



30.01.2024

Høringsuttalelse fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til solkraftanlegg på land

Viser til høringsbrev med høringsfrist 31. januar 2024 til forslag fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til solkraftanlegg på land

Endringen går i hovedsak ut på at konsesjonspliktige solkraftanlegg på land må planavklares i kommuneplanens arealdel og gjennom en områdereguleringsplan før det kan gis konsesjon etter energiloven. Vindkraftanlegg har i dag samme krav, en lovendring som trådte i kraft sommeren 2023. Dette betyr at arealbruksendringen skal konsekvensutredes etter plan- og bygningsloven, i tillegg til etter energiloven. Kommunen kan kreve at områdereguleringsplaner for vind- og solkraftanlegg utarbeides som privat planforslag, med samme prosessregler som for private detaljreguleringsplaner.

I tillegg gis det begrensninger i kommunens adgang til å gi bestemmelser til områdereguleringsplaner som gjelder sol- og vindkraftanlegg. Det er kun ytre arealbruksgrenser som kan fastsettes, i tillegg til planbestemmelser om forhold som kan anses å være relevante for kommunens beslutning om arealbruken, herunder synlighet i landskapet, inngrepsfrie områder, og mulighet til allmenn ferdsel.

Det gis også begrensninger i kommunens adgang til å endre eller oppheve områdereguleringsplanen. Kommunen kan kun endre eller oppheve reguleringsplaner for vindkraftanlegg hvis tiltakshaver gir aksept, eller hvis byggefristen gitt i konsesjonen er utløpt.

Intensjonen med lovendringen er i utgangspunktet positiv. Å kreve at konsesjonspliktige vind- og solkraftanlegg skal planavklares i kommunale arealplaner øker sannsynligheten for medvirkning og en bredere høringsprosess, og gir bedre forankring hos kommunestyret, hos befolkningen og hos de som blir berørt. Det vil i utgangspunktet være opp til kommunen om det skal tillates solkraftanlegg på det foreslåtte arealet.

Samtidig skiller en områderegeringsplan for vindkraftanlegg seg vesentlig fra andre kommunale planer da det gis begrensninger i kommunens adgang til å endre eller oppheve reguleringsplanen. Dette fører også til at sittende kommunestyre låser kommunen til en arealplan, selv når reguleringsplanen ikke er utbygd. Med andre ord får ikke fremtidige kommunestyre anledning til å gjøre endringer i planen, heller ikke endringer som kan være til det beste for lokalsamfunnet. Vi stiller oss tvilende til om dette er riktig verktøy, særlig tatt i betraktning av at solkraftanlegg etter vår oppfattelse skiller seg ut fra vindkraftanlegg og potensielt kan skape mer konflikt med landbrukshensynet. Vi ber derfor om nærmere redegjørelser av kommunens rammer, kvaliteten på arealplanene, og ber om at det utarbeides veiledere som både landbruket og kommunens kan ta i bruk for å heve kvaliteten på reguleringsplanen og redusere eventuell framtidig konflikt.

Forskjell på vindkraftanlegg og solkraftanlegg

Det som skiller vindkraft og solkraft er at solkraft i større grad kan samordnes med annen type arealbruk. Erfaringen fra flere europeiske land er at utviklere av bakkemonterte solcelleparker ofte ser til landbruket og dyrka mark, for å begrense tap av natur. Det inngås gjerne leieavtale med gårdbrukeren, en leieavtale som kan vare i 30 år. Dette gir gårdbrukeren en stabil inntekt i tillegg til inntekten fra selve gården. På den annen side går ofte produktiviteten av det aktuelle jordarealet ned og den blir vanskeligere å drifte. For landbruket sin del kan det se ut til at bakkemonterte solkraftanlegg best lar seg kombinere med innmarksbeite for småfe, men tilgangen til arealet fra større maskiner blir redusert.

Norges Vel har samlet informasjon om erfaringer fra solcelleparker i landbruket i landene Storbritannia, Danmark, Sverige og Tyskland, med en påfølgende sluttrapport – *Solcelleparker i landbruket – erfaringer fra andre land*¹. Rapporten sier følgende om typisk plassering av bakkemonterte solkraftanlegg: *«Gjennomgangen av utbredelse og erfaringer med bakkemonterte solcelleparker i Storbritannia, Danmark og Sverige viser altså at **svært mange av solcelleparkene ender opp med å bli bygget på landbruksarealer**, at de stort sett bygges som 'konvensjonelle' solcelleparker med fokus på størst mulig energiutbytte, og at den mest vanlige økonomiske modellen for bonden er utleie av arealer til utbygger. Noen av de eksisterende solcelleparkene kombineres med landbruksproduksjon, da først og fremst sauehold.»*

På den annen side er Norge i en særstilling sammenlignet med de overnevnte landene. Vi har vesentlig mindre dyrka mark, men derimot mye natur og utmark.

¹ Norges Vel (2023) *Rapport fra prosjektet: «Solcelleparker i landbruket – erfaringer fra andre land»*, Tilgjengelig her: [Sluttrapport+erfaringer+solcelleparker.pdf \(squarespace.com\)](#) (Hentet: 28.01.24)

Sammenlignet med Europa vil det antagelig bli mer aktuelt å benytte utmarka for solkraftanlegg i Norge. Solkraftanlegg beslaglegger mye areal og krever at arealet gjerdes inn. Mye av den aktuelle utmarka er allerede i bruk, både av natur og vilt, men også av beitedyr.

Hensyn til dyrka mark

Som vi ser i Europa er dyrka mark ettertraktet å etablere solkraftanlegg på, gjerne i kombinasjon med innmarksbeite. Samtidig går ofte produktiviteten på jorda ned da det blir mindre tilgang på sollys og vanskelig å drifte med større maskiner.

I flere land er det ifølge rapporten² større økonomisk utbytte for bonden å leie ut jord til solkraftanlegg enn for matproduksjon. Sambruk kan være både gunstig for samfunnet og ettertraktet for bonden, gitt at sambruket optimaliseres slik at kvaliteten og produktiviteten på landbruksjorda ikke går ned. Dette kan gi en stabil inntekt for bonden, og derfor en mer forutsigbar framtid. Med tanke på den økonomiske situasjonen for bønder i dag kan mange være fristet til å inngå leieavtale med et kraftselskap uten å ha full oversikt over eventuelle konsekvenser. Det vil derfor være avgjørende å få god veiledning fra for eksempel kommunen for å vite hvordan sambruk mellom landbruk og solkraft best optimaliseres uten store konsekvenser for landbruket. Overnevnte rapport viser til eksempler der gårdbrukere inngår en 30 år lang leieavtale med kraftselskap. Dette er en lang periode, og tiltaket bør derfor være til god nytte også for gårdbrukeren.

Hensyn til beitedyr

Vi ser stadig at hensynet til beitedyr blir tilsidesatt i spørsmålet rundt arealbruken av utmark. Dette er svært viktige arealer som legger grunnlag for matproduksjon i deler av Norge. Vi er også bekymret for om de mest solrike beiteområdene blir ettertraktet ved etableringen av solcelleparker. I utgangspunktet bør det ikke etableres bakkemontert solkraftanlegg i utmarksbeiteområder, særlig hvis området er registrert som svært godt beite. Det bør være krav til kartlegging av beite kvalitet før tiltaket konsekvensutredes.

Sambruk og arealformål/planbestemmelser

For solkraftanlegg vil det i større grad enn for vindkraft være aktuelt med sambruk av arealene, både når det gjelder landbruk, men også næring og industri. For disse arealene er det viktig at kommunen har anledning til å detaljregulere og gi detaljerte bestemmelser. Det samme gjelder til utforming av anlegget der sambruk av for eksempel innmarksbeite for sau avhenger av

² Norges Vel (2023) *Rapport fra prosjektet: «Solcelleparker i landbruket – erfaringer fra andre land»*, Tilgjengelig her: [Sluttrapport+erfaringer+solcelleparker.pdf \(squarespace.com\)](#) (Hentet: 28.01.24)

utformingen og plasseringen av solcellepanelene. Vi mener det må tydeliggjøres hva slags rammer kommunene har til å gi bestemmelser til reguleringsplanen, og om kommunen har anledning til å ha arealformål og sette bestemmelser etter plan- og bygningsloven §§ 12-5, 12-6 og 12-7 i de tilfeller det er aktuelt med kombinert arealformål.

Forholdet til jordlova

Når areal avsettes/reguleres til bebyggelse og anlegg i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplan trengs det ikke behandling etter jordloven ved gjennomføring av tiltak eller ved søknad om fradeling. Samtidig har kommunen anledning til å gi bestemmelser om at jordloven §§ 9 og 12 fortsatt skal gjelde.

Slik vi forstår høringsnotatet vil det også for reguleringsplaner for vind- og solkraft være anledning til å gi bestemmelse om at jordloven fortsatt skal gjelde. Vi ønsker en klargjøring om jordloven fortsatt vil gjelde hvis arealet reguleres til kombinert kraftanlegg og landbruk, eller om det må gis bestemmelser om at jordloven fortsatt vil gjelde.

Høringsnotatet omtaler jordloven § 9, men ikke jordloven § 12, som i mange tilfeller vil være like avgjørende for fremtidig bruk. Solkraftanlegg er, i motsetning til andre kraftanlegg, enklere å fjerne, og derfor også lettere å tilbakeføre til LNFR i fremtiden. Hvis det ikke blir gitt bestemmelser om at jordloven gjelder, vil det ikke være behov for behandling etter jordlova ved en søknad om fradeling. En søknad om fradeling vil derfor sannsynligvis bli innvilget, da det ikke er i strid med gjeldende arealplan. Ved en eventuell fremtidig tilbakeføring til LNFR vil det derfor bli liggende et areal som er fradelt fra grunneiendommen, og derfor ha andre grunneiere. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det i realiteten vil være mulig å drive rasjonell landbruksdrift av eiendommen. Det vises her til departementets rundskriv [M-2/2021](#)³.

På bakgrunn av dette og av hensyn til eventuell sambruk med landbruksareal, bør reguleringsplaner for bakkemontert solkraftanlegg i LNFR som standard gis bestemmelser om at jordloven fortsatt skal gjelde. Det vil da i fremtiden være enklere å fortsatt nytte arealet til landbruksareal ved en eventuell fjerning av kraftanlegg og tilbakeføring til LNFR. Gitt at lovendringen trår i kraft slik som foreslått betyr dette at kommunen på et senere tidspunkt ikke har anledning til å endre reguleringsplanen eller kommuneplanens arealdel slik at jordloven fortsatt gjelder innenfor planområdet.

³ Landbruks- og matdepartementet (2021) Rundskriv M-2/2021: Driveplikt, omdisponering og deling, Tilgjengelig her: [Nr \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no) (Hentet: 28.01.2024)

Veiledere

Kommunens adgang til å endre eller oppheve en reguleringsplan for solkraft vil være begrenset. Det er derfor avgjørende at reguleringsplanarbeidet tar nødvendige hensyn, at konsekvensene er grundig vurdert og at eventuelle avbøtende tiltak er gitt i bestemmelsene.

Kommunen kan kreve at områdereguleringsplanen utarbeides som et privat reguleringsplanforslag, og skal følge saksbehandlingsreglene for utarbeiding av private reguleringsplaner. Erfaringsmessig kan kvaliteten på private reguleringsplaner variere stort avhengig av forslagsstiller, plankonsulent og ressurser hos kommunen. I tillegg er det i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*⁴ forventet at private reguleringsplanforslag behandles effektivt, og at plankvaliteten skal sikres gjennom aktiv dialog med forslagsstiller underveis i prosessen. Dette betyr i realiteten at regjeringen forventer at kommunene bruker kortere tid på å kvalitetssikre private reguleringsplaner etter at planforslaget er mottatt. For å sikre best mulig plankvalitet for reguleringsplaner for solkraftanlegg oppfordres det til at det utarbeides en veileder som blant annet sier noe om:

- Rammer og begrensninger for arealformål og planbestemmelser
- Type solcellepanel til ulik sambruk, herunder solcelleparker som gir minst konsekvenser for landbruket, samt bestemmelser som sikrer dette
- Hvordan hensynta utmarksbeite og utrede konsekvensene for utmarksbeite, samt krav om kartlegging av beitekvalitet
- Forholdet til jordloven

En veileder vil være til stor hjelp både for kommunene og for landbruket, og i større grad sikre at det ikke kun er utbyggerens hensyn som blir vektlagt. Vi vil igjen understreke hvor avgjørende kvaliteten på reguleringsplanen vil være da kommunen ikke har anledning til å endre eller oppheve den uten samtykke fra tiltakshaver.

Med vennlig hilsen,
Anton Langeland, Generalsekretær

⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet (2023) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*, Tilgjengelig her: [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no) (hentet: 28.01.24)