

Høringsnotat

**Forslag til endringer i
energiloven
og
plan- og bygningsloven**

Innhold

1	Innledning og sammendrag	4
1.1	Innledning	4
1.2	Stortingets anmodningsvedtak	4
2	Bakgrunn	5
2.1	Status for solkraft i Norge	5
2.1.1	Teknologien	5
2.1.2	Likheter og forskjeller mellom vindkraft og solkraft	5
2.2	Gjeldende rett	6
2.2.1	Konsesjon etter energiloven	6
2.2.2	Behandling etter plan- og bygningsloven	8
2.2.3	Forholdet til jordlova	9
2.3	Formålet med forslag til lovendringer	10
2.4	Internasjonale forpliktelser	10
2.4.1	EØS-rettslige rammer	10
2.4.2	Menneskerettslige forpliktelser	11
2.4.3	Europarådets landskapskonvensjon	12
3	Forslag til endringer i plan- og bygningsloven og energiloven	12
3.1	Generelt om forslagene	12
3.2	Krav om områderegulering og krav om planavklaring før konsesjon	13
3.2.1	Gjeldende rett	13
3.2.2	Departementenes forslag	14
3.3	Rett til å kreve at private utarbeider områderegulering for solkraftanlegg	16
3.3.1	Gjeldende rett	16
3.3.2	Departementenes forslag	16
3.4	Beskyttelse av konsesjonsgitte solkraftanlegg mot nye planvedtak	17
3.4.1	Gjeldende rett	17
3.4.2	Departementenes forslag	17
3.5	Utvidet rolle for NVE i planbehandlingen	18
3.5.1	Gjeldende rett	18

3.5.2	Departementenes forslag	18
4	Forholdet til samiske interesser	19
4.1	Gjeldende rett.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.
4.1.1	Samiske interesser i planlegging etter plan- og bygningsloven	19
4.1.2	Samiske interesser og konsesjonsbehandling av solkraft.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.
4.2	Departementenes forslag.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.
5	Forholdet mellom klage på planvedtak og konsesjonsvedtak	20
5.1	Gjeldende rett.....	20
5.2	Departementenes forslag.....	20
6	Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser.....	20
7	Merknader til endringsforslagene	21
8	Lovforslag.....	24

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 til hvordan bakkemonterte solkraftanlegg kan inkluderes i plan- og bygningsloven. Det tas sikte på utsending også av et høringsnotat om endringer i forskrift om konsekvensutredninger for å innføre krav til meldeprosess før konsekvensutredninger for solkraftverk, samt enkelte andre endringer i KU-forskriften. Forslagene bør sees i sammenheng.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

I juni 2023 vedtok Stortinget endringer i energiloven og plan- og bygningsloven som gir en sterkere forankring av vindkraft på land i plan- og bygningsloven. Lovforslaget jf. Prop. 111 L (2022-2023) fulgte opp et tidligere anmodningsvedtak om dette. Stortingets anmodning var begrenset til å omfatte vindkraft. I høringen til lovforslaget framkom synspunkter fra enkelte instanser om at lovendringene også burde omfatte solkraft. Dette var ikke en del av høringsforslaget, og spørsmålet om å innføre de samme reglene for solkraft ble derfor ikke drøftet videre i proposisjonen. Regjeringen uttrykte imidlertid overfor Stortinget at den ville vurdere om også konsesjonspliktige bakkemonterte solkraftverk bør underlegges samme regelverk for behandling etter plan- og bygningsloven som da var foreslått for vindkraft. I Innst. 483 L (2022-2023) peker komitéen på at det er flere titalls solkraftprosjekter som enten er under planlegging eller under konsesjonsbehandling. Ifølge komitéen er det derfor behov for raskt å kunne avklare kommunenes rolle med arealavklaring også for bakkemonterte solkraftanlegg, på linje med vindkraft på land. Ved Stortingets behandling av lovforslaget ble det derfor fattet et nytt anmodningsvedtak som lyder som følger:

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

Departementene legger til grunn at det i hovedsak vil være de samme problemstillinger og hensyn som må vurderes for bakkemontert solkraft som for vindkraft på land. De viktigste forskjellene mellom de to teknologiene er knyttet til ulikt omfang, karakter og intensitet i arealbruken, men departementene er ikke kjent med forhold som skulle tilsi forskjell i regelverket. Høringsnotatet viser til de løsninger som er valgt for vindkraft, men departementene utelukker ikke at det kan komme opp synspunkter i høringen som kan begrunne ulikt regelverk og ber høringsinstansene om synspunkter på dette. Departementene mener saken er tilstrekkelig opplyst til at forslaget kan sendes på høring.

2 Bakgrunn

2.1 Status for solkraft i Norge

2.1.1 Teknologien

Solkraftverk er et kraftverk som utnytter solenergi til å produsere elektrisitet. Ved bruk av solceller omdannes lys direkte til elektrisk energi ved hjelp av en fotoelektrisk effekt (fotoemisjon). Solceller er lysfølsomme halvlederdiodeer som gjør at energien fra solen kan omdannes til elektrisk strøm. Dette skjer gjennom det som kalles en fotoelektrisk (eller fotovoltaisk) prosess. Solcellene samles i paneler som rettes mot sola.

2.1.2 Likheter og forskjeller mellom vindkraft og solkraft

Olje- og energidepartementet ga i brev av 10. juli 2023 NVE i oppdrag å vurdere om det er spesielle forhold ved bakkemonterte solkraftanlegg som innebærer at de gjeldende reglene om planbehandling av vindkraftverk er uegnede, eller om de uten videre kan gjøres gjeldende også for solkraft.

Et vindkraftanlegg består av vindturbiner og tilhørende infrastruktur, som veier, oppstillingsplasser og servicebygg. Vindturbiner er store konstruksjoner, som kan påvirke en rekke ulike miljø- og samfunnsinteresser. Mens noen virkninger er knyttet til det direkte arealbeslaget, vil andre virkninger, som for eksempel støy og visuelle virkninger, gjøre seg gjeldende over større avstander. Mange vindkraftanlegg i Norge er bygget i eksponert terreng, der vindressursen er god. Graden av terrenginngrep varierer, avhengig av topografi og vegetasjonsdekke.

Et bakkemontert solkraftanlegg har normalt en mye mer intensiv arealbruk enn et vindkraftverk. Avstanden mellom turbinene i et vindkraftverk er normalt mange hundre meter, mens et bakkemontert solkraftanlegg i hovedsak består av rader med solcellepaneler med opptil ti meters mellomrom, som står på stativer som fundamenteres i bakken, og tilhørende infrastruktur. Normalt står stativene i en høyde på mellom to og tre meter. Et solkraftanlegg vil kunne ha mindre fjernvirkning i landskapet enn vindkraftanlegg, fordi høyden på vindturbinene gir et langt større visuelt influensområde. For solkraftanlegg er fjernvirkningen særlig knyttet til refleksjon fra panelene og at det er tettbebygde flater. Samtidig kan et bakkemontert solkraftanlegg virke mer dominerende på landskapet på kort hold. Miljøvirkningen av bakkemonterte solkraftanlegg avhenger av hvor anlegget blir plassert. En plassering på tidligere industriområder, massetak e.l. («grå arealer») vil kunne gi færre negative konsekvenser enn om det plasseres i landbruks-, natur-, friluftsliv- og reindriftsområder der natur- og kulturmiljø, reindrift og utmarksbeite kan påvirkes negativt. Solkraftanlegg som forutsetter arealendringer som hogging av skog, planering eller nydyrking vil kunne ha negative klima- og miljøvirkninger. Inngjerding kan stenge for reindrift, friluftsliv og vilt. Der det ligger til rette for det, kan solkraftanlegg kombineres med beite eller ulike former for dyrking. Dette er former for sambruk som er under utvikling og som kan påvirke lokalisering og utforming av solkraftanleggene.

Vindkraft- og solkraftanlegg representerer relativt ulik arealbruk. Når det vedtas arealplaner og gis konsesjoner til slike anlegg, gis det tillatelse til å bygge anleggene innenfor et nærmere avgrenset planområde. Mens vindturbinene og infrastrukturen kun medfører et direkte arealbeslag i deler av planområdet, vil solkraftanlegg i de fleste tilfeller i større grad innebære et direkte arealbeslag av tilnærmet hele planområdet.

En områderegulering for et vindkraftanlegg skal være på et overordnet nivå og skal sette ytre arealbruksgrenser med arealformålene vindkraft og adkomstveg, jf. Prop. 111 L (2022-2023). Kommunen kan også fastsette planbestemmelser om andre forhold som kan anses å være relevante for kommunens beslutning om arealbruk for vindkraftanlegget, men som likevel er på et overordnet nivå. Dette kan for eksempel omfatte krav til synlighet av turbiner fra ulike bestemte områder, maksimal høyde, inngrepsfrie områder mm. For solkraftanlegg kan det være andre forhold som er relevante, som planbestemmelser for å sikre mulighet for allmenn ferdsel gjennom planområdet.

Så langt er departementene ikke kjent med forhold som skulle tilsi forskjellige regler for henholdsvis konsesjonspliktige vindkraft- og solkraftanlegg. Departementene ber om eventuelle synspunkter på dette i høringen.

For vindkraftanlegg er det en egen konsesjonspliktgrense. Olje- og energidepartementet vil vurdere om en egen særlig konsesjonspliktgrense også bør innføres for solkraftanlegg. Solkraftanlegg som ikke krever konsesjon, skal planlegges og bygges etter plan- og bygningslovens ordinære regler.

Potensial og rammebetingelser

Solkraft utgjør en liten del av kraftproduksjonen i Norge, men utbredelsen er for tiden i rask vekst. Ved utgangen av 2022 var det knyttet i underkant av 300 MW solkraft til nettet i Norge, viser tall fra Elhub.¹ I løpet av 2022 ble det knyttet rundt 150 MW til nettet, noe som tilsvarer en dobling av den totale installerte effekten i løpet av året. Den installerte solkraften produserte i samme periode rundt 157 GWh totalt.

2.2 Gjeldende rett

Gjeldende rett for etablering av solkraftanlegg er i hovedtrekk den samme som gjaldt for vindkraft før lovendringene i energiloven og plan- og bygningsloven jf. lov av 16. juni 2023 nr. 73.

2.2.1 Konsesjon etter energiloven

Solkraftverk er konsesjonspliktige etter energiloven dersom utbygger eller det lokale nettselskapet må etablere høyspenningsanlegg (spenning over 1 kV) for å få kraften ut på nettet. I praksis vil dette bare omfatte bakkemonterte solkraftanlegg.

¹ Elhub er den sentrale datahuben for måleverdier og markedsprosesser i det norske kraftmarkedet. Statnetts heleide datterselskap Elhub AS har det operative ansvaret for å drifte og videreutvikle Elhub.

Mindre solkraftanlegg som kan tilkobles etablerte lavspenningsanlegg, trenger ikke konsesjon etter energiloven. Slike ikke-konsesjonspliktige anlegg må avklares med kommunen i medhold av plan- og bygningslovens bestemmelser, på linje med andre energitiltak som ikke er konsesjonspliktige etter energiloven.

Store solkraftanlegg er nytt i norsk sammenheng. Solkraftverk som trenger konsesjon skal alltid konsekvensutredes, men ikke ha melding, jfr. forskrift om konsekvensutredninger § 7 første ledd bokstav a. Det tas sikte på å innarbeide meldeplikt i konsekvensutredningsforskriften, og forslag om dette er sendt på egen høring. Fram til dette er på plass vises til NVEs anbefaling om frivillig melding der NVE har utarbeidet en liste over hva som bør meldes og hva som bør være innholdet.

For de fleste energianlegg begynner større konsesjonssaker med at tiltakshaveren utarbeider en melding med forslag til utredningsprogram. Denne sendes inn til NVE som sender den videre på en offentlig høring. En melding er en tidlig varsling av et planlagt prosjekt. Den skal bidra til å gi berørte parter informasjon om prosjektet, samtidig som disse får anledning til å komme med innspill.

En tidlig høring bidrar til gode prosesser, og til økt kvalitet og relevans på konsekvensutredningene. Hva som er store virkninger er relativt, og vil kunne avhenge av prosjektets størrelse i effekt, utstrekning og anleggets plassering.

Når NVE har mottatt meldingen sendes den på høring. Det kan være aktuelt å arrangere møte med kommunale og regionale myndigheter og folkemøte i forbindelse med høringen. Som en del av konsesjonssøknaden må tiltakshaver derfor fremlegge en utredning av alle konsekvenser tiltaket har for miljø og samfunn. Utredningene skal gjennomføres av personer med relevant fagkompetanse. I etterkant av meldingen fastsetter NVE et konsekvensutredningsprogram som tiltakshaveren må gjennomføre for å kunne søke om konsesjon.

Dersom det søkes om ekspropriasjon og forhåndstiltredelse samtidig som det søkes om anleggskonsesjon, vil NVE normalt behandle søknadene samtidig. Ekspropriasjonssøknader sendes alltid på høring til sakens parter.

NVE vil normalt ikke fatte vedtak om forhåndstiltredelse før skjønn er begjært, jf. oreigningslova § 25. Hvis tiltakshaver ønsker at NVE skal ferdigbehandle søknad om forhåndstiltredelse, må det sendes en henvendelse til NVE om å ferdigbehandle søknaden etter at skjønn er begjært.

Som hovedregel skal tiltakshaver gjøre forsøk på å komme frem til minnelige avtaler med berørte grunneiere og rettighetshavere selv om det søkes om ekspropriasjon etter oreigningslova.

NVE sender konsesjonssøknaden på høring til relevante høringsinstanser. Vanligvis kunngjøres høringen i lokale aviser, og det kan være aktuelt å gjennomføre møter med lokale og regionale myndigheter. Ofte gjennomføres det også folkemøte i forbindelse med høringen.

Hvis det i løpet av høringen blir klart at kunnskapsgrunnlaget ikke er godt nok, kan NVE be tiltakshaver om tilleggsutredninger eller supplerende opplysninger.

Hvis forslagene i en konsesjonssøknad kommer i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, eller med hensyn som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde, 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 vil normalt avholde innsigelsesmøte med dem som har reist innsigelse. Innsigelsesmøtet følges eventuelt opp med kommunikasjon mellom NVE og instansen for å avklare om innsigelsen kan trekkes og om forutsetningene for dette.

Når NVE mener at saken er tilstrekkelig opplyst fattes vedtak i saken. NVE kan gi konsesjon til solkraftanlegget, eller avslå søknaden. For å kunne gi konsesjon, må prosjektet være samfunnsmessig rasjonelt, jf. energiloven § 1-2. Det vil si at de samlede fordelene av solkraftverket må være større enn dets skader og ulemper for allmenne og private interesser.

NVEs vurderinger av tiltaket fremgår av et vedtak med tilhørende bakgrunnsnotat. Her vurderes tiltakets virkninger for miljø og samfunn basert på konsekvensutredningene, innkomne merknader og NVEs fagkompetanse. Vedtaket og bakgrunnsnotatet sendes til tiltakshaver, relevante myndigheter, berørte grunneiere/rettighetshavere og de som har uttalt seg i saken. Vedtak og begrunnelse publiseres på NVEs nettsider.

Etter forvaltningsloven kapittel VI kan vedtak fattet av NVE påklages av parter og andre med rettslig klageinteresse innen tre uker etter at orientering om vedtaket er mottatt.

Klager på NVEs vedtak skal stiles til Olje- og energidepartementet og sendes til NVE. NVE vil vurdere om klagen inneholder nye opplysninger som gir grunnlag for å endre eller oppheve vårt vedtak. Dersom NVE velger å opprettholde vedtaket, oversendes klagen til Olje- og energidepartementet for klagebehandling. Departementets vedtak kan ikke påklages.

For konsesjonspliktige solkraftanlegg settes det normalt vilkår om at det skal utarbeides en detaljplan for anlegget, som må være godkjent av NVE før bygging av anlegget kan starte.

NVE fører også tilsyn med anleggene og kontrollerer at bygging, vedlikehold og drift skjer i henhold til krav fastsatt i eller i medhold av energilovgivningen.

2.2.2 Behandling etter plan- og bygningsloven

Reguleringsplikt etter pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum gjelder ikke for solkraftverk med konsesjon etter energiloven, jf. tredje ledd tredje punktum. Kommunene kan heller ikke pålegge tiltakshaver å utarbeide planforslag. Tiltakshaver eller kommune kan likevel utarbeide reguleringsplan på eget initiativ. Solkraft skal avsettes som energianlegg i reguleringsplanen. Kommunen kan også avsette områder for solkraft i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. Arealet skal da avsettes til annet bygge- og anleggsområde med bestemmelser om at arealet kan brukes til solkraftanlegg.

Solkraftanlegg kan ikke bygges i strid med kommunale arealplaner. Dersom konsesjon er gitt i strid med arealplan, må kommunen endre planen eller gi dispensasjon for at solkraftanlegget kan bygges. Av plan- og bygningslovens forarbeider, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 243, framgår at vilkårene for å gi dispensasjon fra arealplan vil være til stede når det foreligger en endelig konsesjon etter energiloven. Selv om de materielle vilkårene er til stede, må kommunen vurdere om det skal gis dispensasjon, jf. ordet «kan» i § 19-2 første ledd. Denne vurderingen anses som et fritt skjønn.

Reguleringsplan gir hjemmel for ekspropriasjon. Det vises til plan- og bygningsloven § 16-2 om ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan.

2.2.3 Forholdet til jordlova

Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord krever i utgangspunktet tillatelse etter jordlova § 9. Jordlova § 2 fastsetter virkeområdet for jordloven. Dersom området er lagt ut til annet formål enn landbruk i reguleringsplan, gjelder som et utgangspunkt ikke reglene om omdisponering etter jordlova § 9. Kommunen kan likevel bestemme i planen at jordlova § 9 skal gjelde, se jordlova § 2 annet ledd.

Reglene i jordlova § 9 gjelder heller ikke dersom det aktuelle området i bindende arealdel av kommuneplan er lagt ut til arealformålet «bebyggelse og anlegg, eller landbruks-, natur- og friluftsføremål samt reindrift der grunnutnyttinga er i samsvar med føresegner om spreidd utbygging som krev at det ligg føre reguleringsplan før deling og utbygging kan skje», jf. jordlova § 2 første ledd bokstav b.

Reglene i jordlova § 9 gjelder heller ikke for tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1, jf. jordlova § 2 tredje ledd.

Dersom jordlova § 9 kommer til anvendelse i et konkret tilfelle, må det tas stilling til hva som er ment med bestemmelsens første ledd første punktum som lyder: «Dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon».

Dersom et solkraftanlegg skal kombineres med landbruk, skal det reguleres til kombinert formål landbruk og solkraft. Dersom området reguleres til solkraftanlegg, innebærer dette at området ikke lenger skal brukes til landbruk. Avklaringen etter jordlova skjer vanligvis som del av planprosessen. Departementenes vurdering er at det ikke trengs omdisponeringstillatelse etter jordlova § 9 dersom solkraftanlegget ikke er til hinder for at arealet kan brukes til jordbruksproduksjon. Bruken er da ikke endret, jorda brukes fortsatt til jordbruksproduksjon. Hvorvidt det kreves omdisponeringstillatelse, må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Dersom grunneier på en landbrukseiendom inngår en leieavtale med et firma som ønsker å plassere solcellepanel på en landbrukseiendom, kan jordlova § 12 om deling av landbrukseiendom og konsesjonsloven komme til anvendelse.

2.3 Formålet med forslag til lovendringer

Forslaget om endringer i energiloven og plan- og bygningsloven for solkraftanlegg bygger på lovendringene for vindkraftanlegg på land, jf. Prop. 111 L (2022-2023). Det overordnede formålet med lovendringene er å styrke kommunenes rolle. Økt involvering av kommuner og lokalsamfunn er nødvendig for å gi økt legitimitet til prosessene, bedre forankring lokalt og bedre tilpassede løsninger. Endringene er antatt å redusere konfliktnivået, og slik gi grunnlag for en videre utbygging av vindkraft og solkraft, blant annet for å styrke kraftbalansen og nå de nasjonale klimamålene.

Mål om effektive prosesser og hensynet til å unngå unødvendig dobbeltbehandling sto sentralt i departementenes forslag til endrede regler for vindkraft. Også for solkraft forutsettes konsesjonsbehandlingen å bestå som en helhetlig samfunnsøkonomisk avveining av alle fordeler og ulemper ved prosjektet, herunder avveining av både lokale, regionale og nasjonale hensyn etter grundige utredninger og høringer. På samme måte som for vind, må en inkludering av solkraft i plan- og bygningsloven utformes slik at det ikke fører til unødvendig dobbeltbehandling. Det er foreløpig begrenset erfaring med hvordan det nye regimet fungerer i vindkraftsaker, men det synes ikke å være umiddelbare forhold ved solkraft som gjør at disse reglene ikke kan anvendes også på bakkemonterte solkraftanlegg. Det er et mål å harmonisere regelverk på tvers av teknologier.

2.4 Internasjonale forpliktelser

2.4.1 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 har vedtatt 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 solkraftanlegg 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-direktivets virkeområde 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 direktivene 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.

2.4.2 Menneskerettslige forpliktelser

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». Konvensjonen er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2 og har forrang foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Det vil si at dersom det er konflikt mellom en av konvensjonens bestemmelser og en norsk lovbestemmelse, vil konvensjonen gå foran nasjonal rett.

Folkeretten innebærer en materiell skranke for konsesjonsbehandlingen av solkraft. 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.

Menneskerettsloven inkorporerer som norsk lov de mest sentrale delene av urfolksretten, jf. punkt 5.

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.

2.4.3 Europarådets landskapskonvensjon

Norge har gjennom ratifisering av Europarådets landskapskonvensjon forpliktet seg til å innarbeide landskap i lovverket, blant annet ved at begrepet landskap synliggjøres og at det legges opp til planprosesser som synliggjør konsekvenser av landskapsendringer. Landskapskonvensjonen er i Norge innarbeidet i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse i § 1-1 og tatt inn i § 3-1 første ledd bokstav b om hensyn og oppgaver i planleggingen, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008).

3 Forslag til endringer i plan- og bygningsloven og energiloven

3.1 Generelt om forslagene

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

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

Alle de prinsipielle spørsmålene som er hørt og drøftet i forarbeidene til lov 16. juni 2023 nr. 73 om innlemmelse av vindkraft i plan- og bygningsloven, er relevante også for konsesjonspliktige solkraftanlegg. Departementet viser til drøftelsene i Prop. 111 L (2022-2023) for en redegjørelse for disse problemstillingene. I tillegg foreslås en overgangsbestemmelse som også blir gjeldende for vindkraft på land.

3.2 Krav om områderegulering og krav om planavklaring før konsesjon

3.2.1 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. Fram til lovendringen som trådte i kraft 1. juli 2023, gjaldt kravet om reguleringsplan ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd tredje punktum. Nå kreves reguleringsplan i form av områderegulering for vindkraftanlegg med krav om at planavklaring må skje før det kan gis konsesjon. Dette gjelder ikke for andre teknologier for energiproduksjon etter energiloven, og altså ikke for solkraft.

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.

Etter gjeldende rett kan konsesjon til et solkraftanlegg gis uavhengig av gjeldende arealplan. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er likevel juridisk bindende overfor private, jf. §§ 11-6 og 12-4. Solkraftanlegg 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 solkraftanlegget skal kunne bygges. Vilkårene for dispensasjon i plan- og bygningsloven § 19-2 er imidlertid alltid oppfylt når det er gitt konsesjon etter energiloven, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243.

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», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og

byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 41. 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». I og med at solkraft har vært lite aktuelt i Norge fram til nå, er det ikke noe erfaringsgrunnlag å vise til i disse sakene.

3.2.2 Departementenes forslag

Departementene foreslår å innføre krav om områderegulering også for konsesjonspliktige solkraftanlegg. I praksis vil dette omfatte bakkemonterte anlegg. Stortinget har allerede vedtatt dette for vindkraftanlegg og departementene kan ikke se at det er særskilte forhold ved solkraftanlegg som tilsier en annen løsning.

Det innføres med dette en reell avklaring av arealbruken etter plan- og bygningsloven ved at områderegulering må foreligge før det kan gis konsesjon til solkraftanlegg. En overordnet avklaring av arealbruken etter plan- og bygningsloven før det gis konsesjon, gir mer forutsigbare rammer for utbygging 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. Som for vindkraftanlegg synes det ikke hensiktsmessig at lovforslaget regulerer prosessen i tid på annen måte enn at planen må være vedtatt 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. Vindkraft og solkraft kan planlegges som et felles, kombinert anlegg, og da planbehandles som én felles områderegulering.

Planlegging etter plan- og bygningsloven skal legge vekt på langsiktige løsninger, der konsekvenser for miljø og samfunn vurderes. Områdereguleringen skal være på et overordnet nivå. Områdereguleringen skal sette ytre arealbruksgrenser med arealformålene energianlegg² og adkomstveg. Kommunen kan også fastsette planbestemmelser om andre forhold som kan sies å ligge innenfor de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for spørsmålet om arealbruk og for om framtidig utbygging av solkraft er akseptabelt for kommunen eller ikke. Dette kan gjelde landskapstilpassing, synlighet, begrensninger eller forutsetninger for arealbruken, vegetasjon og sambruk for eksempel med landbruk. Detaljene avklares i konsesjon med vilkår etter energiloven. Kommunens bruk av byggegrenser for å markere inngrepsfrie områder eller bruk av hensynssoner, som

² Arealformålet solkraftanlegg vil bli tatt inn i vedlegg til et nært forestående forslag til ny forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften). Det kan også ventes forslag om et nytt arealformål for landbruksformål kombinert med solkraftanlegg i reguleringsplan, samt areal for LNFR-formål for spredt bebyggelse kombinert med solkraftanlegg på kommuneplannivå.

for eksempel sikringszone for nedslagsfelt drikkevann eller sone for bevaring av landskap i områdereguleringen, kan sette beskrankninger for solkraftanleggets utforming.

Detaljert utforming av solkraftanlegget skal skje i konsesjon og etterfølgende MTA- og detaljplaner 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.

Konsesjonsbehandlingen skal bestå med en helhetlig samfunnsøkonomisk avveining av alle fordeler og ulemper. Departementet mener derfor at planprosessen ikke bør gjøres mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra kommunens behov. Det må være tilstrekkelig fleksibilitet i systemet for å utvikle et godt solkraftanlegg. Departementene mener at en for detaljert kommunal regulering kan forlenge beslutningsprosessene og gi overlappende prosesser.

Innskrenkninger av planområdet og ytterligere begrensninger for utbyggingen med videre 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. Områdereguleringen skal utredes som overordnet plan i henhold til kravene i forskrift om konsekvensutredninger.

Arealavklaring etter plan- og bygningsloven kan skje ved detaljregulering i stedet for områderegulering der solkraftanlegget bare utgjør en mindre del av arealformålet i planen, for eksempel der solkraftanlegget inngår i planleggingen av et større industri- eller næringsområde, eller der planen legger opp til flere formål i kombinasjon og detaljregulering derfor anses som mest hensiktsmessig.

Innføring av krav om områderegulering innebærer at nasjonale føringer for arealplanlegging vil gjelde for utbygging av solkraftanlegg. 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, samt i regional plan. De vil blant annet kunne brukes for å sikre vektlegging av landskap og miljø i solkraftsaker.

Som for vindkraft foreslås det å opprettholde en adgang til dispensasjon fra kravet om områderegulering dersom de overordnede arealmessige forutsetningene er tilstrekkelig utredet i annet planvedtak, for eksempel i en kommune(del)plan, i samme omfang og fastsatt med samme detaljeringsnivå som kravene til en områderegulering.

Dispensasjon er en unntaksbestemmelse som skal kunne benyttes for å hindre unødvendige dublerende prosesser i kommunen, særlig der kommune(del)planen nylig er vedtatt. Om det skal dispenseres dersom vilkårene for dispensasjon er til stede, ligger til kommunens frie skjønn.

Det vil i enkelte tilfeller kunne være uhensiktsmessig å gjennomføre områderegulering for mindre endringer i eksisterende vindkraft- og solkraftanlegg. Det foreslås derfor en overgangsbestemmelse om at mindre endringer innenfor eksisterende konsesjonsområder bygget i medhold av konsesjon gitt før krav om områderegulering ble innført, kan gis uten at det gjennomføres områderegulering, med mindre kommunen finner at en

områderegulering likevel bør gjennomføres. Overgangsbestemmelsen vil typisk gjelde der planavklaringen har skjedd gjennom dispensasjon fra kommuneplan. Bakgrunnen er at det må være adgang til å planlegge mindre, men konsesjonspliktige tiltak i eksisterende konsesjonsområder uten at dette utløser krav om utarbeiding av områderegulering. Dette kan for eksempel være å sette opp noen ekstra turbiner eller solceller i et eksisterende anlegg. De eksisterende anleggene er planavklart etter de bestemmelsene som gjaldt på det tidspunktet de ble behandlet, typisk dispensasjon, statlig plan eller i noen få tilfeller, reguleringsplan.

3.3 Rett til å kreve at private utarbeider områderegulering for solkraftanlegg

3.3.1 Gjeldende rett

Områderegulering utarbeides etter gjeldende rett av kommunen, men kommunen kan overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering, jf. plan- og bygningsloven § 12-2 andre ledd andre punktum. Denne bestemmelsen 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.

Ingen har imidlertid krav på å få behandlet forslag til områderegulering, og kommunen skal beslutte 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 tredje ledd bokstav e.

Ved lovendringen som trådte i kraft 1. juli 2023, ble det tatt inn et tillegg i § 12-2 andre ledd som gir kommunen adgang til å kreve at private utarbeider forslag til områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg etter energiloven.

Når det gjelder detaljregulering, har private tiltakshavere rett til å fremme forslag til reguleringsplan og til å få kommunens behandling av og standpunkt til reguleringsspørsmålet, jf. § 12-3 andre ledd. Private forslag til detaljregulering følger særskilte regler, jf. § 12-11 og forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven av 8. desember 2017 nr. 1959. Ved lovendringen som trådte i kraft 1. juli 2023 er disse reglene gjort gjeldende for private forslag til områderegulering for vindkraft.

3.3.2 Departementenes forslag

Formålet med områderegulering er å få avklart plansituasjonen i et område hvor en utbygger har konkrete planer om å bygge solkraftanlegg. Departementene foreslår at kommunen kan kreve at en privat tiltakshaver utarbeider en områderegulering for solkraftanlegg etter mønster av de bestemmelser som er fastsatt for vindkraftanlegg. En områderegulering kan avvike fra kommune(del)planens arealdel. Selv om en privat tiltakshaver utarbeider en

områderegulering, vil kommunen fortsatt være planmyndighet. Kommunen vil måtte avgjøre om planprosessen skal settes i gang, hvilke utredninger som skal gjennomføres og hvordan, samt om områdereguleringen skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Videre er det kommunen som gir føringer for hva områdereguleringen skal omfatte og om utredningene som er gjort er tilfredsstillende. Kommunestyrets myndighet til å vedta planen vil være den samme som for områdereguleringer kommunen selv utarbeider.

Plan- og bygningsloven §§ 12-3 andre ledd, 12-8 og 12-11 og forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven skal på samme måte som for vindkraftanlegg også gjelde for områdereguleringer for solkraftanlegg. Det betyr at private tiltakshavere har rett til å fremme planforslag og få kommunens behandling av og standpunkt til forslaget. Kravene til avklaringer før oppstart, oppstartmøte, planprosess og tidsfrister som gjelder for private detaljreguleringsforslag, gjelder tilsvarende for områderegulering for solkraftanlegg.

Kommunestyret kan gi forskrift om gebyr etter plan- og bygningsloven § 33-1 tilsvarende det som følger av Prop. 111 L (2022-2023).

Konsultasjonsplikten i sameloven gjelder ikke for private tiltakshavere. Etter sameloven § 4-4 første ledd har kommuner plikt til å konsultere representanter for berørte samiske interesser i saker om lokale forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Utgangspunktet er derfor at det er kommunen selv som må konsultere samiske interesser før de eksempelvis fatter vedtak i en sak som er underlagt konsultasjonsplikt. Dette gjelder også i saker basert på private reguleringsforslag. Det vises her til Kommunal- og distriktsdepartementets veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser.

3.4 Beskyttelse av konsesjonsgitte solkraftanlegg mot nye planvedtak

3.4.1 Gjeldende rett

Etter plan- og bygningsloven kan en kommune i utgangspunktet når som helst oppheve og endre en vedtatt reguleringsplan. Blant annet for å unngå at det settes i gang og gjennomføres kommunale reguleringsprosesser i strid med tidligere planvedtak og gitte konsesjoner for energiproduksjonsanlegg, er det gitt en spesialregel som gir Olje- og energidepartementet adgang til å gi konsesjon etter energiloven virkning som statlig plan etter plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd. Denne bestemmelsen ble endret ved lov av 16 juni 2023 nr. 73 slik at den ikke lenger gjelder for vindkraftanlegg. Samtidig ble det vedtatt en ny bestemmelse i pbl. § 12-18 som begrenser kommunens adgang til å oppheve og endre en områderegulering for vindkraftanlegg.

3.4.2 Departementenes forslag

For å sikre forutsigbarhet for utbygger foreslår departementene at den nye bestemmelsen i pbl. § 12-18 som kom inn i forbindelse med innlemmelse av vindkraftanlegg, også skal

gjøres gjeldende for konsesjonspliktige solkraftanlegg. Dette betyr at kommunen ikke kan oppheve eller endre en reguleringsplan for solkraftanlegg i strid med konsesjon, fra konsesjonstidspunktet og fram til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt, uten etter samtykke fra departementet. Begrensningen vil ikke gjelde dersom det er tiltakshaver som fremmer forslag om endring av planen. Hensynet til forutsigbarhet for tiltakshaver tilsier at det ikke bør gis samtykke til endring av planen, dersom dette påvirker lønnsomheten eller produksjonen til solkraftanlegget.

Ved å innføre begrensningen i adgangen til å endre en reguleringsplan, er det også for solkraft naturlig å fjerne adgangen til å la en konsesjon få virkning som en statlig plan. Departementene forslår derfor at endringen i pbl. § 6-4 tredje ledd som tidligere er gjort for vindkraftverk også gjøres gjeldende for solkraftanlegg. Dette betyr at Olje- og energidepartementet ikke skal kunne gi konsesjon til solkraftanlegg virkning som statlig arealplan. Oppheving av særregelen i § 6-4 tredje ledd innebærer at en eventuell statlig arealplan for solkraftanlegg i stedet må utarbeides etter de ordinære bestemmelsene for statlig arealplan i § 6-4 første og annet ledd.

3.5 Utvidet rolle for NVE i planbehandlingen

3.5.1 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. Videre er det en hjemmel i pbl. § 3-7 tredje ledd for at myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur etter samråd med planmyndigheten kan utarbeide og fremme forslag til arealplan for slike tiltak og beslutte å legge slike planer ut til offentlig ettersyn.

3.5.2 Departementenes forslag

Ved lov 16. juni 2023 nr. 73 ble det tatt inn et nytt fjerde ledd i pbl. § 3-7 som innebærer at konsesjonsmyndigheten for vindkraft etter energiloven kan sende forslag til områderegulering for vindkraftanlegg på høring og legge det ut til offentlig ettersyn på vegne av kommunen, dersom kommunen ønsker dette.

Lovendringen var begrunnet 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 bygging av vindkraftanlegg. Videre vil krav om områderegulering 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. De samme hensyn gjør seg etter departementenes syn også gjeldende for solkraftanlegg, og departementet foreslår derfor at bestemmelsen utvides til også å omfatte disse.

Ordningen forutsetter et uttrykkelig samtykke fra kommunen. En forskjell fra planlegging av større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, er at konsesjonsmyndigheten ikke selv er tiltakshaver i vindkraft- og solkraftsaker. I motsetning til særordningen i § 3-7 tredje ledd gir denne bestemmelsen ingen hjemmel for konsesjonsmyndigheten til å utarbeide og fremme planforslag. Kommunens rolle som planmyndighet er dermed den samme som i ordinære plansaker.

4 Forholdet til samiske interesser

4.1 Innledning

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. Reindrift utøves innenfor områder som omfatter rundt 40 prosent av Norges landareal fra Engerdal kommune i Innlandet fylke 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.

Solkraftverk er også arealkrevende, men antas foreløpig å være mindre aktuelt i reinbeiteområder. Solkraft vil for det første ha en ugunstig produksjonsprofil i de nordligste områdene, med svært liten produksjon i vinterhalvåret når forbruket og prisene er høyest. For det andre kan solkraft plasseres i lavereliggende, allerede berørte områder, og det antas at de direkte arealkonfliktene med reindriften derfor kan reduseres.

4.2 Samiske interesser ved planlegging og konsesjonsbehandling av solkraftanlegg

Selv om det antas at det er lite sannsynlig med arealkonflikter mellom solkraft og reindrift i årene fremover, er de forslagene til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven som departementene foreslår i dette høringsnotatet generelle og vil derfor også gjelde samiske områder.

Skulle det basert på forslaget til lovendringer, bli planlagt solkraftverk i samiske områder, må både plan- og konsesjonsbehandlingen ta hensyn til de særlige prosessuelle og materielle reglene som gjelder for tiltak som kan berøre samiske interesser. Departementene viser til den nærmere omtalen av dette i Prop. 111 L (2022-2023), som vil gjelde tilsvarende for behandlingen av solkraftverk.

5 Forholdet mellom klage på planvedtak og konsesjonsvedtak

5.1 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. Klage på plan- eller dispensasjonsvedtak i kommunen behandles av statsforvalteren etter delegering, 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.

5.2 Departementenes forslag

Som for vindkraftanlegg foreslår departementene at utgangspunktet i innsigelses- og klagesaker er at behandlingen også framover vil kreve to enkeltvedtak hjemlet i to forskjellige lover. En samordning må søkes i tid og innhold, uten at det skjer noen formell myndighetsoverføring.

Som for vindkraftanlegg foreslår departementene å løfte behandlingen av klage på vedtak om områderegulering for solkraftanlegg til samme forvaltningsnivå som klager på konsesjonsvedtak. Det betyr i praksis at klagebehandlingen løftes tilbake til Kommunal- og distriktsdepartementet fra statsforvalteren. Det samme foreslås å gjelde for klagebehandling av vedtak om dispensasjon fra plankrav. Dette krever ingen lovendringer, men endring av gjeldende delegasjonsrundskriv T-2/09 fra daværende Miljøverndepartement.

6 Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser

Selv om det til nå har vært få konsesjonsgitte solkraftprosjekter, vil endringene som nå foreslås til også å omfatte solkraftanlegg, ha tilsvarende økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser som for vindkraftanlegg. En videreføring av konsesjonsbehandlingen vil sikre at det bare er prosjekter der fordelene er større enn ulempene som kan gjennomføres. Inn under ulemper er typisk negative konsekvenser for natur og andre allmenne interesser. Hensynet til kraftsystem, forsyningsikkerhet, kraftbalanse og andre hensyn av nasjonal interesse, vurderes av energimyndighetene under konsesjonsbehandlingen.

Tidlig planavklaring sikrer kommunenes interesser og gjør at kommunens prinsipielle stillingtagen til et mulig solkraftprosjekt skjer gjennom formelt planvedtak etter plan- og bygningsloven. Dette gir forutsigbarhet for involverte parter. Den økonomiske risikoen vil bli redusert ved at det settes begrensninger for å oppheve eller endre en plan etter at konsesjon er gitt.

Også for solkraftanlegg er det 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 gjennom 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 solkraftanlegget etter energiloven, antas de ekstra administrative kostnadene områdereguleringen innebærer å være beskjedne.

7 Merknader til endringsforslagene

7.1 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 tredje punktum skal lyde:

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

Merknad til bestemmelsen

Bestemmelsen utvides til også å omfatte konsesjonspliktige solkraftanlegg. Områdereguleringen skal begrenses til de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for solkraftanlegget. 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 solkraft og adkomstveg, der kommunen anser at resten kan avklares i konsesjonsprosessen. Kommunen kan også sette planbestemmelser om landskapstilpasning, synlighet, andre begrensninger eller forutsetninger for arealbruken, og sambruk for eksempel med landbruk, når dette er relevant for spørsmålet om framtidig utbygging er akseptabelt eller ikke. Andre detaljer er ikke å anse som overordnede arealmessige forutsetninger og behandles i konsesjon og etterfølgende detaljplaner etter energiloven.

For øvrig vises til merknader til § 2-2 første ledd tredje punktum i Prop. 111 L (2022-2023). Disse gjelder tilsvarende for solkraftanlegg.

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

§ 3-7 fjerde ledd skal lyde:

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

Merknader til bestemmelsen

Bestemmelsen utvides til også å gjelde for konsesjonspliktige solkraftanlegg. Merknader til § 3-7 fjerde ledd i Prop. 111 L (2022-2023) gjelder tilsvarende for solkraftanlegg.

§ 6-4 tredje ledd siste punktum skal lyde:

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

Merknader til bestemmelsen

Bestemmelsen utvides til også å gjelde for konsesjonspliktige solkraftanlegg. Merknadene til § 6-4 tredje ledd siste punktum i Prop. 111 L (2022-2023) gjelder tilsvarende for solkraftanlegg.

§ 12-1 tredje ledd fjerde til sjette punktum skal lyde:

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

Merknader til bestemmelsen

Tredje ledd fjerde punktum innfører et krav om områderegulering også for konsesjonspliktige solkraftanlegg. Merknadene til fjerde punktum i Prop. 111 L (2022-2023) gjelder tilsvarende for konsesjonspliktige solkraftanlegg.

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

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

§ 12-2 andre ledd andre og tredje punktum skal lyde:

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

Merknader til bestemmelsen

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

§ 12-18 skal lyde:

§ 12-18 Begrensning i adgangen til å oppheve eller endre *reguleringsplan* for vindkraft- eller solkraftanlegg.

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

Merknader til bestemmelsen

Bestemmelsen justeres slik at den omfatter både områderegulering og detaljregulering ved å bruke hovedbenevnelsen på plantypen – reguleringsplan. Videre utvides bestemmelsen til også å omfatte solkraftanlegg, og begrenser adgangen til å endre gjeldende reguleringsplan, fra det tidspunktet det er gitt konsesjon etter energiloven og fram til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt.

For øvrig gjelder merknadene til § 12-18 i Prop. 111 L (2022-2023) tilsvarende for solkraftanlegg.

§ 34-2 nytt tolvte ledd skal lyde:

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

Merknader til bestemmelsen

I forbindelse med endring av plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd fjerde punktum 1. juli 2023 ble det ikke gitt noen overgangsbestemmelse for eksisterende vindkraftverk. Erfaringen siden da er at det er behov for en slik bestemmelse. Bakgrunnen er at det må

være adgang til å gjennomføre mindre konsesjonspliktige endringer i eksisterende energianlegg avklart etter de bestemmelsene i energiloven og plan- og bygningsloven som gjaldt på tidspunktet for bygging, uten at dette utløser krav om utarbeiding av områderegulering. Dette kan for eksempel være å sette opp noen ekstra vindturbiner eller solcellepaneler innenfor planområdet til et eksisterende anlegg for å utnytte området og infrastrukturen mv. bedre. Større meldepliktige utvidelser utenfor eksisterende konsesjonsområde omfattes ikke av bestemmelsen.

8 Lovforslag

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

§ 2-2 første ledd tredje punktum skal lyde:

Konsesjon til vindkraft- og *solkraftanlegg* 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 fjerde ledd skal lyde:

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

§ 6-4 tredje ledd siste punktum skal lyde:

Dette gjelder ikke for konsesjon til vindkraft- og *solkraftanlegg* på land etter energiloven § 3-1.

§ 12-1 tredje ledd fjerde til sjette punktum skal lyde:

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

§ 12-2 andre ledd andre og tredje punktum skal lyde:

Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering og kreve at private utarbeider forslag til områderegulering for konsesjonspliktige vindkraft- og *solkraftanlegg* etter energiloven. For områdereguleringer

for vindkraft- og solkraftanlegg gjelder reglene om behandlingsmåten for private reguleringsplanforslag i §§ 12-3 andre ledd, 12-8 og 12-11.

§ 12-18 skal lyde:

§ 12-18 Begrensning i adgangen til å oppheve eller endre reguleringsplan for vindkraft- eller solkraftanlegg

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

§ 34-2 tolvte ledd skal lyde:

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

Gjeldende tolvte ledd blir nytt trettende ledd i § 34-2.