

Energidepartementet

Kommunal og distriktsdepartementet

Uttale til endringer i energilova og plan- og bygningslova knytt til solkraftanlegg på land

Bergen 31.01.2024

DNT viser til utlyst høyring frå Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet og vil med dette komme med vår innspel til eit forbetra rammeverk for bakkemonterte solkraftanlegg. Vi leverer også innspel til endringar i forskrift om konsekvensutgreiingar og krav til meldeplikt for solkraftverk og har sett forslaga i samanheng.

Som Noregs største friluftslivsorganisasjon har Den Norske Turistforening (DNT) eit stort ansvar for å bidra til å ivareta friluftslivet sitt natur- og kulturgrunnlag. Intakt natur og velfungerande økosystemtenester er grunnlaget for gode naturopplevingar for oss og framtidige generasjonar. Naturforvaltning er derfor ein vesentleg del av DNT si kjerneverksemd.

DNT meiner at inngrepsfrie naturområde og viktige område for friluftsliv ikkje må opnast for utbygging til solkraft då dette er område med unike kvalitetar, og der utbyggingspresset frå fornybar energi allereie er stort. Område som er avsett til landbruk-, natur-, og friluftsmål, samt reindrift (LNFR) bør derfor i utgangspunktet ikkje opnast for solkraftutbygging. DNT meiner at bakkemontert solkraft primært bør etablerast på grå areal, og i alle tilfelle medføre eit minimum av varige naturinngrep. For å oppnå dette er det viktig med eit styrka rettsvern for naturen (heimel for tidleg avslag) og ryddige demokratiske plan- og konsesjonsprosessar.

DNT sine innspel oppsummert

- DNT støttar handsaming av bakkemontert solkraft etter plan- og bygningsloven (energilova § 2-2 og pbl § 6-4).
- Overordna områderegulering er ikkje eigna, ordinær områderegulering eller detaljregulering bør gjelda (pbl § 12-1).
- Vi støttar at konsesjonshandsaming etter energilova vert vidareført for å sikre ein heilskapleg samfunnsøkonomisk avveging av alle fordelar og ulemper ved prosjektet.
- Vi støttar at konsesjonsmyndigheita kan sende forslag til områderegulering for vindkraftanlegg på høyring og legge det ut til offentleg ettersyn på vegne av kommunen, dersom kommunen ønsker dette (pbl § 3-7).
- Vi har ingen merknader til endringane i pbl §§ 12-2, 12-18 og 34-2.
- Det må innførast heimel for tidleg avslag for prosjekt som ikkje er samfunnsøkonomisk lønsame, og som medfører store arealkonflikter. Ein slik heimel kan forankrast i energilova, eller ei fornybarforskrift jamfør pbl § 12-1 tredje ledd, nytt sjette punktum.
- Det bør utgreiast om ein bør leggje til nye arealføremål i pbl § 12-5 for vindkraft- og solkraftproduksjon.
- Det må utarbeidast nasjonale retningslinjer for utforming og lokalisering av bakkemontert solkraft.
- Det må leggjast til rette for lønsam etablering av solkraft i grå areal

Bakgrunn

Forslaga er ei oppfylging av Stortinget sitt anmodningsvedtak som vart fatta i samband med handsaming av lovforslaget om å innlemme Vindkraft i plan- og bygningslova i juni 2023.

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

Departementa foreslår å nytte det same lovgrunnlaget som for vindkraft på land, og legger til grunn at det i hovudsak vil vere dei same problemstillingane og omsyna som gjeld for bakkemontert solkraft. Departementa viser også til at dei ikkje er kjent med forhold som tilseier ulikt regelverk eller vilkår for dei to energiformene, men ber om synspunkt på dette punktet. DNT vil her komme med ein innstendig oppfordring om at solkraft på bakken må gjennomgå ordinær regulering etter pbl – ikkje såkalla overordna områderegulering.

Reguleringsplikt

DNT meiner at prinsipielt så burde arealavklaringar av både solkraft og vindkraft på lik linje med alle andre større utbyggingsformål skje gjennom kommuneplanens arealdel. Vi er skuffet over at det også for solkraft blir mogleg å omgå dette. Videre var DNT kritiske til at vindkraft skulle regulerast på eit overordna nivå, og at detaljar ved anlegga si utforming skulle overlatast til MTA/detaljplan, men vi har ei viss forståing for argumenta knytt til det energitekniske som gjer det krevjande å fastsetje ein del detaljar for turbinplassering ol. tidleg i prosessen.

DNT meiner at dette ikkje i same grad er gjeldande for solkraftanlegg. Her er det direkte arealbeslaget mykje meir intensivt, på linje med andre arealformål og utbyggingsprosjekt, som til dømes bustadfelt, kjøpesenter, industri- og næringsareal mm., og det vil vere mogleg å styre plassering av solpanela ved hjelp av arealformål og byggegrense utan at det styrar teknisk innretning/type panel ol. I tillegg vil dei aller fleste solkraftanlegg ligge mykje tettare på busetnad og eksisterande infrastruktur enn vindkraftverk. Dette er område som anten er detaljregulert frå før og krev reguleringsendring, eller LNFR-område som også må handsamast etter jordlova mm. Det er altså i desse områda fleire omsyn som må takast og fleire konflikhtar som kan oppstå. Noko som talar for meir detaljert planlegging i eit kjent format med moglegheit for juridisk bindande vilkår for å ivareta omsyn til mellom anna turvegar og friluftslivsverdiar, naturverdiar, landskapsverdiar, kulturlandskap og kulturminne, klimatilpassing, tilkomstvegar, og øvrige omsyn til nærliggjande busetnad. Her under meiner DNT at ROS-analyse, saman med KU er av avgjerande betydning for å sikre best mogleg lokalisering av anlegga og for å unngå kritiske arealkonflikhtar.

Høyringsnotatet viser til at departementa meiner at planprosessen ikkje bør gjerast meir omfattande enn det som er naudsynt ut i frå kommunen sitt behov. DNT meiner at kommunen må sjølv få avgjere kva detaljeringsgrad som er hensiktsmessig å regulere i frå sak til sak. Det å gje kommunane handlingsrom til å nytte heile verktøykassen til reguleringsplaner er ikkje einstyddande med omstendelege prosessar, men kan bidra til å gje kommunane eit tilstrekkeleg avgjerslegrunnlag før vedtak – noko som igjen vil vere konfliktdempande. Ein overordna reguleringsprosess derimot, kan leie til uklårheit, usikkerheit og fleire negative vedtak.

Ordinær områderegulering eller detaljregulering etter plan- og bygningsloven vil avgrense behovet for ein full detaljplan (etter konsesjonssystemet) og kan erstattast med ein einklare detaljplan eller driftsplan for energiproduksjonen eller tilsvarande, slik at prosessen i sum ikkje vert overlappande eller for omstendeleg.

Fordelen med ein slik tilnærming er at fleire detaljar og viktige omsyn og vilkår blir avklart tidleg i prosessen, noko som gjev forutsigbarheit for både sivilsamfunnet og avgjerdstakarar.

Retningslinjer for lokalisering og utforming av bakkemontert solkraft

Det er behov for retningslinjer for utforming og lokalisering av bakkemontert solkraft.

Retningslinjene bør utformast som statlege planretningslinjer og ligge til grunn for kommunens vurdering av nye prosjekt.

Retningslinjene må omhandle mellom anna hybridanlegg, samlokalisering med landbruksdrift (AGRI-PV), tilføring av naturverdiar (ECO-PV), bruk av grå areal, og omsyn til natur-, kultur-, og friluftslivsverdiar.

DNT meiner at inngrepsfrie naturområde og viktige område for friluftsliv ikkje må opnast for utbygging til solkraft då dette er område med unike kvalitetar, og der utbyggingspresset frå fornybar energi allereie er stort.

Solkraft på bakken er i ein særstilling då det kan byggast i område som allereie er nedbygd – såkalla grå areal, døme på dette er nedlagte industrianlegg, deponi og grustak. DNT meiner dette potensialet bør kartleggast og utnyttast optimalt og er positive til bruk av grå areal som ikkje er viktige for restaurering av sårbar natur. Følgeleg bør grå areal prioriterast for solkraftutbygging.

I dei tilfella det vert gjeve konsesjon til drift i LNFR-areal er det svært viktig at solkraftanlegga i størst mogleg grad er reversible, og at arealet kan tilbakeførast til skog- eller jordbruk etter end driftstid. Dette må avklarast gjennom reguleringsplan og plan om avvikling og tilbakeføring.

Behov for inngjerding av solkraftanlegga er utfordrande. DNT vil gjere merksam på at inngjerding av store anleggsområde kan kome i konflikt med allemannsretten og medføre fleire kjelder til konflikt, som fragmentering av leveområde for artar, skadepotensiale og beiteutfordringar for viltliv, barrierer for vilttrekk, og barrierer for friluftsliv. Desse konsekvensane vil sjølvstegt minimerast om anlegga lokaliserast på grå areal og ikkje i LNFR-areal. Likevel bør det lagast retningslinjer for korridorar, tilsyn og overvaking med meir av anlegga, samt vilkår for avbøtande tiltak og nedrivning av gjerdar og tilbakeføring av anlegga etter end driftstid.

Adkomstvegar/anleggsvegar kan medføre vesentlege naturinngrep som ein del av solkraftanlegget, og det bør leggjast til grunn at eksisterande infrastruktur i størst mogleg grad skal nyttast. Etablering av nye vegar bør unngåast, særskild i sårbart landskap/naturskog. I tilfelle der nye vegar/skogsbilvegar er aktuelt må alle avbøtande tiltak for å hindre varige inngrep nyttast. Desse omsyna kan best ivaretakast gjennom detaljregulering etter plan- og bygningslova.

Tidleg avslag

Ei av dei største barrierane for utbygging av fornybar energi er som skildra over at dette i mange tilfelle medfører store inngrep i viktige natur-, kultur-, og friluftslivsområde. Noko som igjen skapar motstand og konflikt, og derav tunge prosessar. Det viktigaste verkemiddelet for meir effektiv utbygging meiner DNT er dermed å prioritere utbygging i grå areal framfor i LNFR. Og deretter å unngå område med verdifull og sårbar natur.

Derfor har DNT i samarbeid med fleire andre miljø- og friluftslivsorganisasjonar utarbeidd kriterium knytt til friluftsliv-, natur-, og miljøverdiar for kva område som bør tilleggast særskilde omsyn ved fornybarutbygging. Direkte konflikt eller vesentleg forringing av desse bør ligge til grunn for tidleg avslag og konsesjonstildeling. Det gjeld:

- Verneområde og INON-områder med buffersoner
- Store samanhengande område med urørt preg, trua naturtypar, nasjonalt og regionalt viktige friluftslivsområde, og utvalgte kulturlandskap.
- IBA-område¹, viktige leveområde og trekkområde for ansvarsartar, truga og prioriterte artar som blant anna villrein.
- Myr og anna våtmark, torvmark og karbonrik skog.

I tillegg må urfolk som tradisjonelt opererer i områda høyrast, og deira interesser må vektleggast og ivaretakast.

Ved at område som innehar desse gitte kriteria er slått fast som uynskja/ueigna for utbygging vil prosessen bli meir forutsigbar for både utbyggjar, plan- og konsesjonsmyndigheit, og sivilsamfunnet. Alle involverte slepp med dette å kaste bort tid på prosjekt som truleg blir avvist, eller må klagehandsamast.

DNT meiner dette vil bidra til både mindre konflikt, raskare prosesser, og mindre kostnader. Og ikkje minst til ivaretaking av verdifull natur i samsvar med naturavtalen.

I tillegg til å ivareta omsyna knytt til natur- og friluftsliv som DNT representerer, vil vi framheve NVE sine eigne vurderingar av behov for juridisk forankring av kriterium for tidleg avslag, samt kriterium for når det bør gis konsesjon/avslag i frå deira rapport nr 3/2020² – *konsesjonsprosessen for vindkraft på land*, kap. 3.7.9 *Hjemmel i energiloven for tidlig avslag*, og kap. 3.7.12 *Klarere kriterier i energiloven for tildeling av konsesjon*.

NVE har også etterspurt vilkår for tidleg avslag i høyringa knytt til heilskapleg konsesjonshandsaming av nett- og kraftutbygging i Finnmark³. DNT støtter NVE sin oppmoding om å kunne prioritere prosjekt, og meiner det er svært uheldig for den nye plan- og konsesjonsprosessen for vindkraft på land og bakkemontert solkraft at det ikkje er innført rettsleg heimel for tidleg avslag til tross for at dette var varsla i vindkraftmeldinga i 2020⁴.

¹ Important Bird Areas. <https://www.birdlife.no/prosjekter/iba/> (30.01.24)

² NVE, *Konsesjonsprosessen for vindkraft på land*. Rapport nr 3/2020 https://publikasjoner.nve.no/rapport/2020/rapport2020_03.pdf (31.01.24)

³ NVE, Informasjon - og diskusjonsunderlag for åpne kontordager om helhetlig prosess for behandling av nett – og kraftproduksjon i Finnmark <https://www.nve.no/media/16522/informasjon-og-diskusjonsunderlag-for-aapne-kontordager.pdf> (30.01.24)

⁴ Meld. St. 28 (2019–2020) Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20192020/id2714775/?ch=1> (28.01.24)

DNT sine merknader til nokre av lovendingane

§ 12-1 tredje ledd fjerde til sjette punktum

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

DNT er svært kritiske til at reguleringa skal vere på eit overordna niva som omtalt over, og foreslår fylgjande endringar:

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

Slik vil fjerde ledd i § 12-1 gjelde for solkraftanlegg og kommunen kan sjølv velje detaljeringsnivå:

Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering, jf. § 12-2, eller detaljregulering, jf. § 12-3.

§ 34-2 nytt tolvte ledd må då endras for å samsvare med dette.

Med helsing

Dag Terje Klarp Solvang
Generalsekretær
Den Norske Turistforening

Siren Juliussen
Rådgjevar
Den Norske Turistforening