

Energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Trondheim, 05.09.2024

Deres ref.:
24/1111

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2024/6422

Saksbehandler:
Toril Grønningsæter

Miljødirektoratets uttalelse til høring av endringer i energilovforskriften - konsesjonsgrense for solkraftanlegg

Vi viser til forslag fra Energidepartementet (ED) om endringer i forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) for innføring av effektgrense for konsesjonsplikt for solkraftverk, lagt ut på høring 26. juni 2024.

Vi viser også til e-post av 26. august 2024 fra ED ved Tuva Hassel, der Miljødirektoratet får utsatt frist til 6. september. Vi ble bedt om å sende inn høringsuttalelsen via lenke på høringssiden, men denne lenke er nå ikke tilgjengelig.

Miljødirektoratet støtter Energidepartementets forslag om å innføre en effektbasert konsesjonspliktgrense for solkraftanlegg på 5 MW. Vi fraråder en grense for konsesjonsfritak på opptil 10 MW som vi mener vil medføre at kommunene får ansvar for å behandle arealmessig svært store anlegg med potensielt store klima- og miljøkonflikter.

Bakgrunn

Det er i dag ingen egen bestemmelse i energilovforskriften for når konsesjonsplikt inntreffer for solkraftanlegg, slik som det er for vindkraftanlegg. ED foreslår å innføre en effektbasert konsesjonspliktgrense for solkraftanlegg på 5 MW. Samtidig viser de til at flere bransjeaktører har gitt uttrykk for at en konsesjonspliktgrense for solkraft bør ligge opp mot 10 MW. Departementet ber derfor høringspartene også vurdere en grense på konsesjonsplikt på inntil 10 MW.

ED legger i høringsnotatet til grunn at ved en grense på 5 MW vil solkraftanlegget gi et arealbeslag på rundt 100 dekar og ved 10 MW 200 dekar.

ED skriver videre i høringsnotatet om konsekvensene av forslaget til innføring av konsesjonsgrense for solkraftverk:

Ved innføring av effektbasert konsesjonspliktgrense på 5 MW, vil de viktigste økonomiske og administrative konsekvensene være at ansvaret for behandling av saker om utbygging av enkelte mindre solkraftanlegg, flyttes fra NVE til vertskommunen(e). Det vil også bety at disse sakene ikke

behandles etter bestemmelsene i energiloven, men etter plan- og bygningsloven. NVE vil med dette få færre søknader om konsesjon til solkraftanlegg til behandling, og dermed også avlastning i saksøkøen slik at de kan bruke mer ressurser på andre saker. Settes grensen til 10 MW øker omfanget av saker til kommunene og reduseres tilsvarende hos NVE.

Det er i høringsnotatet vist til at departementet vil følge opp spørsmålet om en egen konsesjonspliktgrense for «grå arealer» som en egen sak.

Det foreslås samtidig en ny bestemmelse § 3-1 a i energilovforskriften om opplysnings- og rapporteringsplikt for eiere av anlegg som er konsesjonsfrie etter energilovforskriften § 3-1. Bakgrunnen for forslaget er at energi- og konsesjonsmyndighetene bør ha en samlet oversikt over energianlegg og kraftproduksjon, som også inkluderer sol- og vindkraftanlegg som ikke er konsesjonspliktige.

Miljødirektoratets kommentarer

Konsesjonsgrense på 5 MW eller 10 MW

De fleste bakkemonterte anlegg for solkraft som ikke etableres på "grå arealer" medfører betydelig arealbearbeiding og fjerning av vegetasjon, i tillegg til at arealet oftest blir gjerdet inn. Om arealet i utgangspunktet er utmark vil et anlegg på opp mot 100 dekar kunne ha store konsekvenser for naturmangfold, friluftsliv og utslipp av klimagasser fra arealbruksendringen, i tillegg til for andre samfunnsinteresser som landbruk.

Miljødirektoratet støtter derfor EDs forslag om at en konsesjonsgrense for bakkemontert solkraft bør være 5 MW. Vi vurderer at en høyere grense vil medføre at ansvaret for potensielt svært konfliktfylte anlegg legges til kommuner som allerede sliter med kapasitet og kompetanse på de fagområdene de har ansvar for å ivareta i arealforvaltningen. Allerede ved en grense på 5 MW vil kommunene få ansvar for konfliktfylte saker. Vi viser i den sammenheng til NVEs vurderinger i notat til om solkraft og annen lokal energiproduksjon datert 5. februar 2024 hvor de skriver: *Med en grense på 5 MW vil det kunne bli en rekke konfliktfylte saker lokalt, særlig knyttet til arealbruk. Disse må da håndteres gjennom kommunens organer og prosesser. Det er også risiko for at det kan bli utfordringer i kraftnettet lokalt, noe som vil måtte håndteres av de lokale nettselskapene. NVE anser forslag om utvidet tilknytningsplikt for produksjon opp til 22 kV som en viktig forutsetning for denne anbefalingen.*

Vi mener at NVE i større grad enn kommunene vil kunne se de samlede virkningene av de omsøkte anleggene for både kraftproduksjon- og nett og for øvrige samfunnsinteresser, og at dette taler for at grensen bør være 5 MW.

Gjennom konsesjonsbehandlingen kan NVE sette vilkår for drift og andre krav til konsesjonær, og følge opp anleggsarbeidet på samme måte som andre energianlegg. Tilsvarende mulighet har ikke kommunene gjennom plan- og bygningsloven, og Miljødirektoratet mener at utfordringer og aktuelle løsninger knyttet til dette burde vært belyst i høringsnotatet.

Ved at anlegg under konsesjonsgrensen ikke behandles etter energiregelverket, blir det kommunen som får tilsynsplikt og eventuell ulovlighetsoppfølging. Miljødirektoratet mener at også dette tilsier at grensen for konsesjonsfrie anlegg ikke bør være over 5 MW.

Opplysnings- og rapporteringsplikt for eiere av anlegg som er konsesjonsfrie

Miljødirektoratet støtter forslaget om opplysnings- og rapporteringsplikt da vi er enige i at energi- og konsesjonsmyndighetene bør ha en samlet oversikt over energianlegg og kraftproduksjon, som også inkluderer sol- og vindkraftanlegg som ikke er konsesjonspliktige.

Konsekvenser av EDs forslag som ikke er omtalt i høringsnotatet

Det har de siste tolv månedene vært flere høringer om endringer i energiregelverket og plan- og bygningsloven, inkludert forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften), blant annet om solkraftanlegg. Det er utfordrende å se konsekvensene av disse endringsforslagene i sammenheng når de forutgående høringene ennå ikke har resultert i konkrete endringer i regelverket. I tillegg mener Miljødirektoratet at det foreliggende høringsnotatet i for liten grad omtaler hvilke konsekvenser innføringen av konsesjonsgrense får for kommunens planlegging etter plan- og bygningsloven, inkludert hvilke anlegg som er omfattet av forskrift om konsekvensutredninger. Notatet er også svakt på omtale av økonomiske og administrative konsekvenser for blant annet de kommunene som vil få økt ansvar for behandling av solkraftanlegg.

Plankrav og krav om konsekvensutredning

Miljødirektoratet viser til forslag av 19. desember 2023 fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet (nå Energidepartementet) til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til bakkemontert solkraftanlegg. Det ble foreslått å innføre krav om arealavklaring for konsesjonspliktige solkraftanlegg etter plan- og bygningsloven i form av en områderegulering, tilsvarende kravet for konsesjonspliktige vindkraftanlegg. Miljødirektoratet støttet forslaget, og vi forutsetter at krav om områdeplan for konsesjonspliktige solkraftanlegg blir innført, selv om dette ikke er omtalt i høringsnotatet om konsesjonsgrense.

Det foreliggende høringsnotatet sier ikke noe om krav til regulering av solkraftanlegg under konsesjonsgrensen. Etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd kreves det reguleringsplan for tiltak som kan medføre vesentlige virkninger. Bare anlegg for produksjon av energi som er konsesjonspliktige er unntatt denne reguleringsplikten. Gitt de overfor omtalte virkningene på klima- og miljøinteresser av solkraftanlegg, legger Miljødirektoratet til grunn at kommunen i de fleste tilfeller vil stille krav om reguleringsplan for bakkemonterte solkraftanlegg under konsesjonsgrensen.

Departementene foreslo 19. desember 2023 også endringer i forskrift om konsekvensutredning. I forslaget ble det i vedlegg II opprettet et eget punkt nr. 3 k) for "konsesjonspliktige anlegg for utnytting av solkraft til energiproduksjon". Solkraftanlegg under konsesjonsgrensen er altså ikke omfattet av dette nye punktet. Miljødirektoratet legger til grunn at det ikke er intensjon med endringene i energiregelverket og plan- og bygningsloven at kravene til kunnskap skal reduseres, og at det ikke skal være mulig å kreve konsekvensutredning etter KU-forskriften for tiltak under 5MW. Miljødirektoratet ber derfor om at Energidepartementet påser at anlegg også under konsesjonsgrensen hvor som kommunen kan pålegge reguleringsplikt etter pbl § 12-1, er

omfattet av KU-forskriften. Dette kan gjøres ved å fjerne "konsesjonspliktige" fra foreslått nr. 3 k), og legge til planmyndigheten og plan- og bygningsloven i kolonne B for punktet.

I vedlegg I ble det foreslått et nytt punkt nr. 30 om "solkraftverk med installert effekt over 30 MWp". Det foreliggende høringsnotatet avklarer ikke om 30 MWp blir grense for dette punktet. Miljødirektoratet uttalte i sitt høringssvar at grensen i vedlegg I for solkraft burde være lavere enn 30 MWp og anbefalte grensen satt til 100 dekar, tilsvarende ca. 5 MW. I og med at tiltak i vedlegg I som behandles etter andre lover enn plan- og bygningsloven skal ha melding, vil en konsekvens av Miljødirektoratets anbefaling være at grensen for meldeplikt bør ligge på 100 dekar/5MW.

Behov for å styrke kommunens kapasitet og kompetanse

Bakkemonterte solkraftanlegg er et relativt nytt tema i en kommunal arealforvaltning som allerede opplever utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse på ulike fagområder. For å sikre gode og kunnskapsbaserte planprosesser- og beslutninger for de konsesjonsfrie anleggene er det behov for målrettet veiledning og eventuelt tilføring av mer ressurser.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Steinulf Hoel
seksjonsleder

Toril Grønningsæter
fagdirektør