Energidepartementet

Høringsnotat

Forslag om endringer i energiloven og plan- og bygningsloven om planlegging av vindkraft på land og behandling av batterier i kraftsystemet, samt endringer i energiloven, havenergilova, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven om frister for behandling mv. og om innsigelsesordningen i energi- og vassdragssaker

6. november 2026

Innhold

1 Høringsforslagets hovedinnhold 4
2 Bakgrunn for høringsforslaget 5
2.1 Økt utbygging av kraft og nett, særlig vindkraft 5
2.2 Økt innslag av batterier i kraftsystemet 7
3 Vindkraft på land 8
3.1 Gjeldende rett 8
3.1.1 Konsesjonsprosessen etter energiloven 8
3.1.2 Krav til kommunal planavklaring i vindkraftsaker 11
3.1.3 Krav etter plan- og bygningsloven for vindkraftanlegg 11
3.2 Departementets forslag 13
3.2.1 Generelt 13
3.2.2 Overordnet om endringene i energiloven for å klargjøre vertskommunenes rolle i vindkraftsaker 14
3.2.3 Krav om oppstartsmøte i meldingsfasen 15
3.2.4 Tilslutning og tilslutningsmøtet 17
3.2.5 Øvrig 23
3.2.6 Kommunens rolle i energisaker som sendes på høring 24
3.2.7 Endringer i plan- og bygningsloven 25
3.2.8 Overgangsbestemmelser 27
4 Innsigelser og klager i energi- og vassdragssaker 28
4.1 Gjeldende rett 28
4.2 Departementets forslag 31
4.2.1 Generelt om forslaget til lovendringer 31
4.2.2 Statlige og regionale organers innsigelses- og klagerett 33
4.2.3 Kommuners innsigelses- og klagerett 34
4.2.4 Sametinget 35
5 Batterier 35
5.1 Gjeldende rett 35
5.1.1 Energiloven 35
5.1.2 Plan- og bygningsloven 36
5.2 Departementets forslag 37
5.2.1 Energiloven 37

5.2.2 Plan- og bygningsloven 38
5.2.3 Øvrig 39
6 Frister for søknadsbehandlingen mv. 39
6.1 Gjeldende rett 39
6.2 Departementets forslag 40
6.2.1 Frister for myndighetenes behandling 40
6.2.2 Områder med tilpasset saksgang til havs 41
7 Økonomiske og administrative konsekvenser 42
7.1 Vindkraft på land 42
7.2 Innsigelses- og klageadgangen 43
7.3 Batterianlegg 43
7.4 Frister for søknadsbehandlingen mv. 43
8 Forslag til lovendringer 45

1 Høringsforslagets hovedinnhold

Energidepartementet foreslår endringer i følgende lover:

- Lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag (vassdragsreguleringsloven)
- Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)
- Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)

Formålet med lovendringene er blant annet å legge til rette for økt utbygging av kraft og nett, særlig vindkraft. Departementet foreslår endringer som legger til rette for en mer effektiv konsesjonsbehandling, blant annet gjennom endringer i innsigelsesordningen i energi- og vassdragssaker og forskriftshjemmel for å fastsette frister for søknadsbehandlingen mv. Videre foreslås det endringer som følge av et økt innslag av batterier i kraftsystemet.

I punkt 2 redegjør departementet nærmere for bakgrunnen for høringsforslaget. Det redegjøres særlig for relevante erfaringer siden endringene i plan- og bygningsloven og energiloven om vindkraft på land trådte i kraft i 2023.

I punkt 3 presenterer departementet forslag til forenkling av prosessen for behandling av vindkraft på land. Departementet foreslår å fjerne kravet til kommunal planbehandling av vindkraftprosjekter etter plan- og bygningsloven. Vertskommunens rolle i vindkraftsaker, lovfestes og integreres i konsesjonsprosessen etter energiloven. Departementet foreslår blant annet at NVE ikke kan gi konsesjon til vindkraftanlegg på land dersom kommunen vedtar at de ikke gir tilslutning til anlegget.

I punkt 4 redegjør departementet for forslaget til endringer i innsigelsesordningen for søknader om konsesjonspliktige energi- og vassdragstiltak.

I punkt 5 redegjør departementet for forslagene til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven for å tilrettelegge for et økt innslag av batterier i det norske kraftsystemet. Forslaget gjelder kun nødvendige lovendringer, og omfatter ikke forskriftsendringer.

I punkt 6 fremkommer departementets forslag til endringer i energiloven, havenergilova og vannressursloven for å gi lovhjemmel til å fastsette forskrift med frister for behandlingen av søknader for konsesjonspliktige kraft- og nettanlegg og om samarbeid og koordinert behandling mellom konsesjonsmyndigheten og andre myndigheter som gir tillatelser som er nødvendige for realisering av slike anlegg.

Endringsforslagenes økonomiske og administrative konsekvenser fremkommer av høringsnotatet punkt 7. De konkrete lovendringsforslagene fremkommer av punkt 8.

Som følge av de foreslåtte endringene, foreslår departementet også en mindre justering i markaloven. I forbindelse med enkelte av forslagene vil det også være aktuelt eller nødvendig å foreslå forskriftsendringer. Forslag til forskriftsendringer vil bli omtalt i et eget høringsnotat, som vil bli sendt på alminnelig høring.

2 Bakgrunn for høringsforslaget

2.1 Økt utbygging av kraft og nett, særlig vindkraft

Tilgang på rikelig med ren og rimelig kraft har i flere tiår vært et gode for norske husholdninger og et konkurransefortrinn for norsk industri. Tiltak for forsterking av kapasiteten i strømnettet over hele landet og tiltak for økt fornybarutbygging er høyt politisk prioritert.

Meld. St. 28 (2019–2020) *Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen* (vindkraftmeldingen) ble lagt frem i juni 2020. I stortingsmeldingen fremmet regjeringen Solberg forslag til endringer i konsesjonsbehandlingen av vindkraft på land. Dette omfattet blant annet innstramminger i behandlingen av vindkraftkonsesjoner, der lokal og regional forankring skulle forbedres og hensynet til miljø og naboer vektlegges sterkere. Formålet med vindkraftmeldingen var å gi forutsigbare rammer for langsiktig utvikling av vindkraft på land. Stortingets energi- og miljøkomité behandlet meldingen høsten 2020, se Innst. 101 S (2020–2021).

I etterkant av vindkraftmeldingen foreslo Energidepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet flere endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til utbygging av vindkraft på land. Det ble lagt til grunn at økt involvering av kommuner og lokalsamfunn var nødvendig for å gi økt legitimitet til prosessene, bedre forankring av vindkraft lokalt og bedre tilpassede løsninger. Endringene er omtalt i Prop. 111 L (2022–2023), og er også omtalt mer utførlig nedenfor. Endringene i Prop. 111 L (2022–2023) kom i tillegg til de øvrige endringene i regelverket og praktiseringen av regelverket som Stortinget sluttet seg til ved behandlingen av vindkraftmeldingen.

Et velfungerende strømnett er en forutsetning for økt fornybar kraftproduksjon og økt kraftforbruk. Det ble blant annet satt ned et offentlig utvalg («Strømnettutvalget») som skulle vurdere hvordan man kan sikre en samfunnsmessig rasjonell utvikling av overføringsnettet. Siden 2018–2019 har det vært en økning i etterspørsel etter nett, og etterspørselsøkningen har kommet svært raskt. Samtidig tar det lang tid å utvikle, konsesjonsbehandle og bygge nettanlegg, og utviklingen av tiltak på forbrukssiden tar typisk kortere tid enn utviklingen av store nettanlegg. Bakgrunnen for at utvalget ble satt ned, var behovet for å utrede om systemet for nettutvikling var godt nok tilpasset dagens virkelighetsbilde, med stor pågang av mange aktører som ønsker å etablere seg raskt og med stort kraftforbruk. Utvalgets mandat var å foreslå tiltak for å redusere tiden det tar å planlegge og konsesjonsbehandle nettanlegg. Hensynet til effektivitet må balanseres mot hensynet til et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag, gode miljøutredninger samt god

forankring og involvering av berørte interesser. Strømnettutvalget leverte sin utredning i juni 2022, se NOU 2022: 6 *Nett i tide*.

Regjeringen la i april 2023 frem *Regjeringens handlingsplan for raskere nettutbygging og bedre utnyttelse av nettet*. Tiltakene i handlingsplanen omfattet blant annet forenklinger i konsesjonsprosessen etter energiloven, og grep som skal sikre at eksisterende nettkapasitet kan utnyttes mer effektivt og til gode for samfunnet. Tiltakene i handlingsplanen ble fulgt opp av flere regelverksendringer.

I tillegg til erfaringene med lovendringene om vindkraft som trådte i kraft 1. juli 2023, har det også blitt gjennomført endringer i regelverket for konsesjonsbehandlingen etter energiloven. Regjeringen la i februar 2025 frem forslag til endringer i energiloven rettet mot konsesjonsbehandlingen, jf. Prop. 43 L (2024–2025). Et overordnet mål for endringsforslagene var å legge opp til en effektivisering og modernisering av konsesjonsbehandlingen, uten at hensynene som begrunner konsesjonsordningen svekkes. Forslagene skulle gjøre konsesjonssystemet etter energiloven bedre rustet for fremtidens kraftsystem, mer effektivt og bedre tilpasset for å møte samfunnets behov i tiden fremover, og gjøre konsesjonsprosessen mer åpen og forutsigbar. Flere av endringsforslagene var en oppfølging av tiltak som ble foreslått i forbindelse med Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030* og Meld. St. 28 (2019–2020). Dette omfattet blant annet innføringen av en hjemmel for NVE til å avslutte behandlingen av urealistiske prosjekter på et tidlig tidspunkt, såkalt tidlig saksavslutning, og lovfestingen av fristregler for bygging og idriftsettelse av konsederte tiltak.

Det ble også innført en regel om at tiltaket må meldes på nytt før det kan søkes om konsesjon, dersom forslagsstilleren ikke har søkt om konsesjon innen to år etter at utredningsprogrammet er fastsatt, jf. energiloven § 2-1 tredje ledd. Bakgrunnen for bestemmelsen var å bidra til en mer effektiv gjennomføring av påbegynte saker, og sikre allmennheten og berørte interesser større forutsigbarhet om prosjektets fremdrift.

Energidepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet utga i august 2024 en veileder om kommunenes behandling av konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land. Veilederen viser hvordan planprosessen etter plan- og bygningsloven og konsesjonsprosessen etter energiloven kan gjennomføres og samordnes, og hvordan kommuner, tiltakshavere, NVE og andre aktører kan bidra til effektive og gode prosesser for avklaring av vindkraftutbygging på land.

Siden de nye reglene trådte i kraft i 2023, har det blitt gitt svært få konsesjoner til nye vindkraftanlegg.

Regjeringen varslet i august 2026 flere tiltak for raskere utbygging av kraft og strømnett. Bakgrunnen for tiltakene er at etterspørselen etter kraft og strømnett har økt kraftig de siste årene, men utbyggingstempoet ikke har holdt tritt. Regjeringen vil snu utviklingen som har vært de siste tiårene med stadig mer omfattende regulering og lovverk, økt utredningsbyrde og mer byråkrati ved etablering av kraft og nett. Et uttalt mål er å ikke utrede mer eller ha flere vedtak enn nødvendig, men at viktige samfunnshensyn som natur, miljø, lokal involvering og urfolksrettigheter ivaretas gjennom gode, raske og forsvarlige

prosesser. Tiltakene som ble varslet i august 2026, skal bidra til målet om å halvere tiden det tar å bygge ut nasjonalt og regionalt nett sammenlignet med før regjeringen tiltrådte i 2021. For utbygging av vindkraft er målet å gjøre prosessene enklere, mindre konfliktfylte og mer oversiktlige for omverdenen, samtidig som kommunene fortsatt skal ha en lovfestet rett til å kunne si ja eller nei til vindkraft, og at denne vurderingen kan gjøres på et forsvarlig grunnlag på bakgrunn av en komplett konsesjonssøknad med tilhørende konsekvensutredninger.

I samme tiltakspakke av august 2026 varslet regjeringen at innsigelsesretten til flere offentlige organer ville bli fjernet for nett- og vannkraftsaker. Målet er også her å forenkle og effektivisere saksbehandlingen og øke utbyggingen, gjennom blant annet bedre samordning mellom offentlige organer. Regjeringen vil opprettholde Sametingets innsigelsesadgang.

2.2 Økt innslag av batterier i kraftsystemet

De siste årene har det blitt et stadig større innslag av batterier i kraftsystemet. Batterier kan bidra til bedre beredskap i kraftsystemet, og gi økt fleksibilitet for mer effektiv nettutnyttelse og nettbalansering. Det har også vært en utvikling av ulike batterityper og batteriteknologier. Samtidig som batterier kan være positivt for kraftnettet, kan batterier også påvirke kraftsystemet negativt. Departementet er opptatt av å legge til rette for at innfasing av batterier i kraftsystemet skjer på en samfunnsmessig rasjonell måte, slik det kommer til uttrykk i energilovens formålsbestemmelse.

Departementet sendte 12. februar 2026 en bestilling til NVE, der det ble bedt om redegjørelser og vurderinger av dagens reguleringer av batterier i kraftsystemet, særlig knyttet til konsesjonsbehandling av batterianlegg. Vurderingen knyttet til konsesjonsbehandling skulle omfatte både batterianlegg som er en del av planlagte produksjonsanlegg, batterianlegg som ikke er direkte tilknyttet produksjonsanlegg (frittstående batterianlegg), samt situasjonen der noen ønsker å etablere batterianlegg tilknyttet eksisterende produksjonsanlegg. For det tilfellet det var behov for eller ønskelig med regelverksendringer for å klargjøre konsesjonsbehandlingen av batterianlegg, ble NVE også bedt om å vurdere hvordan konsesjonspliktgrensen burde utformes. Departementet ba NVE om å involvere Reguleringsmyndigheten for energi (RME) i arbeidet. Departementet sendte også en egen bestilling til RME 28. mai 2026 der RME ble bedt om å kartlegge og beskrive gjeldende regelverk og vurdere om det legger til rette for en samfunnsmessig rasjonell innfasing av batterier.

NVE leverte første delrapport som svar på oppdraget 2. oktober 2026. I delrapporten beskrev NVE regelverk og praksis for konsesjonsbehandling av batterianlegg. NVE ga også en vurdering av formålet med konsesjonsplikt for batterianlegg, og kom med sine vurderinger av behovet for lovendringer.

3 Vindkraft på land

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Konsesjonsprosessen etter energiloven

For å bygge, eie og drive et vindkraftanlegg, kreves det i utgangspunktet konsesjon etter energiloven § 3-1. Enkelte mindre vindkraftanlegg er unntatt konsesjonsplikt, jf. energilovforskriften § 3-1 annet ledd. Slike mindre vindkraftanlegg behandles av kommunen etter reglene i plan- og bygningsloven.

Formålet med konsesjonsordningen etter energiloven er at myndighetene kan regulere og kontrollere virksomheten slik at den foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, jf. formålsbestemmelsen i energiloven § 1-2. For at konsesjon skal kunne gis, må fordelene være større enn skader og ulemper for allmenne og private interesser. Konsesjonsbehandlingen skal være åpen, demokratisk og ikke-diskriminerende, og sikre tilstrekkelig kunnskap om det omsøkte prosjektet før vedtak fattes.

De ulike fasene i konsesjonsprosessen følger av krav fastsatt i eller i medhold av energiloven og plan- og bygningsloven kapittel 14 med forskrift om konsekvensutredninger (heretter «KU-forskriften»).

Saksbehandlingsreglene i energiloven suppleres av alminnelig forvaltningsrett. Forvaltningsloven gir søkere et krav på en forsvarlig og grundig behandling av en konsesjonssøknad. Etter forvaltningsloven § 11 har blant annet forvaltningsorganet plikt til å veilede søker. Forvaltningen har også en plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. § 17. Etter §§ 24 og 25 stilles det krav om begrunnelse for vedtak. Som minimumskrav skal begrunnelsen vise til de regler og faktiske forhold som vedtaket bygger på, og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Kravet til begrunnelse vil i den enkelte sak måtte vurderes ut fra sakens viktighet og art. Naturmangfoldlovens prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12 kommer til anvendelse, herunder krav til kunnskapsgrunnlag for beslutninger som berører naturmangfoldet. Forvaltningsloven inneholder også regler om klage på og omgjøring av vedtak.

Dersom tiltaket er av en viss størrelse, stilles det krav om at tiltakshaver må sende inn en melding med forslag til konsekvensutredningsprogram, jf. KU-forskriften § 6. Vindkraftanlegg er meldepliktig dersom anlegget har en installert effekt på mer enn 10 MW, jf. KU-forskriften vedlegg I nr. 28.

NVE er ansvarlig myndighet etter KU-forskriften for konsesjonspliktige vindkraftanlegg. Meldingen sendes på høring slik at berørte interesser kan komme med innspill til hva som bør utredes. Høringsfristen er minimum seks uker. På bakgrunn av meldingen og innkomne innspill fastsetter NVE utredningsprogram. Utredningsprogrammet stiller krav til hva tiltakshaver må utrede før det kan søkes om konsesjon.

Når NVE mottar en melding med forslag til utredningsprogram for meldepliktige vindkraftanlegg på land, gjør NVE blant annet en vurdering av om den er av tilstrekkelig

kvalitet til at den kan sendes på offentlig høring. Dersom meldingen har feil eller mangler som kan rettes, setter NVE en frist for retting og gir nødvendig veiledning med opplysninger om følgene av at retting ikke foretas innen fristen, jf. energiloven § 2-3 første ledd. Dersom meldingen etter rettefristens utløp fremdeles inneholder feil eller mangler, eller meldingen inneholder feil eller mangler som ikke kan rettes, skal meldingen avvises, jf. energiloven § 2-3 annet ledd.

NVE har fra 1. juli 2025 adgang til å avslutte behandlingen av en melding med forslag til utredningsprogram, jf. energiloven § 2-1 annet ledd. Dette er i lovforarbeidene omtalt som tidlig saksavslutning, men omtales også som «tidlig avslag». For at hjemmelen for tidlig saksavslutning skal være aktuell, må det for det første være «klart at søknaden om konsesjon til tiltaket vil bli avslått». Videre må ett av de alternative vilkårene i § 2-1 annet ledd bokstav a til d være oppfylt. Dersom vilkårene er oppfylt, har NVE en adgang, men ikke en plikt, til å avslutte behandlingen, jf. ordlyden «kan». Avslutningen skjer ved enkeltvedtak som kan påklages til Energidepartementet. Muligheten for tidlig saksavslutning på meldingsstadiet gir NVE en mulighet til å avslutte urealistiske prosjekter i en tidlig fase. Terskelen for å bruke bestemmelsen er imidlertid høy, og bestemmelsen er ment å være en unntaksregel. Hovedregelen er fortsatt at utredningsprogram skal fastsettes.

Etter at det er fastsatt utredningsprogram for meldepliktige vindkraftanlegg og utredningene er gjennomført, kan tiltakshaver søke om konsesjon, jf. energiloven § 2-1. Konsekvensutredningene skal vedlegges søknaden, jf. energiloven § 2-2 annet ledd. Det er krav til konsekvensutredning av energianlegg også der det ikke er krav om melding, se for eksempel KU-forskriften § 7 første ledd bokstav a. Søknadsfasen reguleres først og fremst av energiloven, men det er også enkelte relevante regler i annet regelverk. Konsesjonssøknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for å vurdere om tillatelse skal gis og hvilke vilkår som eventuelt skal settes. Konsesjonssøknaden med konsekvensutredning sendes normalt på høring, med mindre vilkårene i energiloven § 2-2 femte ledd femte punktum for å unnlate høring er oppfylt. Etter høring vurderer NVE søknaden og innkomne innspill. I større saker avholder NVE regelmessig befaring og åpne møter. Dersom søknaden med eventuelle høringsinnspill og befaring ikke opplyser saken godt nok, kan NVE stille krav om tilleggsopplysninger.

Hvis det konsesjonssøkte tiltaket vil kunne påvirke samiske interesser direkte, vil tiltaket være konsultasjonspliktig etter reglene i sameloven kapittel 4. Konsultasjonsplikten gjelder Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser, jf. sameloven § 4-2. Hvem som er «berørte samiske interesser» må vurderes konkret, og kan for eksempel være berørte reinbeitedistrikter, siidaer eller andre representanter for samiske lokalsamfunn. Konsultasjoner skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet, jf. sameloven § 4-6 første ledd. Det er imidlertid ikke noe krav om at konsultasjonene må resultere i enighet.

Konsesjonær er selv ansvarlig for å skaffe nødvendige tillatelser etter annet lovverk. Når det gjelder nye vindkraftverk på land, kreves det en planavklaring etter plan- og

bygningsloven før det kan tildeles konsesjon etter energiloven. Dette er omtalt nærmere nedenfor.

Når saken er godt nok opplyst, og øvrige krav som må oppfylles i løpet av søknadsprosessen er oppfylt, fatter NVE vedtak. Vedtaket kan enten gå ut på å gi konsesjon eller å avslå konsesjonssøknaden. Det settes regelmessig en rekke standardiserte og spesielle vilkår for konsesjonen. Vedtaket kan påklages til Energidepartementet. I klagebehandlingen kan departementet prøve saken fullt ut, jf. forvaltningsloven kapittel VI, og skal påse at saken er forsvarlig utredet og at vedtaket har et lovlig innhold og er fattet på lovlig måte. I enkelte saker kan det også være behov for at departementet gjennomfører egen befaring. Departementets klagevedtak i saker der NVE har fattet vedtak i førsteinstans, er endelig og kan ikke påklages.

Utbyggingsløsningen er i varierende grad spesifisert i konsesjonssøknaden og konsesjonen. For større nye anlegg vurderer konsesjonsmyndigheten om det er behov for å stille krav om godkjenning av en detaljplan for bygging og drift av anlegget før bygging kan påbegynnes. Hjemmel for å kreve detaljplan for bygging og drift av anlegget følger av energiloven § 3-1 a. Detaljplanen beskriver den endelige utformingen av det konsesjonsgitte anlegget og eventuelle hjelpeanlegg, hvordan miljøhensyn skal ivaretas, og utfyller for øvrig konsesjonen så langt det er nødvendig. Detaljplanen sendes normalt på høring, og godkjennes av NVE ved enkeltvedtak. Vedtak om godkjenning av detaljplan blir som oftest fattet med vilkår, og kan påklages til Energidepartementet. Detaljplan hjemlet i energiloven § 3-1 a må for øvrig ikke forveksles med detaljregulering som er definert i plan- og bygningsloven § 12-3.

Konsesjonær er ansvarlig for at vilkår satt i konsesjon eller detaljplanvedtak følges i anleggs- og driftsfasen. Konsesjonær er også ansvarlig for at det innføres og praktiseres internkontroll for ivaretakelse av krav til miljø og landskap som er fastsatt i medhold av energiloven kapittel 3. NVE fører tilsyn med at krav fastsatt i lov, forskrift og vedtak etterleves i anleggs- og driftsfasen. Ved avvik vurderer NVE ileggelse av sanksjoner eller andre reaksjoner, herunder tvangsmulkt, tilbaketrekking av konsesjon og overtredelsesgebyr. Visse overtredelser kan også straffes med bøter eller fengsel.

I særlige tilfeller kan tillatelser etter energiloven endres av hensyn til allmenne eller private interesser, jf. energiloven § 10-4. Omgjøring kan også skje etter søknad fra konsesjonær. Omgjøringsreglene i energiloven gjelder ved siden av de alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsreglene. I driftsperioden kan konsesjonsmyndigheten også pålegge konsesjonæren å utføre og bekoste undersøkelser av tiltakets virkninger for miljø og annen arealbruk, såkalte etterundersøkelser, jf. energiloven § 10-1 a.

Dersom anlegget skal legges ned mens konsesjonen løper, må det søkes om tillatelse om nedlegging til NVE, jf. energilovforskriften § 3-5 bokstav d. Ved nedleggelse plikter konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegget og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand. NVE kan sette frist for arbeidet, og treffe bestemmelser med hensyn til tilbakeføringen.

3.1.2 Krav til kommunal planavklaring i vindkraftsaker

For konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land, følger det av energiloven § 2-4 første ledd tredje punktum at det ikke kan gis konsesjon etter energiloven før tiltaket er planavklart etter plan- og bygningsloven. Hovedregelen er at dette gjøres gjennom områderegulering, som innholdsmessig skal være på et overordnet nivå. Det kan dispenseres 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.

Etter dagens system åpner plan- og bygningsloven § 6-4 for at Kommunal- og distriktsdepartementet selv kan utarbeide og vedta en statlig arealplan. Plan- og bygningsloven § 6-4 første ledd lyder:

> «Når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune om å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan etter lovens kapittel 11 og 12.»

Beslutningen bør tas i samråd med berørte kommuner, men det er ingen forutsetning for bruk av statlig plan at det er enighet med kommunen. Beslutningen om at statlig plan skal benyttes kan ikke påklages. En statlig arealplan har samme virkning som en tilsvarende arealplan vedtatt av kommunen. Bruken av statlig plan bør i alminnelighet begrenses til situasjoner der det ikke kan ventes at ordinær kommunal planbehandling vil føre til et resultat som kan godtas av staten, og der de samfunnsmessige hensynene er vesentlige. Tilsvarende bestemmelser om utarbeidelse av statlig arealplan finnes også i annet sektorlovverk, for eksempel svalbardmiljøloven § 55.

3.1.3 Krav etter plan- og bygningsloven for vindkraftanlegg

Både vindkraftanlegg som er konsesjonspliktige og vindkraftanlegg som ikke er konsesjonspliktige, er i dag omfattet av plan- og bygningsloven. Mindre vindkraftanlegg som ikke er konsesjonspliktige etter energiloven § 3-1, behandles av kommunen etter plan- og bygningsloven i sin helhet. Konsesjonspliktgrensen for vindkraftanlegg følger av energilovforskriften § 3-1. Daværende Olje- og energidepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet i 2015 en veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg.

Som nevnt over, er hovedregelen at planavklaring av konsesjonspliktige vindkraftanlegg skjer gjennom områderegulering. Dette følger av plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd fjerde punktum. Et viktig hensyn bak lovendringene da vindkraft ble innlemmet i plan- og bygningsloven, var at planprosessen ikke skulle gjøres mer omfattende enn det som var nødvendig ut fra kommunenes behov. Områderegulering for vindkraftanlegg skal fastsette de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget, jf. tredje ledd sjette punktum. At områdereguleringen skal være på et overordnet nivå er utdypet i Prop. 111 L (2022–2023) pkt. 4.1.4.1, jf. også s. 49:

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

Konsesjonen må være innenfor områdereguleringens ytre rammer. 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. Områdereguleringen for konsesjonspliktige vindkraftanlegg skal utredes som overordnet plan i henhold til kravene i KU-forskriften.

Samtidig med at det ble gjennomført endringer i krav til planavklaring for vindkraftanlegg, ble det foreslått å oppheve bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd om at Energidepartementet kunne gi endelig konsesjon etter energiloven virkning som statlig arealplan, se tredje ledd annet punktum. Bestemmelsen ble vurdert som overflødig ved siden av de øvrige endringsforslagene.

Formålet med områderegulering er å få avklart plansituasjonen i et område hvor en utbygger har konkrete planer om å bygge ut vindkraft. Det følger av plan- og bygningsloven § 12-2 annet ledd annet punktum at kommunen kan kreve at private utarbeider forslag til områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg etter energiloven. Bakgrunnen for bestemmelsen er både at kravet til områderegulering skal kunne følges opp på en effektiv måte, og at eventuell manglende kommunal plankapasitet, ressurser eller prioritering ikke skal kunne hindre eller vesentlig forsinke gjennomføringen av vindkraftprosjekter.

Det følger videre av plan- og bygningsloven § 12-2 annet ledd tredje punktum at reglene for behandlingsmåten for private reguleringsplanforslag i §§ 12-3 annet ledd, 12-8 og 12-11 gjelder for områdereguleringer for vindkraftanlegg. Kommunen kan også gi forskrift om gebyr for dekning av kostnader til behandling av områderegulering for vindkraftanlegg, jf. plan- og bygningsloven § 33-1 første ledd bokstav d.

I forbindelse med lovendringene ble det også foreslått å gi konsesjonsmyndigheten mulighet til å overta enkelte oppgaver i planprosessen fra kommunen. Kommunen ville fortsatt være planmyndighet på ordinær måte. Forslaget ble 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 utbygging av vindkraft. Videre ville det være behov for god samordning mellom plan- og konsesjonsprosessen. Det følger derfor av plan- og bygningsloven § 3-7 fjerde ledd at konsesjonsmyndigheten etter energiloven, etter samtykke fra kommunen,

kan sende et forslag til områderegulering for vindkraftanlegg på høring og legge forslaget ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene i § 12-10 for reguleringsplaner.

Etter plan- og bygningsloven § 12-18 gjelder det egne begrensninger i kommunens adgang til å oppheve eller endre vedtatte områdereguleringer for vindkraftanlegg. Bakgrunnen for bestemmelsen er at det i vindkraftsaker er uheldig dersom en kommune ønsker å endre en allerede vedtatt områderegulering om etablering av vindkraftanlegg, ettersom vindkraftutbygging er krevende og kapitalintensive prosjekter. Det var derfor behov for enkelte mekanismer som sikrer tiltakshaverne tilstrekkelig forutsigbarhet. Områdereguleringer for vindkraft kan dermed ikke oppheves eller endres i strid med anleggskonsesjon fra konsesjonstidspunktet og frem til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt, om ikke departementet samtykker. Begrensningen gjelder imidlertid ikke dersom tiltakshaveren selv fremmer forslag om endring av områderegulering, jf. § 12-18 annet punktum.

3.2 Departementets forslag

3.2.1 Generelt

Det overordnede målet bak departementets forslag til endringer i regelverket for behandlingen av vindkraft på land, er å bidra til en forsvarlig, rask og enkel behandling av vindkraftsaker. Departementets forslag kommer særlig på bakgrunn av erfaringene man har gjort seg siden lovendringene i energiloven og plan- og bygningsloven om vindkraft på land trådte i kraft 1. juli 2023.

Departementet foreslår at man går bort fra dagens tosporede system der et vindkraftanlegg krever avklaring både fra kommunen etter plan- og bygningsloven og fra konsesjonsmyndighetene etter energiloven. Forslaget går ut på å løfte behandlingen av vindkraft ut av plan- og bygningsloven, og at kommunens beslutning om det kan gis tilslutning til prosjektet innpasses i konsesjonsprosessen. Dette fører til en enklere og mindre tid- og ressurskrevende behandling for kommunene, og reduserer unødvendig dobbeltbehandling. Departementet mener det fortsatt er viktig at prosessen for kommunene ikke gjøres mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra kommunenes behov, i tråd med intensjonen i Prop. 111 L (2022–2023).

Den aller vesentligste saksbehandlingsbyrden vil med departementets forslag ligge på konsesjonsmyndigheten, primært ved NVE. Etter departementets vurdering vil dette kunne redusere konfliktnivået i kommunene. Det vil også kunne fjerne presset på kommunene til å stoppe vindkraftprosjekter i tidlig fase, før fordeler og ulemper med prosjektet har blitt nærmere utredet. Departementets forslag vil ha en særlig effekt for mindre kommuner, som har mindre ressurser til planbehandling enn større kommuner. Forslaget medfører også større grad av likebehandling mellom prosjekter rundt om i hele landet, ved at alle konsesjonspliktige vindkraftprosjekter underlegges samme krav til tilslutningsmøte, samt oppstartsmøte hvis vindkraftprosjektet er meldepliktig, og at dette administreres likt av NVE.

Ny vindkraftutbygging påvirker både lokale, regionale og nasjonale hensyn og interesser. Lokalisering av ny kraftproduksjon er et viktig nasjonalt hensyn, og må blant annet ses i sammenheng med nettsituasjonen. Tilfredsstillende forsyningssikkerhet av kraft i hele landet er et overordnet hensyn som må ivaretas gjennom konsesjonsbehandlingen. Ut fra hensynet til nasjonale og vesentlige regionale miljøverdier vil også en rekke områder kunne være dårlig egnet for utbygging av vindkraft. Det er derfor forutsatt en sterk statlig styring og kontroll innenfor energisektoren. Dette fremgår også av forarbeidene til dagens plan- og bygningslov, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) pkt. 3.6.2.

Konsesjonsbehandlingen er en helhetlig samfunnsøkonomisk avveining av tiltakets fordeler og ulemper. NVE må gjøre en helhetlig avveining av det enkelte vindkraftprosjektet, og vurdere om fordelene overstiger ulempene eller ikke. Dersom det gis konsesjon til prosjektet, settes rammene for tiltaket gjennom konsesjonen og konsesjonsvilkår, herunder detaljplan for bygging og drift av anlegget. NVE er ansvarlig for å føre tilsyn med anlegget under anleggsfasen og driftsfasen, og sørge for at vindkraftanlegget drives i henhold til konsesjonen og konsesjonsvilkårene.

Etter departementets vurdering gir konsesjonsbehandlingen etter energiloven en fullgod og tilfredsstillende behandling av alle relevante fordeler og ulemper med prosjektet, der man kan hensynta og avveie lokale, regionale og nasjonale hensyn. En samling av behandlingen i ett spor er et viktig virkemiddel for å sørge for raskere behandling av saker om kraft.

3.2.2 Overordnet om endringene i energiloven for å klargjøre vertskommunenes rolle i vindkraftsaker

Som nevnt over, er det overordnede grepet ment å gjøre kommunens behandling av vindkraftsaker mindre ressurskrevende, og samtidig sørge for at avgjørelsene tas på et forsvarlig faktisk grunnlag.

I de tiårene det har vært behandlet vindkraftprosjekter i Norge, har kommunens standpunkt hatt svært stor vekt i konsesjonsvurderingen. Etter innlemming av vindkraft i plan- og bygningsloven har kommunene hatt formell myndighet til å avgjøre om det skal kunne gis konsesjon til vindkraft i kommunen eller ikke. Departementet legger opp til at det fortsatt skal være slik. Ved at behandlingen av vindkraft løftes ut av plan- og bygningsloven, mister kommunen planmyndigheten som virkemiddel i vindkraftsaker. Det er fortsatt behov for at det legges opp til gode prosesser i og med kommunen, god involvering av kommunen og lokalsamfunn for å styrke legitimiteten til prosessene, bedre lokal forankring av vindkraft og bedre lokaltilpassede løsninger. Departementet foreslår derfor flere endringer i konsesjonsprosessen, som klargjør og styrker vertskommunens rolle og myndighet i konsesjonsprosessen i energiloven. Departementet foreslår at vertskommunens særlige rolle i vindkraftsaker klargjøres i både meldingsfasen (før utredningsprogram fastsettes), og i søknadsfasen (før det kan gis konsesjon). Departementet vurderer at de foreslåtte endringene i energiloven vil kunne bidra til å sikre vertskommunens rolle og myndighet i vindkraftsaker, selv om kommunens rolle som planmyndighet etter plan- og bygningsloven blir fjernet i vindkraftsakene.

Forslaget sikrer kommunen prosessuelle rettigheter i forbindelse med behandlingen av vindkraftsaker, og legger begrensninger på NVEs behandling. Det vil være NVEs hovedansvar å sørge for saksbehandlingen og at saken blir tilstrekkelig opplyst før den avgjøres.

Konsesjonsbehandlingen er en helhetlig samfunnsøkonomisk avveining av alle relevante fordeler og ulemper ved prosjektet, og NVE er konsesjonsmyndighet. Enhver komplett konsesjonssøknad som kommer inn til NVE, må behandles enten ved at konsesjonssøknaden avslås eller innvilges. Det innebærer også at det er konsesjonsmyndighetens ansvar å sørge for at det endelige konsesjonsvedtaket står seg, både faglig og rettslig.

For å klargjøre kommunens myndighet i vindkraftsaker, foreslår departementet at NVE ikke kan fatte et vedtak om å gi konsesjon til vindkraftanlegg på land dersom kommunen har vedtatt at de ikke gir sin tilslutning til prosjektet. NVE må imidlertid fortsatt vurdere konsesjonssøknaden. Departementet foreslår å videreføre, men innsnevre den adgangen som i dag følger av plan- og bygningsloven, for at det i unntakstilfeller kan gis konsesjon til vindkraftanlegg uten kommunens samtykke, dersom hensynet til forsyningssikkerhet eller andre vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det. Dette er beskrevet nærmere nedenfor.

3.2.3 Krav om oppstartsmøte i meldingsfasen

Melding med forslag til utredningsprogram sendes på høring i tråd med reglene i KU-forskriften. Vertskommunen har i dag mulighet til å sende inn innspill i denne runden. Departementet foreslår en ny bestemmelse som klargjør og fremhever kommunens rolle i meldingsfasen.

Etter departementets vurdering vil forslaget sikre at kommunen blir involvert på en god måte på et tidlig stadium i saken, og at det endelige utredningsprogrammet kan fange opp tema som er viktige for lokalsamfunnet. Forslaget vil også sørge for at vindkraftprosjektene i større grad enn i dag faktisk blir utredet, som igjen vil bidra til at avgjørelser om et vindkraftprosjekt skal tillates eller ikke, bygger på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag. Dette forslaget er dermed også en oppfølging av stortingsvedtak 925, jf. Dok. 8:261 S (2025–2026), jf. Innst. 397 S (2025–2026):

> «Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan man best mulig kan sikre at kommunale beslutninger i vindkraft- og fornybarprosjekter bygger på et tilstrekkelig, relevant og nøytralt kunnskapsgrunnlag.»

NVE vil som ansvarlig myndighet etter KU-forskriften, ha ansvaret for at prosessen er i henhold til forskriften. Departementets forslag vil derfor også vesentlig redusere den administrative byrden som i dag ligger på kommunene i planprogramfasen. Ved at kommunen ikke lenger skal fastsette planprogram, vil departementets forslag også redusere den administrative byrden på de som tidligere ville uttalt seg til forslag til planprogram. Slike uttalelser må kanaliseres inn til NVE.

Departementet foreslår å innføre krav om at det etter mottak av melding med forslag til utredningsprogram for vindkraftanlegg på land, skal avholdes et oppstartsmøte med vertskommunen før utredningsprogram kan fastsettes. Tiltakshaveren må også delta på dette oppstartsmøtet. Departementet foreslår videre at det lovfestes en plikt til at det føres referat fra oppstartsmøtet, jf. også forvaltningsloven § 11 d annet ledd.

I oppstartsmøtet legges det opp til at tiltakshaveren presenterer det meldte prosjektet, og at NVE som ansvarlig myndighet informerer om den videre prosessen for behandling av prosjektet. Oppstartsmøtet vil også være en viktig arena for kommunen for å beskrive hvilke forhold som er viktige for lokalsamfunnet ved den videre utredningen av prosjektet, og for øvrig få gitt uttrykk for sine vurderinger av saken.

Oppstartsmøtet kan avholdes før meldingen er sendt på høring, underveis i høringen eller etter at meldingen har vært på høring. Departementet mener hovedregelen bør være at oppstartsmøtet avholdes mens meldingen med forslag til utredningsprogram er på høring, eller etter at høringen er avsluttet. Dersom oppstartsmøtet avholdes etter høringen er avsluttet, blir det mulig for kommunen, tiltakshaver og NVE å vurdere de innkomne høringsinnspillene under oppstartsmøtet. Departementet antar imidlertid at det også kan være gode grunner til at kommunen vil ønske at oppstartsmøtet skal være før meldingen sendes på høring, for eksempel slik at tiltakshaver kan gjøre eventuelle endringer i meldingen før den sendes på høring. Departementets forslag er naturligvis ikke i veien for at kommunen og tiltakshaver har kontakt før oppstartsmøtet. Tvert imot antar departementet at både tiltakshaver og kommunen er tjent med at det har vært god dialog forut for at meldingen sendes inn til NVE.

Den foreslåtte bestemmelsen er ikke til hinder for at også andre inviteres til å delta på oppstartsmøtet, for eksempel andre statlige myndigheter, nabokommuner eller andre. Dette må i stor grad bli opp til kommunen å bestemme. Departementet har imidlertid begrenset plikten til å avholde oppstartsmøte til kommunen, slik at vertskommunens rolle i behandlingen fremheves.

Dersom det omsøkte konsesjonsområdet strekker seg over flere kommuner, gjelder plikten til å avholde oppstartsmøte med samtlige vertskommuner. Departementet antar at det i slike tilfeller vil være mest hensiktsmessig at det avholdes et felles oppstartsmøte. Dette må imidlertid vurderes i den enkelte sak.

Kommunen har ikke en plikt til å delta på oppstartsmøtet. Dersom kommunen ikke ønsker å delta, står den fritt til å la være. Plikten etter den foreslåtte bestemmelsen er at NVE skal tilby at det avholdes et oppstartsmøte. Behandlingen av et vindkraftprosjekt stoppes imidlertid ikke ved at kommunen unnlater å delta på oppstartsmøtet.

Bestemmelsen medfører at et vindkraftprosjekt heller ikke uten videre kan stanses etter at oppstartsmøtet er avholdt. Den klare hovedregelen er at NVE skal fastsette utredningsprogram for meldte prosjekter. Basert på blant annet kommunens tilbakemelding på oppstartsmøtet, vil tiltakshaveren likevel måtte vurdere om det er utsikter for at kommunen gir sin tilslutning til prosjektet eller ikke. Tiltakshaveren har ikke en plikt til å utrede prosjekter med fastsatt utredningsprogram, men må selv gjøre en

vurdering av om det er realistisk å gå videre med tiltaket. NVE vil også ha anledning til å gjøre en vurdering av om vilkårene for tidlig avslutning av prosjektet etter energiloven § 2-1 annet ledd er til stede, og eventuelt om behandlingen av meldingen skal avsluttes før det fastsettes utredningsprogram. Dersom vertskommunen er positiv til å utrede et prosjekt, er dette et moment i vurderingen av om hjemmelen for tidlig saksavslutning bør brukes, jf. Innst. 232 L (2024–2025) s. 3.

Departementet foreslår en hjemmel som åpner opp for at det kan fastsettes nærmere krav til oppstartsmøtet, herunder krav til gjennomføringen. Etter departementets syn er det ønskelig at det ikke fastsettes for detaljerte krav direkte i loven, men at det åpnes opp for noe mer fleksibilitet ut fra hvilke erfaringer kommunene, NVE og tiltakshaverne gjør seg.

3.2.4 Tilslutning og tilslutningsmøtet

3.2.4.1 Overordnet om departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres en plikt for konsesjonsmyndigheten til å tilby kommunen et tilslutningsmøte før det kan fattes vedtak om konsesjon til vindkraftanlegg på land.

Departementet fremhever samtidig viktigheten av at tiltakshaver underveis i prosessen har god kontakt med kommunen. Normalt vil det være ønskelig at tiltakshaver har tett kommunikasjon med kommunen før konsesjonssøknaden ferdigstilles og sendes inn til NVE for behandling. Dette kan gjøre det enklere å senere oppnå en tilslutning fra kommunen.

Sett i sammenheng med departementets forslag om oppstartsmøte i meldingsfasen, sørger forslaget om tilslutningsmøte for at vindkraftprosjekter avgjøres på et forsvarlig faglig grunnlag. Dette vil igjen ha stor betydning for det politiske grunnlaget kommunen skal gi sin tilslutning på. Tilpasningene i konsesjonsprosessen bidrar til at både lokale, regionale og nasjonale hensyn kan ivaretas og hensyntas på en god og forsvarlig måte, uten at det blir unødig tids- og ressurskrevende. NVE som konsesjonsmyndighet vil ha ansvaret for saksbehandlingen, og sørge for at tiltaket er forsvarlig utredet i henhold til krav i lov og forskrift. Dette vil lette saksbehandlingsbyrden for kommunene.

Lovfestingen av tilslutningsmøte som en klar prosessuell rettighet for kommunen, vil klargjøre tidspunktet for når kommunen skal ta stilling til prosjektet. Departementets forslag reduserer antallet beslutningspunkter i kommunen i vindkraftsaker. Dette er en forenkling sammenlignet med dagens system. Videre sørger departementets forslag for at beslutningen tas på et tidspunkt der en avgjørelse kan bygge på et tilstrekkelig og relevant beslutningsgrunnlag. Departementets forslag vil være egnet til å redusere det politiske presset på kommunen og de lokale folkevalgte, særlig presset mot å stanse vindkraftsaker i tidlig fase.

3.2.4.2 Tilslutningsmøtet

Målet for møtet er å komme frem til om kommunen kan gi sin tilslutning til det omsøkte prosjektet, eventuelt om det kan gjøres tilpasninger for at kommunen skal kunne gi sin

tilslutning. Etter at tilslutningsmøtet er avholdt vil kommunen måtte vedta en uttalelse om det kan gis tilslutning til prosjektet eller ikke.

Tilslutningsmøtet avholdes etter høringen av konsesjonssøknaden. Tilslutningsmøtet vil da kunne ta hensyn til forhold som har kommet frem under høringen. NVE vil da også ha kunnet komme lenger i konsesjonsbehandlingen, og ha vurdert eventuelle innskrenkninger i konsesjonsområdet eller viktige restriksjoner av betydning for overordnede arealmessige forhold. Det kan imidlertid være slik at kommunen ønsker et møte før eller under høringen. Dette står kommunen og NVE fritt til å ha. Før tiltakshaver sender inn konsesjonssøknad, er det også positivt at det har vært god dialog mellom tiltakshaver og kommunen.

Som kunnskapsgrunnlag for tilslutningsmøtet vil utgangspunktet være informasjon om vindkraftanleggets planlagte arealbruk og ytre arealbruksgrenser. Det omsøkte vindkraftanleggets ytre arealbruksgrenser følger av konsesjonssøknaden. Det aktuelle konsesjonsområdet vil også i stor grad være klarlagt i forbindelse med fastsettelsen av konsekvensutredningsprogram. Det kan tenkes at kommunen under høringen av søknaden har fremmet ønske om innskrenkninger i det omsøkte konsesjonsområdet, eller at NVE på annet grunnlag mener det bør gjøres justeringer av konsesjonsområdet. I så fall er det naturlig at NVE og kommunen diskuterer dette under tilslutningsmøtet. Det kan også være aktuelt at tiltakshaver selv foreslår innskrenkninger i det omsøkte konsesjonsområdet i samråd med kommunen eller andre med interesser i området.

Etter departementets syn bør NVE ha kommet forholdsvis langt i behandlingen av søknaden før tilslutningsmøtet gjennomføres. Dersom tilslutningsmøtet avholdes i avsluttende fase av NVEs konsesjonsbehandling, vil dette legge til rette for at kommunen kan ta stilling til vindkraftprosjektets arealbruk på et godt opplyst grunnlag.

Noen forhold vil være av en slik karakter at de faller utenfor det som er naturlig å ta opp på et tilslutningsmøte. Dette kan eksempelvis være krav knyttet til hvem som kan eller skal være konsesjonær, finansielle utbyggingsavtaler eller andre forhold som faller utenfor konsesjonsbehandlingen etter energiloven. Forhold som ligger utenfor hva NVE har adgang til å stille vilkår om ved en eventuell konsesjon, er heller ikke naturlig å ta opp på tilslutningsmøtet.

Tilslutningsmøter skal avholdes med «kommunen». Utgangspunktet etter kommuneloven § 6-1 annet ledd er at ordføreren er den rettslige representanten for kommunen hvis ikke myndigheten er tildelt andre. Kommunen bestemmer hvem som stiller på tilslutningsmøtet på vegne av kommunen. Det vil etter departementets syn være naturlig at kommunen blant annet ønsker at det på tilslutningsmøtet også deltar noen fra kommunens administrasjon, jf. kommuneloven § 13-1 tredje ledd om at kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Tilslutningsmøtet er primært et møte mellom NVE og kommunen. Plikten til å avholde et tilslutningsmøte påhviler konsesjonsmyndigheten ved NVE, som skal tilby kommunen et tilslutningsmøte. Departementets forslag er derimot ikke til hinder for at også tiltakshaver

kan delta på tilslutningsmøtet, dersom kommunen ønsker det. Departementet antar at dette kan være praktisk, særlig fordi tiltakshaver kan være nærmere til å svare på enkelte spørsmål om prosjektet enn NVE.

Tilsvarende som for departementets forslag til oppstartsmøte, vil plikten til å avholde tilslutningsmøte gjelde overfor samtlige vertskommuner dersom det omsøkte konsesjonsområdet strekker seg over flere kommuner. Departementet antar at det kan være praktisk å avholde et felles tilslutningsmøte mellom samtlige vertskommuner. Dette må imidlertid vurderes konkret.

Departementet foreslår at det lovfestes en plikt til å føre referat fra tilslutningsmøtet. Referatet fra tilslutningsmøtet vil være viktig for å kaste lys over grunnlaget for kommunens endelige uttalelse, men også for å sikre at kommunen og NVE underveis har samme oppfatning av fakta i saken og kan rette opp eventuelle misforståelser.

3.2.4.3 Kommuner som ikke ønsker tilslutningsmøte

Som nevnt over, har ikke kommunen en plikt til å delta på oppstartsmøtet i meldingsfasen. Kommunen bør heller ikke ha en plikt til å være med på tilslutningsmøtet i søknadsfasen. At det ikke skal være en plikt for kommunene til å delta på tilslutningsmøte, er også i tråd med regjeringens overordnede ønske om at prosessene for behandling av vindkraft skal bli mindre tids- og ressurskrevende for kommunene.

Grunnene til at en kommune ikke ønsker tilslutningsmøte kan være flere. Det kan for eksempel tenkes at en kommune ikke ønsker å medvirke til prosessen, og dermed heller ikke ønsker et tilslutningsmøte for å drøfte tiltaket med NVE.

Departementet foreslår at kommunen må svare NVE om den ønsker tilslutningsmøte i saken innen rimelig tid. Departementet antar at kommunen forholdsvis raskt bør kunne ta stilling til om den ønsker et tilslutningsmøte, og eventuelt også finne et egnet tidspunkt for gjennomføring av tilslutningsmøte i samråd med NVE. Det er samtidig viktig at konsesjonssaken holder nødvendig fremdrift. Det vil være i strid med intensjonen bak lovforslaget dersom tilslutningsinstituttet brukes for å trenere saken. I utgangspunktet bør det være mulig for kommunen å gi en tilbakemelding i løpet av tre uker etter at NVE sender et formelt tilbud om tilslutningsmøte. Departementet legger samtidig til grunn at NVE må vurdere om kommunen skal gis mer tid til å vurdere behovet for tilslutningsmøte.

Dersom kommunen ikke ønsker tilslutningsmøte i saken, eller ikke svarer innen rimelig tid, gjelder det ikke en plikt for kommunen til å snarest vedta en uttalelse om tilslutning til tiltaket. Begrensningen om at NVE ikke kan gi konsesjon dersom kommunen ikke gir sin tilslutning til tiltaket, gjelder dermed heller ikke. NVE vil da måtte legge til grunn at kommunen verken er positiv eller negativ til at det gis konsesjon til selve tiltaket. Dette er imidlertid ikke i veien for at det kan legges vekt på eksempelvis tidligere høringsuttalelser fra kommunen eller underliggende kommunale organer ved konsesjonsvurderingen.

3.2.4.4 Kommunens uttalelse om tilslutning

Etter at tilslutningsmøtet er avsluttet, skal kommunen vedta en uttalelse om det kan gis tilslutning til prosjektet eller ikke. Grunnlaget for kommunens uttalelse er tilslutningsmøtet med NVE, konsesjonssøknaden og tilhørende dokumentasjon i anledning saken.

I uttalelsen må kommunen klart gi uttrykk for om de gir sin tilslutning til det omsøkte prosjektet eller ikke, og uttalelsen må begrunnes. Kommunen bør gjøre rede for hvilke faktiske omstendigheter som har hatt betydning for vurderingen, og hvilke hensyn kommunen har lagt særlig vekt på i sin vurdering. Kommunens uttalelse om det kan gis tilslutning skal ta utgangspunkt i grunnlaget for tilslutningsmøtet.

Departementet mener det er ønskelig at kommunens behandling ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Dette var også noe av intensjonen bak lovendringene i 2023. Ved saksbehandlingen vil kommunen kunne avgrense behandlingen til de forholdene kommunen mener er relevante for om det kan gis tilslutning til vindkraftanlegget. Uttalelsene i Prop. 111 L (2022–2023) om hvilke forhold som kan sies å ligge innenfor de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for kommunens beslutning om arealbruk for vindkraftanlegget, vil dermed fortsatt kunne være veiledende for kommunens behandling, blant annet om hvilke forhold som vil være relevante for kommunens begrunnelse. Plan- og bygningslovens krav til områderegulering for vindkraftanlegg er nærmere beskrevet i punkt 3.1.3.

For å sørge for nødvendig fremdrift i konsesjonssaken, foreslår departementet et krav om at kommunen snarest må vedta uttalelsen. Om kommunen har opptrådt i tråd med dette, beror på en konkret helhetsvurdering. Blant annet må det tas hensyn til at kommunen kan behøve noe tid til å forberede saken for behandling. For at kommunen skal kunne ivareta lokale hensyn og interesser og sikre forsvarlige politiske prosesser, antar departementet at en behandlingstid for kommunen i tråd med loven i utgangspunktet vil være et sted mellom seks og tolv uker etter at tilslutningsmøtet ble avsluttet. Departementet viser blant annet til plan- og bygningsloven § 12-10 om at frist for å gi uttalelse til forslag til reguleringsplan minst skal være seks uker. Etter plan- og bygningsloven § 12-12 første ledd tredje punktum kreves det at kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. En øvre tidsfrist på tolv uker er dermed også kjent for kommunenes behandling av saker etter plan- og bygningsloven. Et tidsrom mellom seks og tolv uker antas dermed å være et tilstrekkelig romslig tidsintervall for kommunene for å vedta en uttalelse om det kan gis tilslutning til prosjektet eller ikke, også hensyntatt mulig ferieavvikling i tidsrommet. Det kan fastsettes nærmere krav i forskrift om kommunens frist for å vedta uttalelsen om tilslutning dersom det skulle være nødvendig.

Dersom kommunen ikke vedtar en uttalelse om sitt syn på tilslutning til vindkraftanlegget snarest etter at tilslutningsmøtet er avsluttet, må NVE fortsette konsesjonsbehandlingen, og vurdere prosjektets fordeler og ulemper. NVE må ved konsesjonsvurderingen da legge til grunn at kommunen verken har gitt eller ikke gitt tilslutning til prosjektet. Kommunens manglende vedtak om uttalelse vil da ikke være i veien for at det kan gis konsesjon etter energiloven § 3-1.

Det er også mulig for kommunen å vedta en nøytral uttalelse om vindkraftanlegget. Dersom kommunen vedtar en slik nøytral uttalelse, vil uttalelsen ikke være i veien for at det gis konsesjon til vindkraftanlegget, forutsatt at fordelene overstiger ulempene.

Kommunens uttalelse vil ikke være et enkeltvedtak i forvaltningsrettslig forstand, ettersom den ikke fastsetter rettigheter eller plikter for enkeltpersoner. Det kan dermed heller ikke stilles vilkår for uttalelsen. Vilkårene for å bygge, eie og drive vindkraftanlegget, i tillegg til de kravene som følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov, er de som fremgår av tillatelsen etter energiloven.

Kommunens uttalelse kan ikke påklages, og det kan ikke rettes innsigelse mot kommunens uttalelse. Departementet antar imidlertid at reglene i kommuneloven kapittel 27 om lovlighetskontroll etter omstendighetene vil kunne komme til anvendelse.

Dersom kommunen vedtar en uttalelse der det gis tilslutning til vindkraftanlegget, må NVE kunne bygge videre på dette ved konsesjonsbehandlingen. Det vil derfor ikke uten videre være anledning til å trekke tilbake tilslutningen. Det samme gjelder dersom kommunen gir en nøytral tilslutningsuttalelse. NVE kan imidlertid ikke gi konsesjon til et vindkraftanlegg med et konsesjonsområde som er større enn eller går utover det som ble drøftet under tilslutningsmøtet. Ved en slik utvidelse av det aktuelle konsesjonsområdet, må kommunen gi sin tilslutning til en utvidelse av konsesjonsområdet. Noe annet er at NVE kan gi konsesjon til et konsesjonsområde som er *mindre* enn det som ble drøftet med kommunen under tilslutningsmøtet.

Dersom kommunen vedtar en uttalelse der det *ikke* gis tilslutning til vindkraftanlegget, kan denne endres frem til NVE har avgjort konsesjonssaken. Departementet antar at dette kan være aktuelt dersom tiltakshaver eller NVE justerer prosjektets konsesjonsområde i lys av tilslutningsmøtet og kommunens vedtak om uttalelse. Kommunen kan i lys av dette velge å vedta en ny uttalelse om at det gis tilslutning til vindkraftanlegget.

Kommunens tilslutning til tiltaket kan ikke trekkes tilbake etter at det er gitt konsesjon. Konsesjonsvedtaket vil dermed ikke bli ugyldig dersom kommunen etter konsesjonstidspunktet endrer tilslutningsuttalelsen. Kommunen vil imidlertid fortsatt kunne klage på konsesjonsvedtaket.

3.2.4.5 Konsesjonsbehandling dersom kommunen gir tilslutning

Dersom kommunen gir sin tilslutning til tiltaket, går NVE videre med konsesjonsbehandlingen. NVE foretar da en helhetlig avveining av relevante fordeler og ulemper ved prosjektet, og avgjør om det gis konsesjon. Det samme vil gjelde dersom kommunen i sin uttalelse gir uttrykk for et nøytralt syn på vindkraftanlegget. En tilslutning fra kommunen er altså ikke ensbetydende med at det vil bli gitt konsesjon til tiltaket. Hvis NVE kommer til at fordelene ikke overstiger ulempene ved tiltaket, gis det ikke konsesjon. Den nærmere avveiningen som NVE har gjort, vil da synliggjøres i NVEs konsesjonsvedtak.

Dersom det gis konsesjon til tiltaket, avgjør NVE hvilke vilkår som skal settes for konsesjonen. NVE er ansvarlig for tilsyn med oppfølgingen av konsesjonsvilkår.

Departementets forslag om kommunal tilslutning før NVE kan gi konsesjon til vindkraftanlegget, medfører for øvrig at NVE ikke uten videre kan gi tillatelse til en utvidelse av konsesjonsområdet uten kommunens tilslutning etter at det er gitt konsesjon. NVE vil imidlertid kunne gi tillatelse til mindre konsesjonspliktige endringer uten at dette utløser krav om ny kommunal tilslutning. NVE må imidlertid påse at den konsesjonspliktige endringen ikke er av en slik karakter at det er grunn til å anta at det ville hatt innvirkning på den kommunale tilslutningen. Departementet viser til dagens adgang til å gjennomføre mindre konsesjonspliktige endringer i eksisterende vindkraftanlegg etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd femte punktum. Begrepet «mindre konsesjonspliktige endringer» er blant annet nærmere beskrevet i bestemmelsens forarbeider, jf. Prop. 115 L (2024–2025) s. 189.

Hvis NVEs konsesjonsvedtak påklages, eller det er fremmet innsigelse til konsesjonssøknaden, vil departementet fatte endelig vedtak ved sin behandling.

Departementet antar at det normalt vil være behov for kontakt med kommunen under klagebehandlingen. Dersom kommunen har gitt sin tilslutning til vindkraftanlegget, kan departementet ved klagebehandlingen legge dette til grunn for konsesjonsvurderingen. Når kommunen har gitt tilslutning til vindkraftanlegget, må departementet imidlertid være særlig oppmerksom på det som ble diskutert under tilslutningsmøtet og kommunens uttalelse om tilslutning ved klagebehandling. Dette er viktig for å blant annet unngå at det ved departementets behandling gis konsesjon til et prosjekt som ligger utenfor den kommunale tilslutningen. Dette gjelder særlig vindkraftanleggets ytre arealbruksgrenser.

3.2.4.6 Konsesjonsbehandlingen dersom kommunen ikke gir tilslutning

Dersom kommunen vedtar at den ikke gir sin tilslutning til vindkraftanlegget, kan ikke NVE gi konsesjon til vindkraftanlegget. Denne lovfestingen bidrar til at vertskommunenes rolle og rettigheter i vindkraftsaker klargjøres og styrkes. Resultatet er da at konsesjonssøknaden må avslås av NVE, uavhengig av den øvrige vurderingen av fordelene opp mot ulempene.

NVE må behandle konsesjonssøknaden også dersom kommunen ikke gir tilslutning til tiltaket. Dette er en følge av at det er sendt inn en konsesjonssøknad som tiltakshaver har krav på å få ferdigbehandlet. Det innebærer at NVE må gjøre en ordinær samlet avveining av de relevante fordelene og ulempene i saken, og ut ifra det vurdere om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

NVE kan komme til at ulempene overstiger fordelene for det konkrete tiltaket. Utfallet av NVEs konsesjonsbehandling ville da uansett blitt et avslag. Et avslag kan være på et annet grunnlag enn at kommunen ikke har gitt tilslutning til vindkraftanlegget, for eksempel dersom NVE finner at det ikke vil være lovlig å gi konsesjon til tiltaket eksempelvis på grunn av strid med folkerettslige forpliktelser, eller tilfeller hvor NVE vurderer at konsesjon ikke kan gis fordi de negative virkningene for naturmangfold vurderes å være for store, eller lignende.

Dersom NVE derimot kommer til at fordelene overstiger ulempene, og at det avgjørende for avslaget er at kommunen ikke gir tilslutning til tiltaket, bør dette synliggjøres i NVEs konsesjonsvedtak.

Departementet er klageinstans for vedtak fattet av NVE. Også for departementet vil utgangspunktet være at det ikke gis konsesjon dersom kommunen ikke gir tilslutning. Kontakten mellom departementet og kommunen under klagebehandlingen kan imidlertid føre til at kommunens syn på vindkraftanlegget endrer seg, slik at den kan gi tilslutning til tiltaket. Dersom kommunen ikke har gitt sin tilslutning til vindkraftanlegget, kan departementet ved klagebehandlingen vurdere justeringer i prosjektet slik at kommunen kan gi tilslutning til tiltaket. Dersom kommunen under klagebehandlingen ender opp med å endre syn, slik at det gis tilslutning, kan departementet gi konsesjon dersom fordelene overstiger ulempene.

Når vindkraft foreslås løftet ut av plan- og bygningsloven i sin helhet, medfører dette at det ikke lenger vil være aktuelt å vedta statlig arealplan i forbindelse med utbyggingen av nye vindkraftanlegg. Staten mister dermed den muligheten som i dag følger av plan- og bygningsloven § 6-4 første ledd. Det kan imidlertid fortsatt være slik at viktige samfunnsmessige hensyn tilsier at det bør gis tillatelse til å bygge et vindkraftanlegg, også dersom kommunen ikke gir sin tilslutning til prosjektet.

Departementet mener at også energiloven bør inneholde en bestemmelse for vindkraft som tilsvarer plan- og bygningsloven § 6-4 første ledd. Departementet foreslår imidlertid en bestemmelse med en snevrere ordlyd enn den som i dag gjelder for adgangen til å vedta statlig arealplan. Departementet foreslår en bestemmelse som er avgrenset til tilfeller der vesentlige eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier at et vindkraftprosjekt bør realiseres. I første rekke vil dette være dersom hensynet til å styrke forsyningssikkerheten i bestemte regioner tilsier at det bør gis konsesjon til prosjektet. Det kan også tenkes andre tungtveiende samfunnsmessige fordeler med det konkrete prosjektet sett opp mot ulempene. Kommunens begrunnelse for en eventuell manglende tilslutning vil også være relevant i denne vurderingen. Bestemmelsen skal være en sikkerhetsventil, og terskelen for å bruke bestemmelsen er ment å være høy. Den foreslåtte regelen er en «kan»-bestemmelse, og det vil være opp til departementets skjønn om konsesjon skal gis i slike tilfeller. Departementet vil med andre ord ikke ha en plikt til å gi konsesjon selv om hensynet til forsyningssikkerhet eller andre vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier at det kan gis konsesjon i den enkelte saken.

3.2.5 Øvrig

Departementet foreslår en lovhjemmel som gir både kommunen og konsesjonsmyndigheten hjemmel til å unnta fra offentlighet dokumenter som blir utvekslet mellom konsesjonsmyndigheten og kommunen som ledd i gjennomføringen av tilslutningsmøter.

Departementet mener det underveis ved gjennomføringen av tilslutningsmøter vil kunne være behov for eksempelvis utveksling av dokumentasjon og vurderinger. For å kunne ivareta en fortrolig og åpen dialog mellom konsesjonsmyndigheten og kommunen, mener

departementet det er et reelt behov for å kunne unnta slike dokumenter fra offentlighet. Dette gjelder særlig dersom det bes om innsyn før tilslutningsmøtet er avsluttet, men behovet kan også gjøre seg gjeldende etter at dette er avsluttet. Kommunens endelige uttalelse om den kan gi tilslutning til tiltaket er uansett offentlig. Den foreslåtte bestemmelsen gir konsesjonsmyndigheten og kommunen en adgang, men ikke en plikt, til å unnta dokumentene fra offentlighet. Innsynskrav må fortsatt vurderes konkret, herunder om det skal praktiseres merinnsyn. Departementet viser til at det gjelder en tilsvarende bestemmelse i offentleglova § 19 som gir hjemmel for å unnta dokumenter som blir utvekslet under konsultasjoner med Sametinget og andre som ledd i konsultasjoner etter reglene i sameloven kapittel 4.

Departementet foreslår videre en hjemmel for å gi forskrift om den nærmere gjennomføringen av tilslutningsmøter etter bestemmelsen. Etter departementets syn er det viktig å beholde noe fleksibilitet til å fastsette nærmere krav av denne typen, særlig på grunnlag av erfaringer som NVE og vertskommunene gjør seg med tilslutningsmøter.

De foreslåtte endringene for vindkraft vil kunne få virkninger for annen lovgivning, slik som markaloven. Det følger av markaloven § 2 sjette ledd bokstav b at loven ikke omfatter tiltak som er nevnt i plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd. På denne måten unntas anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd fra markalovens saklige virkeområde. Produksjonsanlegg for vindkraft, og i noen grad batterilagringsanlegg, er omfattet av energiloven § 3-1 første ledd. Følgelig vil disse tiltakene etter gjeldende rett være omfattet av markalovens saklige virkeområde og det generelle forbudet mot bygge- anleggstiltak etter § 5. Etter markaloven § 6 kan imidlertid kommunale planer etter plan- og bygningsloven åpne opp for visse byggetiltak, men ikke produksjonsanlegg for energi. Etter gjeldende rett er det derfor ikke adgang til å etablere vindkraftanlegg i Marka, med mindre det åpnes for dette gjennom statlig plan, jf. markaloven § 6 fjerde ledd.

Departementets forslag om å løfte behandlingen av vindkraftanlegg ut av plan- og bygningsloven, medfører imidlertid at det ikke vil være grunnlag for statlig arealplan for vindkraftanlegg. Samtidig vil endringene i energiloven og plan- og bygningsloven utvide unntakene i markaloven § 2 sjette ledd bokstav b, og på den måten gjøre det mulig å etablere vindkraftanlegg i Marka ved at markaloven ikke lengre er til hinder for tiltaket. Departementet har imidlertid ikke til hensikt å endre gjeldende rett slik. Departementet foreslår derfor en mindre justering i markaloven § 2 sjette ledd bokstav b, som gjør at det kun henvises til plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd første punktum.

Det vises for øvrig til pkt. 5.2.3 under om forholdet mellom markaloven og konsesjonspliktige batterianlegg.

3.2.6 Kommunens rolle i energisaker som sendes på høring

Etter energiloven § 2-2 femte ledd skal en fullstendig søknad som hovedregel legges ut på NVEs nettsted, kunngjøres og sendes på høring. Kunngjøring og høring kan imidlertid unnlates dersom vilkårene i femte ledd femte punktum er oppfylt. Etter energiloven § 3-1

a tredje ledd gjelder § 2-2 femte ledd tilsvarende for behandlingen av detaljplaner for bygging og drift av anlegg med konsesjon etter § 3-1.

Behandlingen av detaljplaner vil som hovedregel skje etter at det er gitt konsesjon etter § 3-1, med mindre det i den enkelte saken er lagt opp til parallell behandling av konsesjonssøknad og detaljplan. Detaljplanen er imidlertid et sentralt styrende dokument for bygging og drift av anlegget, og viser og redegjør for den endelige utbyggingsløsningen, herunder alle planlagte arealinngrep og hvordan miljø og landskap skal ivaretas i anleggs- og driftsfasen. Detaljplanen vil derfor også kunne være viktig for vertskommunen. Det er lagt til grunn at det som hovedregel vil kreves detaljplan for nye produksjonsanlegg, herunder vindkraftanlegg.

Dersom søknaden sendes på høring, følger det av femte ledd annet punktum at offentlige organer som berøres av tiltaket, og andre som tiltaket direkte gjelder, skal få søknaden tilsendt i forbindelse med høringen. Kommuner faller språklig sett innenfor tolkningen av «offentlige organer».

For å presisere at kommuner skal få tilsendt detaljplaner for bygging og drift av energianlegg etter § 3-1 a, foreslår departementet at det fremgår uttrykkelig av § 2-2 femte ledd annet punktum at kommunen skal få dette tilsendt i forbindelse med høringen. Dette vil både gjelde for konsesjonssøknader og søknader om godkjenning av detaljplan for bygging og drift av anlegget.

Departementets foreslåtte endring vil ikke bare gjelde søknader om vindkraftanlegg, men også andre søknader om anlegg som er konsesjonspliktige etter energiloven, slik som nettanlegg og solkraftanlegg. At kommunene mottar slike søknader i forbindelse med høringen, betyr imidlertid ikke at kommunene må avgi høringsuttalelse.

3.2.7 Endringer i plan- og bygningsloven

3.2.7.1 Virkeområdebestemmelsen

Et av hovedgrepene i departementets forslag er at behandlingen av konsesjonspliktige vindkraftanlegg løftes ut av plan- og bygningsloven. Departementet mener det er behov for å effektivisere plan- og konsesjonsprosessen for vindkraftanlegg på land, og at en effektiv samordning bør skje gjennom konsesjonsprosessen etter energiloven. Kommunens behandling av og syn på vindkraftprosjektet søkes ivaretatt gjennom flere tilpasninger i energiloven. Departementet redegjør nærmere for disse forslagene ovenfor.

Departementet foreslår at dette gjøres på samme måte som dagens ordning for konsesjonspliktige anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi, jf. energiloven § 3-1 tredje ledd. Denne typen anlegg er i dag unntatt plan- og bygningsloven med unntak av kapittel 2 om kartgrunnlag for stedfestet informasjon mv., kapittel 14 om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk og § 12 A-13 om hensynssoner for flytting av infrastruktur, finansiering av flytting mv. De samme bestemmelsene vil med departementets forslag med andre ord fortsatt gjelde for konsesjonspliktige vindkraftanlegg.

Lovteknisk krever dette både endringer i plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd og i energiloven § 3-1 tredje ledd. Departementets forslag er avgrenset til konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land. Vindkraftanlegg som ikke er konsesjonspliktige etter energiloven, behandles i sin helhet av kommunen etter plan- og bygningsloven.

Departementets forslag om endringer i virkeområdebestemmelsen i plan- og bygningsloven medfører at det ikke er rettslig grunnlag for å iverksette prosess etter plan- og bygningsloven for å behandle spørsmål om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan (og reguleringsbestemmelser) eller for å gi dispensasjon fra plankrav for slike anlegg. Det vil ikke være krav om at vindkraftanlegg må være i samsvar med kommuneplanens arealdel for å kunne realiseres. Det vil heller ikke være rettslig grunnlag for ny plan eller planendringer, eller å fremme privat reguleringsplanforslag. Tiltaket kan også gjennomføres uavhengig av eventuelle regionale planbestemmelser.

3.2.7.2 Bestemmelser i plan- og bygningsloven som foreslås opphevet

På grunn av de foreslåtte endringene i konsesjonsbehandlingen av vindkraft etter energiloven, og endringer i virkeområdebestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd, foreslår departementet at flesteparten av spesialbestemmelsene i plan- og bygningsloven som gjelder vindkraft på land, oppheves. Dette omfatter plan- og bygningsloven § 3-7 fjerde ledd om at konsesjonsmyndigheten kan sende forslag til områderegulering for vindkraftanlegg på høring og legge det ut til offentlig ettersyn på vegne av kommunen. Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd fjerde til syvende punktum om at konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land etter energiloven skal ha områderegulering, foreslås også opphevet. Plan- og bygningsloven § 12-2 annet ledd foreslås endret til slik bestemmelsen lød før 1. juli 2023.

Bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd annet punktum om at konsesjon til vindkraftanlegg etter energiloven § 3-1 ikke kan gis virkning som statlig arealplan, foreslås også opphevet. Departementet presiserer at endringsforslaget ikke medfører at slike konsesjoner kan gis virkning som statlig arealplan. Bestemmelsen foreslås fjernet fordi vindkraft i det aller vesentlige foreslås unntatt plan- og bygningsloven.

Etter plan- og bygningsloven § 12-18 er det gitt regler for begrensninger i kommunens adgang til å oppheve eller endre områdereguleringer. Bestemmelsen gjelder spesifikt for endring av vedtatte områdereguleringer for vindkraftanlegg. Hensikten med bestemmelsen er å sikre forutsigbarhet. Ettersom departementet foreslår å løfte vindkraft på land ut av plan- og bygningsloven, vil ikke bestemmelsen i § 12-18 lenger ha noen betydning for nye vindkraftanlegg. Bestemmelsen vil imidlertid ha betydning for vedtatte områdereguleringer for vindkraftanlegg, enten de allerede er vedtatt før endringslovens ikrafttredelse, eller blir ferdigbehandlet etter det eldre systemet i tråd med overgangsbestemmelsen, se nedenfor. For disse prosjektene vil det fortsatt være behov for en regulering av adgangen til å oppheve eller endre eksisterende områdereguleringer for vindkraftanlegg. Departementet omtaler den foreslåtte overgangsbestemmelsen om dette i punkt 3.2.8 nedenfor.

Etter plan- og bygningsloven § 33-1 første ledd bokstav d kan kommunestyret selv gi forskrift om gebyr til kommunen for behandling av områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg. For vindkraftanlegg som behandles etter det nye systemet som departementet foreslår, vil ikke bestemmelsen ha noen betydning. Kommunen vil ikke ha grunnlag for å kreve at nye konsesjonspliktige vindkraftanlegg skal ha områderegulering, og dermed heller ikke et grunnlag for å fastsette forskrift om gebyr. Departementet foreslår derfor at § 33-1 første ledd bokstav d oppheves. Departementet foreslår imidlertid en overgangsbestemmelse for bruk av forskriftshjemmelen, se nedenfor.

3.2.8 Overgangsbestemmelser

Departementet foreslår en overgangsregel for vindkraftprosjekter som allerede har startet planlegging etter dagens system. Dersom forslaget til områderegulering for vindkraftanlegg har blitt lagt ut til offentlig ettersyn før 1. juli 2027, kan områdereguleringsplanen ferdigbehandles etter någjeldende system, også etter at de nye reglene trer i kraft. Dette sikrer at man holder fremgang i prosjekter som allerede er i planleggingsfasen, og der både NVE, kommunen og tiltakshaver har brukt ressurser og innrettet seg etter nåværende system. Kommunen har da adgang til å vedta planen eller la være med å vedta planforslaget. Lar kommunen være med å vedta planforslaget, vil det være en prosessuell beslutning som ikke kan påklages.

Departementet foreslår videre at det i overgangsbestemmelsen presiseres at en vedtatt områderegulering for vindkraftanlegg skal anses for å oppfylle kravet til kommunal tilslutning etter forslaget til ny § 3-1 c i energiloven. Dersom kommunen ikke vedtar områderegulering for vindkraft, er det ikke anledning for NVE til å gi konsesjon til tiltaket på grunn av manglende tilslutning.

Departementet foreslår også at det fastsettes en egen overgangsbestemmelse om at bestemmelsen i § 12-18 gjelder for områdereguleringer som er vedtatt før endringene trer i kraft. Det samme gjelder for områdereguleringer som ferdigbehandles etter reglene som gjaldt før endringene trer i kraft dersom forslaget til områderegulering er lagt ut til offentlig ettersyn innen endringene trer i kraft. Denne overgangsbestemmelsen vil trolig bare være aktuell for et begrenset antall saker. Dette har blant annet sammenheng med at disse aktuelle vindkraftprosjektene må realiseres innenfor en viss byggefrist. Etter en viss tid etter lovens ikrafttredelse vil det være klarhet i om vindkraftanlegget har blitt bygd eller ikke. Overgangsregelen er imidlertid viktig for partenes forutsigbarhet for de prosjektene det gjelder.

Både kommunen og tiltakshaver med aktuelle prosjekter må vurdere om de ønsker å fullføre behandlingen av vindkraftprosjektet under reglene for områderegulering, eller om de ønsker at det behandles etter de nye reglene om kommunal tilslutning. Kommunen har adgang til å forkaste et områdereguleringsforslag og heller be om at prosjektet fremmes under de nye reglene. Tilsvarende kan tiltakshaveren trekke forslaget om områderegulering og heller fremme en konsesjonssøknad etter de nye reglene.

Rettslig sett er det ingenting i veien for at en tiltakshaver som har fått forkastet et forslag om vindkraftanlegg av en kommune, enten det har skjedd i planinitiativfasen eller forslagsfasen, på nytt kan sende et forslag for behandling etter de nye reglene. Departementet antar imidlertid at tiltakshaverne vil være mindre tilbøyelige til å gjøre dette. En kommune som nylig har forkastet et forslag om områderegulering for etablering av vindkraft, vil etter departementets syn trolig ha det samme synet i et eventuelt tilslutningsmøte. Det må imidlertid være opp til den enkelte tiltakshaver å vurdere om det skal brukes ressurser på slike prosjekter.

Som nevnt over er det behov for at det fastsettes en overgangsbestemmelse om kommunale forskrifter om gebyr for behandling av områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg. Hjemmelen til å fastsette forskrift kan ha betydning for allerede vedtatte forskrifter eller for de vindkraftanleggene som skal ferdigbehandles etter reglene som gjaldt før endringene trer i kraft. Disse kommunene vil fortsatt kunne ha behov for gebyr for behandling av områderegulering. Departementet foreslår derfor en overgangsbestemmelse som presiserer at forskrifter vedtatt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 33-1 første ledd bokstav d før endringene trer i kraft, fortsatt skal gjelde. Videre kan kommunene fastsette forskrift med hjemmel i § 33-1 første ledd bokstav d dersom kommunen, innen endringene trer i kraft, har lagt ut forslag til områderegulering til offentlig ettersyn. Tilsvarende som for overgangsbestemmelsen om § 12-18, vil dette trolig bare være aktuelt for et begrenset antall saker.

4 Innsigelser og klager i energi- og vassdragssaker

4.1 Gjeldende rett

Ved konsesjonsbehandling av energi- og vassdragssaker sikres involvering av berørte parter og interessenter i flere omganger gjennom prosessen. Overordnet er formålet å sikre at saken blir belyst så godt som mulig, at viktige interesser blir hensyntatt og at parter og andre interessenter gis anledning til medvirkning. Reglene om innsigelsesadgang og klagerett skal, sammen med andre lovregulerte prosesser, bidra til dette.

Reglene om innsigelse ved behandling av energi- og vassdragssaker er regulert i hhv. vannressursloven § 24, vassdragsreguleringsloven § 12 og energiloven § 2-2. Innsigelsesretten ble introdusert i sektorlovgivning samtidig med ny plan- og bygningslov av 27. juni 2008 nr. 71. Det var samtidig et behov for å effektivisere plan- og konsesjonsprosessene knyttet til energianlegg, og særlig oppnå bedre samordning mellom lovene som hadde vist seg vanskelig i praksis. Det ble derfor foreslått og vedtatt flere endringer som begrenset helt eller delvis plan- og bygningslovens anvendelse på en rekke ulike typer energitiltak. Det ble blant annet lagt vekt på at for store energitiltak ville «kravene til offentlighet, medvirkning og dokumentasjon av virkninger alltid innebære mer omfattende prosesser enn det en ordinær reguleringssak etter plan- og bygningsloven krever. Det foreslås også justeringer som vil ivareta den kommunale innflytelsen i prosessene, samtidig som berørte statlige myndigheters interesser ivaretas gjennom å innføre en innsigelsesordning i konsesjonsbehandlingen.», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 40.

Bestemmelsene om innsigelsesrett i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven har lik oppbygning ved at de henviser til at reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 gjelder så langt de passer for den bestemte loven.

Plan- og bygningsloven § 5-4 regulerer hvem som har myndighet til å fremme innsigelse, § 5-5 regulerer begrensning i adgangen til å fremme innsigelse og § 5-6 regulerer prosessen med mekling og avgjørelse av berørt departement.

Ifølge § 5-4 første til tredje ledd har berørt statlig og regionalt organ, kommuner der et tiltak er av vesentlig betydning etter avgrensete vilkår og Sametinget, innsigelsesrett. Bestemmelsens fjerde ledd angir også hva som kan danne grunnlag for en innsigelse, mens femte ledd regulerer prosesskrav.

Hovedrollen til en innsigelsesmyndighet er, jf. rundskriv H-2/14 om Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven pkt. 2.1.3, å:

> «formidle nasjonale og regionale mål og retningslinjer gjennom faglige råd og merknader, eventuelt med innsigelse dersom det er nødvendig. […] I og med at innsigelse er fylkeskommunenes og statlige organers virkemiddel for å sikre oppfølging av nasjonal og regional politikk, bør det så langt som mulig bare være viktige konfliktsaker som kommer til avgjørelse sentralt. Innsigelse skal ikke benyttes som et virkemiddel bare for å komme i dialog med kommunen, men kun dersom det er et klart og reelt grunnlag for innsigelse.»

Rundskrivet refererer her til organers innvirkning på kommunen, men for energi- og vassdragssaker gjelder dette tilsvarende for forholdet mellom aktuelle organer og NVE som konsesjonsmyndighet.

Om hvilke statlige og regionale organer som skal ha innsigelsesmyndighet, står det i rundskriv H-2/14 punkt 2.2.1:

> «Det er vedkommende fagdepartement som avgjør hvilket organ som skal være innsigelsesmyndighet. Det vil som hovedregel være et fagorgan på fylkesnivå eller regionalt nivå som har innsigelsesmyndighet på hvert fagområde. […] Innenfor et fagområde er det normalt bare ett fagorgan som kan fremme innsigelse på sektorens fagområde. Dette er viktig for at systemet skal virke på en entydig og ryddig måte. Der det er overlappende kompetanse til å fremme innsigelse, bør det tas kontakt mellom fagorganene for å sikre best mulig samordning»

Vedlegg til rundskrivet lister opp hvem som har innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven per januar 2021. Dette inkluderer kommuner (i saker med vesentlig betydning for kommunen), fylkesmennene (nå statsforvalterne), fylkeskommunene, Avinor AS, biskopene, Direktoratet for mineralforvaltning, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (sivilforsvarsdistriktene), Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA), Fiskeridirektoratet, Forsvarsbygg, Jernbaneverket (nå Bane NOR SF), Kystverket, Luftfartstilsynet, Mattilsynet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Oljedirektoratet (nå Sokkeldirektoratet), politidistriktene, Riksantikvaren, Sametinget, Statens vegvesen og

Statsbygg. Per 2026 har enkelte organer fått navneendring, og biskopene har ikke lenger innsigelsesrett.

For saker etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven skal innsigelsesmyndigheten altså bidra til å sikre kommunal, regional og statlig medvirkning i behandlingen av energi- og vassdragstiltak. Dersom det fremmes en innsigelse, og denne ikke imøtekommes, blir konsesjonsvedtaket ikke endelig. Saken oversendes til Energidepartementet for endelig avgjørelse.

Det følger av vannressursloven § 24 tredje ledd annet punktum, vassdragsreguleringsloven § 12 annet ledd annet punktum og energiloven § 2-2 sjette ledd annet punktum at organer som har innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven, også har klagerett på konsesjonsvedtak etter forvaltningsloven kapittel VI. Det innebærer at organene som kan fremme innsigelse i en sak, også gis klagerett. Dette skiller seg fra ordningen etter plan- og bygningsloven der organer ikke har klagerett i saker der de kan fremme innsigelse.

Hovedformålet med klageretten er å gi den som berøres av et enkeltvedtak, en reell mulighet til å få saken prøvd på nytt av et overordnet organ. Klagebehandlingen gir både klager og myndighetene en anledning til å sikre at feil i faktum, juridiske forhold eller forvaltningsskjønn kan rettes opp.

De særlige reglene om klagerett etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven kommer i tillegg til forvaltningslovens alminnelige regler om klage. Det følger av forvaltningsloven § 28 at både parter og andre med rettslig klageinteresse har klageadgang. Utgangspunktet etter forvaltningsloven er at klageren har rettslig klageinteresse dersom klager har en viss aktuell tilknytning til saken og saksutfallet. Klagerens interesse i saken må ha en slik art og styrke at det er rimelig å gi klagerett.

Dette vil vanligvis ikke være tilfellet for offentlige organer, slik at de kun har klagerett på vedtak fattet av statlige organ dersom de har samme interesser eller stilling i en sak som en privat part kan ha. Klageadgang til offentlige organer utover dette forutsetter en særskilt klagerett for offentlige organer, slik det ble gjort i sektorlovgivningen til energi- og vassdragssaker med lovendringene i 2009.

Ny forvaltningslov er vedtatt, men ikke satt i kraft. I ny lov er klageretten regulert i § 61, som har en annen ordlyd enn dagens bestemmelse, men for offentlige organers klagerett er dagens rettstilstand videreført.

Etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven følger klageretten altså av innsigelsesretten uavhengig av om disse myndighetene ville hatt klagerett etter de alminnelige bestemmelsene om klage i forvaltningsloven. De samme organene som har innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven til konsesjonssøknader, har også klagerett på konsesjonsvedtaket.

For parter og organer med en aktuell tilknytning til den konkrete saken innebærer vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven ingen utvidelse eller innskrenking i klageretten da denne følger av forvaltningsloven. For offentlige organer

kan klageretten etter forvaltningsloven som nevnt stille seg annerledes enn etter gjeldende sektorregelverk.

4.2 Departementets forslag

4.2.1 Generelt om forslaget til lovendringer

Departementet foreslår å endre reglene om innsigelse- og klagerett i energi- og vassdragslovgivningen for å effektivisere konsesjonsbehandlingen og få raskere utbygging av kraft og nett. Det foreslås at statlige og regionale organer, samt kommuner, ikke lenger skal ha innsigelsesmyndighet i konsesjonssaker etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven eller energiloven. Endringene foreslås å gjelde uavhengig av teknologi, og vil omfatte konsesjonsbehandling av blant annet vannkraft, vindkraft, solkraft og nett med tilhørende infrastruktur.

Videre vil ikke kommunale, regionale eller statlige organer ha klagerett etter de særegne bestemmelsene om klage i energi- og vassdragslovgivningen. Organene kan imidlertid ha klagerett etter de alminnelige bestemmelsene om klage i forvaltningsloven § 28, jf. også ny forvaltningslov § 61.

Såfremt et organ som tidligere hadde klagerett etter sektorlovgivningen, har rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven, noe som for eksempel må antas å gjelde for berørte kommuner i konsesjonssaker etter energi- og vassdragslovgivningen, medfører endringsforslaget ingen materiell endring. Som nevnt ovenfor, vil offentlige organer likevel som regel ikke ha en slik adgang etter forvaltningsloven § 28. Departementet viser til at det også etter ny forvaltningslov er slik at offentlige organer i utgangspunktet kun vil ha rett til å klage når organet har samme interesse eller stilling i en sak som en privat part kan ha, jf. Prop. 79 L (2024–2025) pkt. 20.5.4.3.

Endringene vil heller ikke ha innvirkning på organenes adgang til å fremme sitt syn gjennom høringsuttalelser under konsesjonsbehandlingen, herunder høringsuttalelser til KU-program, konsesjonssøknaden, utredninger og detaljplaner.

Sametingets innsigelsesadgang omtales nærmere under punkt 4.2.4. Endringsforslagene som omtales under punkt 4.2.2 og 4.2.3 retter seg hovedsakelig mot kommunale, regionale og statlige organer.

Som redegjort for under punkt 4.1 har innsigelse- og klageadgang til formål å sikre blant annet et godt kunnskapsgrunnlag, ivaretakelse av viktige interesser og kontradiksjon. Dette er sentrale hensyn i konsesjonsbehandling av energi- og vassdragssaker. Konsesjonsbehandling etter energi- og vassdragslovgivningen er en helhetlig samfunnsøkonomisk avveining der staten, ved NVE, vurderer alle fordeler og ulemper ved prosjektene. Ved konsesjonsbehandlingen skal det tas hensyn til allmenne og private interesser, både lokale, regionale og nasjonale.

Som nevnt over, har etterspørselen etter kraft og strømnett økt kraftig de siste årene, mens utbyggingstempoet ikke har holdt tritt. Fra regjeringens side er det et viktig hensyn å redusere tiden det tar å behandle saker om ny kraft og nytt nett. Endringer i

innsigelsesordningen er ett av disse tiltakene. Departementet ønsker å forenkle prosessene for kraft og nett, samtidig som at viktige hensyn fortsatt ivaretas gjennom gode, raske og forsvarlige prosesser. Departementet foreslår derfor å fjerne unødvendige prosesser som forsinker etablering av energi- og vassdragstiltak som samfunnskritiske goder. Dette vil også være tids- og ressursbesparende for saker som gjelder kraft og nett.

Etter departementets syn kan det gjøres endringer i innsigelsesordningen for energi- og vassdragstiltak uten at det behøver å gå på bekostning av viktige samfunnsmessige hensyn eller hensynet til en forsvarlig behandling. Dagens ordning, der kommunale, regionale og statlige aktører kan foreta delvis overlappende vurderinger av de samme temaene, er ressurskrevende og bør effektiviseres. Departementet vurderer at høringsinnspill fra ulike offentlige aktører vil kunne gi et dekkende beslutningsgrunnlag inn mot konsesjonsprosessen. Dette støtter også opp om prinsippet om prioriterte utbyggingsformål, ved at kommunale, regionale og statlige myndigheter må samarbeide for å legge til rette for tilstrekkelige arealer til blant annet fornybar kraftproduksjon og kraftledninger, jf. Meld. St. 35 (2023–2024). Det offentlige vil også kunne fremstå mer samordnet overfor omverdenen.

Departementet understreker at endringsforslagene ikke endrer kommunale, regionale eller statlige aktørers rolle og ansvar for å fremme sine interesser gjennom høringsuttalelser for å belyse en konsesjonssak. Disse organene kan ofte besitte kunnskap om hvordan et tiltak berører lokale og regionale eller allmenne interesser konkret. Endringsforslagene innebærer at organenes kompetanse blir kanalisert til høringsprosessene under en konsesjonsbehandling. Ved at høringsinnspillene inngis samtidig, får energimyndighetene også anledning til å vurdere hensynene i sammenheng og opp mot hverandre.

Departementet har også lagt vekt på at NVE har omfattende kunnskap om virkninger fra energi- og vassdragsanlegg, og har særlig kompetanse til å vurdere konsesjonsvilkår som ivaretar berørte interesser.

En god konsesjonsbehandling forutsetter et godt kunnskapsgrunnlag som er avhengig av gode søknader fra utbygger og aktiv oppfølging fra energimyndighetene. Departementet erfarer at en del innsigelser fremmes på bakgrunn av manglende eller mangelfulle utredninger. Dette kan blant annet avbøtes ved tydeligere krav til innhold og metodikk for utredninger og at myndighetene har større oppmerksomhet på om utredningskravene er oppfylt ved mottak av konsesjonssøknad.

Departementet foreslår videre å endre bestemmelsene om klagerett i vannressursloven § 24 tredje ledd annet punktum, vassdragsreguleringsloven § 12 annet ledd annet punktum og energiloven § 2-2 sjette ledd annet punktum. I alle bestemmelsene gis organer med innsigelsesmyndighet også klagerett. Når innsigelsesmyndigheten fjernes, foreslår departementet at klageretten også fjernes tilsvarende i de respektive lovene. Departementet kan ikke se at kommunale, regionale eller statlige aktører uten videre bør ha klagerett med mindre dette følger av de alminnelige bestemmelsene om klage i forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 28 og ny forvaltningslov § 61. Departementet foreslår å gå tilbake til rettstilstanden fra før 2009. Vertskommuner, andre berørte kommuner, fylkeskommuner og Sametinget har etter langvarig praksis i energi- og

vassdragssaker blitt ansett for å ha rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven i saker som berører deres interesser.

4.2.2 Statlige og regionale organers innsigelses- og klagerett

Departementet foreslår å endre reglene om statlige, lokale og regionale organers innsigelses- og klagerett i hhv. vannressursloven § 24 tredje ledd første og annet punktum, vassdragsreguleringsloven § 12 annet ledd første og annet punktum, og energiloven § 2-2 sjette ledd første og annet punktum.

Bestemmelsene har lik oppbygning ved at de henviser til at reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 gjelder så langt de passer for den bestemte loven, og at klagerett gis automatisk til de med innsigelsesadgang.

Departementet foreslår å endre henvisningen til plan- og bygningsloven § 5-4, slik at det kun henvises til § 5-4 tredje til femte ledd, mens henvisningene til første og annet ledd fjernes. Første ledd gir regionale og statlige organer innsigelsesmyndighet, mens annet ledd regulerer kommunal innsigelsesmyndighet. Med denne endringen blir det kun Sametinget som vil ha innsigelsesmyndighet.

Synspunkt og innvendinger fra kommuner, fylkeskommuner og statlige organer skal høres gjennom konsesjonsprosessen. Dette innebærer at kommuner, fylkeskommuner og statlige organer listet under punkt 3.4 ikke lenger vil kunne fremme innsigelser til konsesjonssaker etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Dette vil gjelde vannkraft-, solkraft-, vindkraft- og nettsaker.

Departementet foreslår videre å fjerne regionale og statlige organers særlige klagerett etter vannressursloven § 24 tredje ledd annet punktum, vassdragsreguleringsloven § 12 annet ledd annet punktum og energiloven § 2-2 sjette ledd annet punktum. De statlige og regionale organene vil fortsatt kunne fremme og ivareta sine interesser gjennom høringsuttalelser og kunne fremsette klage så langt de er part eller har rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28. Hvilket offentlig organ som vil ha klageadgang etter forvaltningsloven, vil likevel ikke alltid være sammenfallende som etter sektorlovgivningen. Det vil kun være statlige og regionale organer som blir berørt av et energi- og vassdragstiltak på en slik måte at det kan likestilles med en privat part, som vil ha klagerett. Dette vil måtte vurderes konkret fra sak til sak, men departementet legger til grunn at flere statlige og regionale organer vil miste sin klagerett i saker sammenlignet med dagens regelverk. Departementet viser til redegjørelsen for endringen av innsigelsesretten om behov og mål om å effektivisere saksbehandling og samordne statlige aktører i energi- og vassdragssaker.

Som en følge av endringer i energiloven § 2-2 sjette ledd må henvisningen til bestemmelsen i energiloven § 3-1 a tredje ledd endres, slik at det kun henvises til § 2-2 femte ledd. Endringen i § 2-2 sjette ledd medfører at statlige og regionale organer ikke lenger vil ha klageadgang på vedtak om godkjenning av detaljplan for bygging og drift med hjemmel i energiloven. I likhet med adgangen til å klage på selve konsesjonsvedtaket, vil disse organene kunne påklage detaljplanvedtaket forutsatt at de

oppfyller kravene til klagerett etter forvaltningsloven § 28, jf. også ny forvaltningslov § 61.

4.2.3 Kommuners innsigelses- og klagerett

Departementet foreslår å endre bestemmelsene om innsigelses- og klagerett regulert i hhv. vannressursloven § 24 tredje ledd første og andre punktum, vassdragsreguleringsloven § 12 annet ledd første og andre punktum, og energiloven § 2-2 sjette ledd første og andre punktum.

Departementet viser hovedsakelig til sin redegjørelse under punkt 4.2.2 om lovendringer med virkning for statlige og regionale organer. Departementet mener de samme hensynene som taler for endringer i innsigelsesadgangen, gjør seg gjeldende for kommunenes innsigelsesadgang, og foreslår at innsigelsesadgangen fjernes også for disse. Departementet finner ikke grunner til å sette kommunene i en særstilling sammenlignet med statlige og regionale organer som i dag har innsigelsesadgang. Kommunenes interesser er tilstrekkelig ivaretatt gjennom adgangen til å inngi høringsuttalelser, fremme klager etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven og kommunens tilslutning til vindkraft slik det foreslås i dette høringsnotatet. Det er viktig at kommunene også blir bedre samordnet med øvrige statlige organer.

Departementet legger til grunn at en vertskommune for et energi- eller vassdragstiltak uansett vil kunne ha rettslig klageinteresse i en konsesjonssak. Tilsvarende klageadgang vil gjelde for nabokommuner såfremt de har tilstrekkelig tilknytning til konsesjonssaken. Departementet kan likevel ikke se behov for å beholde særreglene om klage, da hovedregelen i forvaltningsloven § 28 vil gi berørte kommuner tilsvarende rettigheter så langt de er part eller har rettslig klageinteresse.

Selv om de foreslåtte endringene isolert sett vil føre til at kommunene mister enkelte virkemidler inn i behandlingsprosessen, vurderer departementet at endringsforslagene ikke går lenger enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Departementet viser til behovet for en sterk styring innenfor energisektoren, og ønsket om og behovet for økt utbygging av kraft og nett i Norge. Departementet mener det fortsatt vil være viktig med lokal forankring av konkrete prosjekter, og at man gjennom konsesjonsbehandlingen muliggjør påvirkning fra kommuner og andre lokale interesser. Videre vil departementets foreslåtte endringer i behandlingen av vindkraft på land være en viktig mekanisme for å sikre lokalt selvstyre i vindkraftsaker.

Som redegjort for over, må henvisningen i energiloven § 3-1 a tredje ledd oppdateres som følge av endringer i § 2-2 sjette ledd. Endringen medfører at også kommuner som tidligere har hatt innsigelsesadgang, ikke lenger vil ha direkte klageadgang på vedtak om godkjenning av detaljplan for bygging og drift av anlegget med hjemmel i energiloven. Departementet presiserer imidlertid at kommuner fortsatt vil kunne ha klageadgang dersom de må regnes som part eller har rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28.

4.2.4 Sametinget

Departementet foreslår ingen endringer i Sametingets innsigelsesadgang i energi- og vassdragssaker. Departementet viser til at innsigelsesadgangen for Sametinget blant annet er ment å ivareta konsultasjonsplikten etter folkeretten, og finner at det er hensiktsmessig at den videreføres. Dersom Sametinget ikke kunne fremme innsigelse til konsesjonssøknader, ville konsultasjonsplikten måtte gjennomføres etter de alminnelige bestemmelsene i sameloven kapittel 4. Det er etter departementets vurdering ingen effektiviseringsgevinster i å oppheve Sametingets innsigelsesmyndighet.

For Sametingets vedkommende vil disse sakene behandles som i dag, med samme adgang til å reise innsigelser mot konsesjonssøknader etter energiloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven.

Departementet foreslår å endre reglene i energiloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven om direkte klagerett til Sametinget, i likhet med den direkte klageretten til kommunale, regionale og statlige organer. Som nevnt for de øvrige organene vil dette i praksis ha liten eller ingen innvirkning på organenes klagerett forutsatt at de har rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28.

Departementet legger til grunn at Sametinget vil kunne ha rettslig klageinteresse i energi- og vassdragssaker som berører samiske interesser og antar at dette vil være tilfellet i mange saker. Det vises eksempelvis til at Sametinget er et offentlig organ med oppgave å fremme særskilte interesser, og dermed kan ha søksmålsinteresse etter tvisteloven § 1-4 annet ledd. Kretsen av dem som har rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28 er ikke ment å være snevrere enn kretsen av dem som har søksmålsinteresse etter tvisteloven, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964–65) side 98–99 og Prop. 79 L (2024–2025) side 457.Departementet kan ikke se behov for å beholde særbestemmelsene om klage, da hovedregelen i forvaltningsloven § 28, jf. også ny forvaltningslov § 61, gir tilsvarende rettigheter så langt Sametinget har rettslig klageinteresse.

Departementet minner om at Sametingets innsigelsesadgang uansett består, og er et sterkere prosessuelt virkemiddel.

5 Batterier

5.1 Gjeldende rett

5.1.1 Energiloven

Et batteri er en enhet som lagrer energi i kjemisk form og gjør den om til elektrisk energi. Et batterianlegg er en installasjon med nødvendige komponenter for å drive anlegget, slik som batteripakke, omformer og eventuelt transformator. Nettanlegg som knytter batterianlegget til kraftnettet, en forbruker eller et kraftverk/produksjonsanlegg, regnes ikke som en del av batterianlegget.

Etter energilovforskriften § 3-1 første ledd er elektriske anlegg konsesjonspliktige dersom anleggene har spenning over 1000 volt vekselstrøm eller 1500 volt likestrøm. Hovedregelen er altså at høyspente elektriske anlegg er konsesjonspliktige.

Et batterianlegg kan inneholde en eller flere høyspente komponenter. Normalt vil det være transformatoren som er høyspent. Departementet er ikke kjent med eksempler fra Norge på at selve batteriet er høyspent. For store anlegg kan det være mulig med en høyspent inverter.

Konsesjonsplikten gjelder uavhengig av hvor batterianlegget er planlagt tilknyttet. Dette omfatter batterianlegg tilknyttet eksisterende produksjonsanlegg, planlagte produksjonsanlegg og frittstående batterianlegg. Dagens praksis er at det gis anleggskonsesjon til et konkret batterianlegg på et bestemt geografisk område.

Kravene til NVEs behandling av batterianlegg varierer i dag ut fra om batterianlegget inneholder høyspente komponenter eller ikke, og om batterianlegget er tilknyttet et kraftverk, kraftnettet eller en uttakskunde.

Dersom batterianlegget skal tilknyttes et eksisterende eller nytt *kraftverk* som er konsesjonspliktig etter energiloven, krever NVE i dag behandling av batterianlegget. NVE publiserte i mars 2026 en søknadsveileder for batterianlegg. Departementet viser til følgende redegjørelse fra NVE om konsesjonsbehandling etter energiloven for denne typen batterianlegg i oppdragssvar 2. oktober 2026:

> «For å bygge, eie og drive batterianlegg som inneholder høyspente komponenter, kreves det konsesjon etter energiloven.
>
> Batterianlegg uten høyspente komponenter er ikke konsesjonspliktige. Når slike batterianlegg bygges i et kraftverk som i seg selv er konsesjonspliktig, har NVE allerede tatt stilling til miljøvirkningene av dette kraftverket gjennom konsesjonsbehandling. Batterianlegget kan endre disse virkningene. Aktøren trenger samtidig tillatelse til å oppføre eventuelle nye bygninger/konstruksjoner og til å gjøre arealinngrep i tilknytning til kraftverket. NVE praktiserer derfor at vi behandler ikke-konsesjonspliktige batterianlegg gjennom en detaljplan. Dette innebærer ingen vurdering av om batterianlegget bør bygges, men en vurdering av hvordan det bygges.»

5.1.2 Plan- og bygningsloven

For å kunne etablere batterianlegg tilknyttet *kraftverk* kan det i tillegg være behov for avklaring etter plan- og bygningsloven. Kommunen må konkret vurdere behovet for avklaring etter plan- og bygningsloven.

Dersom batterianlegget skal tilknyttes *kraftnettet* eller bak tilknytningspunktet hos en *uttakskunde*, krever NVE konsesjon etter energiloven for å bygge, eie og drive de elektriske anleggene dersom batterianlegget inneholder høyspente komponenter. Dagens konsesjonsbehandling omfatter for denne typen anlegg de elektriske anleggene, men ikke konteinere/bygninger og terrenginngrep som følge av disse. Dette gjelder uavhengig av om batterianlegget er konsesjonspliktig. Det kan dermed være behov for tillatelse fra kommunen etter plan- og bygningsloven for konteinere eller bygninger som batterianlegget er plassert i. Kommunen kan kreve planendring eller gi dispensasjon. Det

er opp til den enkelte kommune å vurdere og gi nærmere veiledning om hva som krever tillatelse, og i så fall hvilken type tillatelse.

Hvis batterianlegget derimot bygges som et nødvendig anlegg eller hjelpeanlegg for et konsesjonspliktig anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi, legger departementet til grunn at det ikke kreves avklaring etter plan- og bygningsloven. Dette følger av energiloven § 3-1 tredje ledd, jf. plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd, se også Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 173.

5.2 Departementets forslag

5.2.1 Energiloven

Departementet viser til beskrivelsen over om hvordan batterianlegg behandles etter energiloven i dag. Samtidig vurderer departementet at det er sannsynlig at det over tid vil komme et økt innslag av batterier i det norske kraftsystemet. Det er grunn til å tro at batterier fremover vil spille en større rolle i kraftsystemet, enten de er tilknyttet kraftverk, forbrukere eller i nettet. Dette medfører et økt behov for oversikt og kontroll over hvor batterianleggene plasseres, og hvilken funksjon de skal ha i kraftsystemet.

Departementet foreslår derfor i det følgende enkelte lovendringer. Departementet presiserer at det også vil være aktuelt å foreslå endringer i forskrifter som også har til hensikt å regulere det økte innslaget av batterier og batterianlegg i kraftsystemet. Dette vil i så tilfelle bli fulgt opp i et eget høringsnotat om forskriftsendringer.

Departementet foreslår at lagring av elektrisk energi og behandlingen av batterianlegg får en klarere og tydeligere plassering i energiloven. Departementet foreslår at lagring av elektrisk energi fremkommer uttrykkelig av energiloven § 1-1 og § 1-2. Dette vil blant annet gi et klarere hjemmelsgrunnlag for eventuelle forskriftsfestede krav til batterianlegg, herunder om måling.

Batterier er modulære, og det er teknisk mulig å bygge flere batterimoduler i parallell. Et modulært batterianlegg kan samlet ha vesentlig effekt og betydning for kraftsystemet, uten at det nødvendigvis er konsesjonspliktig. Dagens regelverk medfører at NVE kan få batterianlegg til behandling som ikke har vesentlige virkninger for kraftsystemet, men som vil oppta saksbehandlingskapasitet i forbindelse med behandling etter energiloven. Samtidig muliggjør dagens regelverk og batteriteknologi at kommunene kan få batterianlegg med vesentlige virkninger for kraftsystemet til behandling etter plan- og bygningsloven, som ikke krever behandling etter energiloven. Det er også mulig at enkelte typer batterianlegg verken krever behandling etter energiloven eller plan- og bygningsloven, til tross for at batterianlegget kan ha vesentlige virkninger for kraftsystemet. Dette er en svakhet ved dagens regulering, som departementet ser behov for å endre.

Departementet foreslår at konsesjonsplikten for batterianlegg fremkommer klarere av energiloven § 3-1 om konsesjon på elektriske anlegg. Departementet foreslår derfor at det fremkommer uttrykkelig av energiloven § 3-1 at anlegg for lagring av elektrisk energi ikke kan bygges, eies eller drives uten konsesjon. Dersom det er hensiktsmessig, kan det

fastsettes en særskilt konsesjonspliktgrense for batterianlegg ved forskrift, jf. energiloven § 3-1 annet ledd.

5.2.2 Plan- og bygningsloven

Batterianlegg, avhengig av hvor anlegget er plassert og hvilket spenningsnivå anlegget har, kan trenge avklaring etter flere regelverk. Videre kan ulike deler av samme batterianlegg kreve behandling etter energiloven og plan- og bygningsloven. Dette gir en mer sammensatt og mindre effektiv prosess enn nødvendig, både for tiltakshavere og for myndighetene som skal behandle sakene.

Basert på det som er nevnt over, ønsker departementet å klargjøre grensene for hvilke batterianlegg som krever behandling etter energiloven, og hvilke anlegg som krever behandling av kommunene etter plan- og bygningsloven.

Etter dagens virkeområdebestemmelse i plan- og bygningsloven er anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd unntatt flesteparten av lovens bestemmelser, jf. plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd.

Departementet vurderer at de samme hensynene som taler for at anleggskonsesjonspliktige nettanlegg bør unntas plan- og bygningslovens bestemmelser, også gjør seg gjeldende for behandlingen av batterianlegg. Bygging og drift av batterianlegg kan ha en vesentlig innvirkning på kraftsystemet, men gjerne begrensede virkninger for øvrige allmenne eller private interesser. Ved et økt innslag av batterier i det norske kraftsystemet er det etter departementets vurdering viktig at det gjøres regionale og nasjonale vurderinger og prioriteringer for å sørge for at batterianlegg lokaliseres på godt egnede punkter i nettet. På grunn av batterianleggenes funksjon, er det også viktig å unngå at batterianlegg lokaliseres på dårlig egnede punkter i nettet. Dette er en vurdering som NVE står nærmest til å gjøre gjennom konsesjonsbehandlingen. Vurderinger rundt hva som er godt eller dårlig egnede punkter i nettet, kan også være vanskelige for andre å gjøre på grunn av reglene om taushetsplikt for kraftsensitiv informasjon. Departementets forslag er også i tråd med det politiske ønsket om å redusere unødvendig dobbeltbehandling.

Departementet foreslår derfor at plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd spesifiserer at også anlegg for lagring av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd skal være unntatt plan- og bygningsloven i sin helhet, med unntak av plan- og bygningsloven kapittel 2 om kartgrunnlag for stedfestet informasjon mv., kapittel 14 om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk og § 12 A-13 om hensynssoner for flytting av infrastruktur, finansiering av flytting mv.. Dette er det samme unntaket som i dag gjelder for konsesjonspliktige anlegg for overføring og omforming av elektrisk energi.

Dersom batterianlegget ikke er konsesjonspliktig etter energiloven, vurderer departementet at batterianlegget i sin helhet kan behandles av kommunen. Batterianleggets virkninger er da i det aller vesentlige av arealmessig betydning e.l., og vil få en tilfredsstillende behandling av kommunen etter plan- og bygningsloven.

Departementet gjør imidlertid oppmerksom på at for batterianlegg som tilknyttes eksisterende produksjonsanlegg, må behovet for planavklaring etter plan- og bygningsloven vurderes konkret, med utgangspunkt i det kravet som gjelder for utarbeiding av plan, endring av plan eller dispensasjon for det konkrete produksjonsanlegget.

5.2.3 Øvrig

Markaloven fastsetter at loven ikke omfatter tiltak som er nevnt i plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd, jf. markaloven § 2 sjette ledd bokstav b. Departementet viser til omtalen av dagens unntaksregel for visse konsesjonspliktige energitiltak i Prop. 70 L (2024–2025) pkt. 3.4 og side 85. Her fremgår det at markaloven § 2 sjette ledd anses som en klargjøring av gjeldende rett. Departementet viser videre til høringsnotatet pkt. 3.2.5. Endringene innebærer at konsesjonspliktige batterianlegg i sin helhet vil bli unntatt fra markalovens saklige virkeområde. Departementet vurderer at de eneste batterianleggene det i praksis vil kunne være aktuelt å gi konsesjon til innenfor markalovens geografiske virkeområde, er de batteriene som har som formål å bidra til driften av nettet. Dette vil kunne være batterianlegg i tilknytning til nettanlegg som allerede i dag er unntatt markalovens saklige virkeområde, jf. plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd. Dersom det skulle bli aktuelt å gi konsesjon til slike batterianlegg etter energiloven, skal konsesjonsmyndigheten etter energiloven § 1-2 sikre at det tas hensyn til allmenne interesser som blir berørt. Departementet legger til grunn at dette også omfatter vektlegging av de allmenne hensyn som fremgår av markalovens formål. Departementet legger til grunn at NVE som konsesjonsmyndighet i slike tilfeller legger til grunn relevante føringer i gjeldende retningslinjer for miljøforvaltningens innsigelsespraksis, jf. T-2/16. Videre legger departementet til grunn at NVE som konsesjonsmyndighet sender Markarådet og statsforvalteren konsesjonssøknader på høring. Dette vil bidra til å opplyse konsesjonsmyndigheten om hvilke allmenne hensyn som gjør seg gjeldende i saken.

6 Frister for søknadsbehandlingen mv.

6.1 Gjeldende rett

Det foreligger ikke særskilte frister for behandlingen av konsesjonssøknader etter energi- og vassdragslovgivningen. Tidsbruk i søknadsbehandlingen reguleres i dag av de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene om saksbehandling. Sentralt står kravet til effektiv og forsvarlig saksbehandling, som innebærer at forvaltningen skal behandle saker uten ugrunnet opphold etter forvaltningsloven § 11 a.

Hensynet til effektiv saksbehandling må balanseres opp mot kravene til opplysning av saken etter forvaltningsloven § 17, naturmangfoldloven § 8 og KU-forskriften. Dette omfatter de sentrale vurderingskriterier som følger av konsesjonsinstituttet, herunder samfunnsmessig rasjonalitet jf. energiloven § 1-2, havenergilova § 1-1 og vannressursloven § 1, samt vassdragsreguleringsloven § 1 a. Konsesjonsmyndigheten har derfor betydelig skjønn ved vurdering av hvor omfattende utredninger som kreves, og tidsbruken er ikke underlagt konkrete frister i energi- og vassdragssaker.

Konsesjon etter energiloven, havenergilova, vassdragsreguleringsloven eller vannressursloven erstatter ikke nødvendige tillatelser fra andre offentlige myndigheter. I vannressursloven § 65 bokstav b åpnes det for å fastsette regler i forskrift om samarbeid mellom myndigheter. Energiloven, havenergilova og vassdragsreguleringsloven har ingen tilsvarende hjemmel.

6.2 Departementets forslag

6.2.1 Frister for myndighetenes behandling

Regjeringen ønsker å gjennomføre tiltak for kortere saksbehandlingstid, mindre byråkrati og raskere gjennomføring. Et tiltak for å oppnå kortere saksbehandlingstid er innføring av en frist på to år for behandlingen av søknader om kraft- og nettanlegg. Fristen skal løpe fra tidspunktet myndighetene har mottatt en komplett søknad. Som beskrevet over inneholder ikke energiloven, havenergilova og vannressursloven hjemmel til å fastsette forskrift om tidsfrister for søknadsbehandlingen som også er bindende for andre myndigheters behandling av nødvendige tillatelser til å bygge og drive kraft- og nettanlegg. Departementet foreslår derfor å utvide forskriftshjemlene i energiloven, havenergilova og vannressursloven for å kunne gjennomføre den nevnte toårsfristen.

Departementet viser også til forslaget om kommunalt tilslutningsmøte i vindkraftsaker, se over. Etter at tilslutningsmøtet er avsluttet, foreslår departementet at kommunen «snarest» skal vedta en uttalelse om sitt syn på tilslutningen. Det kan være aktuelt å fastsette en konkret frist for vedtakelse av uttalelsen i forskrift. Etter departementets syn er det viktig å sørge for at eventuelle frister for kommunens behandling av tilslutningsuttalelser koordineres godt med øvrige saksbehandlingsfrister.

Overholdelse av den nevnte toårsfristen vil kunne kreve samordning mellom konsesjonsmyndighetene og andre offentlige myndigheter. I tillegg til konsesjon må det ofte innhentes særskilte tillatelser etter annet regelverk for å bygge og drive energianlegg, for eksempel etter kulturminneloven, havne- og farvannsloven eller forurensningsloven. Det kan derfor være behov for å fastsette regler som legger til rette for koordinert behandling av slike tillatelser.

Departementet foreslår å endre energiloven § 10-6 første ledd slik at det kan fastsettes nærmere regler om samarbeid mellom konsesjonsmyndigheten og andre offentlige myndigheter, herunder regler om frister for behandling av søknader. Departementet foreslår også tilsvarende endring i havenergilova § 10-13 første ledd. Vannressursloven § 65 bokstav b inneholder allerede en hjemmel for å fastsette regler i forskrift om samarbeid mellom myndigheter. Departementet foreslår derfor kun å tilføye en uttrykkelig hjemmel i denne loven til å fastsette frister i forskrift. Departementet mener det er hensiktsmessig at lovhjemlene i energiloven, havenergilova og vannressursloven er likelydende.

Departementet legger til grunn at endringen også vil få anvendelse for tiltak etter vassdragsreguleringsloven. Det følger av vassdragsreguleringsloven § 1 annet ledd at bestemmelsene i vannressursloven også gjelder for tiltak etter denne loven så lenge ikke annet er bestemt. Vassdragsreguleringsloven inneholder ingen motstridende regler om

frister. Departementet vurderer derfor at det ikke er behov for en egen forskriftshjemmel i vassdragsreguleringsloven for å fastsette frister.

Direktiv (EU) 2018/2001 om å fremme bruk av energi fra fornybare energikilder (fornybardirektivet 2018) artikkel 16 oppstiller også en frist på to år for behandling av søknader om kraftverk og nettanlegg som er nødvendig for å koble kraftverket til nettet. Stortinget vedtok 13. juni 2025 å samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av fornybardirektivet 2018 i EØS-avtalen. De foreslåtte hjemlene i energiloven, havenergilova og vannressursloven vil også legge til rette for å oppfylle direktivets krav. Departementets forslag legger til rette for å fastsette frister for energi- og vassdragssaker generelt, og rekker derfor lenger enn det som følger av fornybardirektivet 2018.

6.2.2 Områder med tilpasset saksgang til havs

Utbygging av fornybar energiproduksjon til havs omfattes av departementets forslag til saksbehandlingsfrister omtalt i punkt 6.2.1 over. Departementet vurderer samtidig at det for enkelte nærmere avgrensede områder til havs kan innføres egne, mer tilpassede saksbehandlingsregler.

Etter havenergilova gjennomføres myndighetsstyrte, strategiske konsekvensutredninger, som skiller regelverket til havs fra konsesjonsprosessen etter energiloven. Før områder åpnes for fornybar energiproduksjon til havs, skal det utarbeides strategiske konsekvensutredninger som skal inkludere de miljømessige og samfunnsmessige konsekvensene av fornybar energiproduksjon i det aktuelle området. Ved åpningen skal det fremgå hvordan konsekvensutredningene og innkomne innspill er vurdert, og deres betydning for vedtaket om å åpne området for fornybar energiproduksjon.

Kravene til saksbehandlingstid og videre prosjektspesifikke konsekvensutredninger i havenergilova bør vurderes i sammenheng med den strategiske konsekvensutredningen som ligger til grunn for åpningsvedtaket. Departementet la også ved vedtakelsen av havenergilova til grunn at kravet til konsekvensutredninger på de ulike stadiene måtte tilpasses over tid, og at omfanget av konsekvensutredninger ved åpning av areal ville ha betydning for hvilke krav som skulle stilles senere i konsesjonsprosessen, jf. Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) pkt. 11.6.3.

Når det nå foreslås tidsfrister for konsesjonsbehandlingen, er departementets vurdering at tidsfristene også bør ta høyde for at det for områdene til havs allerede vil foreligge et betydelig informasjonsgrunnlag ved åpning. Departementet foreslår derfor at det for nærmere fastsatte områder kan fastsettes forenklede krav til prosjektspesifikk konsekvensutredning, og kortere frister for myndighetenes saksbehandling av prosjekter i disse områdene.

Departementet mener at fastsettelse av slike avgrensede områder for tilpasset saksgang bør vurderes konkret i lys av kunnskapsgrunnlaget som foreligger på åpningstidspunktet. Eksempelvis kan betydelige miljøkonsekvenser som er påvist i den strategiske konsekvensutredningen tilsi at området ikke vil være aktuelt for tilpasset saksgang.

Departementet vil i forbindelse med åpningsvedtaket også kunne fastsette vilkår om avbøtende tiltak for å ivareta påviste miljøinteresser.

De nærmere reglene om fastsettelse av slike avgrensede områder for tilpasset saksgang, herunder krav til saksbehandlingstid og konsekvensutredninger, vil fastsettes i forskrift.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Vindkraft på land

Konsesjonsbehandlingen etter energiloven skal bidra til at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter kan realiseres. Hensynet til kraftsystemet, forsyningssikkerhet og andre relevante hensyn skal fortsatt vurderes av konsesjonsmyndighetene.

Departementets forslag om å løfte konsesjonspliktig vindkraft på land ut av plan- og bygningsloven vil isolert sett være positivt av hensyn til økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene. Ved at det ikke kreves utarbeiding av områderegulering eller annen planavklaring etter plan- og bygningsloven, vil forslaget være vesentlig tids- og ressursbesparende for kommunene som planmyndighet. Kommunene vil fortsatt måtte bruke noe tid og ressurser på behandling av vindkraft på land gjennom blant annet oppstartsmøte i meldingsfasen og tilslutningsmøte i søknadsfasen. Disse kostnadene antas imidlertid å være mindre enn etter dagens system. Forslaget legger også opp til at en kommune kan velge å ikke medvirke til prosessen gjennom oppstarts- og tilslutningsmøte.

Å gå fra en tosporet prosess til en ensporet prosess vil i seg selv være mer effektivt, både for myndighetene og tiltakshaver. NVE vil imidlertid trolig behandle flere konsesjonssøknader enn i dag. Dette vil kreve saksbehandlingsressurser fra NVE. I og med at utgangspunktet etter det nye systemet vil være at det ikke kan gis konsesjon til vindkraftprosjekter der kommunen vedtar at den ikke gir tilslutning, er det en fare for at NVE vil bruke saksbehandlingsressurser på prosjekter som ender opp med ikke å få konsesjon, til tross for at de kan være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Departementet minner samtidig om at tiltakshaver ikke har et rettskrav på å få konsesjon, og at NVE uansett vil avslå en konsesjonssøknad dersom prosjektet ikke vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

De vesentligste kostnadene for tiltakshaver i forbindelse med søknadsprosessen antas å være kostnadene som påløper i forbindelse med utarbeiding av konsesjonssøknad med tilhørende konsekvensutredninger. Ved at kommunene med departementets forslag ikke lenger vil kunne stanse prosjekter i meldingsfasen, før det fastsettes program for konsekvensutredninger, vil det være en fare for at det brukes mer ressurser på prosjekter som ikke fører frem. Det er altså en fare for at departementets forslag kan føre til økte økonomiske og administrative kostnader, uten at det nødvendigvis realiseres mer vindkraft. Departementet minner samtidig om at det først og fremst er tiltakshaverens ansvar å vurdere realismen i et prosjekt dersom kommunen er negativ allerede i oppstartsmøtet.

7.2 Innsigelses- og klageadgangen

Endringene i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven innebærer at kun Sametinget vil ha innsigelsesadgang, mens øvrige offentlige organer ikke lenger vil ha det. Departementet forventer at det vil bli fremmet færre innsigelser til konsesjonsbehandlingen av energi- og vassdragssaker. Det innebærer kortere saksbehandlingstid og tilsvarende mindre ressursbruk til håndteringen av innsigelsen hos energimyndighetene. Relevante offentlige organer vil videre kanalisere sin kompetanse inn i konsesjonsbehandlingen gjennom høringsuttalelser, i stedet for innsigelser. Dette vil effektivisere konsesjonsbehandlingen og bidra til en raskere etablering av kraftproduksjon og anlegg for omforming og overføring.

Etter endringene i klageadgangen til kommunale, regionale og statlige organer, samt Sametinget i sektorlovgivningen, vil forvaltningslovens bestemmelse regulere klageretten. Dette innebærer, som det klare utgangspunkt, at bare offentlige organer som har samme interesser eller stilling i en sak som en privat part kan ha, vil ha klagerett. For kommunale organer og Sametinget vil dette ikke eller i liten grad innebære en endring sammenlignet med dagens regelverk og praksis i saker etter energi- og vassdragslovgivningen hvor de nevnte organene i samsvar med langvarig praksis har blitt ansett for å ha rettslig klageinteresse som representanter for de interesser de er satt til å ivareta. Statlige organer vil i stor grad miste sin klagerett, med den følge at deres kompetanse blir kanalisert til høringsuttalelser. Ved at det fremmes færre klager fra statlige organer, vil det bli en raskere saksbehandling og mindre ressurser brukt til inngivelsen og behandlingen av klager. Det er likevel mulig at det blir fremmet flere klager av organer som tidligere hadde innsigelsesmyndighet, men nå kun blir en høringspart med klagerett. I likhet med endringen i innsigelsesretten mener departementet at dette samlet sett vil bidra til raskere etablering av kraftproduksjon og overføring.

7.3 Batterianlegg

Hensikten med endringene i energiloven og plan- og bygningsloven av hensyn til batterianlegg er blant annet å legge opp til klarere regler rundt hvilket lovverk batterianlegg krever avklaring etter. Forslaget legger opp til at batterianlegg i utgangspunktet enten vil kreve avklaring fra NVE etter energiloven, eller fra kommunen etter plan- og bygningsloven. At man unngår unødvendig dobbeltbehandling, antas å være positivt av hensyn til økonomiske og administrative konsekvenser, både for myndighetene som skal behandle batterianlegg, og for tiltakshavere som slipper å søke om flere tillatelser. Klargjøring av batterianleggs forhold til konsesjonsplikt kan redusere tiltakshaveres behov for veiledning fra både NVE og kommunen.

Forslaget antas ikke å ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser for tredjeparter.

7.4 Frister for søknadsbehandlingen mv.

Endringene i energiloven, havenergilova og vannressursloven gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om samarbeid mellom konsesjonsmyndigheten og andre offentlige

myndigheter, herunder fastsette frister for behandlingen av søknader. Lovendringene i seg selv vil ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser. Slike konsekvenser vil først kunne oppstå ved fastsettelse av forskrift.

8 Forslag til lovendringer

I

I lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag skal § 12 annet ledd lyde:

Reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven *§* 5-4 *tredje til femte ledd, § 5-5 og §* 5-6 gjelder så langt de passer ved behandling av søknader om konsesjon etter loven *her. Departementet* kan gi forskrifter om bruk av innsigelse i konsesjonssaker etter loven her.

II

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

§ 1-1 første ledd skal lyde:

Denne lov kommer til anvendelse på produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling*, lagring* og bruk av energi.

§ 1-2 skal lyde:

§ 1-2 (*Formål*)

Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling, *lagring* og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.

§ 1-3 nytt niende ledd skal lyde:

Med lagring forstås i denne lov: elektrisk energi lagret i en komponent som lagrer energi kjemisk, og som kan avgi den som elektrisk strøm, uten tilførsel av ekstern reaktant.

§ 2-1 nytt fjerde ledd skal lyde:

Ved behandling av melding med forslag til utredningsprogram for vindkraftanlegg på land, skal konsesjonsmyndigheten tilby kommunen oppstartsmøte med forslagsstilleren før utredningsprogram kan fastsettes. Kommunen skal innen rimelig tid svare på om de ønsker oppstartsmøte i saken. Det skal føres referat fra møtet. Departementet kan gi nærmere forskrift om oppstartsmøtet, herunder krav til gjennomføringen.

§ 2-2 femte ledd annet punktum skal lyde:

Offentlige organer som berøres av tiltaket, *herunder kommunen,* og andre som tiltaket direkte gjelder, skal få søknaden tilsendt i forbindelse med høringen.

§ 2-2 sjette ledd skal lyde:

Reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven *§ 5-4 tredje til femte ledd, § 5-5 og §* 5-6 gjelder så langt de passer ved behandling av søknader etter § 3-1 og § 10-4 annet *ledd. Departementet* kan gi forskrift om bruk av innsigelse i konsesjonssaker etter loven her.

§ 2-4 første ledd tredje punktum oppheves.

§ 3-1 første ledd første punktum skal lyde:

Anlegg for produksjon, omforming, overføring*, fordeling og lagring* av elektrisk energi, kan ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon.

§ 3-1 tredje ledd skal lyde:

For konsesjonspliktige anlegg for overføring*, omforming eller lagring* av elektrisk energi med tilhørende elektrisk utrustning og bygningstekniske konstruksjoner etter første ledd, gjelder plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd. *Det samme gjelder konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land.*

§ 3-1 a tredje ledd skal lyde:

§ 2-2 femte *ledd gjelder* tilsvarende for behandlingen av detaljplaner etter paragrafen her.

Ny § 3-1 c skal lyde:

§ 3-1 c (*Kommunens tilslutning i saker om vindkraft på land*)

Før det kan fattes vedtak om konsesjon til vindkraftanlegg på land etter § 3-1, skal konsesjonsmyndigheten tilby kommunen tilslutningsmøte. Kommunen skal på forespørsel innen rimelig tid svare på om den ønsker tilslutningsmøte i saken. Det skal føres referat fra møtet.

Etter at tilslutningsmøtet er avsluttet, skal kommunen snarest vedta en uttalelse om det kan gis tilslutning til vindkraftanlegget. Uttalelsen skal grunngis og offentliggjøres.

Dersom kommunen vedtar at det ikke gis tilslutning til vindkraftanlegget, kan det ikke gis konsesjon til vindkraftanlegg etter § 3-1. Departementet kan likevel ved klagebehandlingen gi endelig konsesjon til vindkraftanlegg etter § 3-1 uten kommunens

tilslutning dersom hensynet til forsyningssikkerhet eller andre vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det.

Det kan gjøres unntak fra innsyn for dokument som blir utvekslet mellom konsesjonsmyndigheten og kommunen som ledd i tilslutningsmøte etter denne bestemmelsen.

Departementet kan gi nærmere forskrift om krav etter denne bestemmelsen, herunder gjennomføringen av tilslutningsmøter og saksbehandlingen.

§ 10-6 første ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift til gjennomføring og utfylling av loven og dens virkeområde*, blant annet om samarbeid mellom konsesjonsmyndigheten og andre offentlige myndigheter, herunder fastsette tidsfrister for behandling av søknader.*

§ 11-1 nytt syvende ledd skal lyde:

Bestemmelsen i § 3-1 c gjelder ikke for vindkraftanlegg som er i drift på det tidspunktet bestemmelsen trer i kraft.

III

I lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann gjøres følgende endringer:

§ 24 tredje ledd skal lyde:

Reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven *§* 5-4 *tredje til femte ledd, § 5-5 og §* 5-6 gjelder så langt de passer for søknader om konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter denne *lov*. *Departementet* gir nærmere forskrifter om bruk av innsigelse i konsesjonssaker etter denne lov.

§ 65 skal lyde:

Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av loven, herunder om

a. innholdet av søknader og meldinger og om forvaltningens behandling av dem;
b. samarbeid mellom vassdragsmyndigheten og andre offentlige myndigheter, *herunder fastsette tidsfrister for behandling av søknader*.

IV

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 1-3 annet ledd skal lyde:

For anlegg for overføring*, omforming eller lagring* av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd gjelder bare kapittel 2 og 14 og § 12 A-13. *Det samme gjelder konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land etter energiloven.*

§ 3-7 fjerde ledd oppheves. Nåværende femte ledd blir fjerde ledd.

§ 6-4 tredje ledd annet punktum skal lyde:

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

§ 12-1 tredje ledd skal lyde:

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-2, jf. 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller *vassdragsreguleringsloven*.

§ 12-2 annet ledd skal lyde:

Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til *områderegulering*.

§ 12-18 oppheves.

§ 33-1 første ledd bokstav d oppheves.

V

I lov 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner skal § 2 sjette ledd bokstav b lyde:

b. tiltak som er nevnt i plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd *første punktum*, eller som inngår i vedtak etter plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd.

VI

I lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs gjøres følgende endringer:

§ 2-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

Ved opning etter første ledd eller seinare kan Kongen i statsråd fastsetje at heile eller delar av eit opna område skal vere underlagt tilpassa saksgang. Departementet kan gje

forskrift om utpeiking av slike område, medrekna krav til utgreiing, avbøtande tiltak og andre vilkår for utpeikinga.

Nåværende fjerde og femte ledd blir femte og nytt sjette ledd.

§ 10-13 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Departementet kan gje forskrift om samordning med andre offentlege myndigheiter, mellom anna fastsetje tidsfristar for handsaming av søknader.

VII

1. Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette de ulike bestemmelsene i kraft til ulik tid.
2. Forslag til områderegulering for vindkraftanlegg som var lagt ut til offentlig ettersyn før lovens ikrafttredelse, kan ferdigbehandles etter de reglene i plan- og bygningsloven og energiloven § 2-4 som gjaldt da de ble lagt ut. Vedtatt områderegulering for vindkraftanlegg anses for å oppfylle kravet til kommunal tilslutning etter energiloven § 3-1 c.
3. Bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 12-18 gjelder for områdereguleringer for vindkraftanlegg som ble vedtatt før lovens ikrafttredelse, jf. pkt. 1. Det samme gjelder for forslag til områderegulering for vindkraftanlegg som var lagt ut til offentlig ettersyn før lovens ikrafttredelse, jf. pkt. 2.
4. Kommunale forskrifter med hjemmel i plan- og bygningsloven § 33-1 første ledd bokstav d fastsatt før lovens ikrafttredelse er fremdeles gjeldende. Kommunen kan fastsette forskrift med hjemmel i § 33-1 første ledd bokstav d dersom forslag til områderegulering for vindkraftanlegg ble lagt ut til offentlig ettersyn før lovens ikrafttredelse, jf. pkt. 2.
5. Innsigelser og klager som har blitt fremmet etter vannressursloven § 24 tredje ledd, vassdragsreguleringsloven § 12 annet ledd og energiloven § 2-2 sjette ledd før lovens ikrafttredelse, skal behandles etter de reglene som gjaldt da de ble fremmet.
6. Departementet kan fastsette ytterligere overgangsregler.