

ENERGIDEPARTEMENTET
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Dato	19.01.2024
Vår referanse	2023/87740-5
Dykkar referanse	23/2502
Sakshandsamar	Bjørnar Tjoflot
E-post	Bjornar.Tjoflot@vlfk.no
Telefon	99100814

Administrativ høyringsuttale til forslag om endringar i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til solkraftanlegg på land

Oppsummert administrativt innspel frå Vestland fylkeskommune

Administrasjonen i Vestland fylkeskommune viser til vedtatt høyringsuttale til dei føreslegne endringane i pbl. og energilova knytt til vindkraft på land våren 2023. Vedtaket er limt inn under vurderingar i dette dokumentet. Vi vurderer at særskild punkt 1 og 3 i vedtaket er høgaktuelle også i denne saka. Som departementa skriv har vi ikkje det same erfaringsgrunnlaget for solkraftverk som vi hadde med vindkraftverk. Det er difor vanskeleg å gje ein meir konkret uttale.

Vi viser vidare til mål og retningslinjer i [Regional plan for fornybar energi 2023-2035](#).

Bakgrunn

I juni 2023 vedtok Stortinget endringar i energilova og plan- og bygningslova som gir ei sterkare forankring av vindkraft på land i plan- og bygningsloven. Stortinget si anmodning var avgrensa til å gjelda vindkraft. I høyringa til lovframlegget kom det fram synspunkt om at lovendringane òg burde gjelda solkraft. Ved Stortinget si handsaming av lovframlegget vart det difor fatta eit nytt anmodningsvedtak som lyder slik:

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

Departementa legg til grunn at det i hovudsak vil vera dei same problemstillingane og omsyna som må vurderast for bakkemontert solkraft som for vindkraft på land. Dei viktigaste skilnadene mellom dei to teknologiane er knytte til ulikt omfang, karakter og intensitet i arealbruken, men departementa er ikkje kjende med forhold som skulle tilseia skilnad i regelverket.

Departementa følgjer opp anmodningsvedtaket frå Stortinget her. Forslaga inneber ei endring i avgjerdsprossane og er hovudsakleg etter same mønster som vart vedteke for vindkraftanlegg.

Det er langt mindre erfaring med solkraftverk enn det var for vindkraftverk då endringane for handsaming av vindkraftverk vart vedteke i sommar. Departementa ser fordelar med like reglar på tvers av teknologiane, men meiner høyringa er viktig for å avdekka om det er særlege forhold som tilseier andre reglar for solkraftverk.

Hovudgrepet i forslaget er at det skal gjerast ei overordna avklaring av arealbruken etter pbl. gjennom områderegulering, før det kan givast løyve til solkraftverket etter energilova. Dette vil gje meir føreseielege rammer for utbygging av solkraft i eit område. Løyvehandsaminga vidareførast som ei heilskapleg samfunnsøkonomisk avveging av alle fordelar og ulemper ved prosjektet.

Det overordna føremålet med forslaget til lovendringar er å styrkja kommunane si rolle i planlegging og utbygging av solkraft på land. Mål om effektive og ressurs sparinge prosessar som bidreg til å redusera konfliktnivået, er viktige omsyn i forslaget. Dette vil gje grunnlag for vidare utbygging av solkraft, som er viktig for å styrkja kraftbalansen og nå dei nasjonale klimamåla.

Forslaga frå departementa

Departementa foreslår at dei endringane i energilova § 2-2 og plan- og bygningslova §§ 3-7, 6-4, 12-1 og 12-2 som vart innført for vindkraftanlegg på land 1. juli 2023, også innførast for solkraftanlegg.

Departementa foreslår ei endring i energilova § 2-2 slik at konsesjon for solkraft på land ikkje lenger kan givast før tiltaket er planavklart etter pbl. Hovudregelen er at dette skjer gjennom vedtak av ei områderegulering, som skal vera på eit overordna nivå. Den detaljerte planlegginga skjer gjennom konsesjonsbehandlina og etterfølgjande detaljplanar etter energilova. Det blir ikkje stilt krav om samtidig behandling av dei to prosessane, men det blir lagt opp til at slik samordning kan skje der dette er føremålstenleg.

Departementa foreslår ei endring i pbl. § 3-7 slik at konsesjonsstyresmakta for solkraftanlegg, etter samtykke frå kommunen, kan senda områdereguleringar for solkraft på høyring og leggja dei ut til offentleg ettersyn, samtidig med høyring av konsesjonssøknaden etter energilova. Dette er grunngitt med omsynet til effektivitet, og ved at kommunar kan ha avgrensa ressursar til slike saker og difor ønskjer å overlata delar av arbeidet til konsesjonsstyresmakta. Kommunen er framleis planstyresmakt, og dei vanlege reglane for planlegging etter pbl. gjeld.

Vidare foreslår departementa at føresegna i pbl. § 6-4 siste ledd om statleg arealplan, ikkje lenger skal gjelda for solkraftanlegg. Endringa inneber at Olje- og energidepartementet ikkje lenger kan vedta at konsesjon for solkraftanlegg utan vidare skal ha verknad som statleg plan. Ein eventuell statleg arealplan for solkraftanlegg skal etter forslaget følgja dei ordinære føresegnene for statleg arealplan i pbl. § 6-4.

Departementa foreslår å innføra eit krav om områderegulering for konsesjonspliktige solkraftanlegg, gjennom ei endring i pbl. § 12-1. Områdereguleringa skal vera overordna, og detaljnivået skal avgrensast til overordna arealmessige føresetnader som er relevante for avgjerda til kommunen om arealbruk. Det kan dispenserast frå krav om områderegulering der overordna arealmessige føresetnader er greidde ut og avklarte på same detaljnivå som områderegulering i annan plan, t.d. kommune(del)plan. Der det ligg til rette for det, bør områderegulering og konsesjonsprosess samordnast i tid med felles konsekvensutgreiing.

Departementa foreslår ei endring i pbl. § 12-2, som gir kommunane rett til å krevja at private utarbeider områderegulering for solkraftanlegg. Etter dagens regelverk kan ikkje kommunen påleggja andre styresmakter eller private å utarbeida områderegulering. Intensjonen med lovendringa er at i dei tilfella det ligg føre ein konkret tiltakshavar, kan kommunen be denne om å setja i gang områderegulering for å avklara om det kan etablerast solkraftanlegg. Ved at reglane for private planforslag blir gjeldande for slike områdereguleringar, vil mellom anna reglane om oppstartfasen og tidsfristar gjelda. Kommunane kan etter dette vedta at eit forslag til områderegulering for solkraft kan stoppast allereie i oppstartsfasen.

I § 12-18 innførast ei avgrensing i tilgangen til å oppheva og endra reguleringsplan for både solkraft- og vindkraftanlegg. For vindkraftanlegg er dette ei endring frå gjeldande lov som er avgrensa til områderegulering. Endringa i § 12-18 har samband med at særregelen om å kunna gi endeleg konsesjon etter energilova verknad som statleg arealplan blir oppheva.

Departementa foreslår i pbl. § 34-2 nytt tolvte ledd ein overgangsregel som også skal gjelda for vindkraft på land. Føresegna inneber at regelen om at konsesjonspliktige vindkraft- og solkraftanlegg på land etter energilova skal ha områderegulering, ikkje gjeld for mindre konsesjonspliktige endringar innanfor eksisterande solkraft- og vindkraftanlegg bygde ut i medhald av konsesjon gitt før krav om områderegulering vart innført. Føresetnaden er at kommunen ikkje finn at ei områderegulering likevel bør gjennomførast.

Det blir ikkje foreslått endringar i tilgangen til å utarbeida regionale planar for solkraft, eller i reglane om kommuneplanen sin arealdel eller kommunedelplan. Avklaring i kommune(del)plan vil som tidlegare vera aktuelt når kommunane ønskjer å avklara om det er eigna område for solkraft i kommunen, og om dei i så fall ønskjer å leggja slike område inn i kommuneplanens arealdel. Det er ikkje eit krav om at kommunen avklarar solkraft gjennom kommuneplanprosessen før områderegulering blir gjennomført.

Administrasjonen si vurdering av forslaga

Fylkeskommunen vedtok følgjande innspel til høyringa av tilsvarande forslag til endringar for vindkraft i pbl. og energilova:

Saksprotokoll i Fylkesutvalet - 08.03.2023

1. Vestland fylkeskommune er samde i at kommunane si rolle i utbygginga av vindkraft på land må styrkast. Dette er avgjerande for å auke legitimiteten til prosessane, betre forankre vindkraft lokalt og sikre lokalt tilpassa løysingar. Vi ser likevel at forslaga med fordel kan forbeistrast og spesifiserast ytterlegare når det kjem til kva som kan liggje i områdeplanen etter plan- og bygningslova (pbl).

2. Vestland fylkeskommune støttar krav om områderegulering for vindkraft på land etter plan- og bygningslova. Frå høyringsforslaget går det fram at detaljeringsnivået her skal avgrensast til kva som vert sett på å ligge innanfor overordna arealmessige føresetnad, og som samtidig er relevant for kommunen si avgjersle om arealbruk, medan detaljplan framleis skal liggje hjå NVE. Vestland fylkeskommune meiner at områdeplan etter pbl skal kunne sei noko om tal turbinar, synlegheit, inngrepsfrie område, navhøgder, areal for interne vegar, turbinpunkt og andre arealavklaringar, og at dette må kome tydeleg fram i forslaget. Konesjon skal ikkje kunne gå utover det som er bestemt i områdeplanen. Alle avklaringar etter plan- og bygningslova må det vere kommunen som tek stilling til. Dei samfunnsmessige vurderingane bør vere kopla til planavklaringa og ikkje til NVE si handsaming av konsesjonen. Kommunane bør avgjere detaljregulering. Konesjonshandsaminga bør vere avgrensa til energifaglege spørsmål som til dømes vilkår for produksjon, overføring av elektrisk kraft og tilsyn med anlegga.

3. Det må koma tydeleg fram korleis vi skal ta omsyn til ny kunnskap i området for områdeplanen, som ikkje låg i kunnskapsgrunnlaget ved utarbeiding av planen. Departementa peikar på at områdeplanen ikkje skal endrast etter konsesjon.

Administrasjonen vurderer at dette vedtaket, særskild punkt 1 og 3, er aktuelle også i denne saka. Som departementa skriv har vi ikkje det same erfaringsgrunnlaget for solkraftverk som vi hadde med vindkraftverk. Vi veit difor lite om kor korleis avklaringar i detaljplan kan gjera at prosjektet viker frå slik kommunane såg føre seg prosjektet i områdereguleringa.

Hovudmålet i Regional plan for fornybar energi 2023-2035 er at vi har energioverskot frå fornybare energikjelder og ei robust kraftforsyning som bidreg til grøn verdiskaping.

I tillegg har vi følgjande relevante delmål:

- Delmål 1: Vi har produksjon og distribusjon av kraft frå fornybare energikjelder som tek omsyn til miljø, naturmangfald, friluftslivsområder og landskaps og kulturverdiar.
- Delmål 2: Kvar enkelt fornybare energikjelde brukast der dei har høgast verdi for samfunnet.
- Delmål 3: Auka produksjon frå fornybare energikjelder har bidrege til kutta klimagassutslepp i Vestland
- Delmål 7: Vi utnyttar mangfaldet av fornybare energikjelder som gjer oss mindre sårbare for uføresette endringar i energiproduksjonen

Altså er Vestland fylkeskommune positive til å utvikle kraftsystemet og leggje til rette for meir kraftproduksjon. Vi er likevel opptekne av gode prosessar på vegen mot måla. Vestland fylkeskommune forstår godt bakgrunnen for høyringa og departementa sitt ynskje om formalisere prosessen rundt konsesjon til solkraftverk i pbl. og energilova.

Vi viser til Regional plan for fornybar energi 2023-2035 som omtalar solenergi. Vi har i planen ambisjonar om å leggje til rette for ny solkraft og for at solenergi skal inngå i samspelet med dei andre fornybare energikjeldene. Fylkeskommunen har lite erfaring med solkraftanlegg utover solcelleanlegg

på eigne bygg til no, men vi veit at aktiviteten på dette området vil auke i fylket. Det er difor bra at regelverket rundt konsesjonshandsaming av solkraftanlegg tydeleggjerast.

Samstundes som vi ynskjer bygging av solkraftverk er det viktig at vi har gode prosessar rundt nye tiltak. Vi har følgjande retningslinjer i Regional plan for fornybar energi 2023-2035 som er relevante for konsesjonshandsaminga av solkraftanlegg(lista er ikkje uttømande):

- 1. Vestland er positive til bygging av ny fornybar energi der omsyn til miljø og andre arealinteresser er ivareteke.
- 7. Bygging av kraftverk og infrastruktur knytt til fornybare energikjelder skal ta i vare omsyn til miljø og andre arealinteresser.
- 11. Lokalisering av kraftanlegg bør skje på ein måte som minimaliserer behov for ny infrastruktur utanfor anlegga (kraftleidningar, veg, transformatorstasjonar, med meir).
- 12. Ein skal vere restriktive med å gje løyve til kraftverk på karbonrike areal, som myr, våtmark og skog. Om tilstrekkelege kartleggingar ikkje er gjort skal føre-var-prinsippet leggest til grunn (jf. Naturmangfaldlova §9).
- 19. I sårbart høg fjell av stor verdi skal ein vere restriktiv med kraftanlegg som fører til varige sår i naturen.
- 21. Planlagde tiltak som kjem i konflikt med artar som er "kritisk truga" eller "sterkt truga" (jf. Norsk Raudliste), eller naturtypar og leveområde som Noreg har eit internasjonalt ansvar for, eller er i konflikt med oppfyljing av nasjonale og internasjonale avtalar, skal ikkje få konsesjon.
- 22. Tiltak som kjem i konflikt med biologisk mangfald av stor eller middels verdi (jf. verdivurdering av raudlisteartar, naturtypar og truga vegetasjonstypar som framkjem av dei nasjonale retningslinene for små vasskraftverk), må pårekna pålegg om avbøtande tiltak som reduserer konflikten.
- 32. Ein skal vise varsemnd ved utforming av ny kraftutbygging, slik at tiltaka ikkje redusera opplevingskvalitetane i friluftsområde med stor verdi. Gjennom konkret utforming skal ein søkje å gjere tiltaket til ein positiv ressurs for friluftslivet.
- 33. I område med direkte tilknytning til verneverdige kulturminne og kulturmiljø skal ein vise varsemnd med løyve til ny kraftutbygging.
- 34. I område med stor verdi for reiselivet der tiltaket vil redusere opplevingskvalitetane skal ein vise varsemnd med løyve til ny kraftutbygging. Gjennom konkret utforming skal ein søkje å gjere tiltaket til ein positiv ressurs for reiselivet.

Med helsing

Sølve Dag Sondbø
seksjonssjef
NPI - Grøn næringsinfrastruktur

Bjørnar Tjøflot
rådgjevar
NPI - Grøn næringsinfrastruktur

Brevet er elektronisk godkjent og har difor inga handskriven underskrift