



Det kongelige kommunal- og distriktsdepartement
Det kongelige olje- og energidepartement

Høringsnotat

Forslag til endringer i
energiloven
og
plan- og bygningsloven

Høringsfristen er 27.02.2023

Høringsnotat I

Hørings svar må sendes digitalt via denne nettsiden:

<http://www.regjeringen.no/id2958919>

Sak KDD 23/304

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING OG SAMMENDRAG	5
1.1	Innledning	5
1.2	Stortingets anmodningsvedtak.....	5
2	BAKGRUNN.....	6
2.1	Historikk og utfordringer fram til i dag.....	6
2.1.1	Økt utbygging av vindkraft som følge av økt etterspørsel og endrede økonomiske rammevilkår.....	6
2.1.2	Endringer i behandlingen av vindkraftanlegg etter plan- og bygningsloven	6
2.2	Formålet med forslag til lovendringer.....	9
3	PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	10
3.1	Generelt om plansystemet	10
3.1.1	Nasjonale forventninger	10
3.1.2	Statlige planretningslinjer.....	10
3.1.3	Statlige planbestemmelser	11
3.1.4	Konsekvensutredning	11
3.1.5	Medvirkning.....	11
3.1.6	Statlig plan	12
3.1.7	Regional planlegging.....	12
3.1.8	Interkommunalt plansamarbeid.....	13
3.1.9	Kommunal planlegging	13
3.2	Planlegging av vindkraft etter dagens regelverk	16
3.2.1	Innledning.....	16
3.2.2	Statlig plan	17
3.2.3	Regional planlegging.....	17
3.2.4	Kommuneplanens arealdel.....	18
3.2.5	Reguleringsplan	18
3.2.6	Dispensasjon.....	19
4	KONSESJONSBEHANDLING ETTER ENERGILOVEN	20
4.1	Konsesjonsplikt etter energiloven	20
4.2	Konsesjonsprosessen.....	20
4.2.1	Initiativfasen	20
4.2.2	Meldingsfasen	21
4.2.3	Utredningsfasen	22
4.2.4	Søknads- og konsesjonsbehandling.....	22
4.2.5	Detaljplanleggingsfasen.....	26
4.2.6	Utbyggingsfasen	27

4.2.7	Driftsfasen	28
4.2.8	Avviklingsfasen	28
4.3	EØS-rettslige rammer	28
5	UTENLANDSK RETT	30
5.1	Dansk rett	30
5.2	Svensk rett.....	31
5.3	Finsk rett	32
6	GENERELT OM FORSLAG TIL LOVENDRINGER	33
6.1	Innledning	33
6.2	Samlet beskrivelse av forslagene	33
6.3	Fordeler og ulemper sammenlignet med dagens system	36
7	FORSLAG OM Å INNføre KRAV OM OMRÅDEREGULERING FOR VINDKRAFT	38
7.1	Gjeldende rett	38
7.2	Departementenes forslag	40
8	FORSLAG OM Å GI KOMMUNEN RETT TIL Å KREVE AT PRIVATE UTARBEIDER OMRÅDEREGULERING FOR VINDKRAFTANLEGG.....	42
8.1	Gjeldende rett	42
8.2	Departementenes forslag	43
9	FORSLAG OM Å INNføre BEGRENSNING I ADGANGEN TIL Å OPPHEVE OG ENDRE REGULERINGSPLAN FOR VINDKRAFTANLEGG	44
9.1	Gjeldende rett	44
9.2	Departementenes forslag	44
10	FORSLAG OM Å LA NVE OVERTA ENKELTE OPPGAVER I PLANBEHANDLINGEN AV VINDKRAFTANLEGG	46
10.1	Gjeldende rett	46
10.2	Departementenes forslag	46
11	FORSLAG OM PLANAVKLARING FØR KONSESJONSVEDTAK.....	47

11.1	Gjeldende rett	47
11.2	Departementenes forslag	47
12	FORSLAG OM Å OPPHEVE SÆRBESTEMMELSE OM STATLIG PLAN FOR VINDKRAFTANLEGG	49
12.1	Gjeldende rett	49
12.2	Departementenes forslag	49
13	FORHOLDET TIL SAMISKE INTERESSER I VINDKRAFTSAKER	51
13.1	Gjeldende rett	51
13.2	Samiske interesser i planlegging etter plan- og bygningsloven	53
13.3	Samiske interesser og konsesjonsbehandling av vindkraft	53
13.4	Departementenes forslag	54
14	FORHOLDET MELLOM KLAGE PÅ PLANVEDTAK OG KONSESJONSVEDTAK	55
14.1	Gjeldende rett	55
14.2	Departementenes vurderinger	56
15	ANNET FORSLAG TIL LOVENDRING - KLARGJØRING AV AT VEDTAK OM STATLIG AREALPLAN IKKE KAN PÅKLAGES	56
15.1	Gjeldende rett	56
15.2	Kommunal- og distriktsdepartementets vurderinger	57
16	ØKONOMISKE, ADMINISTRATIVE OG MILJØMESSIGE KONSEKVENSER	58
17	MERKNADER TIL ENDRINGSFORSLAGENE	59
17.1	Endringer i lov av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven).....	59
17.2	Endringer i lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)	60
18	LOVFORSLAG.....	64

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet fremmer i dette høringsnotatet forslag til lovendringer for å følge opp Stortingets anmodningsvedtak der regjeringen bes om å fremme et forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven. Øvrige endringer i regelverket eller praktisering av regelverket som er forutsatt av Stortinget i forbindelse med behandling av Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land (Vindkraftmeldingen) inngår ikke i de forslagene som foreslås i dette høringsnotatet.

Arbeidet er også forankret i Hurdalsplattformen, som slår fast at regjeringen vil tillate utbygging av vindkraft på steder der det er gode vindforhold og lokal aksept. Behandling etter plan- og bygningsloven skal fremme lokal aksept og forankring.

1.2 Stortingets anmodningsvedtak

I 2020 la regjeringen Solberg fram Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land. Meldingen ble utarbeidet etter at regjeringen besluttet å ikke gå videre med forslaget til en nasjonal ramme for vindkraft, som ble lagt fram i april 2019. I Vindkraftmeldingen ble det varslet endringer i konsesjonsbehandlingen av vindkraft på land. Meldingen la ikke opp til noen endringer om forholdet mellom konsesjonsbehandling etter energiloven og planlegging etter plan- og bygningsloven. I Stortingets offentlige høring av meldingen ble det framsatt ønske om å innlemme vindkraft i plan- og bygningsloven. Stortinget sluttet seg til dette ved behandlingen av Vindkraftmeldingen. I energi- og miljøkomitéens innstilling til meldingen i Innst. 101 S. (2020-2021), tilrås Stortinget å be regjeringen om å fremme et forslag om å «... innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven». Stortingets enstemmige anmodningsvedtak nr. 143 er liklydende med komitéens innstilling. I samme møte traff Stortinget anmodningsvedtak nr. 142, som lyder: «Stortinget ber regjeringen om at det i konsesjonen fremkommer antall og høyde på vindturbiner og at det etableres en buffersone til bebyggelse eller annen aktivitet.»

Ved Stortingets behandling av tilleggsmeldingen til Energimeldingen (Meld. St. 11(2021-2022) 10. juni 2022 fattet Stortinget nytt anmodningsvedtak nr. 722 som i innhold fulgte opp anmodningsvedtak nr. 143.

2 Bakgrunn

2.1 Historikk og utfordringer fram til i dag

2.1.1 Økt utbygging av vindkraft som følge av økt etterspørsel og endrede økonomiske rammevilkår

Forslag om endringer i behandlingsprosessene for vindkraft må ses i sammenheng med utviklingen av vindkraft i Norge de siste 20 årene. Denne utviklingen er relevant for å forstå både bakgrunnen for Stortingets anmodningsvedtak og for å vurdere oppfølgingen av disse.

På begynnelsen av 2000-tallet begynte vindkraft å bli en del av energimiksen i Norge. For å stimulere til ny fornybar kraftproduksjon, ble det gjort ulike endringer i de økonomiske rammebetingelsene for vindkraft mellom 2010 og 2019. Et felles elsertifikatmarked med Sverige ble innført fra 1. januar 2012. Ordningen skulle sikre kraftprodusenter som investerte i ny fornybar kraftproduksjon en ekstra inntekt, forutsatt at anlegget ble satt i drift innen 31. desember 2020, senere utvidet til 2021. Ordningen medførte at det ble meldt inn svært mange prosjekter, og konsesjonsmyndighetene ga mange nye konsesjoner til vindkraftanlegg som skulle konkurrere i sertifikatmarkedet. Kostnadene for å bygge vindkraft i Norge var imidlertid fremdeles så høye at få prosjekter ble realisert i den første fasen under sertifikatmarkedet. Stortinget vedtok derfor i 2015 gunstigere avskrivingsregler for vindkraft. Samtidig falt kostnadene med å produsere vindkraft med 40 prosent mellom 2012 og 2019. Endringene i de økonomiske rammebetingelsene og ikke minst kostnadsreduksjonene, hadde stor effekt på den bedriftsøkonomiske lønnsomheten i vindkraft. I løpet av kort tid skulle derfor mange prosjekter realiseres innen tidsfristen for elsertifikatene 31. desember 2021.

2.1.2 Endringer i behandlingen av vindkraftanlegg etter plan- og bygningsloven

Energiloven av 1990 krever konsesjon dersom noen ønsker å bygge, eie eller drive energianlegg, inkludert vindkraft. Vindkraftanlegg var etter plan- og bygningsloven av 1985, også omfattet av kravet om reguleringsplikt for større bygge- og anleggstiltak. Dette ble endret fra 1. juli 2009, da plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 trådte i kraft. Loven unntok konsesjonspliktige vindkraftanlegg for reguleringsplikt. En viktig faktor var at kommunene ofte hadde dispensert fra dette kravet, fordi de så begrenset nytteverdi av å håndtere en reguleringsplan for tiltaket parallelt med en søknad om konsesjon etter energiloven. Det var før lovendringen i 2008 ikke gitt regler eller retningslinjer som avklarte forholdet mellom de to prosessene. I praksis gjaldt det et to-spolet system der et vindkraftverk måtte avklares etter begge lovverk, uten nærmere bestemmelser om samordning mellom behandlingen etter plan- og bygningsloven og energiloven.

Lovendringen i 2009 gjelder bare kravet om reguleringsplikt. Vindkraft kan ikke etableres i strid med kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan med mindre det gis dispensasjon. I tillegg gjelder plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredning. Ved ikrafttredelsen av plan- og bygningsloven i 2009 ble plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelse også gjort gjeldende for behandling av konsesjonssøknader etter energiloven § 3-1.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven, Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) side 243, er det lagt til grunn at vilkårene for dispensasjon fra arealplan alltid vil være til stede når det foreligger en endelig konsesjon etter energiloven. Begrunnelsen for særreglene for kraftanlegg, både unntaket fra reguleringsplikt, særregelen for dispensasjon og at en konsesjon kan få virkning som en statlig reguleringsplan, oppsummeres som følger i lovproposisjonen på s. 249 merknad til energiloven § 3-1 nytt fjerde ledd: «Bakgrunnen for bestemmelsen er hensynet til å unngå unødvendige og forsinkende planprosesser med bakgrunn i at konsesjonsbehandlingen skal bestå. Alle fordeler og ulemper avveies i en helhetlig vurdering under konsesjonsbehandlingen der lokale, regionale og nasjonale prioriteringer, samt hensyn til grunneiere og andre private og allmenne interesser som blir berørt av tiltaket, inngår. Det inntas bestemmelse om at myndigheter med innsigelsesrett etter planloven også gis innsigelsesrett og utvidet klageadgang. Konsesjonsbehandlingen av kraftanlegg ivaretar langt på veg kravene til saksbehandling etter plan- og bygningsloven».

De fleste konsesjonene til vindkraftanlegg er gitt etter at plan- og bygningsloven av 2008 trådte i kraft 1. juli 2009. Av 86 operative konsesjoner (fratrasket konsesjoner som er trukket tilbake og anlegg som er nedlagt) er 22 gitt før 2010 og 64 gitt etter 2010.

En undersøkelse utført av Asplan Viak på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet viser at majoriteten av vindkraftprosjekter før 2010 ble behandlet ved å revidere kommuneplanens arealdel i etterkant av konsesjonssøknad, for å innarbeide konsesjonsområdet i plan. Etter 2010 er det gitt omtrent like mange dispensasjoner fra arealplan som etableringer gjennom planrevisjon. Av prosjektene hvor innarbeiding har skjedd gjennom planrevisjon, er det kun et fåtall hvor kommunene har brukt kommuneplanens arealdel til en arealavklaring av vindkraft før konsesjonsbehandling. Undersøkelsen viser at det er en mangfoldig praksis i kommunene for hvordan vindkraftkonsesjoner og vindkraftanlegg håndteres i den kommunale arealplanleggingen. Det er få eksempler på godt samspill mellom konsesjonsprosessen og arealplanprosessen for vindkraftanlegg. Kommunene er likevel

jevnt over tilfreds med konsesjonsprosessen, men er mindre tilfreds med konsesjonsmyndighetens klagesaksbehandling og beslutninger om statlig arealplan.¹

Utfordringer – lokal motstand og stans i konsesjonsbehandling

Den økte utbyggingstakten for vindkraft fra 2018 førte til protester og lokal motstand fra lokalbefolkning, aksjonsgrupper og andre aktører en rekke steder i landet. Samtidig med en akselerert utbygging, lanserte Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i april 2019 «Forslag til nasjonal ramme for vindkraft», der det ble foreslått å peke ut 13 større områder som *egnet for vindkraft*. Forslagene resulterte i et stort antall protester. I 2019 varslet regjeringen Solberg at den ikke ville gå videre med «Nasjonal ramme for vindkraft», og at konsesjonsprosessen skulle gjennomgås. Konsesjonsbehandlingen av nye prosjekter for vindkraft på land ble samtidig midlertidig stanset.

I flere saker før 2019 gikk det lang tid fra konsesjonsvedtaket ble fattet til realisering av vindkraftanlegget ble aktuelt. Hovedårsaken til tidsbruken var at vindkraft ikke var bedriftsøkonomisk lønnsomt, og derfor var avhengig av offentlig støtte for å kunne realiseres. Slik støtte ble først gitt gjennom prosjektstøtte fra ENOVA, deretter gjennom det felles svensk-norske elsertifikatmarkedet og etter hvert også gjennom gunstige avskrivningsregler for vindkraft. Etter hvert medførte teknologiutviklingen at det ble mulig med større turbiner til en lavere kostnad pr. installert MW. Summen av støttetiltakene og teknologiutviklingen medførte at vindkraft i årene fram mot 2020 etter hvert ble bedriftsøkonomisk lønnsomt. De fleste urealiserte konsesjonene ble etter søknad videreført med forlengede frister, slik at prosjektene skulle kunne delta i konkurransen under elsertifikatmarkedet. Dette innebar at enkelte vindkraftkonsesjoner og tilhørende konsekvensutredninger etter hvert ble relativt gamle.

Så å si alle vindkraftanlegg som har fått stadfestet konsesjonen etter klagebehandling i Olje- og energidepartementet, hadde på vedtakstidspunktet støtte i de berørte vertskommunene. Kommunenes standpunkt har gjennom skiftende regjeringer i praksis vært avgjørende for konsesjonsspørsmålet i de aller fleste sakene. Kommunene tok stilling til vindkraftprosjekter på ulike måter. I mange saker skjedde dette gjennom dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, uten de krav til helhetlige vurderinger, medvirkning og konsekvensutredninger som gjelder for revisjon av kommuneplanen. Bakgrunnen for dette var en forutsetning fra lovgivers side om at disse hensynene skulle ivaretas tilstrekkelig gjennom saksbehandlingsreglene i energiloven.

¹ Ståvi, J.M. Bruk av arealplan etter plan- og bygningsloven i vindkraftsaker – kartlegging av praksis i kommuner med vindkraftkonsesjoner. Asplan Viak, 2022. s. 14-15

Tiden som gikk fra konsesjonsvedtak ble fattet til realisering av vindkraftanlegg ble aktuelt, medførte at vindkraftprosjektene i flere tilfeller endret seg til dels betydelig, blant annet som følge av teknologisk utvikling med stadig større vindturbiner. Dette kan være en medvirkende årsak til at synet på vindkraft i mange av de berørte lokalsamfunnene endret seg. Disse endrede oppfatningene influerte både lokalpolitikere, befolkningen generelt, organisasjoner og politikere på Stortinget, med konsekvens også for synet på konkrete prosjekter som hadde fått konsesjon.

Mange av disse endrede oppfatningene var konsesjonsrettslig sett ikke relevante, i det konsesjonene var gitt og de sakene som var til behandling gjaldt detaljerte planer for vindkraftanlegget. Kommunen er ikke selv myndighet for de detaljerte planene etter energiloven, men er høringspart. Enkelte kommuner som endret holdning til vindkraftutbygging undervegs i prosessen, brukte imidlertid sin plan- og dispensasjonsmyndighet til å stoppe utbygging.²

2.2 Formålet med forslag til lovendringer

Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen - legger opp til flere innskjerpinger som vil bidra til å få på plass bedre prosesser for etablering av vindkraftanlegg på land. Blant annet er både tidsbruken og adgangen til å endre prosjektene forutsatt strammet kraftig inn. Stortingets energi- og miljøkomité har i Innst. 101 S (2020-2021) bemerket at det i tillegg til disse endringene, er avgjørende at det legges opp til gode lokale prosesser.

Det overordnede formålet med forslagene til lovendringer som foreslås i dette høringsnotatet, er å styrke kommunenes rolle i prosesser knyttet til utbygging av vindkraft på land, jf. Innst. 101 S (2020-2021). Det er lagt til grunn at økt involvering av kommuner og lokalsamfunn er nødvendig for å gi økt legitimitet til prosessene, bedre forankring av vindkraft lokalt og bedre tilpassede løsninger. Endringene antas å redusere konfliktnivået, og slik gi grunnlag for en videre utbygging av vindkraft, blant annet for å styrke kraftbalansen og nå de nasjonale klimamålene. Disse endringene kommer i tillegg til de endringene i regelverket og praktiseringen av regelverket som Stortinget for øvrig har sluttet seg til ved behandling av Vindkraftmeldingen.

Mål om effektive prosesser og hensynet til å unngå unødvendig dobbeltbehandling står sentralt i departementenes forslag. I og med at konsesjonsbehandlingen av vindkraft er forutsatt å bestå som en helhetlig samfunnsøkonomisk avveining av alle fordeler og ulemper ved prosjektet, herunder avveining av både lokale, regionale og nasjonale

²Inderberg, T.H. og Saglie, I-L. Planlegging av vindkraftanlegg og kommunens rolle. Broch Hauge, K. og Stokke, K.B, red. Integrert kystsoneforvaltning – planfaglige, samfunnsvitenskapelige og juridiske perspektiv. Universitetsforlaget, 2021, s. 221-245

hensyn etter grundige utredninger og høringer, forutsettes det nye regelverket utformet slik at det ikke fører til unødvendig dobbeltbehandling.

3 Planlegging etter plan- og bygningsloven

Plansystemet i plan- og bygningsloven er omtalt generelt i kapittel 3.1. I kapittel 3.2 omtales de gjeldende reglene knyttet til behandling av vindkraftanlegg i loven og dens forarbeider.

3.1 Generelt om plansystemet

Plan- og bygningsloven (pbl.) er den generelle loven for arealdisponering i Norge. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Planlegging etter pbl. gir mange og fleksible måter å legge til rette for og fastsette arealbruk. Hovedprinsippet er at overordnet arealbruk avklares i kommuneplan eller kommunedelplan, mens detaljerte rammer for utbygging og gjennomføring skjer i reguleringsplan. Det er ulike måter å kombinere plantyper og virkemidler på, tilpasset størrelse og kompleksitet i utbyggingen. Kommunal- og distriktsdepartementet er øverste planmyndighet, fylkeskommunene regional planmyndighet og kommunene lokal planmyndighet. Kommunene vedtar arealplaner med juridisk bindende virkning. De bestemmer selv hvordan planleggingen skal gjennomføres, herunder hvilke planer som skal utarbeides.

Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak. Videre skal alle offentlige organer gi planmyndighetene informasjon om forhold som kan ha betydning for planleggingen.

3.1.1 Nasjonale forventninger

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging utarbeides av regjeringen hvert fjerde år. De nasjonale forventningene peker på mål, oppgaver og interesser som regjeringen mener det er viktig at fylkeskommunene og kommunene legger vekt på i sin planlegging etter plan- og bygningsloven. Forventningene skal legges til grunn for fylkestingenes og kommunestyrenes arbeid med regionale og kommunale planstrategier og planer, og for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen. Dette gjelder også for utbygging av vindkraft.

3.1.2 Statlige planretningslinjer

Statlige planretningslinjer brukes for å konkretisere de nasjonale forventningene til planleggingen og markere nasjonal politikk på viktige områder. Statlige

planretningslinjer kan gjelde for hele landet eller et geografisk avgrenset område, og skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging og i enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer. Retningslinjene gjelder for planlegging etter pbl. og for enkeltvedtak etter pbl. og annen lovgivning.

3.1.3 Statlige planbestemmelser

Statlige planbestemmelser brukes når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser. Statlige planbestemmelser fastsettes av Kongen i statsråd og gjelder for et tidsrom på inntil ti år, med mulighet for å forlenge med fem år av gangen. De innebærer et forbud mot iverksetting av særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet (myndigheten kan delegeres til statsforvalteren). Det kan gis bestemmelser om at kravet om samtykke bortfaller ved vedtak av ny bindende arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan.

3.1.4 Konsekvensutredning

For planer og tiltak med vesentlige virkninger for miljø og samfunn er det krav om konsekvensutredning etter pbl. kapittel 4 og 14, med tilhørende forskrift.

Konsekvensutredninger skal sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.

Regionale og kommunale planer som avsetter arealer til vindkraftanlegg, utløser krav til planprogram og konsekvensutredning. Konsekvensutredningen skal avklare hvilke virkninger ny eller endret arealbruk kan få for miljø og samfunn.

Konsekvensutredningen skal synliggjøre hvilke verdier som finnes i det aktuelle området, og hvordan disse kan bli vesentlig påvirket av foreslått endret arealbruk. Konsekvensutredningen er en sentral del av beslutningsgrunnlaget, og skal bidra i vurderingen av om ny arealbruk vil være akseptabel, eventuelt hvilke vilkår som må fastsettes for å avbøte negative konsekvenser. På dette nivået er planmyndigheten ansvarlig myndighet etter konsekvensutredningsforskriften.

Det vises til kapittel 4.2.3 om konsekvensutredning i forbindelse med konsesjonsbehandling etter energiloven.

3.1.5 Medvirkning

Plan- og bygningsloven stiller krav om medvirkning i planprosesser. Planmyndigheten skal gjennom hele planprosessen sørge for god medvirkning i lokalsamfunnet. Det skal være dialog med organiserte og uorganiserte interessegrupper. Medvirkning fra lokalbefolkningen, inkludert særlig berørte grupper, og regionale og statlige fagmyndigheter, bidrar til økt kunnskap og større legitimitet og forankring av planen. Kommunen kan i stor grad selv bestemme hvordan organisasjoner og enkeltpersoner skal involveres i planarbeidet for å få til en nødvendig deltakelse og offentlig debatt.

Tilrettelegging for medvirkning fra ulike grupper bør vurderes tidlig, slik at disse gruppene eventuelt kan delta i utformingen av opplegget for medvirkning som skal nedfelles i forslaget til planprogram. Det er en fordel at hovedtyngden i medvirkningen skjer tidlig i planprosessen, da mulighetene for å påvirke er størst i denne fasen.

3.1.6 Statlig plan

Statlig plan kan brukes når gjennomføring av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Departementet kan i slike tilfeller henstille til en kommune å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan, etter reglene som gjelder for disse plantypene. Departementet kan også selv utarbeide og vedta slik plan. Bruk av statlig plan er å anse som et unntak fra plan- og bygningslovens hovedregel om at det er kommunen som er planmyndighet. Kommunal- og distriktsdepartementet som øverste planmyndighet beslutter om statlig plan skal benyttes. Beslutning om statlig plan bør likevel tas i samråd med berørt(e) kommune(r). Det er imidlertid ingen forutsetning for å bruke statlig plan at det må være enighet med kommunen. Beslutning om statlig plan kan tas når som helst i planprosessen. I tillegg til de generelle bestemmelsene om statlig plan, kan Olje- og energidepartementet vedta at en endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig arealplan.

3.1.7 Regional planlegging

Fylkestinget skal i hver periode utarbeide en regional planstrategi som skal beskrive de viktigste utviklingstrekkene og planspørsmålene i hele eller deler av regionen.

Planstrategien skal ta utgangspunkt i nasjonale mål og rammer, og samtidig legge vekt på lokal erfaring og kunnskap i den regionale tilpasningen av politikken.

I arbeidet med regional planstrategi skal det avklares hvilke regionale planer som skal utarbeides i planperioden. Planutfordringer som har betydning for flere kommuner, er i utgangspunktet aktuelle for regional plan. Lokalisering av vindkraft kan være et slikt tema.

Fylkestinget har ansvaret for at de regionale planene som er angitt i planstrategien blir utarbeidet. Regional plan kan gjelde for hele regionen, deler av regionen, eller være tematiske. Til regionale planer som gir retningslinjer for arealbruk kan fylkestinget også vedta en regional planbestemmelse, for sikre at det ikke foretas arealbruksendringer som er i strid med planen.

Regionale planer skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. En regional plan er, ut over eventuelt vedtatt regional planbestemmelse, ikke juridisk bindende.

3.1.8 Interkommunalt plansamarbeid

Kommunene kan gjennomføre formelt plansamarbeid mellom to eller flere kommuner. Dette kan gjøres for alle plantyper, og bestemmelsene for den aktuelle plantypen må følges. Plansamarbeidet må organiseres særskilt og avtales festes mellom de medvirkende kommuner. Endelig planvedtak må fattes i hver enkelt kommune. Interkommunale planer brukes bl.a. i fjellområder og langs kysten, der arealbruken bør ses samlet for flere kommuner.

Tilsvarende samarbeid kan gjennomføres mellom fylker.

3.1.9 Kommunal planlegging

Kommunal planstrategi og kommuneplan

Kommunestyret skal senest ett år etter konstituering utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. I planstrategien defineres de planoppgaver kommunen må prioritere for å tilrettelegge for den samfunnsutviklingen planstrategien forutsetter. Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan være en del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen.

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel for hele kommunen. Det kan også utarbeides kommunedelplaner for bestemte områder, temaer og virksomhetsområder.

Kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner for bestemte geografiske områder er rettslig bindende, slik at den enkelte ikke kan ta i bruk eller endre bruk, bebygge eller dele sin eiendom på en måte som er i strid med planen. Slike planer kan imidlertid ikke påklages. Statlige og regionale etater og nabokommuner som er berørt av planlagte tiltak kan fremme innsigelse mot arealplanen. Hoveddelen av innsigelsessaker blir løst gjennom planprosessen lokalt. Kommunal- og distriktsdepartementet avgjør om uløste innsigelser skal tas til følge eller ikke gjennom å sluttbehandle planen.

Reguleringsplan

Reguleringsplaner skal følge opp føringer lagt i kommuneplanen. Det er krav om reguleringsplan for store tiltak. I tillegg kan det fastsettes krav om reguleringsplan i kommuneplanens arealdel. Det lovbestemte kravet om reguleringsplan gjelder for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Kravet gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg etter blant annet energiloven. Reguleringsplaner kan utarbeides samordnet med kommuneplanprosessen.

Det er to typer reguleringsplaner, områderegulering og detaljregulering. Områderegulering gir kommunene mulighet til å avklare større områder i en samlet plan, der det er behov for bedre styrings- og gjennomføringsverktøy enn det en

kommuneplan gir. Den kan bygge på en overordnet arealavklaring i kommunedelplan eller kommuneplan, men den kan også avvike fra kommuneplanen. Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter eller private å utarbeide forslag til områderegulering, innenfor de rammer kommunen bestemmer. Kommunen kan ikke pålegge private eller andre myndigheter å utarbeide områderegulering, med mindre planområdet ligger innenfor en hensynssone med krav om felles planlegging, jf. § 11-8 bokstav e.

Detaljregulering skal legge til rette for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og tiltak, vern og sikring av verdier. Som hovedregel vil detaljreguleringen omfatte mindre arealer, og vise flere detaljer om utforming, bruk og vern, enn en områderegulering. Detaljregulering brukes for å følge opp og konkretisere arealdisponering i overordnede planer.

Detaljregulering kan utarbeides av private eller offentlige forslagsstillere, men også av kommunen selv. Private forslag til detaljregulering må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel eller områderegulering. For private forslag gjelder særlige regler om behandlingsmåten, jf. pbl. § 12-11 og forskrift 8. desember 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven.

Regelverket skiller ikke mellom de to reguleringsplantypene i krav til innhold eller utforming av plankart og bestemmelser. Områderegulering og detaljregulering kan i prinsippet derfor ha samme detaljeringsnivået når det gjelder arealformål, hensynssoner og bestemmelser.

Når en reguleringsplan vedtas er det et enkeltvedtak, og planen kan påklages av alle parter i planområdet. Statsforvalteren i det aktuelle fylket er klageinstans.

Endring og oppheving av arealplaner

Ved behandling av kommunal planstrategi, skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av den skal endres. Kommunen kan ut over dette endre hele eller deler av arealdelen, når kommunestyret anser at det er behov for å gjøre det. Saksbehandlingsreglene for endring i pbl. § 11-7 skal imidlertid følges. Det vil si at reglene er de samme som for utarbeiding av en ny arealdel.

Planstrategien skal også omfatte en vurdering av behovet for utarbeiding, endring eller oppheving av reguleringsplaner i kommunen. Kommunen står fritt til å endre eller oppheve en reguleringsplan. Endringen eller opphevingen forutsetter at saksbehandlingsreglene i pbl. § 12-14 blir fulgt.

Dispensasjon fra arealplan

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende. Tiltak kan derfor ikke gjennomføres i strid med arealplan. Ønsket gjennomføring kan da enten skje ved endring eller utarbeiding av arealplan, eller ved at det gis dispensasjon. Fastsetting av arealbruk skal som hovedregel skje gjennom planlegging, mens bruk av dispensasjon er en unntaksløsning for å sikre fleksibilitet i plansystemet. En gitt dispensasjon bør siden følges opp gjennom endring av arealplanen.

Kommunens adgang til å gi dispensasjon er avgrenset gjennom vilkårene i pbl. § 19-2. Det kreves at hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Det innebærer at det normalt ikke vil være adgang til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.

Vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere er til stede, er et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Kommunens vurdering av om vilkårene for dispensasjon er til stede skal tas på et faglig grunnlag, der de ulike hensynene veies mot hverandre. Vektingen av de ulike hensynene er et arealpolitisk spørsmål som tilligger det kommunale selvstyret å gjøre. Selv om vilkårene for dispensasjon er til stede, står kommunen fritt til å beslutte om de vil gi slik dispensasjon.

Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Dette gjelder for både plansaker og byggesaker. Når det gjelder plankrav som følger av pbl. §§ 11-9 nr. 1 og av 12-1 andre og tredje ledd, kan det dispenseres fra plankravet under forutsetning av at planen ikke krever konsekvensutredning. De generelle vilkårene for dispensasjon må også alltid være til stede i forbindelse med dispensasjon fra krav om utarbeiding av arealplan.

Planregister og framstilling av arealplan

Kommunen er ifølge plan- og bygningsloven § 2-2 pliktig til å føre et planregister. Hensikten er å sikre informasjon om og ha oversikt over all tillatt og planlagt bruk av arealene, som del av den nasjonale geografiske infrastrukturen til bruk i areal- og miljøforvaltning, statistikk og av den enkelte tiltakshaver. Forutsetningen for å kunne føre arealplaner inn i planregisteret, er at arealplanene følger krav fastsatt i forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften). Kravene er i stor grad knyttet opp til krav om teknisk framstilling av arealplankart som følger en nasjonal standard for utveksling av stedfestet informasjon. Arealplaner som ikke følger disse kravene, kan ikke føres inn i kommunens digitale planregister. I tillegg til vedtatte arealplaner, skal blant annet planforslag, vedtatte endringer, dispensasjoner og midlertidige forbud mot tiltak føres i kommunens planregister.

Ekspropriasjon og erstatning

Kommuneplanens arealdel gir ikke kommunen direkte ekspropriasjonsadgang, slik en reguleringsplan gjør. Vedtatt reguleringsplan gir kommunen hjemmel til ekspropriasjon for å gjennomføre planen innen 10 år etter at reguleringsplanen ble vedtatt, jf. pbl. § 16-2.

Gjennom reguleringsprosessen skal kommunen foreta en vurdering av de ulike hensyn som taler for og imot en bestemt arealbruk. Forholdsmessighetskravet i oreigningslova § 2, vil normalt være oppfylt gjennom de vurderingene som er gjort i forkant av reguleringsplanvedtaket, slik at slike vurderinger ikke er nødvendig å gjøre fra grunnen før vedtak om ekspropriasjon blir fattet. Det vises til rundskriv H-14/02 [Ekspropriasjon på plan- og bygningsrettens område](#).

Endring av arealformål fra vindkraft til for eksempel LNFR-område utløser i seg selv ikke erstatningsansvar for kommunen. Dette følger av langvarig rettspraksis som for eksempel Rt. 1970 side 67 (strandsonedommen), Rt. 2005 side 469 (Elstad og Aurmoen landskapsvernområde) og HR-2018-2388-A (Sandnes). Erstatning for utgifter til prosjektering vil imidlertid kunne danne grunnlag for erstatning fra kommunen.

3.2 Planlegging av vindkraft etter dagens regelverk

3.2.1 Innledning

Plan- og bygningsloven (pbl.) er den generelle loven for arealdisponering i Norge. Vindkraftanlegg er et tiltak etter pbl. § 1-6, og kan i utgangspunktet bare iverksettes så lenge det ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.

Der det foreligger arealdel til kommuneplan eller reguleringsplaner som er til hinder for gjennomføringen av produksjonsanlegg for vindkraft med konsesjon, må kommunen enten sørge for nødvendig planendring, eller dispensere fra arealplanen, jf. pbl. § 19-2. Det er presisert i forarbeidene til plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 243, at vilkårene for dispensasjon alltid er oppfylt for energiproduksjonsanlegg med konsesjon. Hvorvidt dispensasjon skal innvilges når vilkårene er oppfylt, er opp til kommunens skjønn, jf. § 19-2 første ledd.

Plan- og bygningsloven er ikke til hinder for at konsesjon gis før forholdet til kommunale planer er avklart. Produksjonsanlegg for vindkraft kan likevel ikke bygges før det enten er gjennomført planendring, gitt dispensasjon fra arealplan, eller at Olje- og energidepartementet har bestemt at endelig konsesjon får virkning som statlig arealplan. Konsesjonsprosessen kan derfor starte opp uavhengig av spørsmålet om dispensasjon, og grunnlaget for å gi dispensasjon kan avklares i løpet av denne prosessen.

Vindkraftanlegg er unntatt fra to viktige bestemmelser i plan- og bygningsloven:

- Det er ikke plikt til å utarbeide reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd tredje punktum.
- Det er ikke søknadsplikt og krav til byggesaksbehandling etter reglene i pbl. kapittel 20 og 21, jf. SAK § 4-3 første ledd bokstav c.

I tillegg er det forutsatt i lovforarbeidene at vilkårene for å gi dispensasjon alltid er til stede for energiproduksjonsanlegg med konsesjon. For øvrig gjelder plan- og bygningsloven for planlegging og utbygging av vindkraftanlegg.

Dette innebærer blant annet at pbl. § 1-8 om byggegrense mot sjø på 100 meter også gjelder for plasseringen av vindkraftanlegg og veger til anlegget, at fylkeskommunen kan utarbeide regionale planer om vindkraft, og at kommunen i sin arealdel til kommuneplan og i sine reguleringsplaner kan fastsette areal til bruk for vindkraftanlegg.

Selv om kommunen ikke har plikt til å utarbeide reguleringsplan for vindkraftanlegg, kan kommunen likevel velge å gjøre det. Private kan fremme forslag om detaljregulering, som kommunen kan tilrå eller avvise. Kommunen kan imidlertid ikke pålegge utbyggere av vindkraft å utarbeide planforslag.

3.2.2 Statlig plan

For å sikre at vindkraftanlegg med konsesjon kan gjennomføres i tilfeller der kommunen ikke omregulerer eller gir dispensasjon, kan Olje- og energidepartementet i den enkelte sak bestemme at endelig konsesjon til et vindkraftanlegg uten videre gis virkning som statlig arealplan, jf. pbl. § 6-4 tredje ledd. Vedtak om statlig plan kan ikke påklages, jf. pbl. § 6-4 tredje ledd annet punktum.

Dersom konsesjon er gitt virkning som statlig arealplan, vil ny konsesjon gjelde foran gjeldende reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 1-5 annet ledd.

Det er ikke knyttet særlige saksbehandlingsregler til bruken av statlig arealplan på konsesjonspliktige energiproduksjonsanlegg, men anmodninger om bruk av statlig plan forelegges kommunen for uttalelse. Det er heller ikke knyttet særlige vilkår for når bestemmelsen kan anvendes, ut over at vedtaket må rette seg mot en endelig konsesjon til et kraftproduksjonsanlegg.

3.2.3 Regional planlegging

Fylkeskommunene kan vedta regionale planer for vindkraft etter plan- og bygningsloven kapittel 8. Plan- og bygningslovens forarbeider, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 40-41, understreker behovet for å foreta regionale vurderinger og prioriteringer for å bidra til den mest egnede lokaliseringen av vindkraftanlegg. I «Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg», utarbeidet av Olje- og energidepartementet og daværende Miljøverndepartementet i 2007, er fylkeskommunene oppfordret til å vurdere om det er behov for å utarbeide regionale planer for vindkraft.

3.2.4 Kommuneplanens arealdel

I arealdelen skal ulike behov og verdier avveies, og framtidig arealbruk fastsettes. Kommunen skal sørge for å belyse interesser for ulike former for arealbruk. Dette kan også omfatte vindkraft. I plan- og bygningslovens forarbeider, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 41, er det lagt opp til at kommuneplanens arealdel bør brukes aktivt for å tilrettelegge for bærekraftig utbygging av vindkraft i områder av landet der dette er relevant.

Kommune(del)planens arealdel er en overordnet plan, der hovedformålet er å avklare avgrensning av ytre arealrammer, sikre hensyn i randsonene og avklare prinsipper for adkomstveger og infrastruktur. Dersom kommunen ønsker det, kan det gis bestemmelser som sikrer viktige overordnede føringer for vindkraftprosjektet, innenfor og utenfor selve vindkraftområdet. Arealformålet som er aktuelt å bruke for vindkraftanlegg i kommuneplanens arealdel, er *andre typer bebyggelse og anlegg*. Det vises her til § 11-7 og kart- og planforskriften vedlegg I bokstav A. Det må da framgå av bestemmelsene i planen at arealet skal brukes til vindkraftanlegg. I tillegg kan arealformål for adkomstveg gis som linje i planen, jf. vedlegg I bokstav C nr. 1 til kart- og planforskriften. Til arealformålet kan det gis bestemmelser om blant annet krav om utarbeiding av reguleringsplan, byggegrenser, plassering av tiltak og om grad av utnytting. Slike bestemmelser vil være hjemlet i pbl. §§ 11-9 og 11-10. Det er likevel begrenset hvor detaljert disse bestemmelsene vil kunne gis.

Kommuneplanens arealdel har virkning inntil den enten blir endret eller opphevet, jf. pbl. § 1-5. Kommunestyret bestemmer om og når arealdelen skal endres eller oppheves, når kommunal planstrategi blir vedtatt. Tiltakshavere, herunder de som planlegger nye vindkraftanlegg, kan gi innspill til kommunens arbeid med planstrategi og arealdelen om behov for endring av arealbruken i aktuelle områder.

Når nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det, kan Kongen bestemme at nærmere angitte deler av kommuneplanens arealdel ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme uten etter samtykke av departementet. Bakgrunnen for bestemmelsen er, ifølge Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 227, behovet for sikring av enkelte verdier og interesser, som ikke bør være gjenstand for kommunal vurdering hvert fjerde år. Bestemmelsen har så langt ikke vært brukt, men vil kunne tenkes brukt for arealer avsatt til andre typer bebyggelse og anlegg med bestemmelse om vindkraftanlegg i kommuneplanens arealdel, samt i kommunedelplaner.

3.2.5 Reguleringsplan

Vindkraftanlegg som er konsesjonspliktige etter energiloven, er unntatt fra reguleringsplikten for større bygge- og anleggstiltak, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd.

Kommunene kan likevel regulere tiltaket dersom de ønsker det, men kommunen kan ikke pålegge tiltakshaver å utarbeide planforslag, jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) side 41. Reguleringsplanprosessen må settes i gang på et tidlig tidspunkt, slik at en får en prosessuell samordning mellom behandlingen etter pbl. og energiloven.

For en kommunalt initiert reguleringsplan for vindkraft, vil områderegulering være best egnet. En områderegulering kan i utgangspunktet være mer overordnet og dekke et større areal enn en detaljregulering. Private tiltakshavere mv. kan fremme forslag om privat detaljregulering. Den detaljerte utformingen av området skjer gjennom behandling etter energiloven. Det aktuelle arealformålet i reguleringsplan er *vindkraftanlegg*. Arealformålet *veg* vil også være aktuelt å bruke. Det vises her til pbl. § 12-5 og vedlegg I bokstav A til kart- og planforskriften. Bestemmelser til reguleringsplan kan være mer detaljerte enn i arealdelen til kommuneplanen. Formål kan kombineres, og det kan brukes flere underformål. Plankartet til en reguleringsplan har en større målestokk, slik at detaljene kan fastsettes mer nøyaktig enn i kartet til kommuneplanens arealdel. I tillegg kan det med hjemmel i pbl. § 12-7 gis bestemmelser med krav om tiltak til ny og pågående virksomhet ut fra forurensingshensyn og andre miljøkvaliteter. I bestemmelsene kan det også stilles krav om undersøkelser for gjennomføring av reguleringsplanen, herunder undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for blant annet miljø og helse ved gjennomføringen av planen.

3.2.6 Dispensasjon

Utbygging i strid med gjeldende kommuneplan eller reguleringsplan vil normalt kreve planendring eller ny arealplan, eventuelt dispensasjon fra plan. En søknad om dispensasjon behandles av kommunen etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 19.

Det følger av plan- og bygningslovens forarbeider, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), at vilkårene for å gi dispensasjon fra arealplaner etter pbl. § 19-2 alltid vil være til stede når det foreligger endelig konsesjon etter energiloven til produksjonsanlegg for vindkraft. Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 243. Begrunnelsen for dette er knyttet opp mot hensynet til nasjonale og regionale interesser, herunder plikten til å legge fram søknader om dispensasjon for berørt sektormyndighet. Om konsesjon etter blant annet energiloven heter det:

«Når det gjelder tiltak som konsesjonsbehandles etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven legges det til grunn at sektormyndighetens syn avklares og tas stilling til gjennom konsesjonsbehandlingen, jf. forslaget om å innføre innsigelsesadgang i slike saker for de samme organer som har innsigelsesrett til arealplaner etter plan- og bygningsloven.»

Ettersom sektormyndighetenes syn er kjent gjennom gitt konsesjonsbehandlingen, anses hensynet til nasjonale og regionale interesser oppfylt og dermed vilkårene for å kunne gi dispensasjon til stede. Hensynet til effektiv saksbehandling er ansett som

grunnlaget for begrunnelsen, selv om det ikke er direkte kommet til uttrykk i forarbeidene.

For å dispensere fra kommuneplanens arealdel, sies det i lovforarbeidene at anlegget må være i tråd med regional plan, eller retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraft der regionale planer ikke finnes.³ Hvorvidt dispensasjon skal innvilges når vilkårene er oppfylt, er endelig opp til kommunens skjønn.

4 Konesjonsbehandling etter energiloven

4.1 Konesjonsplikt etter energiloven

En konsesjon er en tillatelse fra offentlige myndigheter, som er nødvendig for å kunne gjennomføre et tiltak. Konsesjonen inneholder vilkår og forutsetninger som må oppfylles av den som får konsesjon.

For å bygge, eie og drive et vindkraftanlegg kreves det konsesjon etter energiloven. En vindkraftkonsesjon gjelder for inntil 30 år innenfor et nærmere fastsatt geografisk område, og angir en øvre grense for maksimal installert effekt (MW). I henhold til energilovforskriften § 3-1 er energianlegg med spenning på over 1000 volt vekselstrøm/1500 volt likestrøm konsesjonspliktige etter energiloven § 3-1. Etter forskriften § 3-1 annet ledd er mindre vindkraftanlegg med inntil 5 vindturbiner og en samlet installert effekt under 1 MW, ikke konsesjonspliktige, og behandles av kommunene etter reglene i plan- og bygningsloven. For konsesjonspliktige anlegg må det søkes om konsesjon hos NVE. Formålet med en konsesjonsordning for vindkraft er at myndighetene kan regulere og kontrollere virksomheten slik at den foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, jf. energilovens formålsbestemmelse (§ 1-2). Saksgangen fram til en konsesjon gis eller søknaden avslås, er en omfattende prosess som tar flere år. Prosessen skal følge relevant lovverk, være åpen, demokratisk og sikre tilstrekkelig kunnskap om det omsøkte prosjektet før vedtak fattes av NVE.

4.2 Konesjonsprosessen

4.2.1 Initiativfasen

Utviklingen av et vindkraftverk startes som regel av et kraft- eller prosjektutviklingselskap. Noen ganger tar grunneiere selv initiativ til å se på muligheten

³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 213

for å bygge vindkraftverk på egen eiendom. Initiativet kan også komme fra en kommune som ønsker å legge til rette for vindkraftutbygging, og avklarer egnethet og avgrensning gjennom kommuneplanprosessen. Dette kan eventuelt skje som oppfølging av en regional plan for vindkraft, dersom dette er utarbeidet. Det er vanlig at prosjektutviklere vurderer flere ulike lokaliseringer. Grunneiere blir normalt kontaktet tidlig og i mange tilfeller tar utviklerne også tidlig kontakt med kommunen. Som oftest vil analyser av nettkapasitet og vindforhold være et avgjørende utgangspunkt for et initiativ om vindkraftutbygging. NVE er i liten grad informert om prosjektene i denne delen av konsesjonsfasen, og har ingen formell rolle.

4.2.2 Meldingsfasen

NVE mottar melding

Vindkraftverk over 10 MW er meldepliktige etter forskrift om konsekvensutredninger, jf. energiloven § 2-1 annet ledd. Meldingsfasen starter med at prosjektutvikler utarbeider en melding om at det er satt i gang planlegging av et vindkraftverk. Meldingen skal bidra til å gi offentlige myndigheter, interesseorganisasjoner og lokalsamfunnet informasjon om prosjektet. Meldingen skal inneholde et forslag til konsekvensutredningsprogram (KU-program). Denne fasen reguleres av plan- og bygningslovens kapittel 14 og konsekvensutredningsforskriftens regler for tiltak og planer etter annet lovverk. NVE er ansvarlig myndighet for melding og konsekvensutredning av et vindkraftverk. Når NVE mottar meldingen, gjøres det en vurdering av om den er av tilstrekkelig kvalitet til at den kan sendes på offentlig høring.

Høring av melding

NVE sender meldingen med forslag til KU-program på høring. Meldingen kunngjøres i lokale og regionale aviser og medier, og publiseres på NVEs nettsider. Den legges også ut til offentlig gjennomsyn hos de berørte kommunene. NVE inviterer lokale og regionale myndigheter til et informasjonsmøte i forbindelse med høringen av meldingen, og det arrangeres et åpent møte for lokalbefolkningen og andre interessenter. Dersom tiltaket berører arealer med samiske interesser, tilbys berørte reinbeitedistrikter og Sametinget konsultasjonsmøter om saken.

I høringen blir det bedt om innspill på hva som bør utredes nærmere i en konsekvensutredning for å kunne ta stilling til en eventuell påfølgende søknad om et vindkraftverk. Høringsfristen er minimum seks uker.

NVE fastsetter utredningsprogram

Etter høringen fastsetter NVE et utredningsprogram for det meldte prosjektet. Utredningsprogrammet stiller krav til hva tiltakshaver må utrede før det kan søkes om konsesjon. Her beskriver NVE hvilke temaer og alternativer som skal utredes, og angir framgangsmåter for utredningene.

Utredningsprogrammet er basert på meldingen, skriftlige høringsuttalelser, eventuelle konsultasjoner og fagkunnskap om vindkraft og virkninger av vindkraftutbygging. Hensikten med programmet er å klargjøre for tiltakshaveren og andre hva som skal utredes og hvordan konsekvensutredningen skal gjennomføres. Beslutning om fastsettelse av utredningsprogram kan ikke påklages.

4.2.3 Utredningsfasen

Utredningsfasen reguleres også av plan- og bygningslovens kapittel 14 og konsekvensutredningsforskriftens regler om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk. Før tiltakshaver kan søke om konsesjon, må det gjennomføres en konsekvensutredning i henhold til kravene i forskrift om konsekvensutredninger og føringene lagt i utredningsprogrammet. Prosjekter under 10 MW kan søke konsesjon direkte, men søknaden må oppfylle kravene til konsekvensutredninger. Det betyr at relevante virkninger av vindkraftverket må være tilstrekkelig belyst i søknaden.

Tiltakshaver er ansvarlig for at kravene som er fastsatt i utredningsprogrammet blir oppfylt. Tiltakshaver kan selv velge hvem som skal utføre utredningen, men utreder må ha relevant faglig kompetanse. I utredningsprogrammene er det krav om at tiltakshaver skal etablere en samrådsgruppe og gjennomføre minst tre møter med gruppen i utredningsfasen. Slike samordningsgrupper består typisk av representanter fra vertskommunen, berørte grunneiere og de antatt viktigste berørte lokale organisasjonene.

4.2.4 Søknads- og konsesjonsbehandling

Konsesjonssøknad

Når konsekvensutredningene er gjennomført, kan tiltakshaver søke om konsesjon. Søknadsfasen starter når NVE mottar konsesjonssøknad med konsekvensutredning. Fra denne fasen reguleres behandlingen av egne saksbehandlingsregler i energiloven i tillegg til de alminnelige bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Konsesjonssøknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for å vurdere om tillatelse skal gis og hvilke vilkår som eventuelt skal settes, jf. energiloven § 2-1 tredje ledd og energilovforskriften § 3-2. De fleste saker om vindkraft innebærer også at det søkes om konsesjon etter energiloven § 3-1 til nødvendig tilknytningsledning som egen konsesjonssøknad. NVE samordner behandlingen av vindkraftverk og tilhørende kraftledninger.

Høring av konsesjonssøknad

Energiloven § 2-1 femte til sjuende ledd har særlige regler om saksbehandling av konsesjonssøknader. Etter femte ledd skal søknad legges ut hos NVE og i berørte

kommuner eller annet høvelig sted i distriktet til gjennomsyn. Ved utleggelse skal det fastsettes frist for å avgi høringsuttalelse til konsesjonsmyndigheten. Etter sjette ledd skal søknaden kunngjøres i Norsk lysingsblad og i en eller flere aviser alminnelig lest i distriktet, sammen med en kort beskrivelse av planene, opplysninger om hvor søknaden er utlagt og fristen for å gi uttalelse skal rykkes inn i. Søkeren er ansvarlig for utgiftene ved utleggelse og kunngjøring. Etter sjuende ledd skal offentlige organer og andre som tiltaket direkte gjelder, få søknaden tilsendt til uttalelse. Ved utsendelse fastsettes en frist for å avgi uttalelse til konsesjonsmyndigheten. Det følger også at sjuende ledd at innsigelsesbestemmelsene i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 gis tilsvarende anvendelse på søknader om konsesjon. Utleggelse, kunngjøring og høring kan unnlates når det finnes forsvarlig.

Ekspropriasjon og forhåndstiltredelse

NVE kan behandle søknader om ekspropriasjonstillatelse etter lov om oreigning av fast eiendom i forbindelse med etablering av konsesjonspliktige vindkraftverk. Det kan søkes om ekspropriasjon for det tilfellet at tiltakshaver ikke oppnår frivillige avtaler om rådighet over eiendom som berøres av vindkraftverket og som er nødvendig for å kunne bygge, eie og drive anlegget. Det søkes som hovedregel om ekspropriasjonstillatelse parallelt med søknad om anleggskonsesjon etter energiloven. Etter lovens § 2 kan det vedtas samtykke til ekspropriasjon dersom tiltaket som skal gjennomføres «tvillaust er til meir gagn enn skade».

Hvis NVE gir samtykke til ekspropriasjon, må det avholdes skjønn ved de alminnelige domstolene dersom det ikke oppnås frivillige avtaler mellom partene. I en slik sak tas det stilling til hvilken erstatning som skal betales til de som må avstå eiendom eller rettigheter til fordel for et vindkraftverk. Erstatningsutmålingen følger de samme reglene i ekspropriasjonerstatningsloven som gjelder for ekspropriasjon til andre formål. Dersom det er behov for å sette i gang byggingen av vindkraftverket før erstatningsskjønnet er avholdt, kan energimyndighetene med hjemmel i oreigningslova § 25, etter søknad gi tiltakshaver tillatelse til å starte opp arbeidet før skjønnet er gjennomført (forhåndstiltredelse).

Søknader om konsesjon etter energiloven til å bygge vindkraftverk inneholder ofte søknader om ekspropriasjon og forhåndstiltredelse. NVEs praksis er felles behandling av konsesjonssøknad og søknad om ekspropriasjonstillatelse. Vedtak om forhåndstiltredelse fattes normalt etter endelig ekspropriasjonsvedtak.

Departementene anser at det er mest naturlig at spørsmål om ekspropriasjon som i dag behandles i sammenheng med konsesjonsbehandlingen og at det skjer i samsvar med reglene som er behandlet her, og ikke etter reglene i plan- og bygningsloven som beskrevet i kapittel 3.1.9.1.

Befaring

Etter høringen arrangerer NVE normalt en sluttbefaring i og rundt det aktuelle planområdet for det omsøkte vindkraftverket. Alle som har kommet med skriftlige høringsinnspill til søknaden, blir invitert til befaringen. Ofte kunngjøres befaringen i lokale aviser. Dersom noen av deltakerne ønsker å sende inn en tilleggsuttalelse etter befaringen, settes det vanligvis en frist på to uker fra befaringsdagen. Dersom befaringen avdekker at saken ikke er godt nok opplyst, vil NVE i etterkant be om tilleggsopplysninger eller stille krav om at det må gjennomføres tilleggsutredninger.

I en del saker gjennomføres det ytterligere befaringer i tillegg til sluttbefaringen. Dette skjer for eksempel i tilknytning til konsultasjoner med reinbeitedistriktet, ved at kommunen inviterer til en egen befaring, eller at det er spesielle temaer som må undersøkes nærmere av NVE.

Innsigelser og konsultasjoner

Hvis forslagene i en konsesjonssøknad kommer i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, kan berørte kommuner, fylkeskommuner, statlige organer og Sametinget i henhold til energiloven § 2-1 sjuende ledd jf. plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6, fremme innsigelse mot utbyggingsforslaget.

NVE tilbyr møte med dem som har reist innsigelse. Innsigelsesmøtet følges eventuelt opp med kommunikasjon mellom NVE og instansen for å avklare om innsigelsen kan trekkes. Berørte reinbeitedistrikter og Sametinget tilbys konsultasjonsmøter. Innsigelsesmøter og konsultasjoner med Sametinget blir samkjørt.

NVE fatter vedtak

Når NVE mener at saken er tilstrekkelig opplyst, avgjøres søknaden. For å kunne gi konsesjon til et vindkraftverk, må prosjektet være samfunnsmessig rasjonelt, jf. energiloven § 1-2. Det vil si at de samlede fordelene ved prosjektet må være større enn skader og ulemper vindkraftverket kan få for allmenne og private interesser som blir berørt, jf. også § 1-2 siste leddsetning. Tildeling av konsesjoner etter energiloven skal skje på grunnlag av objektive, transparente og ikke-diskriminerende kriterier. Dersom det gis konsesjon, vil konsesjonsvedtaket avklare den ytre arealbruken og avveie relevante hensyn. Fordelene som vektlegges i vindkraftsaker er typisk knyttet til verdien av ny fornybar kraftproduksjon, økt forsyningssikkerhet og lokal verdiskapning. Ulempene kan for eksempel være knyttet til virkninger for naboer, friluftsliv, naturmangfold, landskap, kulturminner og reindrift. Konsekvensutredningen og naturmangfoldloven legges til grunn for vedtaket, og det gjøres blant annet en vurdering av kunnskapsgrunnlaget og samlet belastning på økosystemer.

Tildelingen av konsesjoner må også skje innenfor de rammene som følger av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

NVE avveier alle relevante virkninger av tiltaket og tar stilling til om konsesjon skal gis, og eventuelt på hvilke vilkår. En konsesjon fastsetter de ytre rammen for vindkraftutbyggingen, det vil si maksimal installert effekt og de ytre rammen for arealbruken, slik som planområdet utstrekning og adkomstveger. Ved en konsesjon fastsettes videre en rekke standardvilkår samt vilkår som er spesielt tilpasset det enkelte vindkraftverket. Etter fast praksis som er utviklet gjennom de siste tiårene med konsesjonsbehandling av vind, gis i dag alle større vindkraftverk konsesjon med vilkår om framleggelse og godkjenning av etterfølgende detaljplaner og miljø- transport og anleggsplan. Dette omtales nærmere nedenfor. Konsesjon til vindkraftverk omfatter også intern-nettet og transformatorstasjon med tilhørende elektriske anlegg i planområdet. I tillegg gis det normalt en egen konsesjon til nødvendig nettanlegg mellom transformatorstasjonen og tilknytningspunktet i nettet. Denne konsesjonen gis normalt til det aktuelle nettselskapet.

I tillegg må tiltaket avklares mot andre relevante lover, for eksempel kulturminneloven, forurensningsloven, vegloven, havne- og farvannsloven mv. Eiendomsrettighetene i planområdet må også være på det rene; enten gjennom avtaler med grunneiere eller søknad om ekspropriasjonstillatelse etter lov om overføring av fast eiendom. Det er tiltakshavers ansvar å sørge for at eventuelle andre nødvendige tillatelser er på plass.

Konsesjoner til vindkraft kan gis for inntil 30 år fra konsesjonen ble gitt, jf. energiloven § 2-2 annet ledd.

Klagebehandling

NVEs vedtak om konsesjon og ev. ekspropriasjonstillatelse, kan påklages til Olje- og energidepartementet. De siste årene har nesten alle konsesjonsvedtak blitt påklaget, uavhengig av om det er gitt konsesjon eller søknaden er avslått. Behandlingen i klagesaker følger de alminnelige bestemmelsene om klage på enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel VI. Når klagefristen er utløpt, gjør NVE en innledende vurdering av klagen. Klagen forelegges sakens motparter for merknader og NVE vurderer om vilkårene for å ta klagen til behandling foreligger. Dersom NVE ikke finner grunnlag for å gjøre endringer i vedtaket, oversender NVE klager og eventuelle innsigelser, samlet til departementet for behandling. Klagen skal kommenteres i oversendelsesbrevet, og innsigelsene skal være kommentert i bakgrunnsnotatet til vedtaket.

Olje- og energidepartementet avholder som hovedregel også befaring og offentlig møte i anledning klage- eller innsigelsessaken. Til befaringen og offentlig møte i klagesaken, innkalles berørte kommuner, fylkeskommunen og andre offentlige organer med interesser i saken, i tillegg til klagerne og andre interesserte. Departementet kan i likhet med NVE, om nødvendig også be om tilleggsutredninger eller tilleggsopplysninger, og behovet for høring av disse vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

Departementet kan i klagebehandlingen vurdere alle sider av saken og ta hensyn til nye opplysninger. Departementets vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages videre.

4.2.5 Detaljplanleggingsfasen

Konsesjonspliktige endringer

I konsesjonen fastsettes blant annet maksimal installert effekt og planområdets yttergrenser. Endringer av forhold som er fastsatt i konsesjonen eller endringer utenfor planområdet, er konsesjonspliktige. I slike tilfeller må konsesjonær sende en søknad om konsesjonsendring til NVE. Eksempler på slike forhold kan være endringer i samlet installert effekt, plassering av transformatorstasjon, spenningsnivå og/eller trasé for kraftledning, endring av planområdegrense, større justeringer av trasé for adkomstveg eller endring av frister satt i konsesjonen. Søknader om konsesjonspliktige endringer som kan gi virkninger for miljø- og samfunnsinteresser, blir normalt sendt på høring til de som kan bli berørt av endringen.

Detaljplan og miljø-, transport- og anleggsplan

Som omtalt ovenfor, er den detaljerte utbyggingsløsningen innenfor planområdet, det vil si turbinpunkter og internveger, normalt ikke spesifisert i konsesjonen. Vindkraftverkets endelige utforming, herunder antall, høyde, type og plassering av vindturbiner og internveger, skal normalt i henhold til vilkår i anleggskonsesjonen beskrives i en detaljplan. Praksisen der konsesjonen ikke angir spesifisert utbyggingsløsning har utviklet seg gjennom konsesjonsbehandlingen av vindkraftsaker gjennom de to siste 10 årene. Formålet er å legge til rette for en best mulig utbyggingsløsning på grunnlag av vindmålinger, teknologiutvikling og tilpasning til vilkår i konsesjonen. Flere forhold av betydning for plassering av turbiner, er turbinspesifikke. Detaljplanen skal beskrive eventuelle endrede virkninger for miljø- og samfunnsinteresser, sammenlignet med virkningene av den utbyggingsløsningen som ble lagt til grunn i konsekvensutredningene til søknaden. Dette kan for eksempel omfatte oppdaterte støyberegninger og visualiseringer. Vurderingene i detaljplanen skal bygge på utredningsprogrammet og konsesjonen.

Konsesjonær må i tillegg lage en miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) som beskriver hvordan miljøhensyn skal ivaretas i byggingen av vindkraftverket i tråd med vilkår i konsesjonen. Planen skal inneholde en beskrivelse av arealbruken og konsekvensene bygging av anlegget har for landskap, natur og miljø. MTA-planen skal også inneholde en beskrivelse av transportløsning i anleggsfasen. Både detaljplanen og MTA-planen skal godkjennes av NVE før byggestart, og disse samles i praksis ofte i ett dokument.

Høring av planer

Detaljplan og MTA-plan blir normalt sendt på høring til kommunen, fylkeskommunen, statsforvalteren, andre berørte myndigheter, berørte lokale og regionale organisasjoner og berørte privatpersoner. Dersom kommunen ønsker det, arrangeres det et høringsmøte med konsesjonæren og kommunen i forkant av eller under høringen. NVE vil normalt gjennomføre en befaring på barmark før detaljplan og MTA-plan godkjennes, og behovet for tilleggsopplysninger eller tilleggsutredninger vurderes. Krav til involvering ved høring av planene ble skjerpet inn av NVE i 2019, blant annet gjennom krav om at konsesjonær må lage en plan for involvering, dokumentasjon for involvering av lokale interessenter og utvidet høringsfrist.

NVE godkjenner planer

Når NVE mener saken er tilstrekkelig opplyst, i tråd med reglene i forskrift for konsekvensutredninger, avgjøres det om MTA- og detaljplanene kan godkjennes eller ikke.

Vedtak om godkjenning blir normalt fattet med vilkår. Sentralt i denne vurderingen er hvorvidt MTA- og detaljplanene er i tråd med konsesjonen, og om eventuell ny kunnskap om virkninger påvirker avveiningene som lå til grunn for konsesjonsspørsmålet. Dersom det er endringer i prosjektutformingen som ikke er omfattet av de gjennomførte konsekvensutredningene, for eksempel at turbinene er blitt høyere enn det som er lagt til grunn i utredningene, kan NVE pålegge tilleggsutredninger. Endringer i prosjektet som går utenfor rammene i konsesjonen, krever søknad om endring av konsesjonen. Eventuelle konsesjonsendringer under detaljplanfasen, behandles normalt sammen med MTA- og detaljplan.

Klagebehandling

NVEs vedtak om endringer av konsesjon og vedtak om godkjenning av detaljplan og MTA-plan kan påklages til Olje- og energidepartementet. Dersom slike vedtak påklages vurderer NVE først om klagen inneholder nye opplysninger som gir grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket/plangodkjenningen. Dersom dette ikke er tilfelle, sendes klagen til Olje- og energidepartementet. Departementets vedtak i saken er endelig.

4.2.6 Utbyggingsfasen

Utbygging kan først starte etter at NVE har godkjent detaljplan og MTA-plan. Konsesjonær er ansvarlig for å skaffe nødvendige tillatelser etter annet lovverk. NVE gjennomfører normalt flere inspeksjoner i løpet av utbyggingsfasen, behandler avviksmeldinger og følger eventuelt opp med reaksjoner. I brev av juni 2019 til konsesjonærene skjerpet NVE kravene til involvering av lokale interessenter i utbyggingsfasen.

4.2.7 Driftsfasen

Konsesjonær er ansvarlig for at konsesjonsvilkårene følges i driftsfasen. Konsesjonær er også ansvarlig for internkontroll av krav til miljø og landskap som er satt i medhold av energiloven, i konsesjonsdokument, detaljplan/MTA eller andre vedtak fra NVE. Forskriftskrav om internkontroll for miljøkrav trådte i kraft 1. januar 2019 og gjelder planlegging, bygging og drift av vindkraftverk.

NVE fører tilsyn med at vilkår i konsesjonen etterleves i driftsfasen. Dette kan for eksempel gjelde støy eller krav om etterundersøkelser. Ved avvik vurderer NVE oppfølging på vanlig måte med fastsettelse av reaksjoner. I noen tilfeller settes krav til avbøtende tiltak. Det er hjemmel i energiloven for i særlige tilfeller å endre konsesjonsvilkår av hensyn til allmenne interesser.

4.2.8 Avviklingsfasen

Konsesjon til vindkraftverk gis for en periode på inntil 30 år som er energilovens maksimale konsesjonsperiode. Tidligere ble konsesjonene stort sett gitt med 25 års løpetid, men den tekniske levealderen på turbiner er økende, og nyere konsesjoner er stort sett gitt, med 30 års konsesjonsperiode.

Dersom konsesjonæren ønsker å forlenge konsesjonsperioden, for eksempel ved å installere nye turbiner i planområdet, må det søkes NVE om ny konsesjon for en eventuell reetablering av vindkraftverket etter endt konsesjonsperiode.

De aller fleste konsesjoner inneholder et vilkår om at konsesjonær er ansvarlig for tilbakeføring av planområdet etter endt konsesjonsperiode. I løpet av det tolvte driftsåret skal det foreligge en garanti for nedleggingskostnadene. Ved nedleggelse plikter konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegget og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand. Det skal framlegges en plan for tilbakeføring i god tid før nedleggelse. Dersom anlegget skal legges ned mens konsesjonen løper, må det søkes til NVE.

4.3 EØS-rettslige rammer

Det finnes relevant EØS-regelverk som setter rammer for konsesjonsbehandling etter energiloven og avklaring av arealbruk etter plan- og bygningsloven.

Fornybardirektivet

Fornybardirektivet fra 2009 (2009/28/EF) er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Direktivet gir overordnede rammer for konsesjonsbehandling av fornybar energi, herunder vindkraft. Det følger av artikkel 13 nr. 1 at regler om konsesjonsbehandlingen skal være forholdsmessige og nødvendige, og medlemsstatene plikter å treffe tiltak for å sikre bl.a. at prosessen knyttet til arealavklaring og

konsesjonsbehandling samordnes, at det finnes tilgjengelig informasjon om behandling av søknader, at regler som styrer godkjenning, sertifisering og tillatelser, er objektive, oversiktlige, forholdsmessige og at konsesjonsprosessen fremskyndes og forenkles. Fornybardirektivet medførte ingen behov for endringer i energiloven på dette området.

EU har vedtatt et revidert fornybardirektiv (EU) 2018/2001) som blant annet omhandler saksbehandling av ny fornybar energiproduksjon og utbygging av overføringsnett. Direktivet fastsetter nye krav om forenkling og effektivisering av konsesjonsprosesser. Medlemslandene skal etablere eller tilordne ett eller flere administrative kontaktpunkter som skal koordinere hele konsesjonsprosessen for søknader om utbygging av kraftverk og overføringsnett («one-stop-shop»). Det er ikke konkludert om direktivet er EØS-relevant. EUs lovgivningsinstitusjoner forhandler i disse dager om ytterligere endringer i fornybardirektivet som del av Fitfor55 og RepowerEU, med sikte på enda raskere utbygging av fornybar energi.

EU-direktiv om vurderinger av miljøkonsekvenser

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (også kalt EIA-direktivet) og direktiv 2001/42/EF om vurdering av miljøvirkninger av visse planer og programmer (også omtalt som SEA-direktivet). Direktivene er gjennomført i Norge gjennom bestemmelser om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven med forskrift om konsekvensutredninger, og i petroleumsregelverket, havenergiregelverket og havbunnsmineralregelverket. Regelverket om konsekvensutredninger for planlegging og utbygging av vindkraftanlegg går fram av plan- og bygningsloven kapittel 4 og 14 med tilhørende forskrift om konsekvensutredninger.

SEA-direktivet har regler om konsekvensutredning og prosess for overordnede planer og programmer som legger føringer for senere vedtak om tiltak og prosjekter. I forskrift om konsekvensutredninger er SEA-direktivets virkeområde angitt i §§ 6 bokstav a og 7 bokstav b. Av § 6 a framgår det at krav om behandling i samsvar med SEA-direktivet gjelder for regionale planer, kommuneplaner og områdereguleringer som legger føringer for tiltak nevnt i vedlegg I eller vedlegg II til forskriften.

EIA-direktivet gjelder for såkalt «development consent», det vil si vedtak som gir grunnlag for gjennomføring av tiltak. EIA-direktivet er i forskrift om konsekvensutredninger angitt i §§ 6 bokstav b og c, 7 bokstav a og 8 bokstav a og b. I norsk sammenheng gjelder dette normalt for detaljreguleringer for tiltak i vedlegg I eller II og andre tiltak i vedlegg I eller II som behandles etter andre lover enn plan- og bygningsloven.

Etter direktivet opererer man med konsekvensutredning på to nivåer - overordnet nivå og tiltaksnivå. Kravene til utredninger av planer og tiltak på tiltaksnivå, etter EIA-direktivet er mer detaljerte enn kravene til utredning av overordnede planer, jf. skillet mellom utredningskrav i SEA-direktivet og tilsvarende krav etter EIA-direktivet.

5 Utenlandsk rett

5.1 Dansk rett

Danmark har et mål om å sikre høyere grad av fornybar energi, og vindkraft på land er viktig for å nå dette målet. Planlegging av vindkraftanlegg er i Danmark et kommunalt anliggende, som skjer i samsvar med planlovens regler, samt en egen forskrift (bekendtgørelse nr. 923 av 6. september 2019 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller). Hovedprinsippene er at vindkraftanlegg kun kan bygges i områder utpekt til dette i kommuneplanen. Forskriften fastsetter blant annet at minste avstand til naboer skal være minst fire ganger høyden på det nærmeste vindkraftanlegget. Målet er at planleggingen skal sikre at det blir tilstrekkelige arealer til plassering av vindkraftanlegg, samtidig som plasseringen balanseres mot øvrige interesser. Kommunen kan i sin avveining også komme til at det ikke er mulig å etablere vindkraftanlegg i kommunen.

Kommunens avveining skal gjøre det mulig å ta størst mulig hensyn til så vel naboer (visuell påvirkning og støyvirkning) som natur, miljø mv. De lovpålagte rammene for slike hensyn skal ivaretas i avveiningen.

For øvrig gjelder tilsvarende regler om konsekvensutredning som etter norsk rett. Dette gjelder også langt på veg oppbygningen av kommunenes plansystem, planprosess og reglene om medvirkning. Innsigelsesrett er gitt til nabokommune. Staten ivaretar nasjonale interesser ved å fremme innsigelse mot planforslag. Bolig- og indenrigsministeret kan fremme innsigelse på vegne av de øvrige departementene. Videre kan departementet, organisasjoner og andre med rettslig interesse klage over rettslige spørsmål om kommuneplanen til en særlig planklagenemnd, *Planklagenævnet*.

Arealet som settes av i kommuneplanen til vindkraftanlegg, skal være tilpasset den typen vindturbiner som det planlegges for. Dette betyr at man alt på dette stadiet har en formening om hvilken type anlegg som skal eller kan være aktuelt å etablere i området.

Kommunen kan utarbeide en reguleringsplan (lokalplan) innenfor rammene av kommuneplanen. Vindkraftanlegg anses som større bygge- og anleggstiltak som utløser reguleringsplikt. Er vindkraftprosjektet utenfor rammene av kommuneplanen, må det gjøres en endring av kommuneplanen før det kan vedtas en reguleringsplan for anlegget. Viser planprosessen at reguleringsplanforslaget ikke kan realiseres av hensyn til andre interesser, kan kommunen vedta å endre kommuneplanen og deretter la være å vedta reguleringsplanforslaget.

Det er imidlertid først i reguleringsplanen at plasseringsmønster, maksimalt installert effekt, antall turbiner og minste og høyeste totalhøyde på turbinene, samt andre krav til utforming blir avklart. Kravet om konsekvensutredning gjelder ofte også for lokalplaner. Reglene om medvirkning og klagerett gjelder tilsvarende som for kommuneplanen. Det enkelte departementet vil imidlertid ha egen innsigelsesrett. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har for eksempel innsigelsesrett i tilfeller vindkraftanlegget skaper utfordringer for radiokommunikasjon og -overvåking. I tillegg har stiftsøvrigheten (tilsvarer langt på veg de oppgaver som var gitt biskopen i vår tidligere kirkelov) innsigelsesrett ut fra hensynet til de visuelle virkningene anlegget vil ha for kirker som landskapsmerker.

5.2 Svensk rett

Sverige har et politisk mål om at produksjonen av elektrisitet skal være 100 % fornybar innen 2040. Statlige og regionale myndigheter er instruert om sitt medansvar for å oppnå nasjonale mål for utbygging av fornybar energi. Dette har ført til stor grad av koordinering mellom sektormyndighetene. Et eksempel på dette er den nasjonale strategi for en bærekraftig vindkraftutbygging som ble utarbeidet av Energimyndigheten og Naturvårdsverket. Hensikten med samordningen har vært å legge til rette for effektive tillatelsesprosesser og forutsigbarhet fra myndighetenes side.

Energimyndigheten har ansvaret for å fastsette vilkårene for en effektiv bruk av energi og en kostnadseffektiv energiforvaltning, mens vedtaksmyndigheten ligger hos kommunene og länsstyrelsene.

Hvilket regelverk som kommer til anvendelse, beror på vindkraftverkets størrelse. Ifølge miljöbalken er vindkraftverk definert som en miljøfarlig virksomhet. Behandling etter plan- og bygningslovgivningen av store vindkraftverk er begrenset når det gjelder detaljplan og byggetillatelse. Det er ikke krav om byggetillatelse for vindkraftverk og -parker, men det må sendes byggemelding. Selv om det verken er krav om detaljplan eller byggetillatelse, må slike vindkraftanlegg ikke oppføres i strid med bindende detaljplan eller områdebestemmelser.

For å bygge et stort landbasert vindkraftanlegg kreves tillatelse etter miljöbalken og kommunen.. Tillatelse kreves blant annet for oppføring av to eller flere vindkraftverk som står sammen (gruppstation), om det enkelte vindkraftverket inklusive rotorblad er høyere enn 150 meter. Det kreves også tillatelse for oppføring av 7 eller flere vindkraftverk som står sammen (gruppstation), om det enkelte vindkraftverket inklusive rotorblad er høyere enn 120 meter. Søknad om tillatelse blir avgjort av länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen). For at det kan gis tillatelse må kommunen ha gitt sin tilslutning til søknaden. Søknaden om tillatelse skal inneholde en beskrivelse av miljøkonsekvensene av vindkraftverket. Miljøkonsekvensbeskrivelsen skal blant annet identifisere og beskrive de direkte og indirekte effektene av virksomheten som kan føre

til betydelige skader på mennesker, dyr, vekster, jord, vann, luft, klimaet, landskap og kulturarv samt forvaltning av jord, vann og det fysiske miljøet i alminnelighet.

Oversiktsplanen viser kommunens politiske vilje og viser den overordnede arealbruksutviklingen i den enkelte kommune. Energimyndigheten har pekt ut områder som ut fra nasjonale interesser vurderes som særlig egnet for vindkraftanlegg.

Oversiktsplanen er veiledende for utarbeiding av detaljplan, for om det kan gis byggetillatelse og ulike tillatelser.

Søknader om vindkraftverk behandles av visse länsstyrelser, og selve vedtaket fattes av et uavhengig organ ved disse länsstyrelsene som kallas miljøprövningsdelegation.

Tillatelse blir kun gitt dersom kommunen har gitt sin tilslutning til søknaden. Vedtak kan påklages til mark- og miljødomstolen. Domstolens avgjørelser kan påklages videre til Mark- og miljøöverdomstolen. Mark- og miljøöverdomstolen kan, om domstolen anser at saken er av betydning for rettshåndhevelsen, tillate at dennes avgjørelser kan påklages videre til høyesterett.

5.3 Finsk rett

For utbygging av vindkraft gjelder generelt de samme bestemmelser som ved annen bygging. Bygging av store vindturbiner bør være basert på planlegging etter markanvändnings- og bygglagen. Behovet for planer og tillatelser avhenger av plansituasjonen i området, tomtens og omgivelsenes beskaffenhet og prosjektets omfang. Plansystemet består av nasjonale mål for arealbruk samt av planer som angir hovedtrekkene for arealbruken – landskapsplaner og generalplaner – samt detaljplaner.

Landskapsplaner og generalplaner er oversiktsplaner. Detaljplaner er detaljerte planer. Landskapsplaner utarbeides av Landskapetsförbundet, generalplaner og detaljplaner av kommunen. Dessuten kan det utarbeides interkommunale generalplaner. En endring i markanvändnings- og bygglagen om bruk av generalplan for utbygging av vindkraft trådte i kraft 1. april 2011. Etter lovendringen kan man gjennom bruk av generalplan, under visse forutsetninger, planlegge utbygging av vindkraft slik at byggetillatelsen gis direkte med hjemmel i generalplanen, jf. markanvändnings- og bygglagen kapittel 10 a). Det meste av vindkraftplanlegging gjøres nå gjennom en generalplan som direkte styrer utbyggingen av vindkraft.

Gjennomføring av et vindkraftprosjekt krever alltid byggetillatelse. Utbyggingen kan også kreve tillatelse etter sektorlovgivning som for eksempel luftfarhindertillatelse etter luftfartslagen, tillatelse utfra hensynet til drikkevannet etter vattenlagen eller miljøforhold etter miljöskyddslagen.

Målet med det finske regelverket er at man gjennom samordningen av de ulike funksjonene skal finne de områder som er best egnet til bygging av vindkraftanlegg.

Samtidig skal skadelige konsekvenser for natur og menneskers livsmiljø forebygges gjennom planleggingen og de etterfølgende tillatelsene.

6 Generelt om forslag til lovendringer

6.1 Innledning

Forslagene som presenteres i høringsnotatet innebærer at det innføres krav om arealavklaring for vindkraftverk etter plan- og bygningsloven i form av 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 vindkraftanlegget. Dispensasjonsadgangen som gjelder for vindkraftprosjekter i dag, innskrenkes betydelig. 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. Konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg 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 områderegulering for vindkraftanlegg. Særregelen om å kunne gi endelig konsesjon etter energiloven virkning som statlig arealplan oppheves.

6.2 Samlet beskrivelse av forslagene

Konsesjonsbehandlingen for vindkraft etter energiloven videreføres, men konsesjon kan ikke gis før arealbruken er avklart i vedtatt områderegulering etter plan- og bygningsloven. I konsesjonsbehandlingen foretar energimyndighetene en helhetlig, samfunnsøkonomisk vurdering av prosjektet. Konsesjon kan bare gis dersom de samlede fordelene ved prosjektet er større enn mulige skader og ulemper for allmenne og private interesser.

Det foreslås å innføre en reell avklaring av arealbruken etter plan- og bygningsloven, ved at områderegulering må foreligge før det kan gis konsesjon. Områdereguleringen skal være overordnet. Det kan være tilstrekkelig å sette ytre arealbruksgrenser med arealformålene vindkraft og adkomstveg, dersom kommunen vurderer at øvrige forhold kan avklares i konsesjonsprosessen. 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.

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.

Det opprettholdes en adgang til dispensasjon fra kravet om områderegulering dersom de overordnede arealmessige forutsetningene er utredet i annet planvedtak, for eksempel i en kommune(del)plan, i samme omfang og fastsatt med samme detaljeringsnivå som kravene til en områderegulering. Dette skal være en unntaksbestemmelse som skal kunne benyttes for å hindre unødvendige dublerende prosesser i kommunen, særlig der kommune(del)planen nylig er vedtatt.

Konsesjonsbehandlingen for vindkraft videreføres med de forutsetningene som følger av Stortingets behandling av vindkraftmeldingen. Et vindkraftverk kan ikke etableres uten at det er samsvar med både områderegulering og konsesjon med etterfølgende vedtak.

En samfunnsøkonomisk vurdering i konsesjonsbehandlingen innebærer at fordelene ved en vindkraftutbygging i form av verdien av kraftproduksjonen den vil gi, betydningen for kraftsystemet, samt eventuelle positive eksterne virkninger, avveies mot skader og ulemper av tiltaket. For å kunne få konsesjon må de samlede fordelene være større enn skader og ulemper. Det følger av Vindkraftmeldingen og tilleggsmeldingen til energimeldingen – Meld. St. 11 (2021-2022) – at grunnlaget for samfunnsøkonomiske vurderinger i konsesjonsbehandlingen skal styrkes.

Kommunen gis rett til å kreve at utbygger utarbeider forslag til områderegulering innenfor de rammene for planprosessen kommunen fastsetter. Private tiltakshavere har rett til å fremme planforslag og få kommunens behandling av og standpunkt til forslaget. Kommunen kan ikke pålegge tiltakshaver å utarbeide privat forslag til detaljregulering. Saksbehandlingen foreslås å følge reglene for private reguleringsplanforslag, jf. pbl. § 12-11 og forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. For slike planer gjelder en rekke tidsfrister for både kommunen og initiativtaker, som skal sikre framdrift og effektivitet i prosessen. Videre vil kommunen enten selv, eller etter innspill fra NVE, kunne avvise planinitiativet allerede i oppstartmøte med initiativtakeren. Det legges opp til at utbygger betaler behandlingsgebyr til kommunen.

Kommunen og NVE er ansvarlig myndighet for utarbeiding av konsekvensutredning for henholdsvis områderegulering og konsesjon. Disse prosessene bør samordnes i tid der dette er hensiktsmessig, for å sikre et best mulig felles beslutnings- og utredningsgrunnlag for begge vedtak. Dette kan gjøres gjennom en felles

konsekvensutredningsprosess som tilfredsstillende utredningskravene både for områdereguleringen og konsesjonen.

Det vurderes om NVE skal gis et utvidet ansvar knyttet til behandling av planprogram og konsekvensutredning for områderegulering etter plan- og bygningsloven. Det kan vurderes en liknende ordning som for større uttak av mineralressurser, der Direktoratet for mineralforvaltning er ansvarlig myndighet til å fastsette planprogram dersom kommunen som planmyndighet ønsker dette. Slik myndighet fastsettes i forskrift om konsekvensutredninger. Det foreslås å gi NVE en utvidet rolle i planbehandlingen etter samråd med kommunen, til å legge planforslaget ut på høring og offentlig ettersyn etter § 3-7. Planprosessen og konsesjonsprosessen vil dermed kunne gå parallelt fram til vedtak, i regi av NVE. Departementene ber høringsinstansene særskilt om innspill på dette.

For å sikre utbygger forutsigbarhet, foreslås det en begrensning i kommunens adgang til å oppheve eller endre reguleringsplan for konsesjonspliktige vindkraftanlegg. Slike planer kan ikke oppheves eller endres på vesentlig måte fra det tidspunkt det er søkt om konsesjon og fram til byggefristen for konsesjon etter energiloven er utløpt, uten etter søknad eller forslag fra tiltakshaver eller etter samtykke fra departementet. Reglene om at konsesjon for vindkraftanlegg uten videre kan gis virkning som statlig plan oppheves.

Departementene foreslår også en adgang til å gi forskrift etter pbl. om samordningen mellom reguleringsplanprosessen for vindkraftanlegg og konsesjonsbehandlingen etter energiloven.

NVEs ansvar for tilsyn og oppfølging av vindkraftanlegg under bygging og i drift videreføres som i dag.

Det foreslås ingen endringer i adgangen til å utarbeide regionale planer for vindkraft. Dette gir NVE og fylkeskommunen mulighet til å samarbeide om utarbeiding av en regional plan som vedtas av fylkestinget, og som siden følges opp gjennom kommunenes arealplanlegging og konsesjonsbehandling. Regional plan kan være et nyttig verktøy for overordnet avklaring av hvilke områder som kan egne seg for vindkraftutbygging. Slike planer kan utarbeides for det enkelte fylke, eller som et samarbeid mellom flere fylker. Regionale planer er ikke rettslig bindende, men skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.

Det foreslås ingen endringer i reglene om kommune(del)plan. Avklaring av arealbruken i kommune(del)plan vil som i dag være aktuelt i tilfeller der kommunen ønsker å avklare om det er egnede områder for vindkraft i kommunen, og om de i så fall ønsker å sette av områder til vindkraft i kommuneplanen. Dette kan skje på kommunens eget initiativ, etter innspill fra utbygger, eller i områder utpekt som egnet til vindkraftanlegg i regional plan. Kommunen kan vurdere alternative lokaliteter, og sette av områder den mener er godt egnet, etter en samlet vurdering av de ulike arealbruksinteresser som gjør seg

gjeldende. Dette vil gi kommunens innbyggere og potensielle utbyggere oversikt over hvor det kan være aktuelt å lokalisere vindkraftanlegg i framtiden, og hvordan slike anlegg er tenkt utformet. Det vil imidlertid ikke være et krav at kommunen avklarer vindkraft gjennom kommuneplanprosessen før områderegulering gjennomføres.

6.3 Fordeler og ulemper sammenlignet med dagens system

Etter dagens system har kommunene stort sett tatt stilling til nye vindkraftprosjekter ved høring av konsesjonssøknaden, mens den formelle planavklaringen ofte har skjedd ved etterfølgende dispensasjon eller planendring. Kommunenes uttalelse til vindkraft i konsesjonsprosessen og den formelle avklaringen etter pbl. har skjedd med til dels stor avstand i tid. Dette har skapt utfordringer. For eksempel kan den politiske sammensetningen i kommunen i mellomtiden ha endret seg. Også prosjektene kan ha endret seg siden kommunen første gang avklarte sitt standpunkt i saken. Å få framskyndet den formelle behandlingen etter plan- og bygningsloven slik at arealavklaringen må være på plass før det gis konsesjon, vil være en stor fordel.

En overordnet avklaring av arealbruken etter plan- og bygningsloven gir mer forutsigbare rammer for utbygging av vindkraft i et område. Potensielle arealkonflikter blir synliggjort på et tidligere tidspunkt, og det åpner for å vurdere ulike alternative lokaliteter opp mot hverandre. Både fra et utbygger- og et innbyggerperspektiv er det en fordel at lokaliseringen og de overordnede rammene for utbyggingen avklares tidlig gjennom beslutning i kommunestyret.

I og med at konsesjonsprosessen skal bestå som i dag med de forbedringer som er beskrevet i vindkraftmeldingen, er det gjenstående svakheter ved beslutningssystemet som må rettes opp. Et hovedargument for reguleringsplikt har vært behovet for bedre lokal forankring, legitimitet og forutsigbarhet. Det har også vært pekt på ulikheten mellom vindkraft og andre store arealinngrep når det gjelder reguleringsplikten.

Innføring av krav om områderegulering vil innebære at kommunene ikke lenger vil ha adgang til å la hele prosessen gå etter energiloven. Mange kommuner har benyttet seg av denne adgangen. Dette kan være begrunnet i økonomi, kompetanse eller kapasitet i kommunen, i og med at kommunen ikke har kunnet kreve at utbygger utarbeider planforslag. Med systemet som det nå legges opp til, må det skje en arealavklaring på overordnet nivå fra kommunens side i forkant. Dessuten kan kommunen kreve at utbygger utarbeider forslag til områderegulering. Som minimum må områdereguleringen sette ytre arealbruksgrenser med arealformålene vindkraft og adkomstveg, angitt på et arealplankart. Kommunen kan vedta planbestemmelser om andre forhold av overordnet karakter når dette er relevant for spørsmålet om framtidig utbygging er akseptabelt for kommunen eller ikke. Dette gir fortsatt kommunen stor valgfrihet. Sammen med kommunens adgang til å delta mer aktivt også i

konsesjonsprosessen, slik Vindkraftmeldingen gir anvisning på, synes hensynet til lokal forankring og legitimitet å være godt ivaretatt.

Innføring av krav om områderegulering for vindkraft innebærer at nasjonale føringer for arealplanlegging vil gjelde for vindkraftutbygging. Slike føringer gis i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, og i de enkelte departementers avklaring av nasjonale og vesentlige regionale interesser i form av rundskriv og retningslinjer. De vil blant annet kunne brukes for å sikre en sterkere vektlegging av landskap og miljø i vindkraftsaker, slik Vindkraftmeldingen legger opp til.

Forslaget om at områdereguleringen ikke kan oppheves eller endres på vesentlig måte før byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt, sikrer også forutsigbarhet. Dette gjør det også forsvarlig å oppheve bestemmelsen om at en konsesjon kan gis virkning som en statlig reguleringsplan.

Et viktig mål for forvaltningen er rasjonelle og effektive prosesser. Forslaget vil medføre en viss dublering av prosesser, ved at ett og samme tiltak skal behandles etter to lovverk og av to forskjellige myndigheter. Der prosessene kjøres parallelt vil de baseres på et felles kunnskapsgrunnlag. Der områdereguleringen er vedtatt tidlig i konsesjonsprosessen, vil konsesjonsprosessen kunne gjøres enklere og mer effektiv fordi den kan bygge på arealavklaringer og utredninger i områdereguleringen. I denne sammenheng er det også verdt å minne om bestemmelsen som foreslås for å begrense adgangen til å oppheve eller endre vedtatt plan etter at det er søkt om konsesjon. Dette gir mindre risiko for etterfølgende tidkrevende prosesser, for eksempel etter gjeldende bestemmelse om at en konsesjon skal gis virkning som statlig plan, hvis kommunen skulle endre synspunkt.

God samordning mellom de to prosessene er viktig for å unngå unødig ressurs- og tidsbruk. Dette vil gjelde både ved første gangs vedtak og ved klagebehandlingen. I denne sammenheng har det vært viktig å forankre at forutsetningene i den overordnede planen skal være konkret angitt i plankart og bestemmelser, slik at er lett å vurdere om tiltaket ligger innenfor eller utenfor det som er forutsatt i områdereguleringen. Det vil på vanlig måte være tiltakshavers ansvar å sørge for at tiltaket holder seg innenfor begge vedtak.

Det vil være en fordel for samordningen at konsesjonsprosessen starter opp samtidig med oppstart av områderegulering. Det vil normalt være tiltakshaver som både utarbeider forslag til områderegulering og konsesjonssøknad. Etter departementenes syn vil det likevel ikke være hensiktsmessig at lovforslaget regulerer prosessen i tid på annen måte enn at planvedtaket må foreligge før det gis konsesjon. Samtidig legges det opp til at konsesjonsprosessen kan starte opp samtidig der dette er hensiktsmessig, og med mulighet for å samordne vedtakene i tid etter begge lovverk.

Utgangspunktet for innsigelses- og klageadgangen må fortsatt være at det er to vedtak etter to forskjellige lover. En samordning må derfor søkes gjennom samordning i tid og

innhold, men uten at det skjer noen formell myndighetsoverføring. Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvaret for behandling av innsigelser til områdereguleringer og statsforvalteren har klagebehandlingen over områdereguleringen. Olje- og energidepartementet har ansvar for innsigelses- og klagebehandlingen over konsesjonsvedtaket.

Departementene foreslår at klagebehandlingen på planvedtaket løftes til samme forvaltningsnivå som klage på konsesjonsvedtaket (fra statsforvalter til Kommunal- og distriktsdepartementet). Dette gjelder også for klagebehandling av vedtak om dispensasjon fra plankrav.

For å hindre omkamper, og dermed skape nødvendig forutsigbarhet for utbygger, foreslås det å innføre en midlertidig begrensning for kommunene til å oppheve og endre reguleringsplan for vindkraftanlegg fram til byggefristen for konsesjonen er utløpt.

Forslagene gir mulighet for å gi NVE en utvidet rolle i planbehandlingen, slik at manglende ressurser hos kommunene ikke blir et hinder for å gjennomføre effektive planprosesser. Det bes om innspill på om NVE skal gis et utvidet ansvar tilknyttet behandling av planprogram og konsekvensutredning for områderegulering etter plan- og bygningsloven. Det kan blant annet legges opp til at NVE gis rollen som ansvarlig myndighet for felles konsekvensutredning for områderegulering og konsesjon for vindkraft, dersom kommunen ønsker det.

7 Forslag om å innføre krav om områderegulering for vindkraft

7.1 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd første punktum oppstiller et generelt krav til reguleringsplan for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Kravet om reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, herunder produksjonsanlegg for vindkraft, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd tredje punktum.

Dagens unntak fra kravet om reguleringsplan er ikke til hinder for at kommunen likevel kan velge å utarbeide en reguleringsplan, men kommunen kan ikke pålegge tiltakshaver å utarbeide planforslag, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 41.

Reguleringsplan kan utarbeides som en plan for et større areal med flere eiendommer (områderegulering), eller en mer detaljert plan for enkelteiendommer eller konkrete bygge- eller vernetiltak (detaljregulering). Områderegulering utarbeides av kommunen,

men kommunen kan overlate til både andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering, jf. pbl. § 12-2 annet ledd. Forslag til detaljregulering kan fremmes av alle private og offentlige tiltakshavere. Kommunen kan også selv utarbeide en detaljregulering. Private reguleringsplanforslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer.

Reguleringsplan kan utarbeides som en egen planprosess, eller sammen med rulleringen av kommuneplanens arealdel. Sistnevnte kan være hensiktsmessig for å få god framdrift i en utbygging som det åpnes for i arealdelen, jf. pbl. § 12-1 femte ledd.

Unntaket fra reguleringsplikten for tiltak etter energi- og vassdragslovgivningen er begrunnet i forarbeidene med at «... kommuner som er enig i lokaliseringen av tiltaket, ser begrenset nytteverdi av å håndtere en reguleringsplan for tiltaket parallelt med en konsesjonsbehandling».⁴ Det ble vist til at situasjonen den gang var at kommunen ofte dispenserte fra reguleringsplankravet for energitiltak. Dette gjaldt «... for mange vannkraftanlegg og til en viss grad også for vindkraftanlegg».

Unntaket for reguleringsplikt innebærer at rammene for etablering av vindkraftverk har vært fastsatt gjennom konsesjon og etterfølgende detaljplan og MTA-plan etter energiloven. Kommunens synspunkter har typisk kommet til uttrykk gjennom høringsuttalelser, uten at kommunen har hatt noen formell innflytelse på utformingen av prosjektene. Den formelle planavklaringen har ofte skjedd ved dispensasjon etter at konsesjon har vært gitt.

Debatten rundt vindkraftutbygginger de senere årene har vist at kommunene ønsker å ha en sterkere påvirkning gjennom egen vedtaksmyndighet. Flere aktører har tatt til orde for at plan- og bygningsloven bør gis en utvidet anvendelse på vindkraftsakene, og temaet sto sentralt i Stortingets behandling av Vindkraftmeldingen.

Selv om det ikke er reguleringsplikt i dag, kan kommunene regulere dersom de selv ønsker det. Denne muligheten er i liten grad benyttet.⁵ Den viktigste begrunnelsen ser ut til å være at det ikke er krav om reguleringsplan i loven. Systemet legger opp til at rammene og utformingen av vindkraftanlegg skal fastlegges etter energiloven, og reguleringsplan har dermed ingen klar funksjon i prosessen, slik det er lagt opp i dag.

⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 41

⁵ Ståvi, J.M. Bruk av arealplan etter plan- og bygningsloven i vindkraftsaker – kartlegging av praksis i kommuner med vindkraftkonsesjoner. Asplan Viak, 2022, s. 26-27

7.2 Departementenes forslag

Departementene foreslår å innføre krav om områderegulering for vindkraft. Konesjonsbehandlingen skal bestå med en helhetlig samfunnsøkonomisk avveining av alle fordeler og ulemper. Planprosessen bør derfor ikke gjøres mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra kommunens behov. Departementene foreslår at kommunen skal gis rett til å kreve at tiltakshaver utarbeider reguleringsplan, men bare på et overordnet nivå i form av en områderegulering. Detaljene avklares i konsesjon og etterfølgende detaljplan etter energiloven.

Med overordnet menes at detaljeringsnivået skal begrenses til hva som er å anse å ligge innenfor «overordnede arealmessige forutsetninger» og som samtidig er relevant for kommunens beslutning om arealbruk. Departementene mener det som et minimum kan være tilstrekkelig å sette ytre arealbruksgrenser med arealformål vindkraft og adkomstveg, dersom kommunen anser at øvrige forhold kan avklares i konsesjonsprosessen. Områdereguleringen kan imidlertid også inneholde planbestemmelser om synlighet av turbiner fra bestemte kartfestede områder, maksimal høyde, inngrepsfrie områder og andre overordnede krav, når kommunen mener at dette er relevant for spørsmålet om hvorvidt etablering av et vindkraftanlegg er akseptabelt for kommunen. 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.

Detaljert utforming av vindkraftanlegget skal skje i konsesjon og etterfølgende MTA- og detaljplaner etter energiloven. Plassering av internveger, turbinpunkter, maksimal installert effekt samlet og pr. turbin, antall og dimensjoner på turbiner og andre detaljer er ikke å anse som «overordnede arealmessige forutsetninger» og behandles derfor i konsesjonen, og ikke i områdereguleringen. Det er i konsesjonsbehandlingen at den helhetlige, samfunnsøkonomiske vurderingen av prosjektet blir foretatt.

Energimyndighetene kan bare gi konsesjon dersom de samlede fordelene ved prosjektet er større enn mulige skader og ulemper for allmenne og private interesser.

Planprosessen og konsesjonsprosessen bør samordnes der det er hensiktsmessig, og konsesjon kan ikke gis før det foreligger vedtatt områderegulering. En forutsetning for å kunne iverksette utbygging av vindkraftanlegget er at utbyggingen også holder seg innenfor områdereguleringen. Større avvik fra områderegulering i konsesjon og detaljplan etter energiloven, vil kreve planendring. Innskrenkninger av planområdet og ytterligere begrensninger for utbyggingen mv kan imidlertid fastsettes i konsesjon uten endring av områdereguleringen.

Områderegulering kan utarbeides uten at området er avklart i arealdel til kommune(del)plan, eller samtidig med denne. Planforslaget skal utredes som overordnet plan i henhold til kravene i forskrift om konsekvensutredninger.

Departementenes vurdering er at det ikke er behov for ytterligere detaljregulering etter plan- og bygningsloven, når detaljene skal fastsettes i konsesjonen. Områderegulering gir tilstrekkelig mulighet til å angi ytre rammer for utforming, og kan utarbeides for større områder.

Forslaget legger til rette for at planprosessen etter plan- og bygningsloven i større grad kan samordnes med konsesjonsprosessen etter energiloven. Departementene gis hjemmel til å utarbeide forskrifter og veiledere som nærmere avklarer samordningen mellom de to prosessene og myndighetene.

Det opprettholdes en adgang til dispensasjon fra kravet om områderegulering der de overordnede arealmessige forutsetningene er utredet i samme omfang og fastsatt med samme detaljeringsnivå som kravene til en områderegulering, for eksempel i en kommune(del)plan. Dette skal være en unntaksbestemmelse, men skal kunne benyttes for å hindre unødvendige dublerende prosesser i kommunen, særlig der kommune(del)planen nylig er vedtatt.

Kommunen og NVE er ansvarlig myndighet for utarbeiding av konsekvensutredning for henholdsvis områderegulering og konsesjon. Disse prosessene bør der det er hensiktsmessig samordnes for å sikre et best mulig felles beslutnings- og utredningsgrunnlag for begge vedtak. Dette kan gjøres gjennom en felles konsekvensutredningsprosess som tilfredsstillende utredningskravene både for områdereguleringen og konsesjonen.

Det kan eventuelt vurderes om NVE skal gis et utvidet ansvar knyttet til behandling av planprogram og konsekvensutredning for områderegulering etter plan- og bygningsloven. I høringsnotatet foreslås det å gi NVE en utvidet myndighet i planbehandlingen, til å legge planforslag ut på høring og offentlig ettersyn etter § 3-7. Planprosessen og konsesjonsprosessen vil dermed kunne gå parallelt fram til vedtak i regi av NVE, men det foreslås ikke andre formelle krav til samordning enn at planvedtaket må treffes før det kan gis konsesjon. Departementene ber høringsinstansene særskilt om innspill på dette.

8 Forslag om å gi kommunen rett til å kreve at private utarbeider områderegulering for vindkraftanlegg

8.1 Gjeldende rett

Områderegulering utarbeides etter gjeldende rett av kommunen, men kommunen kan overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering, jf. pbl. § 12-2 annet ledd siste punktum. Bestemmelsen i siste punktum imøtekommer et behov som oppstår der manglende kommunal plankapasitet eller prioritering fører til at gjennomføringen av viktige samfunns- eller utbyggingsoppgaver stopper opp, eller at utbyggingsinteresser ikke får avklart sine prosjekter fordi områderegulering mangler. I slike tilfeller kan det gjøres avtaler om at private utfører hele eller deler av planarbeidet etter de rammer og betingelser kommunen vedtar.

Ingen har imidlertid krav på å få behandlet forslag til områderegulering, og kommunen skal vedta oppstart av og rammer for planarbeidet på ordinær måte. Kommunen kan heller ikke pålegge private eller andre offentlige myndigheter å utarbeide områderegulering, som primært er et kommunalt ansvar, dersom ikke planområdet ligger innenfor en hensynssone med krav om felles planlegging, jf. § 11-8 bokstav e.

For detaljregulering har private tiltakshavere rett til å fremme forslag til reguleringsplan og til å få kommunens behandling av og standpunkt til reguleringssspørsmålet, jf. § 12-3 annet ledd. Private forslag til detaljregulering følger særskilte regler, jf. § 12-11 og forskrift 8. desember 2017 nr. 1959 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. Tilsvarende regler er ikke gitt for områderegulering.

Særlig om tidsfrister og prosess ved private planinitiativ

Initiativtaker bør først gjøre en kartlegging og utredning av behov for å vurdere om det skal igangsettes et reguleringsplanarbeid, og om det vil være behov for ytterligere konsekvensutredning sett opp mot innholdet i eventuell overordnet arealplan.

Initiativtaker bør ha dialog med kommunen og NVE allerede i denne fasen. Initiativtaker får da mulighet til å vurdere om prosjektet bør skrinlegges på allerede på dette stadiet. På bakgrunn av vurderingene kan det utarbeides og sendes inn et planinitiativ til kommunen med forslag til hva som skal reguleres og hva som skal til for å gjennomføre planprosessene. Nærmere regler for innhold og prosess for slike planinitiativ er gitt i forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven av 8. desember 2017.

Samtidig med at planinitiativet sendes kommunen, kan forslagsstiller bestille tid til et oppstartsmøte med kommunen. Kommunen skal innen rimelig tid etter at planinitiativet er mottatt, innkalle til et oppstartsmøte, jf. § 2 i forskrift om behandling av private

reguleringsforslag. Etter dagens ordning er det også mulig for NVE å delta i oppstartsmøte. I oppstartsmøtet går partene gjennom rammene for å kunne gjennomføre planprosessen i det konkrete tilfellet. Det er kun tema som er aktuelle i den konkrete saken som skal diskuteres. Forholdet til avvik fra gjeldende overordnede arealplaner, annen arealbruk i området og ulike målkonflikter skal imidlertid tas opp. Forslagsstiller må kunne begrunne hvorfor avvikene bør kunne godtas og beskrive hvordan man vil løse slike arealkonflikter i den videre planprosessen. Behov for konsekvensutredning skal også avklares i oppstartsmøtet. Kommunen skal skrive referat fra oppstartsmøtet. Referatet skal sendes forslagsstiller innen rimelig tid etter møtet, jf. forskrift om behandling av private reguleringsforslag § 3.

Et viktig punkt i oppstartsmøtet er å avklare om kommunen vil anbefale forslagsstiller å gå videre med planarbeidet, eller om kommunen vil stoppe planinitiativet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-8 annet ledd. Kommunen har i utgangspunktet to uker på seg til å underrette forslagsstiller om at det ikke er grunnlag for å fremme planforslaget. Forslagsstiller kan anmode om at planinitiativet legges fram for kommunestyret til endelig avgjørelse av om planinitiativet skal fremmes eller ikke.

Dersom kommunen beslutter å fremme planinitiativet gjelder plan- og bygningslovens vanlige regler om høring og offentlig ettersyn av forslag til reguleringsplan.

Planprogram utarbeides etter reglene i pbl. § 4-1 og KU-forskriften. Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Frist for å gi uttalelse skal være minst seks uker. Kommunen avgjør om planprogram skal fastsettes. Planprogrammet skal normalt fastsettes innen 10 uker etter fristen for å avgi høringsuttalelser, jf. KU-forskriften § 16.

Kommunen avgjør innen 12 uker, eller annen frist avtalt med forslagsstiller, om privat reguleringsforslag skal fremmes, jf. pbl. § 12-11. Dersom forslaget fremmes, sendes det på høring og legges ut til offentlig ettersyn, med seks ukers frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse, jf. § 12-10 første ledd.

Når fristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Forslaget bør være ferdigbehandlet for vedtak innen tolv uker, jf. §12-10 fjerde ledd. Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak. Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet, jf. § 12-12 første ledd.

8.2 Departementenes forslag

Formålet med områderegulering er å få avklart plansituasjonen i et område hvor en utbygger har konkrete planer om å bygge ut vindkraft. For at det foreslåtte kravet til områderegulering skal kunne følges opp på en effektiv måte, foreslår departementene at kommunen skal kunne kreve at private utbyggere utarbeider forslag til områderegulering. Private utbyggere skal videre ha en rett til å fremme forslag til

områderegulering og få kommunens behandling av og standpunkt til forslaget. Kommunen kan ikke pålegge tiltakshaver å utarbeide privat forslag til detaljregulering. Med dette forslaget vil ikke eventuell manglende kommunal plankapasitet, ressurser eller prioritering kunne hindre eller vesentlig forsinke gjennomføringen av vindkraftprosjekter.

9 Forslag om å innføre begrensning i adgangen til å oppheve og endre reguleringsplan for vindkraftanlegg

9.1 Gjeldende rett

Departementene mener det er viktig at kravet om områderegulering bidrar til å effektivisere prosessene knyttet til etablering av vindkraftanlegg. Utbyggerne har behov for rask avklaring av sine prosjekter, og nasjonalt er det behov for rask utbygging av mer fornybar kraft. Etter gjeldende rett kan Olje- og energidepartementet gi konsesjon etter energiloven virkning som statlig plan etter plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 6-4 tredje ledd. Bakgrunnen for bestemmelsen er blant annet å unngå at det settes i gang og gjennomføres kommunale reguleringsprosesser i strid med tidligere planvedtak og gitte konsesjoner for energiproduksjonsanlegg.

Plan- og bygningsloven har omkampregler (§ 5-5) som sier at det i en tiårsperiode etter planvedtak ikke kan fremmes innsigelse mot forhold det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, eller som det kunne vært fremmet innsigelse mot. Begrunnelsen for dette er å gi en forutsigbarhet i at kommunale planer kan gjennomføres. Dette gir dessuten utbygger en forutsigbarhet mot at det fremmes innsigelser mot forhold som er avklart i tidligere planprosesser. En tilsvarende begrensning gjelder ikke for kommunen selv, som når som helst kan omgjøre et planvedtak.

Pbl. § 11-18 gir Kongen, når nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det, myndighet til å bestemme at nærmere angitte deler av kommuneplanens arealdel ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme, uten etter samtykke av departementet. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse for reguleringsplan.

9.2 Departementenes forslag

Departementene viser til at det foreslås å innføre krav om områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg, og at planavklaring må foreligge før det gis konsesjon. Det vil sjelden være aktuelt for kommunen å gjennomføre en ny reguleringsprosess etter at det er gitt konsesjon, når kommunene allerede har gjennomført reguleringsprosess før konsesjonsvedtaket.

Det kan tenkes situasjoner der en kommune, for eksempel på grunn av endret flertall i kommunestyret etter et lokalvalg, ønsker å endre en allerede vedtatt reguleringsplan om etablering av vindkraftanlegg der konsesjonsbehandlingen ikke er endelig avgjort.

Vindkraftutbygginger er kapitalintensive investeringer med krevende logistikk i byggeperioden. Lovverket bør derfor fremdeles ha mekanismer som sikrer tilstrekkelig forutsigbarhet for utbyggere som har fått endelig konsesjon etter energiloven.

Departementene foreslår derfor å etablere en hjemmel i loven som begrenser adgangen til å endre gjeldende reguleringsplan innenfor en nærmere angitt tidsramme.

En lignende bestemmelse, som begrenser adgangen til å endre eller oppheve arealplan, finnes i dag for kommuneplanens arealdel i pbl. § 11-18. Bestemmelsen gir Kongen, når nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det, myndighet til å bestemme at nærmere angitte deler av arealdelen ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme, uten etter samtykke av departementet. Departementet uttaler i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) at «Selv om slike interesser også kan ivaretas gjennom bruk av innsigelsesinstituttet, vil et vedtak etter denne bestemmelsen gi muligheter for større forutsigbarhet for de aktuelle områdene». Det framgår videre av forarbeidene at bestemmelsen kan være aktuell i forbindelse med større og viktige infrastruktur- og utbyggingsoppgaver.

Departementene foreslår at et krav om samtykke fra departementet til oppheving eller vesentlig endring av planen, skal gjelde for områdereguleringer der det er søkt om konsesjon for vindkraftanlegg etter energiloven. Det er derfor ikke nødvendig at Kongen treffer særskilt vedtak for den enkelte plan om å begrense adgangen til å endre eller oppheve planen. Krav om samtykke til endring gjelder ikke for konsesjonsmyndighetenes adgang til gjennom konsesjonsbehandlingen å innskrenke planområdet eller sette andre begrensninger for utnyttelsen. Krav om samtykke gjelder heller ikke der tiltakshaver selv søker om endringer av planen.

Krav om samtykke inntreder der kommunen ønsker å oppheve eller vesentlig endre reguleringsplanen. Med vesentlig endring menes for eksempel endring av arealformål eller bestemmelser som medfører at vindkraftanlegget ikke kan bygges i henhold til omsøkt konsesjon. Bestemmelsen innebærer at oppheving eller vesentlig endring av planen bare kan skje etter samtykke fra departementet, med mindre tiltakshaver selv søker eller fremmer forslag om å endre planen.

Tidsfristen for muligheten til å oppheve og endre plan foreslås å svare til byggefristen som er satt i den enkelte konsesjon etter energiloven.

10 Forslag om å la NVE overta enkelte oppgaver i planbehandlingen av vindkraftanlegg

10.1 Gjeldende rett

Det følger av pbl. § 3-7 første ledd at statlig myndighet, etter nærmere avtale med kommunen, helt eller delvis kan overta oppgavene planadministrasjonen i kommunen har med å organisere planarbeidet og utarbeide planforslag.

I pbl. § 3-7 tredje ledd første punktum er myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur gitt særskilt hjemmel til, etter samråd med planmyndigheten, å utarbeide og fremme forslag til arealplan for slike tiltak og beslutte å legge slike planer ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for vedkommende plantype. Tilsvarende kan departementet i forskrift legge slik myndighet til statlig utbyggingsselskap for veg, jf. tredje ledd annet punktum. Bestemmelsen i tredje ledd er begrunnet med at staten har en særlig viktig rolle for de større transportanleggene, som har nasjonal betydning og i stor grad finansieres over statsbudsjettet, jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) side 185.

10.2 Departementenes forslag

Departementene mener det er ønskelig å gi konsesjonsmyndigheten mulighet til å overta enkelte oppgaver i planprosessen fra kommunen. Dette gjelder muligheten til å sende planforslag på høring og legge ut til offentlig ettersyn. Til forskjell fra transport og infrastruktur, er det ikke aktuelt å gi konsesjonsmyndigheten myndighet til å utarbeide og fremme planforslag. Konsesjonsmyndighetene er ikke tiltakshaver for vindkraftverk, slik transportmyndighetene typisk vil være for nye infrastrukturanlegg. Utarbeidelse av planforslag gjøres av tiltakshaver som for vindkraftverk vil være de selskapene som ønsker å utvikle et prosjekt med sikte på konsesjonssøknad.

Forslaget begrunnes med at forsyningssikkerhet for kraft er en nasjonal interesse, og at manglende ressurser og kompetanse hos kommunene ikke bør være til hinder for effektive planprosesser for å legge til rette for utbygging av vindkraft. Videre vil krav om områderegulering, som departementene foreslår, skape behov for god samordning mellom plan- og konsesjonsprosessen. For å unngå to helt parallelle prosesser i regi av to ulike myndigheter, kan det i en del tilfeller være fordelaktig at konsesjonsmyndigheten kan organisere begge prosesser, herunder legge planforslag etter plan- og bygningsloven ut til høring og offentlig ettersyn, samtidig med høring av konsesjonssøknad etter energiloven.

Vedtaksmyndigheten etter plan- og bygningsloven vil likevel være kommunen, med mindre prosessen unntaksvis gjennomføres som statlig plan.

Departementene ønsker derfor synspunkter på forslag om at konsesjonsmyndigheten etter avtale med kommunen, kan sende forslag til arealplan for vindkraftområder på høring og legge den ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for reguleringsplan. Forslaget ses i sammenheng med forslaget om at NVE kan gjøres til ansvarlig myndighet for konsekvensutredninger ved områdereguleringer for vindkraft etter KU-forskriften, dersom planmyndigheten (kommunen) ønsker dette. Dette innebærer blant annet at det vil være NVE som fastsetter felles plan- og utredningsprogram for plan- og konsesjonsprosessen, og det vil være felles konsekvensutredning for områderegulering og konsesjonssøknad.

11 Forslag om planavklaring før konsesjonsvedtak

11.1 Gjeldende rett

Verken plan- og bygningsloven eller energiloven gir pr. i dag regler for samordningen mellom planprosessene og konsesjonsprosessen. Etter gjeldende rett kan konsesjon derfor gis i strid med arealplan. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er likevel juridisk bindende overfor private, jf. §§ 11-6 og 12-4. Vindkraftanlegg kan derfor ikke bygges i strid med slike planer. Dersom konsesjon er i strid med arealplan, må kommunen endre planen eller gi dispensasjon for at vindkraftanlegget skal kunne bygges. Vilkårene for dispensasjon i plan- og bygningsloven § 19-2 er imidlertid alltid oppfylt når det er gitt konsesjon etter energiloven, jf. føringene i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243.

11.2 Departementenes forslag

Siden 2010 er arealavklaringen gjort gjennom dispensasjon fra plan i om lag halvparten av sakene, og da i hovedsak etter at konsesjon er gitt.⁶ Dette må ses på bakgrunn av uttalelsen i Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) om at vilkårene for dispensasjon alltid er oppfylt når det er gitt konsesjon etter energiloven. Kommuner som har gitt dispensasjon har vist til at konsesjonen som allerede forelå var den vesentlige forutsetningen for å gi dispensasjon. Begrunnelsen for å gi dispensasjon varierer. I noen kommuner var det et klart ønske om vindkraft. Andre kommuner har oppfattet det som at det er lite rom for selvstendige vurderinger i dispensasjonssaker, da konsesjonsmyndigheten kan avskjære kommunen gjennom statlig plan.⁷

⁶ Ståvi, J.M. Bruk av arealplan etter plan- og bygningsloven i vindkraftsaker – kartlegging av praksis i kommuner med vindkraftkonsesjoner. Asplan Viak, 2022, s. 15 flg.

⁷ Ibid. s. 16-17

Som nevnt over, har kommunene etter dagens system stort sett tatt politisk stilling til nye vindkraftprosjekter ved høring av konsesjonssøknaden, mens den formelle planavklaringen har skjedd ved etterfølgende dispensasjon eller planendring. Kommunenes holdning til vindkraft i konsesjonsprosessen og den formelle avklaringen etter pbl. har skjedd med til dels stor avstand i tid, og har skapt utfordringer. For eksempel kan dette gjelde der den politiske sammensetningen i kommunen i mellomtiden har endret seg, eller prosjektene har endret seg siden kommunens første standpunkt i saken. Å få flyttet den formelle behandlingen etter plan- og bygningsloven slik at arealavklaringen må være på plass før det gis konsesjon, vil være en stor fordel.

Ved dispensasjonsbehandling gjennomføres nabovarsling av tiltakshaver med kort frist, jf. pbl. §§ 19-1 og 21-3. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer og plankrav. Det gjennomføres ikke ordinær høring eller offentlig ettersyn, som ved utarbeidelse av planer eller ved planendring. Kravene til medvirkning og prosess er svakere enn det som gjelder ved endring av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Høring og offentlig ettersyn er imidlertid gjennomført som ledd i konsesjonsbehandlingen av vindkraftverket.

Avklaring gjennom dispensasjonsbehandling medfører at det ikke utarbeides en konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, på samme måte som ved utarbeidelse av planer. Konsekvensutredning er imidlertid gjennomført som ledd i konsesjonsbehandlingen av vindkraftverket.

Som beskrevet i kapittel 8 foreslår departementene å innføre krav om områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg. I områdereguleringen skal kommunene avklare arealbruken og legge ytre rammer for utbygging av vindkraftanlegg.

Departementene foreslår ingen endring av ordlyden i pbl. § 19-2, men understreker at vurderingen av om dispensasjon fra arealplan kan gis, skal følge de generelle vurderingstema som ellers gjelder for slike dispensasjoner. Dersom konsesjon eller detaljplan etter energiloven fraviker områderegulering på mindre vesentlige punkter, vil det kunne være aktuelt å gi dispensasjon. Det kan ikke gis dispensasjon dersom endringene utløser krav om konsekvensutredning. I så fall kreves det en planendring.

Det opprettholdes en adgang til dispensasjon fra kravet om områderegulering dersom de overordnede arealmessige forutsetningene er utredet i overordnet plan, for eksempel i en kommunedelplan, i samme omfang og fastsatt med samme detaljeringsnivå som kravene til områderegulering. Dette skal være en unntaksbestemmelse som skal kunne benyttes for å hindre unødvendige dublerende prosesser i kommunen, særlig der kommune(del)planen nylig er vedtatt.

12 Forslag om å oppheve særbestemmelse om statlig plan for vindkraftanlegg

12.1 Gjeldende rett

Olje- og energidepartementet kan, med hjemmel i pbl. § 6-4 tredje ledd, gi endelig konsesjon etter energiloven virkning som statlig arealplan. Det følger av Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) at bestemmelsen kan være aktuell å bruke i situasjoner hvor det er gitt konsesjon for energianlegg etter energiloven, men hvor tiltaket er i strid med kommuneplanens arealdel og hvor kommunen ikke ønsker å regulere i samsvar med konsesjonen eller å dispensere fra arealdelen. Vedtak om statlig plan kan ikke påklages, jf. pbl. § 6-4 tredje ledd annet punktum.

Dersom konsesjon er gitt virkning som statlig arealplan, vil ny konsesjon gjelde foran gjeldende reguleringsplan og kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 1-5 annet ledd.

Det er ikke knyttet særlige saksbehandlingsregler til bruken av statlig arealplan på konsesjonspliktige energiproduksjonsanlegg. Det er heller ikke knyttet særlige vilkår for når bestemmelsen kan anvendes, ut over at vedtaket må rette seg mot en endelig konsesjon til et kraftproduksjonsanlegg. Kommunene har i praksis blitt hørt i spørsmålet om myndigheten skal benyttes. Flere kommuner har likevel opplevd det som problematisk at en kommunal arealplan blir satt til side gjennom statlig plan, uten nevneverdig prosess.

12.2 Departementenes forslag

Siden 2013 er konsesjonsvedtak gitt virkning som statlig plan i 11 saker.⁸ I fem saker har kommunene selv ønsket statlig arealplan, da kommunen ikke har ønsket å behandle vindkraftanlegget etter plan- og bygningsloven. I seks saker har konsesjonsmyndigheten selv tatt dette initiativet. I disse sakene er konsesjonsvedtak gitt virkning som statlig plan i forbindelse med klagebehandling etter energiloven, eller i forbindelse med detaljer i slutfasen og/eller mens prosjektet var under bygging. Reglene for statlig plan etter pbl. innebærer at planen skal utformes med juridisk bindende plankart og bestemmelser mv. etter reglene for kommunale arealplaner. Det vises her til kapittel 3.1 og blant annet avsnittet om planregister og framstilling av arealplan. Dette sikrer en enhetlig og forutsigbar framstilling av arealplankartet, som er gjennomgående for alle plannivåer

⁸ Ståvi, J.M. Bruk av arealplan etter plan- og bygningsloven i vindkraftsaker – kartlegging av praksis i kommuner med vindkraftkonsesjoner. Asplan Viak, 2022, s. 28-29

etter plan- og bygningsloven. Dette er ikke ivaretatt når konsesjon får virkning som statlig plan.

At konsesjon etter energiloven kan gis virkning som statlig plan, bryter med plan- og bygningslovens system og sektorovergripende funksjon, jf. pbl. § 1-1 og § 1-4.

Bestemmelsen i § 6-4 tredje ledd om at konsesjon gis virkning som statlig plan har vært benyttet i noen tilfeller på oppfordring fra vertskommuner som ikke ønsker å kjøre noen prosess etter pbl., heller ikke en dispensasjonssak. Regelen har kun vært benyttet i noen få saker mot kommunens ønske, typisk for å avklare enkelte mindre detaljer i situasjoner der en kommune har ombestemt seg etter at konsesjon er gitt og i tilfeller der anlegget er under utbygging.

Departementene viser til at det nå foreslås å innføre reguleringsplikt for konsesjonspliktige vindkraftanlegg i form av krav om områderegulering. Planavklaring skal skje før det kan fattes konsesjonsvedtak.

For å sikre forutsigbarhet for utbyggere etter at det er satt i gang arbeid med konsesjonssøknad foreslår departementene å lovfeste en begrensning i adgangen til å endre en regulering for vindkraftanlegg innen en nærmere angitt tidsramme – se kapittel 9. Dette er en bedre løsning enn dagens særordning om at konsesjon kan gis virkning som statlig arealplan.

Konsesjon bør ikke gis i strid med områderegulering. Det vil derfor ikke lenger være aktuelt å bruke § 6-4 tredje ledd i situasjoner hvor det er gitt konsesjon i strid med arealplan.

Oppheving av særregelen i § 6-4 tredje ledd innebærer at en eventuell statlig plan for vindkraftanlegg i stedet må utarbeides etter de ordinære bestemmelsene for statlig plan i § 6-4 første og annet ledd. Departementene viser til at det i Vindkraftmeldingen legges opp til at kommunens syn skal tillegges stor vekt i behandlingen av vindkraftprosjekter. Statlig plan vil derfor bare helt unntaksvis være aktuelt i tilfeller der vindkraftanlegg bør bygges av hensyn til regionale og nasjonale interesser, selv om en kommune motsetter seg det, eller berørte kommuner er uenige om utbyggingen. Ordningen vil således fungere som en sikkerhetsventil. Det kan for eksempel ikke utelukkes at hensynet til regional og nasjonal forsyningssikkerhet for kraft kan gjøre det aktuelt å gjennomføre planlegging av vindkraft som statlig plan.

13 Forholdet til samiske interesser i vindkraftsaker

13.1 Gjeldende rett

Folkerett

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 inneholder en bestemmelse om retten til kulturutøvelse for personer som tilhører minoriteter. Bestemmelsen slår fast at personer som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter, ikke skal nektes rett til «å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk».

Reindrift er en sentral kulturbærende næring for den samiske befolkningen. Reindrift som næring er arealkrevende, blant annet fordi det er behov for ulike beiteområder gjennom året med fungerende flyttveger mellom beiteområdene.

Folkeretten innebærer en materiell skranke for konsesjonsbehandlingen av vindkraft. Det kan ikke gis konsesjon til tiltak som innebærer en nektelse - «denial» jf. SP art. 27 - av retten til kulturutøvelse. Begrensningen i adgangen til kulturutøvelse trenger ikke være absolutt for å innebære en «nektelse», også inngrep som innebærer vesentlige negative konsekvenser for muligheten til kulturutøvelse vil innebære en nektelse i folkerettslig forstand, jf. HR-2021-1975-S (Fosen). Alminnelige samfunnsøkonomiske vurderinger er ikke relevante der et tiltak antas å være i strid med folkeretten.

En viktig del av statens folkerettslige plikter overfor samene som minoritet og urfolk, handler om deltakelse i beslutningsprosesser. FNs menneskerettskomité har, både i generelle tolkningsuttalelser og i klagesaker, også innfortolket i SP art. 27 et krav om urfolks rett til effektiv deltakelse i beslutningsprosesser. I vurderingen av om rettighetene etter SP artikkel 27 er ivaretatt, er det et vesentlig moment om minoritetens rett til effektiv deltakelse i beslutningsprosessen er oppfylt. Samers rett til deltakelse i beslutningsprosesser følger også av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, som Norge har ratifisert. Statens plikt til å konsultere urfolk er slått fast i konvensjonens artikkel 6.

FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP) omhandler individuelle og kollektive rettigheter for urfolk. Erklæringen er ikke rettslig bindende, men anses som et sentralt dokument innenfor urfolksretten, jf. blant annet HR-2018-456-P (Nesseby). Erklæringen legger vekt på at urfolk har rett til å bevare og styrke sin kultur og sine tradisjoner.

Nasjonal rett

I henhold til Grunnloven § 108 påligger det statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Gjennom menneskerettsloven er flere sentrale folkerettslige rettsakter, blant annet FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), inkorporert og gitt forrang overfor annen lovgivning. Folkerettens urfolksvern er sentralt ved behandlingen av arealinngrep som berører samisk reindrift. Norge er gjennom SP art. 27 forpliktet til å ivareta det materielle grunnlaget for den samiske kulturutøvelsen, se omtalen over.

Etter sameloven kapittel 4 har samene som urfolk rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Konsultasjonsplikten gjelder både for statlige myndigheter, fylkeskommuner og kommuner, samt private rettssubjekter når de utøver myndighet på vegne av staten, jf. sameloven §§ 4-3 og 4-4.

Konsultasjonsretten innebærer en bestemt måte å legge opp prosessen på. Den gir derimot ikke rett til et bestemt resultat. Retten til å bli konsultert er mer enn en rett til å bli hørt. Samiske interesser skal komme tidlig inn i aktuelle prosesser, og ha muligheten til å påvirke resultatet. Konsultasjoner skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet, jf. sameloven § 4-6.

Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser har rett til å bli konsultert i saker om lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Sameloven kapittel 4 gjelder ikke for Sametinget i saker der Sametinget har innsigelseskompetanse etter pbl. § 5-4, jf. sameloven § 4-1 siste ledd. Reglene om innsigelse etter pbl. §§ 5-4 til 5-6 gjelder også ved konsesjonsbehandling etter energiloven, jf. el. § 2-1 sjuende ledd. Sametinget har ikke konsultasjonsrett i tillegg til innsigelsesrett fordi innsigelsesinstituttet er ment å ivareta de samme hensynene. Avgrensningen gjelder imidlertid bare Sametinget. Det kan derfor oppstå plikt til å konsultere etter reglene i kapittel 4 med representanter for andre berørte samiske interesser, slik som reinbeitedistrikter.

Finnmarksloven skal legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte. Dette skal skje til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, bruk av utmark, næringsdrift og samfunnsliv. I saker om endret bruk av utmark skal Finnmarkseiendommen vurdere hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. Sametinget har, med hjemmel i Finnmarksloven § 4, fastsatt retningslinjer for hvordan samiske hensyn skal bedømmes når forslag om endret bruk av utmark i Finnmark skal vurderes, *jf. forskrift 11. juni 2007 nr. 738*. Retningslinjenes formål er å sikre at offentlige myndigheter og Finnmarkseiendommen foretar en grundig og forsvarlig vurdering av virkningene for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv før det treffes avgjørelse i saker om endret bruk av utmark i Finnmark.

Dersom det oppstår uenighet i Finnmarkseiendommens styre om hvordan Finnmarkseiendommen skal stille seg til et forslag om endret bruk av utmark, etablerer Finnmarksloven § 10 et særskilt system for hvordan avgjørelsen skal fattes om hva Finnmarkseiendommen syn på saken skal være.

13.2 Samiske interesser i planlegging etter plan- og bygningsloven

Statlige, regionale og kommunale myndigheter skal gjøre konkrete og grundige vurderinger av konsekvensene av de aktuelle inngrepene for samiske interesser og det folkerettslige vernet av disse. I arealbrukssaker skal vurderingene også omfatte sumvirkningene av alle tiltak i det aktuelle område.

Planleggingen skal blant annet legge til rette for å sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsressurser og samfunnsniv, jf. pbl. § 3-1 bokstav c. I tillegg er bestemmelser om konsultasjoner som skal sikre samiske interessers deltakelse blitt lovfestet i sameloven. Det vises til veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser gitt av daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1. juli 2021.

13.3 Samiske interesser og konsesjonsbehandling av vindkraft

Reindrift utøves i rundt 40 prosent av Norges landareal fra Engerdal kommune og nordover. Reindriften trenger store arealer og er avhengig av ulike årstidsbeiter og fungerende flytt- og drivleier mellom disse. Reinbeiteområdene er under press fra mange sektorer og interesser. Vindkraft er også arealkrevende, og større vindkraftverk etableres stort sett i utmark. I områder med samisk reindrift vil disse arealene da inngå i reinbeiteområdet.

Ved konsesjonsbehandling av vindkraft i samiske områder vil reindrift være et sentralt hensyn. Når det meldes et konkret vindkraftprosjekt i et samisk område, skal meldingen sendes til de berørte reinbeitedistriktene og til Sametinget. Samiske interesser skal konsulteres før fastsettelse av konsekvensutredningsprogrammet.

Hensynet til samisk reindrift konsekvensutredes som et eget fagtema og med utredere som må ha reindriftsfaglig kompetanse. Reindriften skal gis anledning til å medvirke i utredningsprosessen, og tradisjonell og lokal kunnskap er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget.

Hensynet til samisk reindrift avveies i konsesjonsbehandlingen, og det kan ikke gis konsesjon dersom tiltaket kan innebære overskridelse av den materielle skranken som følger av SP art. 27. Det er de siste 10 årene avslått en rekke søknader om vindkraftverk av hensyn til samisk reindrift.

Stortingsmeldingen om vindkraft på land – Meld. St. 28 (2019-2020), omhandler en rekke forslag som skal styrke medvirkning fra reindriften i prosessene og forbedringer av hensynet til reindrift i konsekvensutredninger av vindkraft. Av meldingen følger det blant annet at dersom det planlegges nye vindkraftverk i samiske områder, skal de samiske interessene involveres i alle stadier i prosessen. Tiltakshaver må ta kontakt med berørte reinbeitedistrikter i en innledende fase før et prosjekt meldes, og meldingen skal sendes til berørte reinbeitedistrikter og Sametinget. Berørte reinbeitedistrikter bør også inviteres med på oppstartsmøtet med kommunen. Samiske interesser skal konsulteres før fastsetting av utredningsprogram, og reindriften sine erfaringsbaserte og tradisjonelle kunnskap skal vektlegges som kunnskapsgrunnlag i utredningene. Utreder må ha kunnskap om reindrift, og må kunne tilegne seg kunnskap om hvilken effekt tidligere tiltak i det aktuelle området har hatt på reindrift. Tiltakshaver har ansvar for å legge aktivt til rette for at tilstrekkelig medvirkning fra reindriften kan finne sted på et tidlig stadium. Dette kan innebære at tiltakshaver må sørge for at reindriften får bistand med den rådgivning konsesjonsmyndighetene finner nødvendig.

Videre heter det i meldingen at samlet belastning for reindriften av tiltaket, samt eksisterende, godkjente eller planlagte tiltak, skal vurderes og vektlegges i konsesjonsbehandlingen, i tillegg til at virkninger av klimaendringer og rowilttrykk i området må vurderes.

Konsesjonssøknader som inneholder dokumentasjon på medvirkning fra reindriften i utredningen og en avtale om avbøtende og kompenserende tiltak, vil bli prioritert i konsesjonsbehandlingen framfor søknader som ikke har god dokumentasjon på disse forholdene.

13.4 Departementenes forslag

Både forslag til områderegulering og melding med konsekvensutredningsprogram for vindkraftverk utløser konsultasjonsplikt i samiske områder. Etter departementenes forslag til hvordan vindkraft skal behandles framover, vil det derfor kunne være både en kommunal og en statlig prosess som utløser konsultasjonsplikt.

Departementene foreslår i kapittel 10 at kommunene skal kunne overlate til konsesjonsmyndighetene å sende på høring og legge forslag til områderegulering for vindkraftanlegg ut til offentlig ettersyn. Dersom kommunen overlater dette arbeidet til konsesjonsmyndighetene, bør konsesjonsmyndighetene også gis ansvaret for å koordinere konsultasjoner med samiske interesser på vegne av kommunen, slik at konsultasjonene, så langt det er mulig samordnes og gjennomføres som en felles prosess etter begge lovverk. Ansvaret for at konsesjonsplikten overholdes ligger imidlertid hos kommunen, og NVE kan ikke søke enighet med de konsulterte samiske interessene på vegne av kommunen. Felles konsultasjon om forslag til

områderegulering etter plan- og bygningsloven og søknad om konsesjon etter energiloven forutsetter derfor at kommunen deltar i konsultasjonene som ansvarlig myndighet.

Sametinget har ikke konsultasjonsrett etter sameloven kapittel 4 i plansaker etter plan- og bygningsloven eller konsesjonssaker etter energiloven, men kan varsle innsigelse til både forslag til områderegulering og konsesjonssøknad. Ved innsigelse til konsesjonssøknad skal det gjennomføres innsigelsesmøte med Sametinget der innsigelsen og mulige løsninger drøftes. Ved innsigelse til forslag til områderegulering, skal det gjennomføres mekling etter plan- og bygningsloven § 5-6. Som for konsultasjoner, bør behandlingen av innsigelse til henholdsvis planforslag og konsesjonssøknad koordineres så langt det er mulig. NVE kan koordinere behandlingen av innsigelsene, men kan ikke søke enighet med Sametinget på vegne av kommunen. En koordinert innsigelsesprosess forutsetter derfor at kommunen deltar som ansvarlig planmyndighet.

En områderegulering skal slik det foreslås i dette høringsnotatet, være overordnet. Detaljer i utforming av vindkraftverket og nærmere angitte vilkår for utbyggingen, fastsettes i konsesjonen. Forhandlinger og mekling i forbindelse med konsultasjoner og innsigelse til planforslaget, må ta utgangspunkt i dette.

Etter at områdereguleringen er vedtatt av kommunen, kan det være behov for å videreføre konsultasjonene med samiske interesser før søknaden om konsesjon avgjøres, jf. sameloven § 4-6 tredje ledd.

Konsultasjonsplikten gjelder også i en eventuell klagebehandling, og Olje- og energidepartementet gjennomfører regelmessig konsultasjoner med samiske interesser ved klagebehandling av energianlegg. Denne praksisen vil videreføres, men den må samordnes med eventuelle konsultasjoner i forbindelse med klager på planvedtak, se for øvrig kapittel 14.

14 Forholdet mellom klage på planvedtak og konsesjonsvedtak

14.1 Gjeldende rett

Verken plan- og bygningsloven eller energiloven gir pr. i dag regler for forholdet mellom klage på vedtak etter plan- og bygningsloven og konsesjonsvedtak etter energiloven i vindkraftsaker. Klage på plan- eller dispensasjonsvedtak i kommunen behandles av statsforvalteren, mens klage på konsesjonsvedtak behandles av Olje- og energidepartementet. Olje- og energidepartementet avgjør også uavklarte innsigelser til konsesjonssøknaden. Uavklarte innsigelser til kommunale arealplaner avgjøres av Kommunal- og distriktsdepartementet.

14.2 Departementenes vurderinger

Utgangspunktet for innsigelses- og klageadgangen er at behandlingen av vindkraft framover krever to enkeltvedtak hjemlet i to forskjellige lover. En samordning må derfor søkes gjennom samordning i tid og innhold, men uten at det skjer noen formell myndighetsoverføring.

Departementene foreslår å løfte behandlingen av klage på vedtak om områderegulering for vindkraft til samme forvaltningsnivå som klager på konsesjonsvedtak. Det betyr i praksis at klagebehandlingen løftes fra statsforvalteren til Kommunal- og distriktsdepartementet. Det samme foreslås å gjelde for klagebehandling av vedtak om dispensasjon fra plankrav.

15 Annet forslag til lovendring - klargjøring av at vedtak om statlig arealplan ikke kan påklages

15.1 Gjeldende rett

Vedtak om at konsesjon etter pbl. § 6-4 tredje ledd kan vedtas som statlig arealplan, kan ifølge siste setning ikke påklages.

Daværende Kommunal- og moderniseringsdepartement sendte forslag om å gjøre siste setning i tredje ledd til et nytt fjerde ledd i perioden 30. juni til 1. november 2021.

I høringsnotatet er dette omtalt slikt:

«Plan- og bygningsloven § 6-4 annet ledd første punktum gir departementet adgang til å utarbeide og vedta statlige arealplaner. Vedtak om statlig arealplan er et virkemiddel staten kan bruke når viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. En statlig arealplan vil ha samme virkning som en tilsvarende arealplan vedtatt av kommunen. Bestemmelsen i § 6-4 annet ledd er en videreføring fra plan- og bygningsloven av 1985 om statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan. Det er lagt til grunn både etter tidligere planleggingslov av 1981 og plan- og bygningslov av 1985, og gjeldende plan- og bygningslov av 2008, at det ikke er klagerett på statlige reguleringsplaner. I 1985-loven var det en generell bestemmelse i § 27-3 første ledd om at «Departementets vedtak i reguleringssaker kan ikke påklages.» Bakgrunnen for unntaket er at departementet er øverste planmyndighet. Det framgår imidlertid ikke klart av dagens regelverk at departementets planvedtak etter § 6-4 ikke kan påklages. Dersom det var meningen å innføre en slik klageadgang med den nye loven i 2008, noe som i så fall ville innebære et klart brudd med tidligere lovgivning, ville det vært utførlig omtalt i lovforarbeidene.

15.2 Kommunal- og distriktsdepartementets vurderinger

Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker med lovforslaget å klargjøre at det ikke er klagerett på statlige arealplaner, uavhengig av hvilken prosess som har vært fulgt i utarbeidelsen av planen.

For alle andre reguleringsplanvedtak som treffes av departementet, det vil si i innsigelsessaker og innkallingssaker etter § 12-13 andre og tredje ledd, går det fram av loven at det ikke er klagerett og at departementets vedtak er endelig, jf. §§ 12-13 fjerde ledd. Tilsvarende gjelder vedtak om at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg uten videre skal ha virkning som statlig plan. Det ble ansett nødvendig å presisere og få klart fram i loven at det ikke er klageadgang på denne typen statlig planer, jf. § 6-4 tredje ledd siste punktum. Slike vedtak vil kunne treffes samtidig med endelig konsesjonsvedtak. I saker hvor konsesjon gis ved kongelig resolusjon etter vassdragsreguleringsloven, er det i dag ingen klageadgang etter forvaltningsloven på konsesjonsvedtaket. Når planvirkning bestemmes samtidig med vedtak i klagesak i konsesjonssaken, er det ingen grunn til at det skal være særskilt klageadgang til Kongen i statsråd vedrørende konsesjonens planvirkning. I tilfeller hvor NVEs konsesjonsvedtak er endelig fordi det ikke er reist innsigelse eller fremmet klage, foreligger det heller ingen spesielle grunner til at det skal være slik klageadgang. På grunn av en inkurie ble forholdet til klage presisert, uten at det samtidig kom fram at det heller ikke skulle være klageadgang på andre statlige planer.

Departementet mener at en tilsvarende begrensing i retten til to-instansbehandling for statlig reguleringsplan bør ha en tilsvarende klar hjemmel i lovens ordlyd. Det vil bidra til klargjøring, og at det ikke reises tvil om hvorvidt det er mulighet til å klage. Videre mener departementet at det er mest hensiktsmessig å ha én bestemmelse om klageadgangen over statlige arealplaner uavhengig av hvilken prosess som har vært fulgt i utarbeidelsen av planen. Departementet har ved utformingen av bestemmelsen bygd videre på ordlyden i 1985-loven, men bruker begrepet «vedtak om statlig plan» i stedet for å «vedtak i reguleringsplansaker». Det bør uavhengig av type statlig arealplan være en samlet bestemmelse om klageadgangen over vedtaket.

Det foreslås derfor at andre punktum i § 6-4 tredje ledd oppheves og det gis et nytt fjerde ledd med ordlyden slik den var i § 27-3 første ledd i plan- og bygningsloven av 1985.

Departementet viser dessuten til at klage etter forvaltningslovens klageordning (fvl. §§ 28 til 34) blir avgjort av et annet, forvaltningsorgan (klageinstansen) enn det som traff det opprinnelige vedtaket (underinstansen). Ved klage over departementsvedtak er Kongen klageinstans. Klagesakene blir da forberedt for regjeringen av det departement som har truffet vedtaket som første instans. Av hensyn til regjeringens oppgaver ellers

har det alltid vært ønskelig å begrense dens arbeid med klagesaker. Det kommer til uttrykk i forskjellige bestemmelser som avskjærer muligheten for å klage til Kongen. Det vises her til NOU 2019:5 Ny forvaltningslov, side 367 andre avsnitt.

Departementet mener fortsatt det ikke skal være adgang til å klage over vedtak av statlig arealplan. Dette klargjøres ved å ta inn et nytt fjerde ledd til pbl. § 6-4.

16 Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser

Videreføring av dagens konsesjonsbehandling vil sikre at de samfunnsøkonomisk beste prosjektene kan realiseres og at hensynet til kraftsystem, forsyningssikkerhet og kraftbalanse og andre hensyn av nasjonal interesse knyttet til vindkraftutbygging, vurderes av energimyndighetene.

Tidlig planavklaring sikrer kommunenes interesser og gjør at kommunens prinsipielle stillingtagen til et mulig vindkraftprosjekt skjer gjennom formelt planvedtak etter plan- og bygningsloven. Dette gir forutsigbarhet for involverte parter, og reduserer den økonomiske risikoen tiltakshaver i dag tar ved å videreutvikle et vindkraftprosjekt fram til konsesjon, som kommunen senere kan avslå å gi dispensasjon til, eller på annen måte ikke vil avklare mot plan.

En grundigere planprosess etter plan- og bygningsloven kan øke de administrative kostnadene sammenlignet med dagens ordning. Samtidig vil bedre og tidligere lokal forankring og overordnet arealavklaring i kommunen, gi større forutsigbarhet, redusere faren for omkamper og samlet sett kunne føre til mer effektive prosesser. Den kommunale behandlingen av vindkraft, som tidligere typisk var delt i to runder; først som behandling av høring på konsesjonssøknad og senere som oppdatering av kommuneplan eller dispensasjonssøknad, samles nå i en runde.

Det er viktig at mest mulig av kommunens planprosesser gjøres i forkant av eller parallelt med NVEs konsesjonsbehandling. Departementenes vurdering er at områdereguleringer i stor grad vil bli utarbeidet av private utbyggere, og at kommunens utgifter til planbehandling i slike saker vil dekkes av gebyr. Innføring av reguleringsplikt med krav om områderegulering vil derfor ikke føre til vesentlige merutgifter for kommunene. Det legges også opp til at NVE kan bistå kommunene i planbehandlingen. Dersom behandlingen av forslag til områderegulering koordineres med behandlingen av melding med forslag til konsekvensutredningsprogram for vindkraftverket etter energiloven, antas de ekstra administrative kostnadene områdereguleringen innebærer å være beskjedne.

Departementene ber likevel høringsinstansene om innspill på de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

17 Merknader til endringsforslagene

17.1 Endringer i lov av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)

§ 2-2 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Konsesjon til vindkraftanlegg på land etter § 3 – 1 kan ikke gis før tiltaket er planavklart etter plan- og bygningsloven.

Merknad til bestemmelsen

Bestemmelsen slår fast at vindkraftanlegg ikke lenger kan gis konsesjon før det har skjedd en arealavklaring etter plan- og bygningsloven. Hovedregelen er at dette gjøres gjennom vedtak av en områderegulering, som skal være på et overordnet nivå. Detaljer overlates til konsesjonsbehandlingen. Områdereguleringen skal ifølge forslag til endring i plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd annet punktum, begrenses til de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget. Dette gir en viktig presisering av hva som minimum må følge av planen og hva som skal overlates til konsesjonsbehandlingen. Det kan være tilstrekkelig å sette ytre arealbruksgrenser med arealformål vindkraft og adkomstveg, der kommunen anser at resten kan avklares i konsesjonsprosessen. Kommunen kan også sette planbestemmelser om synlighet av turbiner fra bestemte kartfestede områder, høyde, inngrepsfrie områder og andre overordnede krav, når dette er relevant for spørsmålet om framtidig utbygging er akseptabelt eller ikke. Plassering av internveger, turbinpunkter, maksimal installert effekt samlet og pr. turbin, og antall og dimensjoner på turbiner og andre detaljer er ikke å anse som overordnede arealmessige forutsetninger og behandles i konsesjon og etterfølgende detaljplaner etter energiloven.

I dag er konsesjon i seg selv tilstrekkelig til å dispensere fra en reguleringsplan, og det er ingen reguleringsplikt for vindkraftanlegg. Det innføres nå et krav om områderegulering for vindkraft. Det innføres samtidig en adgang til å dispensere fra krav om områderegulering der overordnede arealmessige forutsetninger er fastsatt i plan i samme omfang og med samme detaljeringsnivå som kravene til en områderegulering, for eksempel i en kommunedelplan. Dette skal være en unntaksbestemmelse for å hindre unødvendige dublerende prosesser i kommunen, særlig der kommunedelplanen nylig er vedtatt.

17.2 Endringer i lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

§ 3-7 nytt fjerde ledd skal lyde:

Konsesjonsmyndigheten etter energiloven § 3-1, kan etter samråd med kommunen sende på høring og legge forslag til områderegulering for vindkraftanlegg ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for reguleringsplan, jf. § 12-10.

Gjeldende § 3-7 fjerde ledd blir nytt femte ledd.

Merknader til bestemmelsen

Bestemmelsen innebærer at dagens særordning som gir statlige myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur hjemmel til å overta noen av kommunenes oppgaver som planmyndighet, delvis skal gjelde for konsesjonsmyndigheten for vindkraft etter energiloven (Norges vassdrags- og energidirektorat). Ordningen forutsetter et samråd med kommunen. En forskjell fra planlegging av større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, er at konsesjonsmyndigheten ikke selv er tiltakshaver i vindkraftsaker. I motsetning til særordningen i § 3-7 tredje ledd vil konsesjonsmyndigheten for vindkraft derfor ikke gis hjemmel til å utarbeide og fremme planforslag, men kun å sende på høring og legge planforslaget ut til offentlig ettersyn på vegne av kommunen.

§ 6-4 tredje ledd nytt siste punktum skal lyde:

Dette gjelder ikke for konsesjon til vindkraftanlegg på land etter energiloven § 3-1.

Gjeldende tredje ledd siste punktum blir nytt fjerde ledd og skal lyde:

Departementets vedtak om statlig arealplan kan ikke påklages.

Merknader til bestemmelsene

Tredje ledd nytt siste punktum innebærer at Olje- og energidepartementet ikke lenger kan bestemme at konsesjon for vindkraft uten videre skal ha virkning som statlig plan etter plan- og bygningsloven. Når det nå innføres krav om vedtak av områderegulering før konsesjon kan gis og med en begrenset adgang for kommunen til å gjøre endringer i planen, jf. utkast til ny § 12-18, er det ikke lenger behov for denne bestemmelsen i vindkraftsaker etter energiloven. Endringen innebærer at en eventuell statlig plan for vindkraftanlegg skal utarbeides etter de ordinære bestemmelsene for statlig plan i § 6-4 første og andre ledd.

Nytt fjerde ledd innebærer at departementets vedtak om statlig arealplan, herunder statlig reguleringsplan, ikke kan påklages. Bestemmelsen gjelder for alle vedtak av statlig arealplan, ikke bare statlige planer for vindkraft. Bestemmelsen lovfester det som har vært langvarig praksis etter både gjeldende lov og plan- og bygningsloven av 1985, og innebærer ingen endring av rettstilstanden.

§ 12-1 tredje ledd tredje punktum og nytt fjerde og femte punktum skal lyde:

Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, med unntak av konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land etter energiloven, som må ha områderegulering. Områdereguleringen skal fastsette de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget. Departementet kan gi forskrift om samordningen mellom reguleringsplanprosessen for vindkraftanlegg og konsesjonsbehandlingen etter energiloven.

Merknader til bestemmelsen

Bestemmelsen innfører et krav om områderegulering for vindkraft.

Områdereguleringen skal være overordnet, og detaljeringsnivået må begrenses til hva som kan sies å ligge innenfor overordnede arealmessige forutsetninger som er relevante for kommunens beslutning om arealbruk. Det kan være tilstrekkelig å sette ytre arealbruksgrenser med arealformål vindkraft og adkomstveg, der kommunen anser at resten kan avklares i konsesjonsprosessen. Kommunen kan også sette planbestemmelser om synlighet av turbiner fra bestemte kartfestede områder, høyde, inngrepsfrie områder og andre overordnede krav, når dette er relevant for spørsmålet om framtidig utbygging er akseptabelt eller ikke.

Forutsetningene skal være konkret angitt gjennom arealplankart, slik at det er lett å vurdere om et planlagt anlegg ligger innenfor eller utenfor det som er forutsatt i områdereguleringen.

Plassering av internveger, turbinpunkter, maksimal installert effekt samlet og pr. turbin, antall og dimensjoner på turbiner og andre detaljer er ikke overordnede arealmessige forutsetninger, og behandles i konsesjon og etterfølgende planer etter energiloven. Arealavklaring etter plan- og bygningsloven kan skje ved detaljregulering i stedet for områderegulering for enkeltturbiner, der vindkraft bare utgjør en mindre del av arealformålet.

Det kan dispenseres fra krav om områderegulering der overordnede arealmessige forutsetninger er utredet i samme omfang og fastsatt med samme detaljeringsnivå som kravene til en områderegulering, for eksempel i en kommune(del)plan. Dette er en unntaksbestemmelse for å hindre unødvendige dublerende prosesser i kommunen,

særlig der kommune(del)planen nylig er vedtatt. For øvrig gjelder de alminnelige dispensasjonsreglene i kapittel 19.

Der det ligger til rette for det, bør områderegulering og konsesjonsprosess samordnes i tid med felles konsekvensutredning. Det gis en forskriftshjemmel for nærmere beskrivelse av hvordan samordningen mellom områderegulering for vindkraftanlegg og konsesjonsbehandling etter energiloven skal skje.

§ 12-2 annet ledd skal lyde:

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

Merknader til bestemmelsen

Områderegulering utarbeides etter gjeldende rett av kommunen, men kommunen kan overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering. Kommunen kan ikke pålegge andre myndigheter eller private å utarbeide områderegulering, som primært er et kommunalt ansvar. Annet ledd nytt tredje punktum innebærer et unntak fra dette, ved at kommunen kan kreve at private tiltakshavere utarbeider områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg. Private tiltakshavere har rett til å fremme planforslag og få kommunens behandling av og standpunkt til forslaget. Kommunen kan ikke pålegge tiltakshaver å utarbeide privat forslag til detaljregulering.

Bestemmelser om og forskrift for behandling av private detaljreguleringsforslag skal også gjelde for områdereguleringer for vindkraft.

Dette innebærer at kravene til avklaringer før oppstart, oppstartmøte, planprosess og tidsfrister som gjelder for private detaljreguleringsforslag, gjelder for områderegulering for vindkraft.

Intensjonen med lovendringen er at kommunen i de tilfeller det foreligger en konkret tiltakshaver, kan be denne om å sette i gang områderegulering for å avklare om det kan gjennomføres vindkraftutbygging. Kommunen kan sette overordnede rammer for denne. Der det ligger til rette for det, bør denne prosessen samordnes med at det settes i gang søknad om konsesjon etter energiloven, jf. merknader til endringer i § 12-1. Områderegulering kan settes i gang uavhengig av om det er avsatt områder til vindkraft i kommuneplanens arealdel eller kommune(del)plan.

Områderegulering for vindkraft skal behandles som overordnet plan etter forskrift om konsekvensutredninger. KU-krav på tiltaksnivå ivaretas i konsesjonsbehandlingen.

Ny § 12-18 skal lyde:

Områdereguleringer for vindkraftanlegg der det er søkt om konsesjon etter energiloven kan ikke oppheves eller endres på vesentlig måte før byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt, uten etter samtykke fra departementet. Slikt samtykke kreves ikke dersom det er tiltakshaver som søker eller fremmer forslag om endring av reguleringsplanen.

Merknader til bestemmelsen

Bestemmelsen begrenser adgangen til å endre gjeldende områderegulering for vindkraftanlegg fra det tidspunkt det er satt i gang søknadsprosess for konsesjon etter energiloven og fram til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt. Hensikten er å sikre forutsigbarhet mot at en kommune som endrer oppfatning, skal kunne oppheve eller endre planen på vesentlig måte. Denne begrensningen gjelder ikke dersom departementet gir sitt samtykke til endring, eller dersom det er tiltakshaver som fremmer forslag om endring av planen. Kravet om samtykke inntreer fra det tidspunktet vedtaket om områderegulering er truffet, dvs. også dersom konsesjon foreløpig ikke er gitt. Hensynet til forutsigbarhet for tiltakshaver tilsier at det ikke gis samtykke til endring i planen etter at konsesjon er gitt, dersom dette påvirker lønnsomheten eller produksjonen til vindkraftanlegget. Et typisk tilfelle der dette kan være aktuelt er at andre interesser kan imøtekommes uten at det går på bekostning av produksjonen, for eksempel endret adkomstveg.

Krav om samtykke fra departementet til oppheving eller vesentlig endring av planen skal gjelde for alle områdereguleringer for vindkraftanlegg der det er søkt om konsesjon etter energiloven. Det er derfor ikke nødvendig at departementet treffer særskilt vedtak for den enkelte plan om å begrense adgangen til å endre eller oppheve planen. Krav om samtykke til endring gjelder ikke for konsesjonsmyndighetenes adgang til gjennom konsesjonsbehandlingen å innskrenke planområdet eller sette andre begrensninger for utnyttelsen. Krav om samtykke gjelder heller ikke der tiltakshaver selv søker om endringer av planen.

Krav om samtykke inntreer der kommunen ønsker å oppheve eller vesentlig endre områdereguleringen. Med vesentlig endring menes for eksempel endring av arealformål eller bestemmelser som medfører at vindkraftanlegget ikke kan bygges i henhold til omsøkt konsesjon. Tidsfristen for muligheten til å oppheve og endre plan svarer til byggefristen som er satt for den enkelte konsesjon etter energiloven.

18 Lovforslag

I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) gjøres følgende endringer:

§ 2-2 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Konsesjon til vindkraftanlegg på land etter § 3 – 1 kan ikke gis før tiltaket er planavklart etter plan- og bygningsloven.

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) gjøres følgende endringer:

§ 3-7 nytt fjerde ledd skal lyde:

Konsesjonsmyndigheten etter energiloven § 3-1, kan etter samråd med kommunen sende på høring og legge forslag til områderegulering for vindkraftanlegg ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for reguleringsplan, jf. § 12-10.

Gjeldende § 3-7 fjerde ledd blir nytt femte ledd.

§ 6-4 tredje ledd nytt siste punktum skal lyde:

Dette gjelder ikke for konsesjon til vindkraftanlegg på land etter energiloven § 3-1.

Gjeldende tredje ledd siste punktum blir nytt fjerde ledd og skal lyde:

Departementets vedtak om statlig arealplan kan ikke påklages.

§ 12-1 tredje ledd tredje punktum og nytt fjerde og femte punktum skal lyde:

Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, med unntak av konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land etter energiloven, som må ha områderegulering. Områdereguleringen skal fastsette de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget. Departementet kan gi forskrift om samordningen mellom reguleringsplanprosessen for vindkraftanlegg og konsesjonsbehandlingen etter energiloven.

§ 12-2 annet ledd skal lyde:

Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering. Kommunen kan kreve at private utarbeider forslag til områderegulering for vindkraftanlegg som er konsesjonspliktige

etter energiloven. For områdereguleringer for vindkraft gjelder reglene om behandlingsmåten for private reguleringsplanforslag i §§ 12-3 annet ledd, 12-8 og 12-11.

Ny § 12-18 skal lyde:

Områdereguleringer for vindkraftanlegg der det er søkt om konsesjon etter energiloven kan ikke oppheves eller endres på vesentlig måte før byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt, uten etter samtykke fra departementet. Slikt samtykke kreves ikke dersom det er tiltakshaver som søker eller fremmer forslag om endring av reguleringsplanen.