

Høringsuttalelse - forslag fra Kommunal- og distriktsdepartementet til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven

Bakgrunn for saken

Viken fylkeskommune (fylkeskommunen) viser til brev datert 13. januar 2023 fra Kommunal- og distriktsdepartementet om høring av forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven, som gjelder prosesser for etablering av vindkraftanlegg.

Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet fremmer forslag til lovendringer for å følge opp *Stortingets anmodningsvedtak 143* (24.11.2020) Energi og miljøkomiteen, hvor Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven.

Øvrige endringer i regelverket eller praktisering av regelverket som er forutsatt av Stortinget i forbindelse med behandling av Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land (Vindkraftmeldingen) inngår ikke i høringsforslaget.

Høringen er bundet av stramme frister ovenfor Stortinget og fylkeskommunens innstilling i saken må foreligge innen fristen 27. februar 2023.

KS arrangerte 27. januar 2022 et webinar om vindkraft i plan- og bygningsloven i anledning høringen. Denne gjennomgangen ligger til grunn for Viken fylkeskommunes uttalelse.

Fylkeskommunens rolle

Fylkeskommunen skal bidra til og sørge for at nasjonale og regionale interesser blir fulgt opp i alt planarbeid. Vi skal vurdere planarbeidet som regional planmyndighet, forvalter av fylkesvei, fagmyndighet for kulturminnevern, forvalter av miljøvern hensyn, og utøvende myndighet etter vannforskriften. I dette ligger også en ambisjon om å bidra til reduksjon av konfliktnivå knyttet til fornybar energiproduksjon. Vi skal jobbe for å oppnå FNs bærekraftsmål og vi skal ha en utvikling innenfor planetens tålegrense.

De regionale planene for Østfold, Buskerud og Akershus, herunder blant annet regional plan for vindkraft i Østfold, ligger på vår hjemmeside under [Regionale planer - Viken fylkeskommune](#).

Planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl.) skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Planlegging

Rådsområde for Plan, klima og miljø

Postadresse: Postboks 220, 1702 SARPSBORG
Besøksadresse: Galleri Oslo Schweigaards gate 4, 0185 OSLO
Telefon: 32 30 00 00

E-post: post@viken.no
Internett: www.viken.no
Org.nr.: 921693230

etter plan og bygningsloven gir mange og fleksible måter å legge til rette for og fastsette arealbruk. Hovedprinsippet er at overordnet arealbruk avklares i kommuneplan eller kommunedelplan, mens detaljerte rammer for utbygging og gjennomføring skjer i reguleringsplan. Det er ulike måter å kombinere plantyper og virkemidler på, tilpasset størrelse og hvor kompleks utbyggingen er.

Fylkeskommunen støtter intensjonen med lovendringen og synes det er positivt at departementet vil øke forutsigbarheten for utbyggere, samtidig savner vi en vurdering av hvilke konsekvenser endringene vil ha for kommunene.

Etter vårt syn har ikke departementet gitt et informativt bilde av hvem utbyggerne er, og hvilke utfordringer de har. Fylkeskommunen erkjenner at det kan være utfordrende å planlegge vindkraftverk, men vi er likevel bekymret for hvilke konsekvenser forslaget vil få for kommunene våre.

Forslag til lovendring i plan- og bygningsloven

Forslagene til endring i plan- og bygningsloven innebærer en endring av beslutningsprosessen for vindkraftanlegg.

Kommunene tar i dag stort sett stilling til nye vindkraftprosjekter ved høring av konsesjonsprosesser, mens den formelle planavklaringen ofte har skjedd ved etterfølgende reguleringsplan/planendring. Departementet viser til at slike saker også tas som dispensasjoner, det er en erfaring vi ikke har.

Kommunenes rolle i planleggingen og utbygging av vindkraft

Departementet beskriver at det overordnede formålet med forslaget til lovendring er å styrke kommunenes rolle i planlegging og utbygging av vindkraft på land. Departementene vil gi kommunene en mer forutsigbar ramme for utbygging av vindkraft i et område.

Som begrunnelse for dette viser departementet til mål om effektive prosesser og hensynet til å unngå unødvendig dobbeltbehandling. Konsesjonsbehandling for vindkraft etter energiloven videreføres, men konsesjonen kan ikke gis *før* arealbruken er avklart i vedtatt områderegulering etter plan- og bygningsloven.

Slik fylkeskommunen forstår det er formålet med forslagene å oppnå større forutsigbarhet for utbyggere. Bedre forutsigbarhet kan i praksis bidra til enklere plan- og eiendomsprosesser der målene oppnås, men fylkeskommunen er imidlertid bekymret for at endringene ikke tilstrekkelig styrker kommunens myndighet og rolle i planleggingen av vindkraft.

Nedenfor følger en gjennomgang av de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven, med kommentarer til disse.

Departementet foreslår å innføre krav om områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land, gjennom endring i pbl. § 12-1

Områdereguleringen skal være overordnet, og detaljeringsnivået skal begrenses til overordnede arealmessige forutsetninger som er relevante for kommunenes beslutning om arealbruk. Det kan dispenseres fra krav om områderegulering der overordnede arealmessige

forutsetninger er utredet og avklart på samme detaljeringsnivå som områderegulering i annen plan, for eksempel kommune(del)plan.

Forslag til endring fra departementet i pbl § 12-1 innebærer at det skal gjøres en overordnet avklaring av arealbruken etter plan- og bygningsloven gjennom en *områderegulering*, før det kan gis konsesjon.

Områdereguleringen skal, slik fylkeskommunen forstår det, beskrive ytre arealbruksgrenser med arealformålet vindkraft og for eksempel adkomstvei. Kommunen kan fastsette planbestemmelser om andre forhold som kan sies å ligge innenfor de overordnede arealmessige forutsetningene, som er relevante for kommunens beslutning om arealbruk for vindkraftanlegg, *men* detaljene skal avklares i konsesjon med vilkår etter energiloven, altså detaljeringen skal ligge hos konsesjonsmyndigheten – NVE. I konsesjonsbehandlingen foretar energimyndighetene en helhetlig, samfunnsøkonomisk vurdering av prosjektet.

Fylkeskommunen er bekymret for at detaljeringen skal ligge hos konsesjonsmyndigheten, det er ofte i detaljene samfunnet rundt engasjeres. Fylkeskommunen kan ikke se at det er redegjort for dette i høringsnotatet, ei heller er det tydelig begrunnet hvorfor det er valgt områderegulering og ikke en kommunedelplan.

Fylkeskommunen er i hovedsak enig i at arealavklaring gjennom områderegulering *før* konsesjon er fornuftig, men vi mener at det *forutsetter at den helhetlige samfunnsmessige avveiningen av alle fordeler og ulemper skjer i den første beslutningen, i arealplanvedtaket og ikke i konsesjonen.*

Fylkeskommunen er bekymret for at det legges opp til en prosess som oppleves å være enklere og mindre inkluderende enn det som er praksis i en reguleringsplanprosess. Plan- og bygningsloven § 1-1 gjelder fortsatt: *Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.*

Departementet foreslår en endring i pbl. 12-2, som gir kommunene rett til å kreve at private utarbeider områderegulering for vindkraftanlegg.

Etter dagens regelverk kan ikke kommunen pålegge andre myndigheter eller private å utarbeide områderegulering. Intensjonen med lovendringen er at det i de tilfeller det foreligger en konkret tiltakshaver, kan kommunen be denne om å sette i gang områderegulering for å avklare om det kan gjennomføres vindkraftutbygging.

Ved at reglene for private planforslag gjøres gjeldende for slike områdereguleringer, vil blant annet reglene for oppstartsfasen og tidsfrister gjelde.

Departementet foreslår endring i energiloven § 2-2 slik at konsesjon for vindkraft på land ikke lenger kan gis før tiltaket er planavklart etter pbl.

Etter endring slår bestemmelsen fast at vindkraftanlegg ikke lenger kan gis konsesjon før det har skjedd en arealavklaring/planavklart etter plan- og bygningsloven. Hovedregelen er at dette skjer gjennom vedtak av en områderegulering, som skal være på et overordnet nivå. Det betyr at den detaljerte planleggingen skal skje gjennom konsesjonsbehandling og etterfølgende detaljplaner etter energiloven.

Det stilles ikke krav om samtidig behandling av de to prosessene, men det legges opp til at samordning kan skje der det er hensiktsmessig.

Departementet foreslår endring i pbl. § 3-7 om at konsesjonsmyndighet for vindkraft etter energiloven (NVE) kan sende områderegulering på høring

Det foreslås å gi NVE en utvidet rolle i planbehandlingen etter samråd med kommunen, til å legge planforslaget ut på høring og offentlig ettersyn etter § 3-1. Planprosessen og konsesjonsprosessen vil kunne gå parallelt frem til vedtak, i regi av NVE. For å sikre utbygger forutsigbarhet, foreslås det en begrensning i kommunens adgang til å oppheve eller endre reguleringsplan for konsesjonspliktige vindkraftanlegg.

Departementet foreslår en endring i pbl. § 3-7 om at konsesjonsmyndighet for vindkraft etter energiloven etter samråd med kommunen kan sende områdereguleringer for vindkraft på høring og legge de ut til offentlig ettersyn. I høringsnotatet beskrives det at kommunen fortsatt er planmyndighet, og de vanlige regler for planlegging etter plan- og bygningsloven gjelder, men at departementet ønsker å overlate deler av behandlingen til konsesjonsmyndigheten – altså NVE. Dette begrunnes med hensyn til effektivitet og at kommuner kan ha begrensede ressurser til slike saker og derfor ønsker å overlate deler av arbeidet til konsesjonsmyndigheten.

Fylkeskommunen mener at kontrollen skal ligge hos kommunen som arealmyndighet, og at det er kommunen som skal ha kontroll på det som legges ut på høring. Fylkeskommunen mener at endringen fører til at det blir uklart hvem som er avgjørelsesmyndighet.

Departementet foreslår endring i pbl. § 6-4 siste ledd om statlig arealplan ikke lenger skal gjelde for vindkraft på land

Endringen innebærer at Olje- og energidepartementet ikke lenger kan beslutte at konsesjon for vindkraft uten videre skal ha virkning som statlig plan. En eventuell statlig arealplan skal etter forslaget følge de ordinære bestemmelsene for statlig arealplan i pbl. § 6-4.

Fylkeskommunen er enig i denne endringen.

Departementet foreslår en endring i pbl. § 12-2, som gir kommunen rett til å kreve at private utarbeider områderegulering for vindkraftanlegg

Etter dagens regelverk kan ikke kommunen pålegge andre myndigheter og private å utarbeide områderegulering. Intensjonen med lovendringen er at i de tilfeller foreligger en konkret tiltakshaver, kan kommunen be denne om å sette i gang en områderegulering for å avklare om det kan gjennomføres vindkraftutbygging.

Fylkeskommunen mener at arealavklaringer bør ligge hos kommunene, og at en slik åpning vil gjøre det uklart hvem som er avgjørelsesmyndighet.

Departementet foreslår, som følge av at adgangen til å gi en vindkraftkonsesjon virkning som statlig plan oppheves, foreslås en ny § 12-18

Som følge av at adgangen til å gi en vindkraftkonsesjon virkning som statlig plan oppheves, foreslås en ny § 12-18 som begrenser adgangen til å oppheve eller endre områderegulering for vindkraftanlegg der det er søkt om konsesjon etter energiloven. Begrensningen foreslås å vare til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt. I denne perioden krever

oppheving eller vesentlig endring av områdereguleringen samtykke fra departementet. Dette gjelder ikke dersom det er tiltakshaver som fremmer forslag om planendring.

Hensikten med endringsforslaget er å sikre at en kommune ikke skal kunne oppheve eller endre planen på vesentlig måte, etter at konsesjonsprosess er igangsatt. Forslaget vil gjelde alle områdereguleringer der konsesjonsprosess er igangsatt. Det er derfor ikke nødvendig at departementet treffer særlig vedtak for den enkelte plan om å begrense adgangen til å endre eller oppheve planen. Denne endringen begrunnes i forutsigbarhet for tiltakshaver, og at lønnsomhet går foran for eksempel eventuelle nye opplysninger om kulturminner, arter og annet, som tilsier behov for endret plassering/innskrenkning av areal som en følge av dette.

Fylkeskommunen mener at endringen er en vesentlig begrensning av kommunens rett til selvstyre.

Departementet foreslår endring i pbl. § 6-4, som presiserer at det ikke er klagerett på statlig arealplan

I tillegg til departementets forslag til lovendringer knyttet til utbygging av vindkraftverk, fremmer Kommunal og distriktsdepartementet forslag til endring i pbl. § 6-4 som presiserer at det ikke er klagerett på statlig arealplan.

Bestemmelsen lovfester det som har vært langvarig praksis og fylkeskommunen har ingen merknader til denne endringen.

Departementet foreslår ingen endringer i adgangen til å utarbeide regionale planer for vindkraft, eller i reglene om kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan

Etter §8-1 i pbl. skal regional plan legges til grunn for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.

Regional planlegging

Vindkraft på land kan ha negative konsekvenser utenfor grensen til en kommune som vedtar utbygging. Gjennom en regional planprosess gis det større rom for regional forankring, og mulighet for samordnede prosesser ved planlegging for vindkraft. Regional planlegging kan balansere behovet for lokal og delregional legitimitet for utbygging opp mot nødvendigheten av koordinert planlegging.

Fylkeskommunen har også en regional interesse i forvaltningen av naturverdiene i vid forstand og har forvaltningsansvar for jaktbart vilt. Planprosesser for utbygging av vindkraft bør legge helhetlig samfunnsutvikling til grunn der vern og forvaltning av naturverdier vektas i tråd med målsetningen om en bærekraftig utvikling.

Det påpekes i høringsnotatet at det ikke foreslås endringer i adgangen til å utarbeide regionale planer for vindkraft, eller i reglene om kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. Samtidig presiseres det at det ikke er et krav om at kommunen avklarer vindkraft gjennom kommuneplanprosessen før områderegulering gjennomføres.

Ved å åpne opp for områderegulering av vindkraftanlegg, uten at alternative vurderinger er gjort på et regionalt nivå, eller som et minimum vært vurdert i en kommuneplan, svekkes muligheten til å gjøre en helhetlig vurdering av hvilke arealer som medfører minst konflikter og er best egnet. Videre vil etter vår vurdering et krav om konsekvensutredning ved områderegulering ikke kunne sikre gode, alternative vurderinger med tanke på lokalisering.

Med bakgrunn i ovennevnte mener vi det bør stilles krav til at det gjennomføres overordnede, alternative vurderinger før det åpnes opp for etablering av vindkraftanlegg. Et slik krav vil kunne bidra til:

- at nye vindkraftanlegg lokaliseres til områder som er best egna ut ifra en helhetlig vurdering av ulike samfunnsinteresser, inklusive naturmangfold.
- å bedre mulighetene for en bred medvirkning for en større del av befolkningen tidlig i prosessen.
- redusert press på utbygging av sårbare områder.
- muligheter for å kunne forenkle prosessen ved områderegulering.
- større forutsigbarhet for utbyggere.

Viken fylkeskommune mener at regional planlegging kan spille en viktigere rolle ved å avveie ulemper og fortrinn på tvers av kommunegrenser. Endring i lovforslaget bør peke tydeligere mot fylkeskommunen sin regionale samfunnsutviklerrolle i slike typer planprosesser, og at regional plan i større grad vurderes som et relevant verktøy i denne sammenhengen.

Intensjonen i KU-forskriften

Alle foreslåtte tiltak som kan få vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn skal i utgangspunktet konsekvensutredes. Formålet med konsekvensutredningsforskriften er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir vurdert på en skikkelig måte før man fatter vedtak.

Gode konsekvensutredninger er avgjørende for at forvaltningen skal kunne gjøre gode avveininger mellom ulike interesser og hensyn. Konsekvensutredningsregleverket gir oss en samlet vurdering av konsekvensene – sumvirkningene.

Fylkeskommunen oppfatter at endringene som foreslås innebærer en oppsplitting som er uheldig. KU skal tilpasses plannivået. Det kan være forsvarlig med en overflatisk utredning på overordnet nivå, men konsekvensutredningene skal spille sammen på tvers av plannivåene.

Hensynet til kulturminner og kulturmiljø

I forslaget ligger det at områdereguleringsplan skal være vedtatt før det kan gis konsesjon. Det er i dag gode rutiner for utredning av forholdet til kulturminner og kulturmiljø i reguleringsplansaker. Vi mener at det er bedre muligheter for å ivareta kulturminner og kulturmiljø gjennom en kommunal reguleringsplan enn gjennom dagens ordning i vindkraftsaker. Forholdet til kulturminner og kulturmiljø vil da kunne avklares på vanlig måte og gå inn som en del av beslutningsgrunlaget i saken før konsesjonen eventuelt gis.

Gjennom en reguleringsprosess kan det også utarbeides gode bestemmelser til planen, og en kan også vurdere konsekvensene utover selve planområdet, som påvirkning på omkringliggende landskap. I omgivelsene til et planlagt vindkraftverk kan det f.eks. ligge kulturlandskap av nasjonal eller regional interesse, eller fredete kulturminner som blir

skjemmet eller får påvirket sin opplevelsesverdi av utbyggingen. Kommunen kan fastsette reguleringsbestemmelser som omfatter forhold som maksimal høyde, inngrepsfrie områder, synlighet av turbiner fra bestemte kartfestete områder mv.

Fylkeskommunen har likevel en bekymring knyttet til forslaget om at detaljering skal gjøres gjennom konsesjon og etterfølgende planer etter energiloven. I mange planer vil detaljeringen være viktig for å sikre hensynet til kulturminner og -miljøer som skal ivaretas. Det er viktig at det blir gode og demokratiske prosesser rundt dette, slik det er ved utarbeidelse av kommunale detaljreguleringsplaner.

Hensynet til naturmangfold

Naturkrisen og klimakrisen vi står ovenfor henger sammen og må håndteres samtidig. Økt produksjon av fornybar energi som vindkraft er et viktig bidrag for klimaet, men kan samtidig ha store negative konsekvenser for naturmangfoldet. Erfaringsmessig kan etablering av nye vindkraftanlegg være både arealkrevende og konfliktfylte. Ofte kreves det et regionalt perspektiv for å finne de beste løsningene, og det er ikke gitt at det bør etablere større vindkraftanlegg i alle kommuner. Det er derfor viktig at alternative vurderinger foreligger på et regionalt nivå så tidlig som mulig, slik at de negative konsekvensene for naturen minimeres.

Konklusjon

Fylkeskommunen synes det er positivt at det innføres krav til arealavklaringer etter plan- og bygningsloven med kommunene som planmyndighet, men avgrensningen som ligger i forslaget knyttet til samfunnsmessige vurderinger og detaljplanlegging er ikke godt nok med hensyn til kommunenes lokale selvstyre.

Viken fylkeskommune har vurdert konsekvensene av forslaget og vi mener det har noen svakheter slik det foreligger nå. Etter å ha vurdert forslaget har fylkeskommunen flere spørsmål som vi ikke synes kommer godt nok fram i vurderingene:

- Hva ligger i at kommunens myndighet avgrenses til «*overordnede arealforutsetninger*» gjennom områderegulering, kontra den tradisjonelle områdereguleringen?
- Hva betyr egentlig «avgrenset» arealmyndighet for kommunene?
- Hva betyr etter samråd? Betyr det at kommunen må ha gitt tomme opp for planer før konsesjonsmyndigheten legger planen ut på høring?
- Kan NVE legge planer ut på høring som kommunen ikke ønsker?
- Når og hvordan utrede ulike alternativer for lokalisering?
- Grensesnittet mellom kommunene og NVE er uavklart, og det fører til uklare myndighetsforhold.
- Tilsyn og byggesaksbehandling er ikke kommentert i høringsnotatet.
- Dette er en endring i lovverket med tanke på vindkraft på land er en energikilde, men hvordan skal vi forholde oss til spørsmål knyttet til solkraft og hybridparker med både vind og sol på land. Ville det ikke vært naturlig og vurdert dette parallelt?
- Muligheten til å stoppe underveis fremstår uklart i høringsuttalelsen.
- Hva skal konsesjonen avklare? Bør ikke konsesjonen begrenses til vilkår for produksjon og overføring av elektrisk kraft, og tilsyn med anleggene som hører til dette?

Fylkeskommunen mener at det er avgjørende med forutsigbare rammer rundt temaet vindkraft og det er behov for klare skillelinjer mellom arealmyndigheten og konsesjonsmyndigheten. Når kommunene skal ta stilling til vindkraftanlegg er

myndighetsutøvelse knyttet til *detaljeringen* avgjørende. Plassering av turbiner, internveier, trafoer og forhold som støy og massehåndtering er arealspørsmål som er henvist til detaljplanleggingen. Dette er forhold som kommunene er opptatt av for å vurdere tiltaket som helhet.

I mange planer vil detaljeringen være viktig for å sikre hensynet til kulturminner og -miljøer som skal ivaretas. Det er viktig at det blir gode og demokratiske prosesser rundt dette, slik det er ved utarbeidelse av kommunale detaljreguleringsplaner.

Viken fylkeskommune støtter intensjonen med lovendringen, men vi mener at forslaget som vi har blitt forelagt har noen alvorlige svakheter. Da regjeringen varslet en endring i beslutningsprosessene for vindkraftanlegg, så var det overordnede formålet å styrke kommunenes rolle i planleggingen og utbygging av vindkraft på land. Mål om effektive og ressursbesparende prosesser som bidrar til å redusere konfliktnivået, beskrives som viktige hensyn i forslaget. Fylkeskommunen er bekymret for at foreslåtte endringer ikke vil gi en forbedret situasjon, men erstatte dagens problemer med nye problemer som er like ille. Vi ber departementene redegjøre for dette.

Viken fylkeskommunen mener et nytt revidert forslag bør inneholde følgende:

- Samfunnsmessige vurderinger skal gjøres som en del av overordnet planavklaring med kommunene som arealmyndighet.
- Kommunene alene gis arealmyndighet som for øvrige arealspørsmål, dette omfatter også detaljplanleggingen.
- Konesjonen må avgrenses til energifaglige spørsmål (særlovgivningens spesielle krav).

Vennlig hilsen

Annette Lindahl Raakil
fylkesråd for plan, klima og miljø

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

STATENS VEGVESEN LILLEHAMMER KONTORSTED