelte oppgaver i planbehandlingen av solkraftanlegg

3.4.1 Nærmere om forslaget

Forslag til ny pbl. § 3-7 fjerde ledd skal lyde:

«Etter samtykke fra kommunen kan konsesjonsmyndigheten etter energiloven sende et forslag til områderegulering for vindkraft- eller solkraftanlegg på høring og legge forslaget ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene i § 12-10 for reguleringsplaner.»

I merknadene til bestemmelsen er det vist til merknadene i Prop. 111 L (2022-2023), som skal gjelde tilsvarende for solkraftanlegg. Ordningen forutsetter et uttrykkelig samtykke fra kommunen.

3.4.2 Naturressurskommunenes syn

Naturressurskommunene støtter forslaget.

Naturressurskommunene mener at reglene på dette punkt bør være like for utbygging av solkraftanlegg og vindkraftanlegg. Så lenge overføringen av oppgaver til NVE forutsetter uttrykkelig samtykke fra den aktuelle kommune, hvilket er en grunnleggende forutsetning, fremstår dette som en hensiktsmessig ordning.

3.5 Forslaget om å oppheve særbestemmelse om statlig plan for solkraftanlegg

3.5.1 Nærmere om forslaget

Plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd nytt siste punktum:

«Dette gjelder ikke for konsesjon til vindkraft- eller solkraftanlegg på land etter energiloven § 3-1.»

Endringen innebærer en utvidelse av plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd siste punktum ved at solkraftanlegg er omfattet. I bestemmelsens merknader er det fastsatt at merknadene til § 6-4 tredje ledd siste punktum i Prop. 111 L (2022-2023) gjelder tilsvarende for solkraftanlegg.

Endringen innebærer at Energidepartementet ikke kan bestemme at konsesjon for vind- og solkraftanlegg uten videre skal ha virkning som statlig plan etter plan- og bygningsloven. Statlige planer for slike utbygginger må dermed utarbeides etter de alminnelige prosedyrer for statlige planer i pbl. § 6-4 første og annet ledd.

3.5.2 Naturressurskommunenes syn

Naturressurskommunene støtter forslaget.

Naturressurskommunene er av den oppfatning at forslaget er i samsvar med hovedintensjonen med endringsforslaget, som er å gi kommunene en mer sentral rolle i saker om utbygging av solkraft

gjennom færre unntak fra den alminnelige ordningen etter plan- og bygningsloven. Forslaget vil sikre samsvar mellom reglene for sol- og vindkraft, og styrke lokalt selvstyre ved at terskelen for bruk av statlig arealplan i slike saker heves.

Videre sikrer forslaget at statlig arealplan fremdeles kan benyttes som et verktøy i særskilte tilfeller, der de alminnelige vilkår for dette er oppfylt. Dette vil være i tilfeller der vindkraft- og solkraftutbygging anses som et «samfunnsmessig hensyn» som rettferdiggjør bruk av statlig arealplan, jf. pbl. § 6-4 første ledd. Naturressurskommunene understreker at det bare rent unntaksvis kan tenkes sterke nasjonale interesser knyttet til realisering av et enkelt solkraft- eller vindkraftanlegg, all den tid det typisk vil foreligge en rekke andre alternative lokasjoner for slike anlegg. At et konkret område er begunstiget med spesielt gunstige vind- eller solforhold, vil åpenbart ikke være tilstrekkelig for en utbygging med hjemmel i en statlig plan, jf. det som er skrevet om dette i LNVKs høringsvar 10. februar 2023.

3.6 Forslaget om en overgangsbestemmelse for mindre konsesjonspliktige endringer som er bygget ut i medhold av konsesjon før kravet om områderegulering ble innført

3.6.1 Nærmere om forslaget

Forslag til ny pbl. § 34-2 tolvte ledd:

«Bestemmelsen i § 12-1 tredje ledd fjerde punktum om at konsesjonspliktige vindkraft- og solkraftanlegg på land etter energiloven skal ha områderegulering, gjelder ikke for mindre konsesjonspliktige endringer innenfor eksisterende solkraft- og vindkraftanlegg bygget ut i medhold av konsesjon gitt før krav om områderegulering ble innført, med mindre kommunen finner at en områderegulering likevel bør gjennomføres.»

Bestemmelsen er i sin helhet ny. I forbindelse med lovendringen 16. juni 2023 nr. 73, ble det ikke gitt noen overgangsbestemmelse for eksisterende vindkraftverk. Departementene viser i høringsnotat til at erfaringer fra den gang har vist at det er behov for en slik bestemmelse både for vindkraft- og solkraftutbygging. Begrunnelsen er at det må være adgang til å foreta mindre endringer i eksisterende energianlegg som er avklart etter bestemmelsene i energiloven og plan- og bygningsloven som gjaldt på tidspunktet for bygging, uten at dette utløser krav om ny områderegulering. Ifølge departementene er eksempler på mindre endringer «å sette opp noen ekstra vindturbiner eller solcellepaneler innenfor planområdet til et eksisterende anlegg for å utnytte området og infrastrukturen mv. bedre. Større meldepliktige utvidelser utenfor eksisterende konsesjonsområde omfattes ikke av bestemmelsen».

3.6.2 Naturressurskommunenes syn

Naturressurskommunene støtter forslaget.

Forslaget forhindrer unødvendig dobbeltbehandling der det kun er tale om mindre endringer, og hvor solkraft- eller vindkraftanlegget allerede er tildelt konsesjon. Samtidig overlater bestemmelsene det til kommunene å avgjøre om det av ulike grunner likevel bør gjennomføres en områderegulering. Naturressurskommunene støtter forslaget slik det er utformet, men understreker i den forbindelse viktigheten av at det i tråd med endringenes formål overlates til vertskommunene å avgjøre hvorvidt det er nødvendig med en ny områderegulering, ettersom det er kommunene som står nærmest til å vurdere dette forholdet.

3.7 Andre forslag

3.7.1 Regler om saksbehandling

Departementene foreslår i punkt 5.2 å løfte behandlingen av klager på vedtak om områderegulering for solkraftanlegg til samme forvaltningsnivå som klager på konsesjonsvedtak. Etter dagens regelverk behandles klager på plan- og dispensasjonsvedtak i kommunen av Statsforvalteren, mens klager på konsesjonsvedtak behandles av Energidepartementet. Forslaget går ut på at behandlingen av klager på vedtak om områderegulering for solkraftanlegg løftes til samme forvaltningsnivå som for klager på konsesjonsvedtak, tilsvarende som for reglene for vindkraftanlegg. I praksis innebærer dette at klagebehandlingen i slike saker løftes fra statsforvalteren til Kommunal- og distriktsdepartementet.

Forslaget forutsetter ingen lovendring, kun endring av delegasjonsrundskriv T-2/09 fra daværende Miljøverndepartementet.

Naturressurskommunene støtter forslaget om endring i reglene for klagebehandling, og viser til den begrunnelse som er gitt i høringsnotatet. Endringen innebærer at planprosessen gis samme legitimitet som konsesjonsprosessen ved at klagebehandlingen for begge prosesser skjer på lik trinnhøyde. Videre sikrer forslaget at klagebehandlingen for planprosessen og konsesjonsbehandlingen skjer i ulike departementer, slik at man får en uavhengig og tillitsvekkende behandling av saken som en helhet.

4 Oppsummering

Naturressurskommunene støtter hovedtrekkene i forslagene som departementene har fremmet i høringsnotatet, og mener forslagene er godt forenlige med endringens overordnede formål: å styrke kommunens rolle i utbyggingsprosesser. Naturressurskommunene syn er at endringene videre ivaretar hensynet til de nasjonale myndigheters styring av energisystemet og de private utbygges behov for forutsigbarhet, samtidig som de tilrettelegger godt for en stadig økende utbygging av solkraft i Norge.

Naturressurskommunene håper på rask oppfølging i departementets videre arbeid med saken, og stiller gjerne opp dersom det er forhold som departementene ønsker å drøfte i den anledning.

Med vennlig hilsen

Naturressurskommunene

Sigurd K. Rafaelsen

Leder