

Saksnummer	Utvalg	Møtedato
23/9	Plan- og miljøutvalget	15.03.2023

## Uttalelse fra Bodø kommune - Endring av Energiloven og Plan- og Bygningsloven

### Plan- og miljøutvalgets behandling i møte den 15.03.2023:

#### Forslag

Fra Tove Anita Mortensen Jensen, Rødt:

Bodø bystyre foreslår at den foreslåtte PBL § 12-18 strykes. Om nødvendig bør det presiseres at kommunen har anledning til å endre eller oppheve reguleringsplanen på samme måte som i andre arealsaker. I vindkraftsaker er det imidlertid NVE som fastsetter byggetillatelsen, gjennom detaljplan/MTA. Det bør derfor settes en frist for kommunen til å endre eller oppheve reguleringsplanen etter høringsrunden for detaljplan/MTA, før NVE vedtar disse planene.

Oppsummert viser vi her en forenklet versjon av saksgangen for vindkraftsaker slik vi mener den bør være for å sikre både naturhensyn, demokrati og kommunenes selvråderett:

1. Kommunen vedtar areal- /reguleringsplan for område for vindkraft, med egenbestemte vilkår.
2. Konesjonsprosessen gjennomføres av NVE, med detaljert og uavhengig konsekvensutredning, etterfulgt av at det utarbeides forslag til detaljplan/MTA.
3. Kommunen har anledning til å endre eller oppheve reguleringsplanen i lyset av ny informasjon fra konsesjonsprosessen og forslaget til detaljplan/MTA, og denne adgangen varer fram til et fastsatt tidspunkt etter høringsfristen for detaljplan/MTA.
4. NVE behandler, som i dag, detaljplan/MTA.

Dette vil være å ta kommunen som arealmyndighet på alvor og vise respekt for Stortingets vedtak om vindkraft inn i PBL.

Naturvernforbundet mener at vindkraftutbygging på land er av en stor alvorlighetsgrad med tanke på de uopprettelige naturinngrepene dette medfører. Dersom det blir slik at kommunestyret ikke får en reell mulighet til å endre sin vedtatte områdereguleringsplan for vindkraft senere i prosessen, i strid med vår anbefaling, ber vi om at det stilles krav om solid politisk flertall i kommunestyret for å få vedtatt en områdereguleringsplan for vindkraft. Vi foreslår at dette da må gjøres med tre firedels flertall. Vårt primære standpunkt er at kommunene skal ha en angrerett, og at beslutningene da tas med alminnelig flertall.

Statsforvalteren bør fortsatt være klagemyndighet i behandlingen av vindkraftsaker etter PBL.

Bodø bystyre mener at det ikke skal være mulig å bruke statlig plan for å overstyre kommunens avgjørelser dersom den ikke ønsker nye vindkraftanlegg med negative naturkonsekvenser. Vi vil påpeke viktigheten av at samiske interesser blir ivaretatt og gitt stor vekt i henhold til ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter. Artikkel 19 pålegger konsultasjoner med urfolk for å oppnå

«informert forhåndssamtykke gitt på fritt grunnlag» i saker som angår dem. Helt sentralt er det også å nevne FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27, som førte til en høyesterettsdom i Fosen-saken.

Bodø bystyre er positiv til at samiske rettigheter skal avveies på konsesjonsstadiet med staten (NVE) som hovedansvarlig, og at det ikke skal gis konsesjon dersom tiltaket innebærer overskridelse av den materielle skranken som følger av SP-artikkel 27. Vi mener at staten (konsesjonsmyndigheten) skal ilegges ansvaret med å sende på høring og legge forslag til områderegulering for vindkraftanlegg ut til offentlig ettersyn (jmfør kapittel 13.4), da det ikke kan forventes at alle kommuner har grundig kjennskap til SP-artikkel 27 og samisk kulturutøvelse som reindrift.

## Votering

Kommunedirektørens forslag til vedtak ble vedtatt med 7 stemmer, mot 1 stemme (1R) avgitt for forslag fra Jensen.

## Vedtak

*Det vises til høringsbrev datert 13.01.2023, vedr. høring av endring av Energiloven og Plan- og Bygningsloven vedrørende vindkraft på land. Det vises også til avtale om utsatt høringsfrist til den 17.03.23.*

*Bodø kommune har følgende merknader til departementenes forslag til lovendring, i kronologisk rekkefølge:*

### Energiloven

#### §2-2 Vedtak

- *Bodø kommune har ingen merknader til forslag til endring av første ledd nytt tredje punktum i denne lovparagraf.*

### Plan- og bygningsloven

#### §3-7 Overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet

- *Bodø kommune ber om at begrepet «samråd» avklares nærmere og at det avklares hva som skjer i de tilfeller der det ikke oppnås enighet mellom konsesjonsmyndigheten og den berørte kommunen.*
- *Bodø forbeholder seg retten til å avvise planinitiativ som er i vesentlig strid med kommuneplanens arealdel/kommunedelplan og vil opplyse om at kommunen har rutiner for jevnlig oppdatering av det overordnede planverket, med revisjon hvert fjerde år.*

#### § 6-4. Statlig arealplan

- *Bodø kommune har ingen merknader til forslag til endring av tredje ledd nytt siste punktum, samt nytt fjerde ledd i denne lovparagraf. Dette med bakgrunn i at forslaget stadfester gjeldende rettspraksis og med bakgrunn i at endringen begrenser muligheten for departementet til å beslutte at konsesjon for vindkraft skal ha virkning som statlig arealplan.*

#### § 12-1 Reguleringsplan

- *Bodø kommune har følgende merknader til dette endringsforslaget:*
  - *Nytt tredje ledd tredje punktum; Ingen merknader.*
  - *Nytt tredje ledd fjerde punktum; Bodø kommune stiller seg sterkt kritisk til å begrense muligheten til å fastsette relevante arealformål v/utarbeidelse av områdereguleringsplaner for vindkraftanlegg. I lovforslaget heter det at*

områdereguleringen skal være overordnet og at detaljeringsnivået skal begrenses til kun å gjelde overordnede arealmessige forutsetninger som er relevante for kommunens beslutning om arealbruk. Dette er eksempelvis ytre arealbruksgrenser m/formål og adkomstveier, samt tilhørende bestemmelser. Det er i lovforslaget forutsatt at detaljeringsnivået skal fastsettes i konsesjonsbehandlingen, der kommunen og berørte parter/interessenter bare er høringsparter.

Med bakgrunn i at denne type saker ofte er svært konfliktfylte, tidkrevende og forutsetter stor grad av medvirkning, skapes en forventning om at interesser blir hørt og ivarettatt i planforslaget. Den beste måten å ivareta og synliggjøre ulike interesser i en plansak er å bruke det verktøysettet loven stiller til rådighet. Kommunene må, på denne bakgrunn, ha full mulighet til å foreta en reell planavklaring der bruk og vern av arealressurser blir gjenstand for en helhetlig vurdering. En viser avslutningsvis til pbl § 3-1. Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, ref. samme lov §1-1.

- Nytt tredje ledd femte punktum; Ingen merknader.

#### §12-2 Områderegulering

- Bodø kommune har følgende merknader til dette forslaget;
  - Nytt annet ledd; Bodø kommune ber om at dette endringsforslaget blir supplert med følgende, merket med rød skrift; «..... For områdereguleringer for vindkraft gjelder reglene om behandlingsmåten for private reguleringsplanforslag i §§12-3 annet ledd, **tredje og fjerde ledd** .....
  - Bakgrunnen for vår merknad er at kommunene skal vurdere revidering av sine overordnede arealplaner på jevnlig basis, med fire års syklus, og plangrunnlaget skal derfor være oppdatert. Kommunen forutsetter, i likhet med intensjonen i lovverket, at alle private planinitiativ innholdsmessig følger rammene i overordnet plan, og at de kan avvises dersom så ikke er tilfelle. Bodø kommune forutsetter, for ordens skyld, at alle planforslag etter plan- og bygningsloven utarbeides av fagkyndige, derfor må endringsforslaget suppleres med henvisning til fjerde ledd.

#### §12-18 Ny lovparagraf

- Bodø kommune har følgende merknader til dette forslaget;
  - Bodø kommune er sterkt kritisk til dette endringsforslaget da det undergraver kommunen som planmyndighet og setter til side demokratiske prinsipper nedfelt i Plan- og bygningsloven og Kommuneloven. Kommunene er i stand til selv å vurdere om en reguleringsplan bør oppheves eller ikke og mener at dagens lovverk ivaretar hensynet til forutsigbarhet for tiltakshaver og samfunn på forsvarlig vis, ref. PBL § 12-4. Rettsvirkning av reguleringsplan og samme lov § 12-14. Endring og oppheving av reguleringsplan.
  - Bodø kommune ønsker en avklaring på hva som skjer i de tilfeller der kommunen vesentlig endrer arealbruken gjennom overordnet plan (kommuneplan/delplan), og rettsvirkningen mellom overordnet plan og områdereguleringsplan.

#### Samfunnsøkonomisk vurdering

I høringsnotatet blir det opplyst at det som del av konsesjonsbehandlingen skal foretas en helhetlig, samfunnsøkonomisk vurdering av prosjektet. Vurderingen skal foretas av konsesjonsmyndigheten og konsesjon kan bare gis dersom de samlede fordelene ved prosjektet er større enn mulige skader og ulemper for allmenne og private interesser. Det er en forutsetning at konsesjonssaken skal foregå parallelt med planbehandlingen, men kommunene er bare en høringspart i selve konsesjonsbehandlingen.

- Bodø kommune ber om at berørte kommuner blir forelagt relevante vurderingstema, samt en redegjørelse for hvordan temaene blir prioritert og vektet i forkant av en

*samfunnsøkonomisk vurdering av prosjektet. En ber også om at kommunen, ut fra lokale forhold og prioriteringer, skal ha mulighet til å påvirke innholdet i analysen.*

#### Klage på planvedtak og konsesjonssak

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

- *Bodø kommune ber om at klagebehandlingen av klage på planvedtak og klage på vedtak om dispensasjon fra plankrav, foretas av Statsforvalteren. Bakgrunnen for vår vurdering er at Statsforvalteren i det enkelte fylke har best kjennskap til lokale forhold, interesser og utfordringer, og at Statsforvalteren på denne bakgrunn er best egnet til å foreta en helhetlig klagesaksbehandling. En vil presisere at denne type saker ofte er svært konfliktfylte og at forvaltningen må sørge for at alle deler av behandlingen er egnet til å skape tillitt.*

#### Økonomiske og administrative konsekvenser

*Bodø kommune vil fremheve at kommunene i dag ikke har anledning til å kreve gebyr for utarbeiding av områdeplaner, da dette anses å være kommunens egen plan. Denne type planprosesser for vindkraftanlegg på land vil være svært ressurskrevende, og bør kunne gebyrlegges. Bodø kommune forutsetter da at regelverket endres slik at kommunene har anledning til å fastsette gebyr som gjenspeiler ressursbruken i denne type saker.*

#### Samiske interesser

*Bodø kommune ønsker en avklaring på hva som skjer i de tilfeller der det fremmes et planforslag i strid med kommuneplan/-delplan, og i strid med samiske interesser, og der kommunen er kritisk til videre prosess. Bodø kommune mener at utgangspunktet må være at alle planforslag skal være i samsvar med overordnet plan, og dersom dette ikke er tilfelle skal initiativet avvises. Dette er også i samsvar med gjeldende lov, veiledere og praksis. Vil kommunene måtte foreta konsultasjon og ev. delta i meklingsmøter i slike tilfeller?*

#### Regional plan

*For at Bodø kommune skal kunne godta at det fremmes planforslag i strid med overordnet plan, vil en som et minstekrav forutsette at det utarbeides Regionale planer for vindkraft. Planforslag i strid med kommuneplanen, men i samsvar med Regional plan, vil da ha en demokratisk forankring og legitimitet, der arealbruken har blitt vurdert i en større sammenheng. En regional plan vil også kunne ha alternativ- vurderinger og vurdere arealbruken på tvers av kommunegrensene.*

### **Kommunedirektørens forslag til uttalelse**

*Det vises til høringsbrev datert 13.01.2023, vedr. høring av endring av Energiloven og Plan- og Bygningsloven vedrørende vindkraft på land. Det vises også til avtale om utsatt høringsfrist til den 17.03.23.*

*Bodø kommune har følgende merknader til departementenes forslag til lovendring, i kronologisk rekkefølge:*

#### Energiloven

##### §2-2 Vedtak

- *Bodø kommune har ingen merknader til forslag til endring av første ledd nytt tredje punktum i denne lovparagraf.*

## Plan- og bygningsloven

### §3-7 Overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet

- Bodø kommune ber om at begrepet «samråd» avklares nærmere og at det avklares hva som skjer i de tilfeller der det ikke oppnås enighet mellom konsesjonsmyndigheten og den berørte kommunen.
- Bodø forbeholder seg retten til å avvise planinitiativ som er i vesentlig strid med kommuneplanens arealdel/kommunedelplan og vil opplyse om at kommunen har rutiner for jevnlig oppdatering av det overordnede planverket, med revisjon hvert fjerde år.

### § 6-4. Statlig arealplan

- Bodø kommune har ingen merknader til forslag til endring av tredje ledd nytt siste punktum, samt nytt fjerde ledd i denne lovparagraf. Dette med bakgrunn i at forslaget stadfester gjeldende rettspraksis og med bakgrunn i at endringen begrenser muligheten for departementet til å beslutte at konsesjon for vindkraft skal ha virkning som statlig arealplan.

### § 12-1 Reguleringsplan

- Bodø kommune har følgende merknader til dette endringsforslaget:
  - o Nytt tredje ledd tredje punktum; Ingen merknader.
  - o Nytt tredje ledd fjerde punktum; Bodø kommune stiller seg sterkt kritisk til å begrense muligheten til å fastsette relevante arealformål v/utarbeidelse av områdereguleringsplaner for vindkraftanlegg. I lovforslaget heter det at områdereguleringen skal være overordnet og at detaljeringsnivået skal begrenses til kun å gjelde overordnede arealmessige forutsetninger som er relevante for kommunens beslutning om arealbruk. Dette er eksempelvis ytre arealbruksgrenser m/formål og adkomstveier, samt tilhørende bestemmelser. Det er i lovforslaget forutsatt at detaljeringsnivået skal fastsettes i konsesjonsbehandlingen, der kommunen og berørte parter/interessenter bare er høringsparter.

Med bakgrunn i at denne type saker ofte er svært konfliktfylte, tidkrevende og forutsetter stor grad av medvirkning, skapes en forventning om at interesser blir hørt og ivarett i planforslaget. Den beste måten å ivareta og synliggjøre ulike interesser i en plansak er å bruke det verktøysettet loven stiller til rådighet. Kommunene må, på denne bakgrunn, ha full mulighet til å foreta en reell planavklaring der bruk og vern av arealressurser blir gjenstand for en helhetlig vurdering. En viser avslutningsvis til pbl § 3-1. Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, ref. samme lov §1-1.

- o Nytt tredje ledd femte punktum; Ingen merknader.

### §12-2 Områderegulering

- Bodø kommune har følgende merknader til dette forslaget;
  - o Nytt annet ledd; Bodø kommune ber om at dette endringsforslaget blir supplert med følgende, merket med rød skrift; «..... For områdereguleringer for vindkraft gjelder reglene om behandlingsmåten for private reguleringsplanforslag i §§12-3 annet ledd, **tredje og fjerde ledd** .....
  - o Bakgrunnen for vår merknad er at kommunene skal vurdere revidering av sine overordnede arealplaner på jevnlig basis, med fire års syklus, og plangrunnlaget skal derfor være oppdatert. Kommunen forutsetter, i likhet med intensjonen i lovverket, at alle private planinitiativ innholdsmessig følger rammene i overordnet plan, og at de kan avvises dersom så ikke er tilfelle. Bodø kommune forutsetter, for ordens skyld, at alle planforslag etter plan- og bygningsloven utarbeides av fagkyndige, derfor må endringsforslaget suppleres med henvisning til fjerde ledd.

### §12-18 Ny lovparagraf

- Bodø kommune har følgende merknader til dette forslaget;
  - o Bodø kommune er sterkt kritisk til dette endringsforslaget da det undergraver kommunen som planmyndighet og setter til side demokratiske prinsipper nedfelt i

*Plan- og bygningsloven og Kommuneloven. Kommunene er i stand til selv å vurdere om en reguleringsplan bør oppheves eller ikke og mener at dagens lovverk ivaretar hensynet til forutsigbarhet for tiltakshaver og samfunn på forsvarlig vis, ref. PBL § 12-4. Rettsvirkning av reguleringsplan og samme lov § 12-14. Endring og oppheving av reguleringsplan.*

- *Bodø kommune ønsker en avklaring på hva som skjer i de tilfeller der kommunen vesentlig endrer arealbruken gjennom overordnet plan (kommuneplan/delplan), og rettsvirkningen mellom overordnet plan og områdereguleringsplan.*

#### Samfunnsøkonomisk vurdering

*I høringsnotatet blir det opplyst at det som del av konsesjonsbehandlingen skal foretas en helhetlig, samfunnsøkonomisk vurdering av prosjektet. Vurderingen skal foretas av konsesjonsmyndigheten og konsesjon kan bare gis dersom de samlede fordelene ved prosjektet er større enn mulige skader og ulemper for allmenne og private interesser. Det er en forutsetning at konsesjonssaken skal foregå parallelt med planbehandlingen, men kommunene er bare en høringspart i selve konsesjonsbehandlingen.*

- *Bodø kommune ber om at berørte kommuner blir forelagt relevante vurderingstema, samt en redegjørelse for hvordan temaene blir prioritert og vektet i forkant av en samfunnsøkonomisk vurdering av prosjektet. En ber også om at kommunen, ut fra lokale forhold og prioriteringer, skal ha mulighet til å påvirke innholdet i analysen.*

#### Klage på planvedtak og konsesjonssak

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

- *Bodø kommune ber om at klagebehandlingen av klage på planvedtak og klage på vedtak om dispensasjon fra plankrav, foretas av Statsforvalteren. Bakgrunnen for vår vurdering er at Statsforvalteren i det enkelte fylke har best kjennskap til lokale forhold, interesser og utfordringer, og at Statsforvalteren på denne bakgrunn er best egnet til å foreta en helhetlig klagesaksbehandling. En vil presisere at denne type saker ofte er svært konfliktfylte og at forvaltningen må sørge for at alle deler av behandlingen er egnet til å skape tillitt.*

#### Økonomiske og administrative konsekvenser

*Bodø kommune vil fremheve at kommunene i dag ikke har anledning til å kreve gebyr for utarbeiding av områdeplaner, da dette anses å være kommunens egen plan. Denne type planprosesser for vindkraftanlegg på land vil være svært ressurskrevende, og bør kunne gebyrlegges. Bodø kommune forutsetter da at regelverket endres slik at kommunene har anledning til å fastsette gebyr som gjenspeiler ressursbruken i denne type saker.*

#### Samiske interesser

*Bodø kommune ønsker en avklaring på hva som skjer i de tilfeller der det fremmes et planforslag i strid med kommuneplan/-delplan, og i strid med samiske interesser, og der kommunen er kritisk til videre prosess. Bodø kommune mener at utgangspunktet må være at alle planforslag skal være i samsvar med overordnet plan, og dersom dette ikke er tilfelle skal initiativet avvises. Dette er også i samsvar med gjeldende lov, veiledere og praksis. Vil kommunene måtte foreta konsultasjon og ev. delta i meklingsmøter i slike tilfeller?*

#### Regional plan

*For at Bodø kommune skal kunne godta at det fremmes planforslag i strid med overordnet plan, vil en som et minstekrav forutsette at det utarbeides Regionale planer for vindkraft. Planforslag i strid*

*med kommuneplanen, men i samsvar med Regional plan, vil da ha en demokratisk forankring og legitimitet, der arealbruken har blitt vurdert i en større sammenheng. En regional plan vil også kunne ha alternativ- vurderinger og vurdere arealbruken på tvers av kommunegrensene.*

## **Hva aktualiserer saken?**

Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet har fremmet forslag til lovendringer med hensikt å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven.

Endringsforslaget er sendt på høring med høringsfrist den 27.02.2023, men Bodø kommune har fått utsatt frist til den 17.03.2023.

## **Sammendrag**

I høringsnotatet blir det opplyst at det overordnede formålet med lovendringen er å styrke kommunenes rolle i prosesser knyttet til utbygging av vindkraft på land. Departementene legger til grunn at økt involvering av kommuner og lokalsamfunn er nødvendig for å gi økt legitimitet til prosessene, bedre forankring av vindkraft lokalt og bedre tilpassede løsninger. Endringene antas å redusere konfliktnivået, og slik gi grunnlag for en videre utbygging av vindkraft, blant annet for å styrke kraftbalansen og nå de nasjonale klimamålene.

Forslagene som presenteres i høringsnotatet innebærer at det innføres krav om arealavklaring for vindkraftverk etter plan- og bygningsloven i form av områderegulering. Kommunen skal gis rett til å kreve at utbygger utarbeider forslag til områderegulering. Konesjon etter energiloven skal ikke gis før kommunen ved områderegulering har vedtatt de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget. Dispensasjonsadgangen som gjelder for vindkraftprosjekter i dag, innskrenkes betydelig.

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

Det foreslås å innføre en reell avklaring av arealbruken etter plan- og bygningsloven, ved at områderegulering må foreligge før det kan gis konsesjon.

Intensjonen med lovendringen er, ifølge departementenes høringsnotat, å styrke kommunenes rolle knyttet til utbygging av vindkraftanlegg på land, samt å øke legitimiteten til denne type saker og å redusere konfliktnivået. Det er også et ønske om å danne grunnlag for en videre utbygging av vindkraft, styrke kraftbalansen og å nå de nasjonale klimamålene.

Kommunedirektøren mener at forslag til lovendringer på enkelte punkt vil være en forbedring i forhold til dagens regime, der behandling av vindkraftsaker på land er unntatt plankrav.

Kommunedirektøren er imidlertid kritisk til følgende deler av endringsforslaget; § 12-1 tredje ledd fjerde punktum og §12-18 (ny lovparagraf). Ut over dette har en merknader til enkelte deler av endringsforslaget.

Det anbefales at uttalelsen vedtas slik den foreligger og oversendes Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet.

## Saksopplysninger

Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet sendte 13. januar 2023 på høring forslag om å endre § 2-2 i *Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.*, samt §§ 3-7, 6-4, 12-1, 12-2 og 12-18 i *Plan- og bygningsloven*. Frist for uttalelser var satt til 27. februar 2023. Bodø kommune har fått forlenget frist til 17. mars 2023 for å kunne få høringsuttalelsen politisk behandlet.

Under følger en orientering av forslag til lovendringer, basert på høringsnotatet, samt en avsluttende vurdering og konklusjon.

## Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven (pbl.) er den generelle loven for arealdisponering i Norge.

Vindkraftanlegg er et tiltak etter pbl. § 1-6, og kan i utgangspunktet bare iverksettes så lenge det ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.

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

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

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

- Det er ikke plikt til å utarbeide reguleringsplan.
- Det er ikke søknadsplikt og krav til byggesaksbehandling etter reglene i pbl.

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

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

## Statlig plan

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

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

## Departementenes endringsforslag



## Områderegulering

Departementene foreslår å innføre krav om områderegulering for vindkraft.

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

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

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

Det er i konsesjonsbehandlingen at den helhetlige, samfunnsøkonomiske vurderingen av prosjektet blir foretatt. Energimyndighetene kan bare gi konsesjon dersom de samlede fordelene ved prosjektet er større enn mulige skader og ulemper for allmenne og private interesser.

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

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

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

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

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

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

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

#### Private forslag til områderegulering

I henhold til gjeldende rett utarbeides områderegulering av kommunen, men kommunen kan overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering. Ingen har imidlertid krav på å få behandlet forslag til områderegulering, og kommunen skal vedta oppstart av og rammer for planarbeidet på ordinær måte. Kommunen kan heller ikke pålegge private eller andre offentlige myndigheter å utarbeide områderegulering, som primært er et kommunalt ansvar

I forslag til lovendring forslår departementene at kommunen skal kunne kreve at private utbyggere utarbeider forslag til områderegulering. Private utbyggere skal videre ha en rett til å fremme forslag til områderegulering og få kommunens behandling av og standpunkt til forslaget.

Bestemmelser om og forskrift for behandling av private detaljreguleringsforslag skal også gjelde for områdereguleringer for vindkraft. Dette innebærer at kravene til avklaringer før oppstart, oppstartmøte, planprosess og tidsfrister som gjelder for private detaljreguleringsforslag, gjelder for områderegulering for vindkraft.

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

#### Begrensning i adgang til å oppheve og endre reguleringsplan for vindkraftanlegg

Hensikten med denne endringen er å begrense adgangen til å endre gjeldende områderegulering for vindkraftanlegg fra det tidspunkt det er satt i gang søknadsprosess for konsesjon etter energiloven og fram til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt.

Målet med endringen er å sikre forutsigbarhet mot at en kommune som endrer oppfatning, skal kunne oppheve eller endre planen på vesentlig måte. Denne begrensningen gjelder ikke dersom departementet gir sitt samtykke til endring, eller dersom det er tiltakshaver som fremmer forslag om endring av planen. Kravet om samtykke inntreffer fra det tidspunktet vedtaket om områderegulering er truffet, dvs. også dersom konsesjon foreløpig ikke er gitt. Hensynet til forutsigbarhet for tiltakshaver tilsier at det ikke gis samtykke til endring i planen etter at konsesjon er gitt, dersom dette påvirker lønnsomheten eller produksjonen til vindkraftanlegget.

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

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

#### NVE gis mulighet til å overta deler av planbehandlingen

Forslaget innebærer at dagens særordning som gir statlige myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur hjemmel til å overta noen av kommunenes oppgaver som planmyndighet, delvis skal gjelde for konsesjonsmyndigheten for vindkraft etter energiloven (Norges vassdrags- og energidirektorat). Ordningen forutsetter et samråd med kommunen.

En forskjell fra planlegging av større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, er at konsesjonsmyndigheten ikke selv er tiltakshaver i vindkraftsaker. I motsetning til særordningen i § 3-7 tredje ledd vil konsesjonsmyndigheten for vindkraft derfor ikke gis hjemmel til å utarbeide og fremme planforslag, men kun å sende på høring og legge planforslaget ut til offentlig ettersyn på vegne av kommunen.

#### Planavklaring før konsesjonsvedtak

Bestemmelsen innfører et krav om områderegulering for vindkraft.

Områdereguleringen skal være overordnet, og detaljeringsnivået må begrenses til hva som kan sies å ligge innenfor overordnede arealmessige forutsetninger som er relevante for kommunens beslutning om arealbruk. Det kan være tilstrekkelig å sette ytre arealbruksgrenser med arealformål vindkraft og adkomstveg, der kommunen anser at resten kan avklares i konsesjonsprosessen.

Kommunen kan også sette planbestemmelser om synlighet av turbiner fra bestemte kartfestede områder, høyde, inngrepsfrie områder og andre overordnede krav, når dette er relevant for spørsmålet om framtidig utbygging er akseptabelt eller ikke.

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

Plassering av internveger, turbinpunkter, maksimal installert effekt samlet og pr. turbin, antall og dimensjoner på turbiner og andre detaljer er ikke overordnede arealmessige forutsetninger, og behandles i konsesjon og etterfølgende planer etter energiloven.

Arealavklaring etter plan- og bygningsloven kan skje ved detaljregulering i stedet for områderegulering for enkeltturbiner, der vindkraft bare utgjør en mindre del av arealformålet.

#### Opphevelse av særbestemmelse om statlig plan for vindkraftanlegg

Dette endringsforslaget innebærer at Olje- og energidepartementet ikke lenger kan bestemme at konsesjon for vindkraft uten videre skal ha virkning som statlig plan etter plan- og bygningsloven.

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

#### Klargjøring – statlig arealplan kan ikke påklages

Det er forslått et nytt fjerde ledd til PBL §6-4 som innebærer at departementets vedtak om statlig arealplan, herunder statlig reguleringsplan, ikke kan påklages. Bestemmelsen gjelder for alle vedtak av statlig arealplan, ikke bare statlige planer for vindkraft. Bestemmelsen lovfester det som har vært langvarig praksis etter både gjeldende lov og plan- og bygningsloven av 1985, og innebærer ingen endring av rettstilstanden.

### Samiske interesser i vindkraftsaker

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

Departementene foreslår at kommunene skal kunne overlate til konsesjonsmyndighetene å sende på høring og legge forslag til områderegulering for vindkraftanlegg ut til offentlig ettersyn. Dersom kommunen overlater dette arbeidet til konsesjonsmyndighetene, bør konsesjonsmyndighetene også gis ansvaret for å koordinere konsultasjoner med samiske interesser på vegne av kommunen, slik at konsultasjonene, så langt det er mulig samordnes og gjennomføres som en felles prosess etter begge lovverk.

Ansvaret for at konsesjonsplikten overholdes ligger imidlertid hos kommunen, og NVE kan ikke søke enighet med de konsulterte samiske interessene på vegne av kommunen. Felles konsultasjon om forslag til områderegulering etter plan- og bygningsloven og søknad om konsesjon etter energiloven forutsetter derfor at kommunen deltar i konsultasjonene som ansvarlig myndighet

Sametinget har ikke konsultasjonsrett etter sameloven kapittel 4 i plansaker etter plan og bygningsloven eller konsesjonssaker etter energiloven, men kan varsle innsigelse til både forslag til områderegulering og konsesjonssøknad. Ved innsigelse til konsesjonssøknad skal det gjennomføres innsigelsesmøte med Sametinget der innsigelsen og mulige løsninger drøftes. Ved innsigelse til forslag til områderegulering, skal det gjennomføres mekling etter plan- og bygningsloven § 5-6. Som for konsultasjoner, bør behandlingen av innsigelse til henholdsvis planforslag og konsesjonssøknad koordineres så langt det er mulig.

### Klage på planvedtak og konsesjonssak

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

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

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

### Økonomiske konsekvenser

Departementenes vurdering er at områdereguleringer i stor grad vil bli utarbeidet av private utbyggere, og at kommunens utgifter til planbehandling i slike saker vil dekkes av gebyr. Innføring av reguleringsplikt med krav om områderegulering vil derfor ikke føre til vesentlige merutgifter for kommunene. Det legges også opp til at NVE kan bistå kommunene i planbehandlingen.

Dersom behandlingen av forslag til områderegulering koordineres med behandlingen av melding med forslag til konsekvensutredningsprogram for vindkraftverket etter energiloven, antas de ekstra administrative kostnadene områdereguleringen innebærer å være beskjedne.

## **Kommunedirektørens vurderinger**

Kommunedirektøren vurderer det som positivt at denne type saker nå blir undergitt plan- og bygningslovsbehandling, med de saksbehandlingsregler som her foreligger knyttet til åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

Kommunedirektøren reiser imidlertid spørsmål ved deler av endringsforslaget, som til en viss grad strider mot lovgivers intensjon med offentlig planlegging. Gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven er det kommunens plikt å legge til rette for god medvirkning, vurdere innspill om bruk og vern av arealressurser og å utarbeide planforslag i samsvar med gjeldende lover og retningslinjer. Dette innebærer at det ikke må settes begrensninger på innhold i områderegeringsplaner og at alle arealformål må kunne brukes, dette for å synliggjøre interesser/verdier innenfor planområdet.

Bodø kommune har et oppdatert planverk, der kommuneplanen blir revidert hvert fjerde år. Dette innebærer at vi har mulighet til å motta innspill og å konsekvensvurdere dette på et overordnet nivå, samt å foreta alternativvurderinger. I lovforslaget heter det at forslagsstiller vil kunne fremme et planinitiativ i strid med overordnet arealdel til kommuneplanen og kreve å få dette behandlet, normal praksis er å avvise denne type henvendelser. Bodø kommune vil fortsatt forbeholde seg retten til å avvise alle planforslag i strid med overordnet plan.

Et alternativ kan være å kreve at hvert enkelt fylke utarbeider regionale planer for vindkraft, der kommunene blir involvert i planleggingen. En vil da kunne foreta alternativvurderinger på et regionalt nivå og vindkraftsaker med kommuneovergripende konsekvenser vil kunne blitt vurdert i en større sammenheng.

Ut over dette vil Kommunedirektøren henstille om at klagebehandlingen av klage på planvedtak og klage på vedtak om dispensasjon fra plankrav, foretas av Statsforvalteren i det enkelte fylke. Dette med bakgrunn i at Statsforvalteren har lokal kjennskap til interesser og utfordringer i det enkelte fylke, som må ivaretas ved klagesaksbehandlingen.

## **Konklusjon og anbefaling**

Intensjonen med lovendringen er, ifølge departementenes høringsnotat, å styrke kommunenes rolle knyttet til utbygging av vindkraftanlegg på land, samt å øke legitimiteten til denne type saker og å redusere konfliktnivået. Det er også et ønske om å danne grunnlag for en videre utbygging av vindkraft, styrke kraftbalansen og å nå de nasjonale klimamålene.

Kommunedirektøren mener at forslag til lovendringer på enkelte punkt vil være en forbedring i forhold til dagens regime, der behandling av vindkraftsaker på land er unntatt plankrav.

Kommunedirektøren er imidlertid kritisk til følgende deler av endringsforslaget; § 12-1 tredje ledd fjerde punktum og §12-18 (ny lovparagraf). Ut over dette har en merknader til enkelte deler av endringsforslaget.

Det anbefales at uttalelsen vedtas slik den foreligger og oversendes Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet.

Kjell Hugvik  
Kommunedirektør

Knut A. Hernes  
Avdelingsdirektør

Saksbehandler: Kjetil Christensen

**Trykte vedlegg:**

- 1 Høringsbrev
- 2 Høringsnotat

Rett utskrift bekrefte:

Joacim Ekrem Johansen