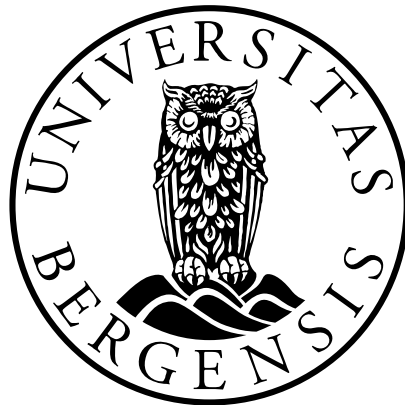


Privatpersoner som produsenter av fornybar energi

*- Hvilke regler gjelder for oppføring av
strømproduserende installasjoner til bruk i
husholdninger?*

Kandidatnummer: 196

Antall ord: 14462



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

[10.12.2015]

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1 Innledning.....	3
1.1 Tema	3
1.2. Aktualitet	5
1.2.1 FNs klimakonvensjon	5
1.2.2 Det norske klimaforliket	6
1.2.3 Økonomisk aspekt	6
1.3 Plassering av problemstillingen.....	7
1.3.1 Introduksjon	7
1.3.2 Er husholdningskraftverk konsesjonspliktige?	7
1.3.3 Gjelder plan- og bygningsloven for husholdningskraftverk?.....	12
1.4 Metodiske grep for å redegjøre for problemstillingen	12
1.5 Kort om den teknologiske utviklingen.....	13
1.6 Muligheter i fremtiden.....	14
1.6.1 Egen strømproduksjon	14
1.6.2 Innmatingskunde/Plusskunde.....	15
2 Rettslige krav til etablering av husholdningskraftverk	16
2.1 Om plan- og bygningsloven	16
2.2 Kan eller må husholdningskraftverk fremkomme av plan etter plan- og bygningsloven?	17
2.2.1 Kan eller må husholdningskraftverk fremkomme av kommuneplan?	17
2.2.2 Kan eller må husholdningskraftverk fremkomme av reguleringsplan?	21
2.3 Må husholdningskraftverk ha konsesjon etter forurensningsloven?	27
2.4 Er husholdningskraftverk søknadspliktig etter plan- og bygningsloven?.....	29
2.4.1 Er liten vindmølle, frittstående solcellepanel og solblomst søknadspliktig etter pbl. § 20-1 bokstav a?	29
2.4.2 Er mindre solcellepanel søknadspliktig etter pbl. § 20-1 bokstav f?	31
2.4.3. Kan standard solcellepanel og tak dekket av solcellepanel bli søknadspliktig etter pbl. § 20-1 bokstav c, jf. § 20-5 f?	35
2.4.4. Gjelder avstandskrav til nabogrense etter pbl. § 29-4 for husholdningskraftverk?.....	37

2.4.5. Hvilke grenser setter kulturminneloven for oppføring av husholdningskraftverk?	39
2.5. Kan det dispenseres fra plan- og bygningsloven for husholdningskraftverk? .	40
2.5.1 Kan det dispenseres fra kulturminneloven?	41
2.5.2 Kan det dispenseres fra reguleringsplan for husholdningskraftverk?	41
3 Sikring av eksisterende husholdningskraftverk i naboforhold og ved ny reguleringsplan	46
Litteraturliste	49

Takk til Forum for plan- og bygningsrett

Takk til veileder

1 Innledning

1.1 Tema

Tidlig i 2015 ønsket en privatperson å sette opp åtte solcellepanel på taket av boligen sin på Kampen, et område i gamle Oslo kjent for sin karakteristiske byggestil.

Vedkommende fikk imidlertid avslag på søknaden sin, fordi byantikvaren mente at bymiljøet måtte bevares, og at solcellepanel ikke ville passe inn i dette miljøet.

Byantikvaren mente at eldre hus i seg selv utgjorde en miljøverdi.¹ Argumentasjonen fra byantikvaren viste at det å bevare et gammelt hus og dets opprinnelige fasade, kunne gå foran utnyttelse av fornybar energi.

Høsten 2015 fikk Oslo kommune en forespørsel fra en privatperson om å få sette opp en liten vindmølle til å lade sin elbil med.² Kommunen behandler for tiden hvorvidt og etter hvilke bestemmelser vindmøllen er søknadspliktig.

De ovenfor nevnte sakene illustrerer at det skjer et skifte fra at større fornybare energiproduserende installasjoner oppføres av landbrukere eller kommersielle aktører, til at vanlige husholdninger kan bli produsenter av fornybar energi til eget forbruk. Det tas i denne oppgave utgangspunkt i tilfeller der en søker selv ønsker å produsere fornybar energi. Sakene illustrerer at hensynet til naboer eller kulturminner kan hindre oppføring eller pålegge restriksjoner av fornybar energiproduksjon. I forbindelse med dette skiftet kan man spørre seg om dagens lovgivning er hensiktsmessig utformet for å regulere småskala energiproduserende installasjoner satt opp av husholdninger til eget forbruk.

I dag finnes det mange måter å produsere fornybar energi på. Med fornybar energi menes energi fra en naturressurs som stadig dannes på nytt i naturen. Sol og vind er eksempler på fornybare energikilder. Ikke-fornybar energi kommer fra ressurser som kan brukes opp, for eksempel olje.

¹ Oslo kommune, Byantikvaren PBE-201508420-3
<http://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=201508420> sist besøkt 6. desember 2015

² <http://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015136701&fileid=5884224> sist besøkt 6.12.15

I Norge er det vanlig at elektrisk energi produseres fra vannkraft, en fornybar kilde. Noe av strømmen kommer fra andre fornybare energikilder som vindkraft. Noe er også importert, og deler av energien kan være produsert ved hjelp av atomkraft eller kullkraft. Energien distribueres gjennom strømmettet som eies av et nettselskap. Energien kjøpes deretter av private gjennom en strømleverandør.

En annen mulighet for husholdningene for å dekke strømbehovet, er å produsere egen strøm ved å utnytte energien som finnes tilgjengelig i sol og vind på egen eiendom. Dette kan gjøres ved hjelp av solcellepanel og vindmølle.

Egenproduksjon av energi i hjemmet kan gjøre strømrregningen mindre, og sørge for at Norge i en fremtid som trolig inneholder stadig høyere krav til velstand og elektriske apparater, kan øke sin andel av fornybare energikilder i strømforbruket. I dag kommer mesteparten av strømmen fra fornybare energikilder slik som vannkraft, men Norge benytter fremdeles store mengder fossile energikilder, bl.a. i transportsektoren. Dette er også viktig for at Norge fortsatt skal kunne selge overskuddsstrøm fra vannkraft til utlandet.

I hytteområder velger private å sette opp et solcellepanel og liten vindmølle for å skaffe strøm til hytter som ikke har annen elektrisk tilkobling. Med dagens utvikling kan det skje en dreining mot at slike installasjoner settes opp også i urbane strøk. Spørsmålet er hvordan regelverket er for private som ønsker å sette opp solcellepanel eller en liten vindmølle, heretter omtalt som husholdningskraftverk, i eller ved bolig i et urbant strøk. Med husholdningskraftverk menes i denne oppgaven en samlebetegnelse på små installasjoner som produserer elektrisk energi av fornybare ressurser, plassert på og primært til bruk for husholdningens eiendom. De konkrete størrelsene vil redegjøres for under 1.3.2.1 og 1.3.2.2 så langt det lar seg gjøre. Det praktiske er i dag solcellepanel og små vindmøller, men i fremtiden kan man også komme til å se andre tekniske løsninger. Det vil i fremtiden være av betydning å ha et regelverk rundt oppføring av fornybare energiinstallasjoner til eget bruk, både for innbyggere, bedrifter og myndigheter, fordi det kan medføre for mye ulikheter og i verste fall være et rettssikkerhetsproblem dersom det kun er opp til den enkelte kommune å avgjøre hvilke rettigheter og plikter den enkelte, som ønsker å benytte seg av fornybar energi har.

Temaet for oppgaven er rettslige skranker for innstallering av husholdningskraftverk av private på egen eiendom. Formålet er å vurdere hvilke hensyn som gjør seg gjeldende for dagens regulering for utnyttelse av fornybar energi for private som ønsker å installere ulike typer husholdningskraftverk. Formålet er å kunne redegjøre for hvorvidt reguleringen av husholdningskraftverk er tydelig og egnet for en fremtid der det kan bli flere privatpersoner som ønsker å bli produsenter av fornybar energi.

Problemstillingen er hvilke rettslige rammer som gjelder for å kunne installere anlegg for utnyttelse av fornybar energi på egen eiendom. Oppgaven tar for seg hvorvidt L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (heretter pbl.) stiller skranker for utnyttelse. Loven regulerer planlegging og byggesaker for stat og kommune, og det er denne loven som først og fremst vil sette skranker.

Det avgrenses mot utnyttelse av fornybar energi i kommersielle og offentlige aktører, da det økonomiske aspektet stiller seg annerledes her.

1.2. Aktualitet

1.2.1 FNs klimakonvensjon

Grunnlaget for internasjonalt samarbeid om klima er FNs klimakonvensjon³. I FNs Klimapanel (IPCC) sin femte klimarapport konkluderes det med at det er 95 prosent sikkert at de globale klimaforandringene er menneskeskapte.⁴ FNs klimapanel advarer mot at klimaforandringer kan gi fatale og irreversible utfall globalt.⁵ Ifølge FNs delrapport om tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser, vil det de neste tiårene være avgjørende at byer utformes slik at det legges til rette for lave utslipp og at det investeres i infrastruktur og bygninger som ikke er avhengig av forsyning fra fossile energikilder. En slik utvikling vil også gi helsefordeler gjennom redusert luftforurensning. Rapporten sier også at utslipp kan kuttes vesentlig ved

³ FNs rammekonvensjon 1992 om klimaendring, jf. LOV-2004-12-17-99 Lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser

⁴ Climate Change 2013: The physical science basis

⁵ IPCC: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Publisert 31.03.2014. Sammendrag for beslutningstakere s. 13

gode energieffektive løsninger i hjemmet.⁶ Å øke andelen fornybar energi er også et viktig tiltak for å begrense global oppvarming.⁷

1.2.2 Det norske klimaforliket

Norge vedtok det første klimaforliket i 2008, da Stortinget vedtok grunnleggende prinsipper som skulle ligge til grunn for norsk klimapolitikk.

Rammene satt av EU setter et mål for Norge om produksjon av fornybar energi, og disse rammene er i Meld. St. 13 (2014-2015) planlagt gjennomført med minst 40 prosent utslippsreduksjon av klimagasser i 2030 sammenlignet med 1990-nivået. Klimaforliket gjennomføres blant annet ved at regjeringen bevilger økte midler til Energifondet, og ved at Enovas støtteordninger utvides.⁸ Enova er et statsforetak som skal drive frem miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon gjennom økonomisk støtte og rådgivning for private og bedrifter.⁹ Enova forvalter midlene i Energifondet. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) forvalter ordningen med elsertifikater i Norge. Elsertifikater er en støtteordning for kraftprodusenter av fornybare energikilder.¹⁰

Private kan ifølge FNs klimarapport spille en viktig rolle i kuttene av klimagassutslipp.¹¹ Dersom private personer ønsker å installere egne husholdningskraftverk, kan solcellepanel eller liten vindturbin være naturlige valg, dersom ikke tomten er spesielt egnet til noe annet. I hvilken grad en får til en slik økning av private tiltak, vil avhenge av hvor krevende det er å etablere tiltaket hva gjelder krav om regulering, søknad eller dispensasjon, og hvilke rammer som gjelder for når kommunen kan eller skal tillate slike tiltak etablert.

1.2.3 Økonomisk aspekt

⁶ FNs klimapanelers fjerde hovedrapport, del 3

⁷ Statkrafts konsernsjef, Christian Rynning Tønnesen: <http://www.statkraft.no/om-statkraft/Energi-og-klima/Fornybar-energi/#sthash.WqKIF3cD.dpuf> sist besøkt 6.12.15

⁸ Meld. St. 13 (2014/15) s. 21

⁹ Enova.no sist besøkt 16.11.15

¹⁰ Norges Vassdrags- og energidirektorat: Elsertifikater- en støtteordning for fornybar kraft

¹¹ FNs klimapanelers fjerde hovedrapport, del 3

I tillegg til at utnyttelse av fornybar energi kan gi et bedre klima, vil det for private kunne være mulig å tjene penger ved å forbruke mindre strøm produsert utenfor husholdningen samt at man kan selge overskuddsstrømmen. Muligheten for lavere strømregning ved å bli såkalt plusskunde vil sammen med miljøhensynet kunne være motiverende for å installere husholdningskraftverk. Plusskunde blir kort behandlet under punkt 1.6.2. Oppgaven beveger seg dermed i grenseland mellom privat og offentlig regulering, og den vil ta for seg de mest sentrale elementene ved regelverket som en privat husholdning må forholde seg til for å utnytte fornybar energiproduksjon på egen eiendom.

1.3 Plassering av problemstillingen

1.3.1 Introduksjon

Problemstillingen er regelverket for å utvinne fornybar energi på egen eiendom for privatpersoner. Oppgaven tar for seg tilfeller der private ønsker å installere små installasjoner til fornybar energiproduksjon på eller ved sitt allerede eksisterende hus i et tettbyggt strøk som allerede er utbygget.

Problemstillingen er mest relevant for urbane strøk, da utfordringene som hvor mye naboen plages og utseendemessige endringer på eiendommen er mindre tungtveiende når husene ligger langt fra hverandre. Reguleringen og vurderingstemaene er likevel felles for utbygging i bystrøk og rurale strøk.

Innledningsvis er det nødvendig å klargjøre og avgrense hvilke tiltak som faller innenfor oppgavens problemstilling. Et sentralt spørsmål for å vurdere hvilken regulering som gjelder, er å vurdere hvor grensen går mellom konsesjonspliktige anlegg etter sektorlovgivningen, anlegg som går innenfor plan- og bygningsloven, og anlegg som er så små at de faller utenfor lovfastsatte krav om offentlig forhåndsvurdering før oppføring. Hensikten er å klargjøre hvilket regelverk oppgaven må løses på bakgrunn av. Spørsmålet blir derfor hvilke bestemmelser som eventuelt setter grenser for oppføring av solcellepanel og liten vindmølle.

1.3.2 Er husholdningskraftverk konsesjonspliktige?

1.3.2.1 Solcellepanel

Spørsmålet er om pbl. kommer til anvendelse når det gjelder oppsetting av solcellepanel. Det følger av pbl. § 1-3 at for anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som er nevnt i Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi mm (heretter energil.) § 3-1 (3), gjelder bare kapittel 2 og 14. Det fremgår av energil. § 3-1 (1) at "anlegg for produksjon av elektrisk energi, kan ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon". Utgangspunktet må være at ethvert anlegg som produserer elektrisk energi krever konsesjon etter energiloven.

Konsesjonsbehandling etter energiloven medfører en mer omfattende søknadsprosess sammenlignet med plan- og bygningsloven. Formålet med konsesjonsplikt etter energil., er etter lovens § 1-2 "å sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt". Konsesjon medfører at NVE, Olje- og energidepartementet eller Stortinget må godkjenne anlegget, avhengig av størrelse. Saksgangen i konsesjonssøknad til NVE er melding som varsler om planlagt prosjekt. NVE lager så et utredningsprogram for hva som nærmere må utredes. Det gjennomføres deretter en konsekvensutredning. Det sendes så inn en søknad om prosjektet med konsekvensutredningen. Søknaden kan så bli sendt på høring. NVE fatter så et vedtak på bakgrunn av utredningsprogrammet, søknaden, andre merknader og egne vurderinger.¹² Dette vedtaket kan påklages til Olje- og energidepartementet.

Det følger videre av energil. § 3-1 (2) at departementet fastsetter ved forskrift hvor høy spenning eller hvilken installert effekt et elektrisk anlegg skal ha for at energil. § 3-1 (1) om konsesjonskravet kommer til anvendelse.

I Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) § 3-1 er "anlegg med spenning over 1000 volt vekselstrøm/1500 volt likestrøm" konsesjonspliktige. Avgrensningen for hva som er konsesjonspliktig bygger på spenningen i anlegget. Med spenning menes her den høyeste spenningen i drift mellom to ledere. Lovgiver ser ut til å ha ment at

¹² NVE: saksgang www.nve.no/no/Konsesjoner/Vindkraft-2/Saksgang/ sist besøkt 22.10.15

spenningen speiler anlegget sin karakter og omfang, og dermed behovet for en grundigere vurdering etter energiloven.

Spørsmålet blir da først hvilke anlegg som har spenning over 1000 volt vekselstrøm/1500 volt likestrøm. Elektriske anlegg eller installasjoner med spenning på over 1000 volt vekselstrøm eller over 1500 volt likestrøm, karakteriseres som høyspenningsanlegg.¹³

Spørsmålet er om å sette opp et solcellepanel er konsesjonspliktig.

Et solcellepanel er en sammenkobling av flere solceller. En solcelle er ofte laget av silisium. Et solcellepanel kan plasseres på tak eller i annen nærhet til en bolig for å produsere elektrisk strøm til boligen. Solcellepanel er bygget på to ulike teknologier; krystallinske solceller og tynnfilmteknologi.¹⁴ Den fotovoltaiske effekt sørger for at det produseres elektrisk energi i solcellen av lys. Dette skjer ved at lys treffer en solcelle og overfører så mye energi at elektroner frigjøres fra atomene.¹⁵ Solceller produserer elektrisk energi av lys, og kan derfor produsere også ved overskyet vær, selv om effekten da kan bli lavere.

Et standard solcellepanel har maksimalt 230 volt, og er ikke konsesjonspliktig.¹⁶ Normalt er et standard solcellepanel på tak 164 cm x 99 cm,¹⁷ men dette er ikke lovregulert og kan variere betydelig. Oppgaven tar likevel utgangspunkt i disse målene når det henvises til et standard solcellepanel.

Med frittstående solcellepanel menes et anlegg som står ved siden av huset, som kan bestå av flere standard solcellepanel. Det finnes ingen teknisk grense for hvor store frittstående solcellepanel kan være, det avhenger av hvor stort areal man har tilgjengelig. For å dekke en betydelig andel av husholdningens energibruk, må installasjonen være av en viss størrelse.

¹³ Svarte, Steinar og Sebergesen, Jan. H: Energiproduksjon og energidistribusjon *Produksjon, nettsystemer og beregninger* 1. utgave 4. opplag 2008 s. 47

¹⁴ Enova: Solceller: Hvordan fungerer solceller? www.enova.no/radgivning/privat/rad-om-produkter-og-løsninger/oppvarmingsalternativ/solceller/solceller/965/2005/ sist besøkt 21. okt 2015 kl. 18:11

¹⁵ Enova: Solceller: Hvordan fungerer solceller? www.enova.no/radgivning/privat/rad-om-produkter-og-løsninger/oppvarmingsalternativ/solceller/solceller/965/2005/ sist besøkt 21. okt 2015 kl. 18:11

¹⁶ <http://www.solcellespesialisten.no/solcelleanlegg/solcellepanel-til-hus-med-solcellepanel-pa-taket/nokkelferdige-solcelleanlegg-med-montering.html> sist besøkt 6. desember 2015

¹⁷ Alternativ energi AS v/ Svein Aksel Teistedal: intervju gjort 22. oktober.

Solblomst er frittstående solcellepanel som automatisk beveger seg etter solen for å fange opp mest mulig lys.¹⁸ Størrelsen kan også her variere, men det må legges til grunn at den må være av en viss størrelse.

Flere solcellepanel på et tak kan bestå av flere standard solcellepanel, men er en del av bygningskroppen. Det kan her være deler av eller et helt tak som dekkes. Effekten av 15 til 50 m² kan typisk utgjøre 2 til 8 kWp (maksimal effekt under standard testforhold).¹⁹

Felles for disse er at spenningen uavhengig av antall standard solcellepanel vil være 230 V ut av vekselretteren (omformereren fra likestrøm til vekselstrøm) for at strømmen skal kunne benyttes i et vanlig bolighus. Dette medfører at slik energilovforskriften § 3-1 er utformet, vil ingen av disse variantene være underlagt konsesjonsplikt.

Oppgaven dreier seg om tilfeller der husholdningskraftverket er tilkoblet et strømnnett den private husholdningen ikke eier.

1.3.2.2 Liten vindmølle

Her vurderes det om oppføring av liten vindmølle er konsesjonspliktig.

Bruk av vindmøller er en effektiv form for utnyttelse av vind. Vindmøller kan deles i to ulike grupper: parallelle apparater og vertikale apparater. De vanligste er de parallelle vindmøller, hvor bladene snurrer om en akse som er parallell med vinden. Moderne vindmøller har ofte tre blader. Bladene øker lufttrykket på den ene siden av bladet som følge av at vinden presses dit. På denne måten skapes en trykkforskjell over og under vingen. Trykkforskjellen løfter vingen, og skaper bevegelsesenergi, som blir gjort om til elektrisk energi i en generator. Det er vanlig å måle vindretningen og elektrisk styre møllen slik at den står mot vinden hele tiden.²⁰

Vindkraftverk kan bygges som enkeltstående vindturbin eller det kan bygges vindmølleparker. Vindmøller kan plasseres i områder med vindskygge. Med det

¹⁸ http://www.sysla.no/2015/08/25/syslagronn/lader-el-bilen-med-egen-solenergi_57948/ sist besøkt 6.12.15

¹⁹ <http://www.solcellespesialisten.no/solcelleanlegg/solcellepanel-til-hus-med-solcellepanel-pa-taket/nokkelferdige-solcelleanlegg-med-montering.html>

²⁰ Amendor: Vindenergi (ndla.no/nb/node/12920) sist besøkt 22. okt kl. 14:00

menes et område hvor terrenget skjermer noe for vinden, og det blir her mindre vindsus fra lokal vegetasjon. Støyen fra vindturbiner høres tydeligere i slike områder, og det er derfor strengere krav til støygrenser her.²¹

Det følger av energilovforskriften § 3-1 at "vindkraftanlegg på land trenger ikke konsesjon når den installerte effekten i anlegget er inntil 1 MW. Omfatter vindkraftanlegget til sammen mer enn fem vindturbiner, foreligger det likevel konsesjonsplikt etter første ledd". Grensen på 1 MW gjelder samlet, ikke hver enkelt vindturbin. Tilsammen kan anlegget ha maks fem turbiner. Det er klart at dersom vindkraftanlegg utgjør mer enn fem turbiner, er det konsesjonspliktig. Spørsmålet er om liten vindmølle faller innenfor 1 MW, slik at den er konsesjonspliktig.

Det er ikke mulig å si noe om en standard vindmølle, fordi de blir tilpasset til miljøet de står i utfra en vurdering av kost og nytte.²² Det vil i oppgaven tas utgangspunkt i vindmøller som har installert effekt inntil 1 MW.

Det frarådes å sette opp vindmøller på taket av bygg, fordi effekten av vinden blir redusert.²³ Det har vært gjort forsøk med dette,²⁴ men forsøket ble avsluttet fordi vindmøllene ikke taklet turbulensen som oppstod ved kraftige vindkast.²⁵ Når det i det følgende er tale om vindmøller menes mindre, frittstående vindmøller til privat bruk.

Det følger av energilovforskriften § 3-1 (4) b at unntatt fra konsesjonsplikten for fordelingsanlegg med spenning under 1000 volt vekselstrøm/1500 volt likestrøm er fordelingsnett som er bygget for å levere kraft fra lokal produksjon til uttakskunder hvor samlet hovedsikringskapasitet ikke overstiger 200 A (ampere) ved 3 faser og 230 V. Det betyr at man kan være plusskunde uten å søke konsesjon, gitt at en holder seg under 200 A ved 3 faser og 230 V. Ampere er enheten for elektrisk strøm.²⁶ Se mer om plusskunde under 1.6.2.

²¹ Sunnfjord Energi Nett: Kilde Akustikk AS: Støyvurdering, ytre sula vindpark Rapport 4033-3 s. 4. Sist besøkt 18.11.15

²² Intervju Vannhandel v/Thorstein Midttun 9. november

²³ Intervju Vannhandel v/Thorstein Midttun 9. november

²⁴ gemini.no/2013/02/vindmoller-pa-taket/ sist besøkt 9.november kl. 15:30

²⁵ Intervju med Entra eiendom 9.november

²⁶ Holtebekk, Trygve: I Store norske leksikon CC-BY-SA-3.0 Hentet 5. desember 2015

Konsesjonspliktige anlegg etter energil. faller utenfor oppgavens problemstilling. En befinner seg derfor på ikke-konsesjonspliktig område. Unntaket fra pbl. § 1-3, som slår fast at bare kapittel 2 og 14 i pbl. gjelder for konsesjonspliktige tiltak, kommer derfor ikke til anvendelse.

1.3.3 Gjelder plan- og bygningsloven for husholdningskraftverk?

Den øvre grensen for hva som er fritatt for konsesjon etter energiloven ligger på 1000 volt vekselstrøm eller 1500 volt likestrøm. For vindkraftanlegg må det ikke foreligge konsesjon når den installerte effekten i det samlede anlegget er inntil 1 MW, dersom vindkraftanlegget ikke omfatter mer enn fem vindturbiner. Spørsmålet videre er om solcellepanel og liten vindmølle faller innenfor plan- og bygningslovens bestemmelser om søknadsplikt. Avgjørende for om det foreligger søknadsplikt, er om det er tale om et "tiltak" etter pbl. § 1-6, eller om installasjonene er så små at de faller utenfor pbl. sine regler.

Etter pbl. § 1-6 gjelder loven "tiltak". Ordlyden "tiltak" inkluderer "oppføring", jf. § 1-6 (1). Det er klart at å sette opp husholdningskraftverk er "tiltak" fordi dette må betraktes som "oppføring" "knyttet til bygninger" eller "konstruksjoner og anlegg".

Av pbl. § 1-6 (2) fremkommer det at "iverksetting av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse. Dette gjelder også hvis tiltaket er unntatt fra søknadsplikt etter §§ 20-5 og 20-6".

1.4 Metodiske grep for å redegjøre for problemstillingen

Problemstillingen innebærer å gi et bilde av hvilke regler som gjelder for privatpersoner som ønsker å bli produsenter av fornybar energi, og dermed består oppgaven av mye lovtolkning. Det er gjennomgått aktuelle bestemmelser i pbl. som er tolket i tråd med vanlig juridisk metode. Gjennomgangen av kulturminneloven og tinglysingsloven er på samme måte i tråd med vanlig juridisk metode.

Arbeidet er basert på vitenskapsidealene, som setter krav til selvstendighet, grundighet, helhet, balanse, etterprøvnbarhet og det å forholde seg kritisk både til eget arbeid og kildene arbeidet er bygget på.²⁷

Analysen består av en grundig gjennomgang av pbl. for å se om det finnes reguleringer som gjelder oppføring av private husholdningskraftverk. Dette er gjort gjennom å se på formålet bak disse reguleringene for å forsøke å avgjøre hvilke hensyn som ligger bak dagens regulering.

Det er lite rettspraksis på området, fordi rettsområdet er forholdsvis nytt og utvikles stadig. Det finnes likevel noen rettsavgjørelser som kan benyttes, og det foreligger også forvaltningspraksis som kan gi veiledning. Energilovforskriften § 3-1 ble endret 01.01.15, og her ble det for første gang forskriftsfestet at vindkraftanlegg på under 1MW og under fem vindturbiner ikke krever konsesjon. Eiendomsretten står sterkt i Norge og det kan være lite populært å påvirke andres eiendommer negativt. Dette kan også påvirke innbyggere dithen at færre er interessert i å skrive om og legge til rette for utbygging av husholdningskraftverk, herunder solcellepanel og vindmøller.

Det er gjort et utvalg bestemmelser på bakgrunn av utfordringene man kan støte på i praksis.

1.5 Kort om den teknologiske utviklingen

Før elektrisiteten kom til Norge på slutten av 1800-tallet hadde vannkraft i møller og kvernkaller vært i bruk fra 1200-tallet. Gjennom utbyggingen av landet på 1800- og 1900-tallet ble vannkraften svært viktig da man kunne utnytte billig kraft i industriproduksjon.

Dersom en sammenligner Norge med mange andre land, har Norge en høy andel fornybar energiproduksjon. Tilgangen på vannkraft gjør at Norge i dag har verdens høyeste forbruk av elektrisk energi pr. innbygger. Grunnen til dette er bruken av

²⁷ Tande, Knut Martin: Individuelle valg og vurderinger i rettsanvendelsesprosessen s. 18

elektrisk energi i produksjon og oppvarming i husholdningene. Cirka 20 prosent av vårt totale energiforbruk er knyttet til boliger.²⁸

Vindkraft ble benyttet første gang i 1986 på Frøya.²⁹ Solceller kom til Norge i 1980. Norge var på den tiden markedsledende i verden på å ta i bruk solcellepanel. Markedet vokste frem uten offentlig støtte, men ble drevet frem av etterspørsel etter strøm til avsidesliggende hytter.³⁰ I dag er offentlig støtte gjennom Enova og el-sertifikater viktig for å fremme bruk og utvikling av fornybar energi.³¹ Norge har i dag sin største andel fornybar energi fra vannkraftproduksjon. Dette kan imidlertid ha ført til at Norge i liten grad har utnyttet andre typer fornybar energi på grunn av lave strømpriser.

1.6 Muligheter i fremtiden

1.6.1 Egen strømproduksjon

Ved å installere husholdningskraftverk på egen eiendom, kan man være med å redusere utslipp av klimagasser ved at man bruker mindre av strømmen som produseres av andre aktører. Denne strømmen kan derfor brukes til andre formål og redusere behovet for ikke-fornybar energi. Slik teknologien er i dag, vil man ved installering av husholdningskraftverk til egen husholdning koble husholdningskraftverket til det eksisterende strømnettet som allerede finnes i huset. Denne løsningen må velges fordi en elektriker har behov for å vite at all spenning er avslått dersom han skal gjøre arbeid i strømnettet huset er tilkoblet til. En kan ikke være sikker på dette dersom husholdningskraftverket er koblet til et eget strømnett.

Det er likevel praktisk mulig å koble husholdningskraftverk inn på en egen krets, slik at en husholdning kan fortsette å få elektrisk strøm selv om distribusjonsnettet resten av husholdningen er tilknyttet til, er nede. Dersom en kan forsikre seg om at

²⁸ Hele avsnittet: Bøeng, Ann Christin: På verdenstoppen i bruk av strøm. Energibruk i husholdningene 2012 s. 9

²⁹ Hofstad, Knut. (2013, 21. desember). Energi I Norge. I Store norske leksikon. CC-BY-SA-3.0. Hentet 1. september 2015 fra snl.no/Energi_i_Norge.

³⁰ Merlet, Stanislas, Thorud, Bjørn: Solenergi i Norge: Status og framtidutsikter http://energiogklima.no/kommentar/solenergi-i-norge-status-og-framtidsutsikter/sist_besøkt_5. desember 2015

³¹ Hofstad, Knut. (2013, 21. desember). Energi I Norge. I Store norske leksikon. Hentet 1. september 2015 fra snl.no/Energi_i_Norge

strømnettet til husholdningskraftverket er skrudd av, kan det i fremtiden også være mulig for alminnelige husstander å ha et eget strømnett som kan sikre strømforsyning dersom distribusjonsnettet skulle være ute av drift. Oppgaven avgrenses til tilfeller der man kobler husholdningskraftverket til det allerede eksisterende strømnettet i huset.

1.6.2 Innmatingskunde/Plusskunde

En fordel ved å eie eget husholdningskraftverk er at overskuddsstrømmen som produseres kan mates inn i strømnettet. Når man produserer strøm i hovedsak til eget bruk, men produserer mer enn man selv forbruker kan man bli såkalt plusskunde. En plusskunde selger overskuddsstrømmen husholdningskraftverket produserer til et nettselskap. I praksis vil det gi lavere strømrregning for plusskunden fordi man kjøper mindre strøm av strømselskapet, men man kan også få betalt noe for overskuddsstrømmen man produserer. Beløpet man tjener på strømsalg vil imidlertid være svært lavt ut fra dagens satser. I forslag til Kontrollforskriften og Avregningsforskriften fra juni 2014, ble plusskunde definert som “sluttkunde med forbruk og produksjon bak tilknytningspunkt, hvor innmatet produksjon i tilknytningspunktet ikke på noe tidspunkt overstiger 100 kW. En plusskunde kan ikke ha konsesjonspliktig anlegg bak eget tilknytningspunkt eller omsetning bak tilknytningspunktet som krever omsetningskonsesjon.”

Plusskundeordningen er en dispensasjonsordning fra energilovforskriften § 4-2 som krever omsetningskonsesjon, og den generelle dispensasjonen kom fra NVE i 2010. Utover dette er rettigheter og plikter for plusskunder i stor grad ikke lovfestet. Nettselskapet kan selv velge om det vil inngå en slik avtale med småskalaprodusenter av fornybar energi. En betraktning er at det fremstår som om det er behov for å sikre rettigheter og plikter for både plusskunder og nettselskaper, slik at det tilrettelegges bedre for å etablere husholdningskraftverk.

2 Rettslige krav til etablering av husholdningskraftverk

2.1 Om plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven befinner seg på offentligrettslig område, men tar også opp i seg privatrettslige forhold. Loven regulerer plan- og bygningsmyndighetenes felt. Plan- og bygningsloven består av to hovedelementer; regler om arealplanlegging og regler om byggesaksbehandling. Reglene om arealplanlegging tar for seg regulering av fremtidig arealbruk innenfor større områder, mens reglene om byggesaksbehandling dreier seg om å sikre vurderinger ved oppføring av byggverk, for å kontrollere om oppføringen er i samsvar med gjeldende regler.³²

Det er tre plannivåer i Norge; statlig, regionalt og kommunalt. Plantypene kan inndeles i planer som er bindende for borgere og planer som ikke er bindende for borgere.³³ De ikke-bindende plantypene er statlige planretningslinjer på nasjonalt nivå, og regional plan på fylkesnivå.³⁴ Kommunen må innrette seg etter statlige planvedtak, jf. § 6-4, og regionale planbestemmelser, jf. § 8-5. Disse er ikke bindende for borgernes arealbruk, men kan være det for kommunen, jf. pbl. § 6-2 og § 8-2. Kommunal planstrategi etter § 10-1 er heller ikke en bindende plan, men er en plan for planlegging som lages hver valgperiode. Av planer som er rettslig bindende er kommuneplan og reguleringsplan.

Formålet med loven fremgår av pbl. § 1-1 (1) hvor det står at formålet er å “fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner”. Videre følger det av pbl. § 1-1 (2) at “planlegging etter loven skal (...) gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser”, og av § 1-1 (3) at ved planlegging og vedtak skal det “legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal sikres”. Formålsbestemmelsen kan ha betydning for tolkningen av lovens øvrige

³² Backer, Inge Lorange: Innføring i naturressurs- og miljørett 5. utgave 2012 s. 170

³³ Backer, Inge Lorange: Innføring i naturressurs- og miljørett 5. utgave 2012 s. 174

³⁴ Backer, Inge Lorange: Innføring i naturressurs- og miljørett 5. utgave 2012 s. 174

bestemmelser, men uttrykker særlig relevante hensyn som legger føringen for praktiseringen av forvaltningens frie skjønn.³⁵

2.2 Kan eller må husholdningskraftverk fremkomme av plan etter plan- og bygningsloven?

Pbl. er delt inn i to hoveddeler, og oppgaven følger denne inndelingen ved først å ta for seg hvorvidt solcellepanel og vindmølle må være i samsvar med plan, for deretter å vurdere søknadsplikt.

Spørsmålet er om husholdningskraftverket til privat bruk etter pbl. kan eller må følge av kommuneplan og/eller reguleringsplan for å settes opp.

Med følge av plan menes om husholdningskraftverk må fremkomme spesifikt i kartdelen eller i bestemmelser til plan.

2.2.1 Kan eller må husholdningskraftverk fremkomme av kommuneplan?

Her vurderes om husholdningskraftverk kan eller må følge av kommuneplan.

Det følger av pbl. § 11-1 at "kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel" og den skal "ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn", jf. pbl. § 11-1 (2).

Av pbl. § 11-5 fremkommer det at "kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk." Videre skal kommuneplanens arealdel omfatte "plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt." Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler

³⁵ Backer, Inge Lorange: Innføring i naturressurs- og miljørett 5. utgave 2012 s. 172

av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. §§ 11-7 til 11-11.

Den videre vurderingen er om husholdningskraftverk må fremkomme av kommuneplan. Det følger av § 11-7 (1) nr. 1 at kommuneplanens arealdel skal i "nødvendig utstrekning" vise arealformål som er angitt som "bebyggelse og anlegg".

Spørsmålet er om oppføring av husholdningskraftverk er "bebyggelse og anlegg" som i "nødvendig utstrekning" angis i kommuneplan.

Ordlyden "nødvendig utstrekning" tilsier en behovsvurdering og viser et stort rom for skjønn.

Ordlyden "bebyggelse og anlegg" er supplert med underformål. Det følger av forarbeidene at underformålene er uttømmende angitt.³⁶ Det må vurderes om et underformål inkluderer husholdningskraftverk.

Et underformål er "boligbebyggelse". Spørsmålet er om husholdningskraftverk kan anses som "boligbebyggelse", jf. pbl. § 11-7 nr.1.

Det følger av forarbeidene at ordlyden er ment å omfatte arealer hvor bebyggelse og anlegg tillates og er det dominerende innslaget i arealbruken. Det er her tale om områder for eksisterende eller nye bygninger og for anlegg.³⁷

Forarbeidene viser at arealbruken skal regulere oppføringer som skal fungere som bolig og er av en viss størrelse. Det følger av teori at i tillegg til bygning omfattes tilhørende anlegg, som garasjeanlegg.³⁸

Spørsmålet er om husholdningskraftverk er tilhørende anlegg. Husholdningskraftverk er et elektrisk anlegg som hører til en bolig. Det derfor legges til grunn at dette kan anses som tilhørende anlegg. Husholdningskraftverk kan inkluderes i ordlyden "bebyggelse og anlegg", jf. pbl. § 11-7 nr. 1, men det er opp til planmyndigheten å avgjøre dets "nødvendige utstrekning". Forarbeidene støtter opp under at dette er fritt forvaltningsskjønn.³⁹ Etter dette er det klart at husholdningskraftverk ikke må fremkomme som et arealformål i kommuneplanens arealdel for at private skal kunne

³⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-08) s. 213

³⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-08) s. 214

³⁸ O.J Pedersen m.fl.: Plan- og bygningsrett Del 1 Planlegging og ekspropriasjon 2. utgave s. 220

³⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211

installere dette, men det kan gjøre det dersom kommunen ønsker å legge til rette for det.

Videre vurderes det om husholdningskraftverk må følge av kommuneplan etter en bestemmelse som ikke dreier seg om arealformål. Det følger av forarbeidene at ytterligere presisering må gis i generelle bestemmelser i medhold av § 11-9.⁴⁰ Av pbl. § 11-9 nr. 5 fremkommer det at kommunen kan vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om "funksjonskrav".

Ordlyden tilsier krav til hvordan noe er utformet. Spørsmålet er om ordlyden kan inkludere krav til at elektrisiteten kommer fra fornybar energi. Det fremkommer av forarbeidene at "det kan gis grunnleggende bestemmelser om funksjonskrav herunder om universell utforming og tilgjengelighet til bygninger og arealer."⁴¹ Dette dreier seg om tilgjengelighet, og kan ikke anses å inkludere fornybar energi.

Det følger av pbl. § 11-9 nr. 3 at kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel at det kan settes krav om "tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse".

Spørsmålet er om det gjennom denne bestemmelsen om "vannbåren varme" til ny bebyggelse kan sies noe om hva planmyndigheten skal ta med i en kommuneplan hva gjelder bruk av fornybar energi.

Det følger av forarbeidene at "det er gitt en hjemmel for å stille krav om transportløsning og at nye byggeområder skal tilrettelegges for forsyning av vannbåren varme. Det kan imidlertid ikke gis bestemmelser som pålegger opparbeiding eller som bestemmer energiform og energibærer. Med tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme siktes det til at kommunene i sin planlegging av nye byggeområder vurderer om vannbåren varmforsyning er hensiktsmessig, og setter av areal til rørtraseer og varmesentraler".⁴²

Pbl. viser samspillet mellom det lovbundne og det frie forvaltningskjønnet.

Domstolen kan ikke kontrollere skjønnsutøvelsen kommunen har gjort utover

⁴⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-08) s. 213

⁴¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-08) s. 222

⁴² Hele avsnittet: Ot.prp. nr. 32 (2007-08) s. 221

grensene som er satt i myndighetsmisbrukslæren dersom noe er underlagt fritt skjønn. Ved fritt forvaltningsskjønn står kommunene fritt til å mer skjønnsmessig angi hva som skal ligge i et vilkår, kun begrenset av den såkalte myndighetsmisbrukslæren. Begrepet myndighetsmisbrukslære er omstridt, men det følger av blant annet Isenedommen (Rt. 1981 s. 745) at en lære med et slikt innhold eksisterer. Innholdet er forbud mot å ta usaklige eller utenforliggende hensyn, forbud mot vilkårlige avgjørelser, forbud mot usaklig forskjellsbehandling, forbud mot vilkårlig forskjellsbehandling, forbud mot å treffe åpenbart urimelige avgjørelser. Bakgrunnen for en slik oppdeling er maktfordelingsprinsippet, som sier at domstolen sin oppgave er å håndheve loven. Ved det såkalte rettsanvendelsesskjønnet er innholdet i vilkåret bestemt av lovgiver, og forvaltningen kan ikke benytte fritt skjønn for å avgjøre det materielle innholdet i vilkåret. Her kan domstolen dømme. Gjennom rettspraksis⁴³ fremkommer det at skillet mellom hva som er rettsanvendelsesskjønn og fritt forvaltningsskjønn kan være vanskelig å trekke, fordi det kan oppstå spørsmål om forvaltningen eller domstolen er best egnet utfra forutsetninger og kunnskap til å ta den konkrete avgjørelsen.

Ut fra grensene som gjelder for myndighetsmisbrukslæren må det vurderes om å bestemme energiform og energibærer generelt er saklige eller utenforliggende hensyn å ta. I Bjørlo hotelldommen (Rt. 1996 s. 78) dreide det seg om en søker som ikke fikk skjenkebevilling, og ikke fikk erstatning for dette. I saken konkluderte Høyesterett med at det ikke var tatt utenforliggende hensyn i avgjørelsen av hvem som fikk skjenkebevilling. To dommere i saken var imidlertid uenig i at lokalisering av skjenkestedet var et alkoholpolitisk hensyn. Dette viser at det må nyanseres mellom utenforliggende hensyn og lovlige sidehensyn. Det følger av en uttalelse fra Sivilombudsmannen at dette må bero på hva som er relevante hensyn ut fra plan- og bygningsloven.⁴⁴

Det følger av pbl. § 1-1 (1) at "loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner." Av § 1-1 (4) 2. setning følger det at "Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives." Dette betyr at loven skal sikre fremtiden, og det gis en

⁴³ Rt. 2008 s. 1555 avsnitt 38-40

⁴⁴ Sivilombudsmannen Sak 2007/1992

åpning for å vurdere langsiktige løsninger. Det må vurderes om det med dette åpnes for å gi bestemmelser om energiform og energibærer. Det er klart det er saklig og relevant at kommunen regulerer arealbruk og effektivitetsspørsmål. Dette faller innenfor planmyndighetens område.

Loven består av bestemmelser om planlegging, og om krav til bygg. Dette trekker opp rammer for hva som helt klart må falle innenfor kommunens myndighet.

Forarbeidene gjelder for vannbåren varme, og det kan altså ikke gis bestemmelser om energiform for dette. Forarbeidene sier kun at det ikke kan gis bestemmelser om energiform for "vannbåren varme", den sier ikke noe om energiform generelt. Likevel kan forarbeidene gi uttrykk for hva en kommuneplan har som formål å styre. At ekskludering av energiform og energibærer fremkommer av forarbeidene viser at loven ikke mener å regulere dette.

Hvor elektrisk energi kommer fra er derimot en type spørsmål som ikke trenger å påvirke regulering av arealbruk og effektivitetsspørsmål. Det kan tenkes et skille mellom installasjoner som krever mer enn kun enkelt oppføring på egen eiendom, og oppføringer som påvirker arealet i et noe større område. Særlig energiproduksjon som skjer i husholdningen og som ikke krever en form for tilkobling eller annet som vil påvirke andre, er installasjoner som ikke påvirker arealet i et noe større område. Dette trekker mot at plan- og bygningsmyndigheten ikke kan gå så langt som å bestemme energiform eller energibærer. Det er derfor ikke saklig og relevant at det skal fremkomme begrensninger for husholdningskraftverk i en kommuneplan. Det er ingen hjemmel for at husholdningskraftverk må eller kan fremkomme av kommuneplanens arealdel, jf. § 11-7 jf. § 11-9.

Et annet spørsmål er i hvilken grad private kan bli møtt med vilkår om fornybar energi for å gjøre endringer på eiendommen sin. Dette dreier seg derimot om tilfeller der den private selv ikke ønsker å installere prosjekt for produksjon av fornybar energi, og videre vurdering av dette spørsmål faller utenfor problemstillingen i oppgaven.

Det fremkommer ikke av loven at husholdningskraftverket må følge av kommuneplanens samfunnsdel. I samfunnsdelen kan det fremgå politiske ønsker for utviklingen, og her kan et ønske om overgang til småskala energiproduksjon fremgå.

Husholdningskraftverk kan, men må ikke fremkomme av kommuneplan. Det vil være usaklig og utenforliggende for planmyndigheten å mene noe om energiform og energibærer i kommuneplan. Privatpersoner som ønsker å installere husholdningskraftverk på et område som har ”bebyggelse og anlegg” etter § 11-7 1. pkt som arealformål, kan ikke bli nektet dette på bakgrunn av at dette skulle fremkommet tydeligere av kommuneplan.

2.2.2 Kan eller må husholdningskraftverk fremkomme av reguleringsplan?

Neste spørsmål er om husholdningskraftverket kan eller må være tegnet inn i reguleringsplan. Forutsetningen er at den private personen ønsker å sette opp husholdningskraftverket. Det må anses klart at planmyndigheten ikke kan si noe om energiform i reguleringsplan.

Detaljplanlegging i kommunen skjer ved reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1 til § 12-15. En reguleringsplan er etter § 12-1 et ”arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser”. Etter § 12-2 må det være områderegulering ”der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel” eller ”kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevis avklaringer av arealbruken”. Arealformål i reguleringsplan er uttømmende angitt i § 12-5.⁴⁵

Dersom arealdisponeringen fremkommer av plan, kan planen erstatte konsesjon eller tillatelse etter annen lovgivning.⁴⁶

Det følger av pbl. § 12-1 (2) at kommunestyret skal ”sørge for” at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette ”følger av loven (...)”.

Ordlyden ”sørge for” tilsier at kommunestyret plikter å ha reguleringsplan.

Spørsmålet er for det første om det ”følger av loven” at husholdningskraftverk må være tegnet inn i slik reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1 (2).

⁴⁵ O.J Pedersen m.fl.: Plan- og bygningsrett Del 1 Planlegging og ekspropriasjon 2. utgave s. 304

⁴⁶ Backer, Inge Lorange: Innføring i naturressurs- og miljørett 5. utgave 2012 s. 202

Ordlyden “følger av loven” betyr bl.a. at det skal utarbeides ny plan der det tidligere er regulert, og gjeldende regulering må endres. Det følger av pbl. § 12-5 (1) at “for hele planområdet skal det angis arealformål”. Der det “følger av loven” at det skal utarbeides plan, skal denne altså angi arealformål for hele det definerte området, områder kan ikke ligge uregulert innenfor planområdet.

En sentral lovbestemmelse for krav om reguleringsplan er § 12-1 (3), ved etablering av “større bygge- og anleggstiltak” og “andre tiltak som kan gi vesentlige virkninger for miljø og samfunn”. Det følger av § 12-1 (3) 3. setning at “krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg”. Spørsmålet er om husholdningskraftverk som ikke er konsesjonspliktig, kan være “større bygge- og anleggstiltak” eller “andre tiltak som kan gi vesentlige virkninger for miljø og samfunn” som utløser krav om reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1 (3) 1. setning.

Bestemmelsen vurderes samlet, da begge vilkårene gir uttrykk for samme meningsinnhold, men vilkåret “andre tiltak som kan gi vesentlige virkninger for miljø og samfunn” må anses som en sekkebestemmelse for tiltak som ikke er store, men likevel kan gi store virkninger. Det må først vurderes om innholdet i ordlyden i bestemmelsen er underlagt fritt skjønn eller rettsanvendelsesskjønn.

Saken inntatt i Rt. 2009 s. 354 dreide seg om gyldigheten av fylkesmannens vedtak om å stanse anleggsarbeider for oppgradering av kraftanlegg og anlegg for vannbehandling. Her ble manglende reguleringsplan brukt som generell begrunnelse for å stanse ellers lovlig arbeid, for derved å tvinge kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplan. Høyesterett kom enstemmig i sin konklusjon til at pålegget om stansing var ugyldig. I Rt. 2009 s. 354 avsnitt 47 tar Høyesterett utgangspunkt i at hvorvidt tiltaket anses som et “større bygge- og anleggsarbeid” er et rettsanvendelsesskjønn, men at det hører under plan- og bygningsmyndighetene å vurdere forholdene i den enkelte kommune for å ta stilling til om reguleringsplan må utarbeides. Dette mener Høyesterett medfører at domstolene må vise betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve den enkelte kommunes faglige vurderinger av når tiltaket må følge av reguleringsplan.

Her peker både forarbeider, rettspraksis og uttalelser fra Sivilombudsmannen i retning av at vurderingen i utgangspunktet er rettsanvendelsesskjønn, men

myndigheten må svært langt på vei ligge hos plan- og bygningsmyndighetene i den enkelte kommune. Det må vises betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve den enkelte kommune. Hensynet bak dette er at kommunen kjenner de lokale forholdene best, og hva som harmoniserer med tidligere praksis. På den annen side kan dette føre til forskjellsbehandling fra kommune til kommune, og kan føre til en ulik praksis for like tilfeller. Derfor er en rettssikkerhetsgaranti at ordlyden beror på rettsanvendelsesskjønn, slik at det er mulig å overprøve dette i domstolen, selv om det er lav prøvingsintensitet på området.

Spørsmålet er om husholdningskraftverk kan anses som "større bygge- og anleggstiltak", jf. pbl. § 12-1 (3).

Ordlyden "større bygge- og anleggstiltak" tilsier installasjoner av en viss størrelse. Det følger ikke av loven hva som anses som "større bygge og anleggstiltak". Ordlyden "andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn" tilsier at kravet ikke bare avhenger av størrelsen på tiltaket, men også virkningen av installasjonen. Forarbeidene viser at overgangen mellom hva som er "større bygge- og anleggstiltak" og "andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn" er flytende.⁴⁷

Vurderingen av hva som er "større bygge- og anleggstiltak" eller "tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn" må i følge forarbeidene bero på en konkret vurdering ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken. Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre medføre reguleringsplikt, det kan være for tiltak som plasseres i særlig sårbare områder med verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter.⁴⁸

I Rt. 2009 s. 354 var spørsmålet om kraftanlegg og anlegg for vannbehandling er "større bygge- og anleggstiltak". Høyesterett avgjør imidlertid ikke hvorvidt disse anleggene faller innenfor ordlyden. Hva som faller innenfor ordlyden "større bygge- og anleggstiltak" er derfor uklart. Det vil anses hensiktsmessig for privatpersoner som

⁴⁷ NOU 2003: 14 s. 343

⁴⁸ Hele avsnittet: Ot.prp. nr. 32 (2007-08) s. 228

produsenter av fornybar energi dersom lovgiver klargjorde hvilke størrelser som helt klart faller innenfor ordlyden ”større bygge- og anleggstiltak”.

Avgjørelsen tas etter forarbeidene som viser at ”hovedkriteriet for reguleringsplikten må være om tiltaket i seg selv eller de konsekvenser det kan gi, vil fremkalle vesentlige endringer i det bestående miljø, eller utløse behov for andre tiltak m.v. som samlet kan gi større virkninger. Dette kriteriet må kombineres med hensynet til å gi offentligheten adgang til å gjøre sine synspunkter gjeldende før endelig beslutning om tiltakets gjennomføring treffes.”⁴⁹

Ut fra dette må det gjøres en konkret vurdering av husholdningskraftverk og området ved det enkelte tilfellet. Desto mer sårbart et område er, desto mindre skal til for at en endring fører til store konsekvenser.

Dersom virkningen for omgivelsene er omfattende eller usikre, vil det kunne utløse reguleringsplikt. Dermed må det sies å være en presumsjon for reguleringsplan ved tilfeller der virkningen er usikker.

En annen mulig bestemmelse som det kan stilles spørsmål ved medfører at reguleringsplan ”følger av loven” er pbl. § 29-4 (3), jf. § 12-1 (2).

Det følger av pbl. § 29-4 (1) 3. setning at ”bygning med gesimshøyde over 8 meter og mønehøyde over 9 meter kan bare føres opp hvor det har hjemmel i plan etter kapittel 11 eller 12.” Spørsmålet er om dette kravet også gjelder for husholdningskraftverk på denne størrelsen.

Det følger av pbl. § 30-4 at ”for varige konstruksjoner eller anlegg, vesentlige terrenginngrep og anlegg av veg eller parkeringsplass, gjelder bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven så langt de passer.”

Det følger imidlertid av § 29-6 en egen regel for tekniske installasjoner og anlegg. Det følger av § 29-6 (4) at ”denne paragrafen gjelder tilsvarende for tekniske installasjoner og anlegg i eksisterende byggverk”. Det legges derfor til grunn at husholdningskraftverk reguleres av denne bestemmelsen, ikke § 29-4.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 51 (1987-88) s. 53-54

Dersom husholdningskraftverket utløser krav om reguleringsplan etter pbl. § 12-1 (3), eller området av andre grunner blir underkastet reguleringsplan, blir spørsmålet hvilket arealformål som skal brukes, og om det må være angitt. Først vurderes standard solcellepanel og flere standard solcellepanel som dekker et tak. Etter pbl § 12-5 (2) pkt. 1 skal planen i "nødvendig utstrekning" angi områder for "bebyggelse og anlegg". Dette er samme vurdering som under 2.2.1 om § 11-7, og innholdet er her det samme. Det følger av forarbeidene at arealformålene for reguleringsplaner ikke er uttømmende angitt slik de er i bestemmelsen om kommuneplanens arealdel i pbl. § 11-7.⁵⁰ Det betyr at det kan tolkes inn underformål som inngår under hovedformålet, men som ikke er nevnt i oppregningen. Da husholdningskraftverk inkluderes i ordlyden "boligbebyggelse" under tidligere drøftelse, faller det også her under denne ordlyden, og husholdningskraftverk er etter § 12-5 (2) pkt. 1 "boligbebyggelse", jf. § 12-5 (2) 1 som kan fremkomme i "nødvendig utstrekning". Det må være opp til kommunen å avgjøre hvorvidt husholdningskraftverk skal fremkomme av reguleringsplan etter denne bestemmelsen.

Videre følger det av pbl. § 12-7 nr. 1 at det i reguleringsplan "kan" i "nødvendig utstrekning" gis bestemmelser om "utforming". Det kan her følge bestemmelser om plassering av husholdningskraftverk. Det følger videre av samme bestemmelse at "estetiske krav" kan det være bestemmelser om i reguleringsplan. Dette kan innebære krav til utforming, integrering i takkonstruksjoner m.v.

Det følger av § 12-7 nr. 2 at "vilkår(...)for bruk av bygninger(...)for å (...) avveie interesser ..i ...planområdet» vil kunne reguleres dersom det er kommunen ønsker det. Dette kan føre til at husholdningskraftverket kan følge av plan dersom kommunen ønsker det.

Husholdningskraftverk som er enten store eller plassert i sårbare områder, kan hevdes å være "større bygge- og anleggstiltak" eller "tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn", og dermed utløse krav om reguleringsplan. Vurderingen tar utgangspunkt i størrelsen på tiltaket, og beror så på hvilke konsekvenser det vil gi i miljøet det er aktuelt å plassere det i. Vilårene er rettsanvendelsesskjønn, og domstolen kan dermed overstyre kommunen, men det er

⁵⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-08) s. 231

lav domstolsprøving av dette. Det finnes dermed tilfeller hvor husholdningskraftverkets størrelse og plassering medfører at det må følge av reguleringsplan. Der reguleringsplan regulerer husholdningskraftverk er dette av hensyn til sårbare områder, miljø eller lignende som faller innenfor arealdisponering og effektiv utnyttelse av kommunens areal. Det finnes i § 12-5 og § 12-7 grunnlag for at kommunen kan legge til rette for, og regulere plassering av husholdningskraftverk. Dette faller innenfor planmyndighetens område, og er dermed saklige hensyn å ta.

2.3 Må husholdningskraftverk ha konsesjon etter forurensningsloven?

Det følger av Lov om vern mot forurensninger og om avfall (heretter forurensningsloven) § 11 (1) at forurensningsmyndigheten “kan” etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre “forurensning”. Et unntak fra dette følger i § 8 (3) hvor det heter at “forurensninger” som ikke medfører “nevneverdige skader eller ulemper” kan finne sted uten tillatelse etter § 11.

Spørsmålet er om en liten vindmølle kan lage så mye lyd at det kan kvalifisere til forurensning, slik at det krever konsesjon.

Det følger av lovens § 6 nr. 2 at med forurensning forstås “støy”.

En naturlig forståelse av ordlyden “støy” tilsier uønsket lyd.

Det følger av § 8 (3) at uønsket lyd som ikke medfører “nevneverdige skader eller ulemper” ikke er konsesjonspliktig. Det vil alltid være ulike oppfatninger av hvor terskelen for dette ligger, men det må likevel kunne oppstilles en objektiv terskel for hva som er “nevneverdige skader eller ulemper”.

Spørsmålet er likevel hva som ligger i at den uønskede lyden ikke medfører “nevneverdige skader eller ulemper”, jf. § 8 (3).

Ordlyden tilsier skader og ulemper som ikke når opp til en viss terskel.

Miljødirektoratet har utviklet en veileder i samsvar med EU-regelverket og regelverket om lydforhold i bygninger. Av denne veilederen følger det at for vindturbiner til bruk

på uteoppholdsareal og utenfor vinduer til rom med støyfølsomt bruksformål, er anbefalt støygrense på Lden 45 dB i arealplanleggingen.⁵¹ Lden er et A-veiet ekvivalent støynivå som gjelder dag-kveld-natt (day-evening-night) med 5 dB/10 dB som tillegg for kveld/natt. Lden-nivået beregnes som gjennomsnittlig støybelastning gjennom ett år.⁵²

Det følger av en uttalelse fra Sivilombudsmannen i en sak hvor hyttenaboer klaget over støy fra en 45 meter høy vindmølle, at konsesjonsbehandling etter forurensningsloven av tiltaket ikke var nødvendig.⁵³ Det ble søkt om dispensasjon etter plan- og bygningsloven for vindmøllen, og det ble gitt. Miljøvernavdelingen fremholdt i saken at opplysningene som var gitt om støy fra vindmøllen ikke tilsa at det var «grunnlag for å kreve behandling etter forurensningsloven». Kommunen så positivt på alternative energiformer og mente det var viktig å legge til rette for nyskaping og bærekraft innenfor landbruket. Vedtaket ble påklaget av en rekke hytteeiere i området. Klagerne mente i hovedsak at vindmøllen ville fremstå som et fremmedelement i tillegg til at flere, spesielt den nærmest hyttenaboen, var bekymret for støy fra vindmøllen. Støyen var på minst 41 dB på en viss avstand.

Lyden fra den 45 meter høye vindmøllen ble vurdert til å medføre uønsket lyd, men ikke nok til å gi nevneverdige skader eller ulemper og var dermed ikke konsesjonspliktig, jf. forurensningsloven § 8 (3). Dette er kun et eksempel, det må gjøres en konkret vurdering for å slå fast rettstilstanden i dag. Hensynet til fornybar energi vil trolig bli tyngre i årene som kommer, fordi klimaendringer rundt oss vil kunne gjøres oss stadig mer bevisste på hvordan og hva slags ressurser vi benytter. Uttalelsene er for hytteområder, og det kan ikke strekkes lenger enn det. Grunnen til det, er at fornybar energi kan ha større betydning hytteområder enn så lenge, fordi avstandene mellom folk er lenger og installasjonene brukes til fritidsformål. Det kan tilsi at private som ønsker det, bør kunne fremme fornybar energiproduksjon i hytteområder uten konsesjonsbehandling. Det må antas at Sivilombudsmannens uttalelser om installering av liten vindmølle i hytteområder kan videreføres til dag.

⁵¹ Veileder til retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2012) s. 15

⁵² miljøstatus.no sist besøkt 10.11.15

⁵³ Sak 2005/1360

Det må forutsettes at en 45 meter høy vindmølle ikke krever konsesjon. En annen situasjon er å sette opp flere (opp til 5, jf. energilovforskriften) små vindmøller. Spørsmålet blir da om vindmøller ment til privat bruk kan bli konsesjonspliktig etter forurensningsloven § 11. Det er klart at støy kan anses som forurensing.

Spørsmålet er om flere vindmøller samlet kan medføre “nevneverdige skader eller ulemper”, jf. § 8 (3).

Det er klart at man i vurderingen av støy fra mange små vindmøller samlet på et område, må legge til grunn den samlede støybelastningen fra alle møllene. Dersom flere vindmøller tilsammen skaper støy på over 45 dB, kan det tenkes at det kan anses som “nevneverdige skader eller ulemper”.

Dette viser at rettstilstanden i dag kan medføre at flere vindmøller til privat bruk samlet sett kan utløse krav om konsesjon etter forurensningsloven, fordi lydnivået tilsammen kan nå opp til terskelen for hva som anses som konsesjonspliktig forurensning. Det kan hevdes at hensyn til fornybar energi settes urettmessig til side av hensynet til eiendomsretten og miljøet rundt mennesker. Det er imidlertid viktig å verne naboer i boliglag mot støybelastninger over tillatt terskel. Hensynet til støybelastninger må veie tungt her, fordi denne type belastning kan skape svært mye ubehag.

2.4 Er husholdningskraftverk søknadspliktig etter plan- og bygningsloven?

2.4.1 Er liten vindmølle, frittstående solcellepanel og solblomst søknadspliktig etter pbl. § 20-1 bokstav a?

I det følgende gjennomgås hvorvidt et utvalg bestemmelser under pbl. § 20-1 pålegger søknadsplikt for solcellepanel og vindmølle. Her vurderes hvorvidt liten vindmølle, frittstående solcellepanel og solblomst er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven. Formålet med søknadsplikt er at kommunen skal ha noe kontroll med utbygging som skjer. Søknad medfører en prosess der berørte naboer blir involvert og kan komme med synspunkt. Dersom det foreligger søknadsplikt, følger det av §

20-3 at "søknad, prosjektering og utførelse av tiltak som nevnt i § 20-1 skal forestås av foretak med ansvarsrett etter kapittel 23, med mindre unntak følger av §§ 20-4 til 20-8". I det følgende vil oppgaven ta for seg pbl. § 20-1 jf. § 20-2 og se på om disse bestemmelsene stiller krav om søknad til de resterende husholdningskraftverkene.

Det følger av § 20-2 at tiltak som nevnt i § 20-1 ikke kan utføres uten at søknad på forhånd er sendt kommunen om tillatelse.

Denne vurderingen er gjort etter pbl. § 20-1 bokstav a. Det gjennomgås to ulike hjemler for søknadsplikt for solcellepanel og liten vindmølle, § 20-1 bokstav a og bokstav f. Dette beror på en vurdering av hvor store tiltakene er. Det følger av pbl. § 20-1 bokstav a at "oppføring av konstruksjon eller anlegg" omfattes av byggesaksbestemmelsene. Spørsmålet er om å sette opp liten vindmølle, frittstående solcellepanel og solblomst faller inn under oppføring av "konstruksjon eller anlegg" etter § 20-1, slik at det følger søknadsplikt, jf. § 20-2.

Ordlyden "konstruksjon eller anlegg" tilsier i utgangspunktet enhver form for installasjon av en viss størrelse. Det er i forarbeidene ikke et klart skille mellom konstruksjon og anlegg. Det følger av forarbeidene at begrepene i bestemmelsen skal forstås vidt.⁵⁴

For å avgjøre spørsmålet må det settes en nedre grense for hva som er søknadspliktige konstruksjoner og anlegg.

I kjennelsen inntatt i Rt. 1940 s. 167 ble et kaninbur på en flate på 21 m² og 2 m høyt ansett som en bygning. Terskelen må derfor anses ganske lav for hva som inngår i bestemmelsen hva gjelder bygg. Dette kan si noe om at terskelen for hva som er konstruksjon og anlegg ikke går ved høyde, men det dreier seg om størrelsen i sin helhet.

Det følger av teori at bruer, transformatorer, tank- og beholderanlegg, tribuner, idrettsanlegg, frittstående murer og brønner er konstruksjoner.⁵⁵

Her nevnes transformatorer, som omformer strømspenning. Både liten vindmølle og transformatorer er elektriske installasjoner av en viss størrelse. Det trekkes mot at

⁵⁴ Ot.prp.nr. 45 (2007-08) s. 311

⁵⁵ Innjord, Frode A.: Plan- og bygningsloven [lov av 2008] med kommentarer [2010] s. 557

vindturbiner er over den nedre grensen for hva som er konstruksjon eller anlegg. Dette trekker mot at disse installasjonene er "konstruksjon eller anlegg" som medfører søknadsplikt.

En liten vindmølle kan sammenlignes med en transformator og faller derfor over terskelen for hva som kan anses søknadspliktig.

Spørsmålet er om solblomst og frittstående solcellepanel er "konstruksjon eller anlegg".

Solblomst og frittstående solcellepanel er elektriske installasjoner som kan være av tilsvarende størrelse som liten vindmølle, men er ofte mindre. Av mangel på andre holdepunkter, må det vurderes om det er hensiktsmessig at kommunen skal godkjenne oppføring av denne typen tiltak, ut fra en vurdering av om dette er tiltak som bør være underlagt kommunens myndighet hva gjelder arealbruk og effektivitet.

Formålet bak søknadsplikt er at kommunen skal kunne vurdere lovligheten av tiltaket. Dette behovet øker i takt med størrelsen på tiltaket, fordi det vil utgjøre større del av kommunens areal. Dersom det ønskes å settes opp solblomst eller frittstående solcellepanel med formål å dekke en betydelig andel av husholdningens energiforbruk slik det er tale om her, må det være av en viss størrelse. Størrelsen disse kommer opp i kan nærme seg transformator og liten vindmølle i størrelse. Samlet anses liten vindmølle, solblomst og frittstående solcellepanel er over terskelen for hva som er søknadspliktig.

Liten vindmølle, solblomst og frittstående solcellepanel faller dermed under "oppføring av konstruksjon eller anlegg" etter § 20-1, og er søknadspliktig. Denne typen konstruksjoner påvirker et område slik at det faller innenfor kommunens kontrollbehov med utbygging. Det er hensiktsmessig at kommunen bør godkjenne slike installasjoner, ut fra hva som må anses som kommunenes myndighetsområde.

Liten vindmølle, frittstående solcellepanel og solblomst søknadspliktig etter pbl. § 20-1 bokstav a

2.4.2 Er mindre solcellepanel søknadspliktig etter pbl. § 20-1 bokstav f?

Her redegjøres for hvorvidt standard solcellepanel og standard solcellepanel som dekker hele taket er søknadspliktig etter pbl § 20-1 bokstav f.

Det er etter pbl. § 20-1 bokstav a klart at dersom det settes opp nytt bygg med solcellepanel, er dette omfattet av byggesaksbestemmelsene. Vurderingen i det følgende er oppføring av solcellepanel på eksisterende bygg, både enkeltvis og der flere panel til sammen dekker deler av eller et helt tak.

Det følger av pbl. § 20-1 bokstav f at "oppføring av bygningstekniske installasjoner" omfattes av byggesaksbestemmelsene. Vurderingen er om å sette opp solcellepanel er oppføring av "bygningstekniske installasjoner" som medfører søknadsplikt.

Her er også installasjon inkludert. Ordlyden tilsier enhver form for installasjon som har oppføringskrav av en viss terskel ved seg.

Forarbeidene viser at anlegg som ventilasjonsanlegg og sanitæranlegg, varme- og kjøleanlegg samt elektriske installasjoner omfattes.⁵⁶⁵⁷

Det første spørsmålet er om å sette opp et standard solcellepanel og standard solcellepanel som dekker hele taket er oppføring av "bygningstekniske installasjoner", slik at det er søknadspliktig å sette opp solcellepanel på eksisterende bolig. Det er her uklart hvor grensen for hva som er oppføring av bygningsteknisk installasjon går.

Det er imidlertid inntatt et unntak i pbl. § 20-5 bokstav d, som åpner for at "mindre tiltak i eksisterende byggverk" er unntatt søknadsplikt.

Vurderingen i det følgende blir om å sette opp standard solcellepanel og standard solcellepanel som dekker hele taket er "mindre tiltak i eksisterende byggverk", slik at det ikke er søknadspliktig å sette opp solcellepanel på eksisterende bygg.

Ordlyden i seg selv tilsier oppføring som er av liten betydning både for boligen og for naboer rundt boligen.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 39 (1993-94) s. 128

⁵⁷ Ot.prp. nr. 39 (1993-94) s. 156 og 203.

Det følger av byggesaksforskriften (heretter SAK) § 4-1 bokstav c nr. 4 at "installering av enkle installasjoner i eksisterende byggverk innenfor en bruksenhet eller branncelle, er unntatt fra kravet om byggesaksbehandling."⁵⁸

Spørsmålet er hva "enkle installasjoner" tilsier.

Teorien sier at hva som ligger i "enkle installasjoner" må avgjøres skjønnsmessig ut fra installasjonens størrelse, vanskelighetsgrad og faglige kvalifikasjoner som må stilles for utførelsen, og hvilke konsekvenser en eventuell feil på anlegget kan gi.⁵⁹ Her er det også ulik vurdering for installasjoner med samme formål; et ventilasjonsanlegg i en bolig er ansett som en enkel installasjon, mens et større anlegg for større bygg som et sykehus eller hotell vil være søknadspliktig.

Det følger av veiledning til byggesaksforskriften at installering og endring av "solenergianlegg" i eksisterende byggverk innenfor en bruksenhet eller branncelle, vurderes som en enkel installasjon og er unntatt fra kravet om søknadsplikt.

Spørsmålet er hva som menes med "solenergianlegg". Et vanlig solcellepanel er som nevnt 164x99 cm.⁶⁰ En vurdering er om det er sammenfall mellom solenergianlegg og denne standarden, slik at et anlegg på denne størrelsen er unntatt. Det kan anses påfallende at dette ikke fremkommer klarere av veiledningen. Det kunne legges til rette for en mer effektiv anvendelse av regelverket, og bedre forutberegnelighet for borgerne, dersom det kom klarere frem av forskriftens veiledning hvilken størrelse et solenergianlegg som er unntatt søknadsplikt kan ha. Klare retningslinjer for dette faller innenfor kommunens myndighet, fordi det dreier seg om å føre kontroll med bruk av kommunearealet.

Selv om innholdet synes uklart, legges det her til grunn at et standard solcellepanel på tak faller innenfor ordlyden "solenergianlegg".

Spørsmålet blir derfor om et solcellepanel som er større enn et standard solcellepanel, som dekker deler av eller et helt tak er ment å falle innenfor ordlyden "solenergianlegg", jf. veiledning til SAK § 4-1 c nr. 4.

⁵⁸ Publikasjonsnummer: HO-1/2011

⁵⁹ O.J Pedersen m.fl.: Plan- og bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner 2. utgave s. 107

⁶⁰ Alternativ energi: intervju gjort 22.10.15

Formålet bak veiledningen til forskriften synes å være at enkle installasjoner ikke trenger å søkes om fordi de ikke er til ulempe for samfunnet dersom de ikke blir søkt om. Formålet må også være å sørge for forsvarlig installering og reparasjon i tråd med branntekniske hensyn. Hensikten er å unngå at borgere utsettes for fare. Byggesaksbehandling kan kreves for å forsikre seg om at kvalifisert installasjon som medfører at betryggende arbeid blir utført. Kommunen vil også ha oversikt over antallet installasjoner og kunne begrense dette. Et tak dekket av solcellepanel kan ikke anses å utgjøre en større støtfare, fordi spenningen ut av anlegget er lik spenningen i resten av husets elektriske ledninger. Det finnes ikke tungtveiende argumenter for at et tak dekket av solcellepanel ikke kan utgjøre et "solenergianlegg", fordi det følger ingen retningslinjer om størrelse av SAK.

Et tak som dekkes av standard solcellepanel kan anses som "solenergianlegg", jf. veiledning til SAK § 4-1 c nr. 4. Installering av slikt solenergianlegg er "mindre tiltak i eksisterende byggverk", jf. pbl. § 20-5 d.

Legges det til grunn at et anlegg av denne størrelsen ikke er søknadspliktig, må det likevel oppstilles et unntak. Det følger av juridisk teori at en "enkel installasjon" er installasjoner som ikke behøver nye ledninger eller kanaler fra annen branncelle eller bruksenhet.⁶¹ Her brukes som eksempel at dersom man må trekke røropplegg eller kanaler fra annen branncelle eller bruksenhet, gjelder søknadsplikten etter pbl. § 20-bokstav f.

Rettstilstanden i dag må være slik at et "solenergianlegg" kan inkludere både standard solcellepanel og standard solcellepanel som dekker hele taket dersom de kan anses som "enkel installasjon", det vil si at det ikke er behov for nye ledninger eller kanaler fra annen branncelle eller bruksenhet.

Etter § 20-1 bokstav f jf. veiledning til SAK § 4-1 c nr. 4 krever ikke installering av "solenergianlegg" i eksisterende byggverk byggetillatelse, dersom ingen av unntakene i teorien eller formålsbetraktninger kommer til anvendelse.

⁶¹ O.J Pedersen m.fl.: Plan- og bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner 2. utgave s. 107

2.4.3. Kan standard solcellepanel og tak dekket av solcellepanel bli søknadspliktig etter pbl. § 20-1 bokstav c, jf. § 20-5 f?

Spørsmålet er om solcellepanel som inkluderes i ordlyden “solenergianlegg” kan bli søknadspliktige som følge av fasadeendring. Her menes i det følgende standard solcellepanel og et tak som er dekket av standard solcellepanel.

Det følger av § 20-1 bokstav c at “fasadeendring” omfattes av byggesaksbestemmelsene. Spørsmålet er om installasjon av solcellepanel kan utgjøre en søknadspliktig “fasadeendring” etter pbl. § 20-1 bokstav c.

Ordlyden “fasadeendring” tilsier utvendig forandring i et byggverk. Ordlyden setter ingen grense for hvilke typer forandringer som omfattes. Ordlyden inkluderer også endringer på tak.⁶² Utvendig forandring i byggverk må ses opp mot den stilart det eksisterende bygget er i. Hva som er en fasadeendring er avhengig av hvilket miljø bygget står i, og det må derfor gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak.

Skillet mellom søknadspliktig og ikke-søknadspliktig fasadeendring går etter § 20-5 bokstav f ved “fasadeendring som ikke fører til at bygningens karakter endres, hvorpå søknad og tillatelse ikke er nødvendig dersom disse er i samsvar med plan”. Av § 20-5 bokstav f følger det at “fasadeendring som ikke fører til at bygningens karakter endres, samt tilbakeføring av fasade til tidligere dokumentert utførelse”, er unntatt søknadsplikt.

En naturlig språklig forståelse av “fasadeendring som ikke fører til at bygningens karakter endres” tilsier forandringer som ikke når opp til en viss terskel.

For å avklare hva som er søknadspliktig må det etter det ovennevnte avklares hvilke endringer som er fasadeendringer, men som ikke når opp til terskelen som medfører at “bygningens karakter endres”.

⁶² O.J Pedersen m.fl.: Plan- og bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner 2. utgave s. 104

Det følger av teori at å sette inn takvindu faller utenfor søknadsplikten dersom det nye vindu ikke bryter med fasaden og bygningens karakter.⁶³ Spørsmålet er om det samme må gjelde dersom et eksisterende takvindu byttes ut med et solcellepanel.

Et solcellepanel kan være mer synlig enn et takvindu, fordi det ligger oppå taket, noe som kan tilsa at det utgjør en større endring enn takvindu. Et solcellepanel er derimot mørkere enn et vindu, og har derfor mindre reflekterende lys fra solen enn et vanlig vindu.⁶⁴ Ettersom solcellepanelet er mindre reflekterende enn et vindu, tilsier det at det ikke bør gjelde strengere regulering for det enn for et takvindu. Dersom det settes inn et solcellepanel akkurat der det har vært takvindu før, vil det ikke føre til søknadsplikt.

Videre vurderes søknadsplikt på fasader der det settes inn solcellepanel på tak hvor det ikke tidligere har vært takvinduer. Dersom solcellepanelet settes inn et sted det tidligere var tak, kommer søknadsplikten an på om dette bryter med den eksisterende fasaden. I praksis vises dette gjennom at bygningens eksteriørkarakter endres.⁶⁵ Dette avhenger av forholdene rundt bygget, som hvor det er plassert og hvilken historikk bygget og omgivelsene har. En kan se for seg en skala fra bygninger med lang historie, bevaringsverdige bygninger og bygg med høy arkitektonisk verdi hvor det skal svært lite til før bygningens egenart forandres, til et moderne bygg hvor en solcellepanel ikke vil endre egenarten.⁶⁶

Så vurderes søknadsplikten hvor store deler av eller et helt tak er dekket av solceller. Også her må det tas utgangspunkt i den eksisterende fasaden. Dersom solcellene legges flatt på taket, kan det ikke nødvendigvis anses som å bryte med den eksisterende fasaden. Dette må som tidligere nevnt vurderes ut fra forholdene rundt bygget. Et helt tak dekket av solcellepanel utgjør et større område enn kun et standard solcellepanel, men det er ikke grunnlag for å stille andre krav enn at det må vurderes om taket bryter med den eksisterende fasaden. Hvor mye et solcellepanel reflekterer solen avhenger av typen solceller, så det er ikke nødvendigvis et

⁶³ O.J Pedersen m.fl.: Plan- og bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner 2. utgave s. 105

⁶⁴ Intervju med Alternativ Energi, leverandør av solcellepanel gjort 22.10.15

⁶⁵ O.J Pedersen m.fl.: Plan- og bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner 2. utgave s. 105

⁶⁶ O.J Pedersen m.fl.: Plan- og bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner 2. utgave s. 105

argument at solcellepanel gir denne typen forstyrrelser. Fordi det dekker store overflater kan det hevdes at det skal mindre til for at det er fasadeendring. Samtidig kan et tak som er tilnærmet fullstendig dekket av solcellepanel gi et penere estetisk og mer helhetlig resultat enn dersom det kun er et eller flere enkeltstående standard paneler.

Den må gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, basert på forholdene rundt bygget, plassering og historisk verdi.

Formålet bak bestemmelsen er å sikre likhet i tettbebygde strøk, og dette faller klart innenfor kommunens myndighet. Formålet er dermed ikke like tungtveiende i mer spredt bebyggelse. Et helt tak med solcellepanel kan ikke nødvendigvis anses søknadspliktig så lenge det ikke bryter med den eksisterende fasaden, og dette avhenger av de kvalitetene det enkelte bygget har. Både enkeltstående solcellepanel og et tak dekket av solcellepanel kan i dag bli søknadspliktig fordi det utgjør fasadeendring, og det medfører at en risikerer avslag på søknad. Det kan hevdes at lovgiver i dag vektet hensynet til likhet i tettbebygde strøk tyngre enn hensyn til miljø og fornybar energi. I fremtiden kan lovgiver komme til prioritere annerledes, fordi klima og bevaring av dette gjennom fornybar energi kan bli ansett som et mer tungtveiende hensyn enn det anses i lovgivningen i dag. Et standard solcellepanel og tak dekket av solcellepanel kan bli søknadspliktig etter pbl. § 20-1 bokstav c, jf. § 20-5 f.

2.4.4. Gjelder avstandskrav til nabogrense etter pbl. § 29-4 for husholdningskraftverk?

Det dreier seg her om "tiltak", jf. pbl. § 1-6. Det følger av pbl. § 1-6 (2) at "iverksetting av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse. Dette gjelder også hvis tiltaket er unntatt fra søknadsplikt etter §§ 20-5 og 20-6."

Av § 20-5 (5) er det klart at selv om tiltaket er unntatt søknadsplikt, er tiltakshaver uansett ansvarlig for at tiltak "utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov".

Det følger av pbl. § 29-4 at "byggverk" skal ha en avstand fra nabogrense "ikke under 4 meter." Formålet med søknadsplikten er å sikre kommunens rett og plikt til å trekke estetiske virkninger etter § 29-4 inn i sine vurderinger.⁶⁷ Det følger imidlertid av § 29-4 (3) unntak fra hovedregelen om avstandskrav.

Spørsmålet er om det vil være "i strid med lovens" avstandskrav i § 29-4 (2) å plassere husholdningskraftverk nærmere enn 4 meter fra nabogrense, jf. § 1-6 (2).

Spørsmålet er husholdningskraftverk kan betegnes som "byggverk" og dermed ikke kan plasseres nærmere naboens grense enn 4 meter.

Ordlyden byggverk er en samlebetegnelse, og dekker i utgangspunktet alle bygninger som omfattes av loven. Det følger av forarbeidene at ikke bare bygninger, men også andre konstruksjoner og anlegg er omfattet.⁶⁸

Det følger av § 30-4 at for varige "konstruksjoner eller anlegg" gjelder bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven så langt de passer". Spørsmålet er om liten vindmølle, solblomst, frittstående solcellepanel, standard solcellepanel og tak dekket av solcellepanel er varig "anlegg eller konstruksjon".

Som det fremgår av drøftelsen i 2.4.1 omfattes liten vindmølle, solblomst og frittstående solcellepanel av betegnelsen varig "anlegg eller konstruksjon", jf. § 30-4. Det faller derfor også innunder ordlyden "byggverk". Utgangspunktet er derfor at disse må plasseres lenger vekk enn 4 meter fra nabogrensen.

Det må legges til grunn av terskelen for hva som er "anlegg eller konstruksjon" i pkt. 2.4.1 at standard solcellepanel og tak dekket av solcellepanel ikke faller innenfor denne ordlyden. § 29-4 gjelder derfor ikke for standard solcellepanel og tak dekket av solcellepanel.

For liten vindmølle, solblomst og frittstående solcellepanel finnes et lovfestet unntak i pbl. § 29-4 (3) bokstav a hvor det fremgår at kommunen "kan" godkjenne at byggverk plasseres nærmere nabogrense enn nevnt i andre ledd eller i nabogrense "når eier (fester) av naboeiendommen har gitt skriftlig samtykke."

⁶⁷ Rundskriv H-7/97 pkt. 4.4

⁶⁸ Prop. 122 L (2009-2010) s. 7

Et annet unntak fra lovens klare hovedregel om 4 meter avstand fra nabogrense finnes i bokstav b, hvor det fremgår at det kan følger en adgang til å plassere liten vindmølle, solblomst og frittstående solcellepanel nærmere nabogrensen enn 4 meter uten naboens samtykke ved oppføring av frittliggende garasje, uthus og "lignende mindre tiltak".

Spørsmålet er om liten vindmølle, solblomst og frittstående solcellepanel er et "lignende mindre tiltak", jf. pbl. § 29-4 (3) bokstav b, slik at det kan plasseres nærmere naboens grense enn 4 meter.

Det følger av en naturlig språklig forståelse av ordlyden "lignende mindre tiltak" at det må være små tiltak som kan sidestilles med garasje og uthus. For å avgjøre spørsmålet sammenlignes liten vindmølle, solblomst og frittstående solcellepanel med garasje og uthus.

Her ses det hen til SAK § 4-1 bokstav c som lister opp "mindre tiltak" i eksisterende byggverk. Som tidligere redegjort for sier bestemmelsen at "installering av enkle installasjoner i eksisterende byggverk innenfor en bruksenhet eller branncelle", faller innenfor mindre tiltak. Liten vindmølle, solblomst og frittstående solcellepanel er ikke tiltak i eksisterende byggverk, og SAK § 4-1 bokstav c trekker mot at disse installasjonene ikke er "lignende mindre tiltak".

Liten vindmølle, solblomst og frittstående solcellepanel er ikke like vanlige tiltak som uthus og garasje. Disse installasjonene må derfor anses å falle utenfor "lignende mindre tiltak", jf. § 29-4 (3) bokstav b.

Det kan derfor ikke være adgang til å plassere liten vindmølle, solblomst og frittstående solcellepanel nærmere nabogrensen enn 4 meter uten naboens samtykke, jf. § 29-4 (3) bokstav b.

2.4.5. Hvilke grenser setter kulturminneloven for oppføring av husholdningskraftverk?

Spørsmålet er om husholdningskraftverk kan bli gitt begrensninger for plassering etter Lov om kulturminner av 1978 (heretter kulturminneloven), som har som formål å "bevare vår kulturarv", jf. kulturminneloven § 1.

Det er i strid med loven å "sette i gang tiltak som er egnet til forandre, tildekke, skjule eller på annen måte" "utilbørlig skjemme" et automatisk fredet kulturminne eller fremkalle fare for at dette kan skje, jf. kulturminneloven. § 3.

Det følger videre av kulturminnel. § 6 at med til et automatisk fredet kulturminne som nevnt i § 4, hører "et område rundt dets synlige eller kjente ytterkant så langt det er nødvendig for å verne det mot tiltak som nevnt i § 3 (1) (...)"
Inntil et område som nevnt i første ledd er særskilt avgrenset, omfatter det et "fem meter bredt belte" regnet fra kulturminnets synlige ytterkant.

Spørsmålet er om et solcellepanel og vindmølle kan fremkalle fare for å "utilbørlig skjemme" automatisk fredet kulturminne eller innenfor et fem meter bredt belte fra dette, jf. kulturminneloven § 3 jf. § 6

Ordlyden "utilbørlig skjemme" tilsier noe som hindrer at et fredet kulturminne kommer til sin rett. Et solcellepanel og en vindmølle er et moderne anlegg, og kan både forandre, tildekke og skjule et automatisk fredet kulturminne eller fremkalle fare for at dette kan skje.

Her er lovgivningen så bastant at det er vanskelig å sette spørsmålstegn ved vektingen. Det er i strid med loven å sette opp husholdningskraftverk her, og å bevare kulturminner kan være en fornuftig prioritering, da det er snakk om uerstattelige verdier. Kulturminner i tråd med lovgivningen ha behov for bevaring, og et husholdningskraftverk på dets område kan anses ganske inngripende. Det vil være hensiktsmessig å plassere husholdningskraftverket et annet sted.

2.5. Kan det dispenseres fra plan- og bygningsloven for husholdningskraftverk?

Her behandles husholdningskraftverk samlet. Dersom installasjonen skulle ønskes å settes opp et sted som krever dispensasjon, må dispensasjonssøknad følge med byggesøknaden. Det er ikke mulig å vurdere alle situasjoner der spørsmål om dispensasjon kan aktualisere seg, men dispensasjonsregelen vil i det følgende illustreres med en mulig situasjon. I det videre følger en kort gjennomgang av

dispensasjonsadgangen for husholdningskraftverk ved kulturminner, og en vurdering av adgangen til å dispensere fra krav om reguleringsplan etter pbl. § 12-1 (3) om “større bygge og anleggstiltak”.

2.5.1 Kan det dispenseres fra kulturminneloven?

Et husholdningskraftverk kan være satt opp nærmere et kulturminne enn fem meter. Dispensasjonsadgangen følger av kulturminneloven § 15a hvor det fremkommer at ”departementet kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredede kulturminnet.” Det følger av § 19 (3) om fredning av område rundt et fredet kulturminne, og § 20 (3) om fredning av kulturmiljø at ”departementet kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete området.”

2.5.2 Kan det dispenseres fra reguleringsplan for husholdningskraftverk?

Det følger av tidligere drøftelser at det kan være krav om reguleringsplan dersom husholdningskraftverket er “større bygge- og anleggstiltak”, jf. pbl. § 12-1 (3). Spørsmålet er om det kan dispenseres fra dette kravet. Det følger av pbl. § 19-2 (2) 3. setning at det ikke kan dispenseres fra saksbehandlingsregler. Det følger av forarbeidene til pbl. av 2008 at det i pbl. av 1985 har vært en praksis å akseptere en adgang til å dispensere fra krav om reguleringsplan, og dette har blitt videreført til dagens lov i den grad alle lovens vilkår oppfylles.⁶⁹ Det følger av § 19-2 (4) at ”ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal ”statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt”. Dette må tas med i vurderingen, og setter en høyere terskel for å dispensere fra planbestemmelser enn fra andre bestemmelser.

Det må likevel vurderes om det er adgang til å dispensere fra pbl. § 12-1 (3). Det fremkommer av forarbeidene til pbl. av 1985 at om nødvendig kan det dispenseres fra reguleringsplikten for “større bygge- og anleggstiltak”.⁷⁰ Det følger av en uttalelse

⁶⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228

⁷⁰ Ot.prp.nr. 51 (1987-88) under overskriften Kunngjøring av plikten til å utarbeide reguleringsplan for større bygge- og anleggsarbeider

fra Sivilombudsmannen at det er en begrenset adgang til å dispensere fra bestemmelsen.⁷¹ Uttalelsen dreide seg om dispensasjon fra reguleringsplanplikt til oppføring av ny radarstasjon på fjellet Røyken. Her ble søkerens ønske om rask oppstart av byggarbeidene et sentralt moment i dispensasjonsvurderingen, som et argument for dispensasjon. Det er altså en begrenset adgang til å dispensere fra § 12-1 (3). I tilfeller hvor husholdningskraftverket strider mot reguleringsplan eller krav i lov og forskrift er det i lovgivningen åpnet for å gi dispensasjon etter pbl. kap. 19. I det følgende vil oppgaven ta for seg dispensasjonsadgangen etter pbl. kap. 19. En slik dispensasjon vil medføre at husholdningskraftverket som er satt opp i strid med pbl., eller planer i medhold av loven, likevel er lovlig. En dispensasjon beror på offentligrettslige og private interesser

Det fremkommer av pbl. § 21-2 (1) 3 at det skal fremgå av søknaden om det søkes om dispensasjon, jf. kapittel 19.. I pbl. § 19-1 fremkommer det at “før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser.”

Vurderingen er om husholdningskraftverket som krever reguleringsplan etter pbl. § 12-1 (3) kan dispensere fra krav om reguleringsplan.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir ”vesentlig tilsidesatt”, jf. pbl. § 19-2 (2). Ordlyden ”vesentlig tilsidesatt” tilsier at noe i stor grad ikke blir tatt hensyn til, og er i følge forarbeidene rettsanvendelsesskjønn.⁷²

Hva som blir “vesentlig tilsidesatt” må ses i sammenheng med hensynene bak bestemmelsen og hensynene i lovens formålsbestemmelse.

En reguleringsplan skal bestemme “framtidig arealbruk for området”, jf. pbl. § 12-4.

Formålet med reguleringsplikten etter § 12 -1 (3) er å sikre en gjennomgang av arealdisponeringen, og gi berørte parter mulighet til uttale seg om planene.

Reguleringsplanplikten etter § 12-1 (3) har som formål å sikre en forsvarlig oppføring av tiltak som kan påvirke miljø og samfunn, selv om det er tale om privat

⁷¹ Sivilombudsmannen Sak 2007/1423

⁷² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

reguleringsplan. Ved å regulere dette i plan, har kommunen en viss kontroll med fremtidig bebyggelse og bruk av områder. Dette er for å sørge for god forvaltning av kommunens areal. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen i pbl. av 1985 at unnlattelse fra å utarbeide reguleringsplan for slike større tiltak vil være uheldig fordi viktige nærmiljøhensyn ikke blir skikkelig belyst. Behandlingen begrenser seg til varsling av naboer og gjenboere før byggetillatelse gis, og plan- og bygningslovens intensjoner om samråd, medvirkning og offentlighet følges ikke.⁷³

Spørsmålet er om god forvaltning av kommunens areal blir “vesentlig tilsidesatt” ved å dispensere fra reguleringsplan ved “større bygge- og anleggstiltak”, jf. pbl. § 19-2 (2), jf. § 12-1 (3).

Dersom husholdningskraftverket settes opp uten reguleringsplan, vil kommunen miste noe av kontrollen med utnyttelsen av området. Men kommunen vil få beskjed ved dispensasjonssøknad, og det dreier seg om enkelttilfeller.

Noe av kontrollen kan bli tilsidesatt, men dette kan ikke anses å nå opp til terskelen for hva som må anses vesentlig.

Videre er spørsmålet om lovens formål blir “vesentlig tilsidesatt”, jf. § 19-2 (2).

Et av lovens formål er etter pbl. § 1-1 (4) at “planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.”

Ved å dispensere fra reguleringsplan blir dette formålet noe tilsidesatt. Terskelen for at planlegging for å sikre forutsigbarhet for myndigheter må anses høyere enn et tilfelle av annen takkonstruksjon eller at område som er regulert for garasje heller benyttes som solcelleanlegg. Dette vil være små unntak i den helhetlige planen, og kan ikke sies å nå opp til å være vesentlig tilsidesetting.

Videre må fordelene ved å gi dispensasjon være “klart større” enn ulempene etter en samlet vurdering, jf. pbl. § 19-2 (2) 2.

⁷³ Ot.prp.nr. 51 (1987-88) under overskriften Kunngjøring av plikten til å utarbeide reguleringsplan for større bygge- og anleggsarbeider

Det kan her stilles spørsmål ved om vilkåret "klart større" er rettsanvendelsesskjønn eller fritt forvaltningsskjønn. Det følger av forarbeidene at vilkåret er rettsanvendelsesskjønn, men det følger av Trallfadommen at vurderingen av vilkåret "særlige grunner" etter den tidligere loven måtte ses i sammenheng med bestemmelsens "kan"-skjønn.⁷⁴⁷⁵ Det dreide seg i dommen om gyldigheten av fylkesmannen sin omgjøring av dispensasjon fra reguleringsplan etter plan- og bygningsloven av 1985 § 7. Høyesterett uttalte her at "kan"-skjønnen smelter sammen med vilkåret "særlige grunner", og det kan være grunn til å videreføre dette til dagens vilkår. I forarbeidene til dagens bestemmelse fremkommer det at "det vil fortsatt være adgang til å påklage alle sider ved et dispensasjonsvedtak for å få en ny prøving av vedtaket, både i forhold til de prosessuelle, materielle og kompetansemessige krav som oppstilles i den nye bestemmelsen. Tilsvarende kan enhver med rettslig interesse få prøvet gyldigheten av et dispensasjonsvedtak ved søksmål og domstolsbehandling. Både klageorganet og domstolene kan prøve om de rettslige kriteriene for å dispensere er oppfylt, og om de skjønnsmessige vurderingene oppfyller de vanlige forvaltningsmessige kravene til saklighet og forsvarlighet."⁷⁶ Det følger av § 19-2 (1) at det "kan" gis dispensasjon, men dette må ses i sammenheng med § 19-2 (2). Dette innebærer fritt forvaltningsskjønn, men her innskrenket av andre ledd⁷⁷ og myndighetsmisbrukslæren. Usaklig forskjellsbehandling kan her få særlig betydning for skjønnsfriheten.⁷⁸ Utover dette er det kommunen som avgjør hvorvidt det skal gis dispensasjon. Fordi det følger av Trallfadommen at vilkårene smelter sammen, må det være noe fritt skjønn i avgjørelsen. Uttalelsen tyder på at dispensasjonsbestemmelser fortsatt inneholder elementer av fritt skjønn.

Ordlyden "klart større" tilsier at det avgjort er mer å hente ved å gi dispensasjon enn å ikke gjøre det. Forarbeidene viser at det er krav om klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon enn å la være.⁷⁹

⁷⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

⁷⁵ Rt. 2007 s. 257 avsnitt 36

⁷⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243

⁷⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

⁷⁸ Backer, Inge Lorange: Innføring i naturressurs- og miljørett 5. utgave 2012 s. 519

⁷⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

Her må det vurderes konkret om det er behov for en grundigere planvurdering for arealområdet, ut fra de samme momentene som har vært drøftet under 2.2.2 om ”større bygge- og arbeidstiltak”.⁸⁰ Avveiningen mellom fordeler og ulemper dreier seg derfor om hvor store endringer tiltaket vil utgjøre i et miljø, og om kommunen ut fra kontrollbehov med arealer ikke kan tillate dispensasjon. Desto større eller mer sårbart miljøet er, desto høyere er terskelen for dispensasjon.⁸¹

Fordelene ved dispensasjonen er at en husholdning kan produsere deler av sin egen strøm, og på den måten kan fristille en liten del av strømproduksjonen i Norge. Det fremkommer ikke at dette er hensyn som kan tillegges vekt ved dispensasjonsvurderingen, hensynene som vurderes må bero på arealbruk i kommunen, om den er effektiv og i hvor stor grad en dispensasjon vil påvirke miljøet. Det er altså her en grense for hvilke hensyn som kan tas utover endringene tiltaket vil ha for miljøet, i tråd med myndighetsmisbrukslæren.

Innslaget av fritt skjønn kan både være positivt og negativt for bruk av fornybar energi for private. Dette kan gjøre utnyttelsen av fornybar energi for vilkårlig, fordi det er opp til kommunen om en borger får dispensasjon eller ikke. Grensene for hvilke hensyn som kan tas er derimot innskrenket av myndighetsmisbrukslæren, som viser at kommunene bare kan vurdere relevante og saklige hensyn. Området er kun dispensasjon, og det hevdes at det ikke først og fremst er her lovgiver burde regulere utnyttelse av fornybar energi.

⁸⁰ Sivilombudsmannen Sak 2007/1423

⁸¹ Sivilombudsmannen Sak 2007/1423

3 Sikring av eksisterende husholdningskraftverk i naboforhold og ved ny reguleringsplan

Dersom husholdningskraftverket er satt opp i samsvar med regelverket, er spørsmålet hvordan disse kan sikres mot eventuell senere utbygging av naboeiendommer. Å sikre bruk for fremtiden krever at husholdningskraftverket må ha tilgang til den fornybare kilden. Det finnes i dag ingen særregler som sikrer eksisterende husholdningskraftverk fremover i tid. Det er sannsynlig at problematikken vil øke i takt med oppføring husholdningskraftverk som krever tilgang til en fornybar ressurs. Fylkesmannen i Rogaland uttalte i 2013⁸² at anlegg som etableres i dag, vil kunne komme i konflikt med andre viktige samfunnsinteresser i fremtiden.

Det dreier seg her om det kan sikres en rett til å bevare sol og lystilgangen til den delen av tomten hvor solcellepanelet står. Dette kan også bli aktuelt for vindmøller, ved å sikre at det ikke bygges på en slik måte at tilgangen på vinden minker eller forsvinner. Først vurderes privatrettslige sider ved dette.

Av juridisk teori følger det at spørsmålet om hvorvidt husholdningskraftverket på egen eiendom kan sikres mot bygging på naboeiendommen i dag er ubesvart.⁸³ Nordtveit skriver i 2015 at en kan benytte negative servitutter som et virkemiddel til å hindre slik bygging, men det krever at man kan være sikker på at servituten vil stå seg⁸⁴.

Spørsmålet blir da hvordan den negative servituten kan sikres for fremtiden.

Det hevdes at man i dag må oppsøke naboene, og kjøpe seg den negative servituten. Dette kjøpet innebærer da at naboen i fremtiden må avstå fra å bygge slik at det faller skygge eller forsvinner vind fra eiendommen. Det må i dag anses mest nærliggende at personen som har husholdningskraftverket har ansvar for å

⁸² www.fylkesmannen.no/Rogaland/Landbruk-og-mat/Landbrukseigedommar-og-buplikt/Anbefaler-tidsavgrensa-dispensasjon-for-gardsvindmoller/ sist besøkt 1.11.15.

⁸³ Nordtveit, Ernst: Høgsteretts rolle ved utvikling av rettar til fast eigedom s. 36

⁸⁴ Nordtveit, Ernst: Høgsteretts rolle ved utvikling av rettar til fast eigedom i note 58

gjøre naboen kjent med at husholdningskraftverket eksisterer, og det må være eieren av husholdningskraftverket som tar initiativ til en avtale som sikrer tilgangen til fornybar energi i fremtiden.

Rettsvern for slike servitutter følger av tingl. § 12. Av bestemmelsen heter det at såfremt ikke annet er bestemt ved lov, kan et dokument bare anmerkes i grunnboken når det går ut på å stifte (...) en "rett som har til gjenstand en fast eiendom i embedskretsen".

Den negative rettigheten gjelder bygninger eller tomter i et gitt område rundt solcellepanelet og vindmøllen. Ved eventuell tinglysning må dette skje på tomten som må avstå fra overbygging.⁸⁵

Det dreier seg her om en rett knyttet til eiendommene rundt husholdningskraftverket.

Servitutten har rettsvern dersom den fremkommer av grunnboken, jf tingl. § 12.

Et offentligrettslig problem oppstår dersom den negative servitutten strider mot ny reguleringsplan. Spørsmålet blir om kommunens nye regulering av eiendommen innebærer at den eldre servitutten faller bort.

I naturbetongdommen (Rt. 2008 s. 362) dreide det seg om en tomt som hadde tinglyst strøksservitt om villamessig bebyggelse, og kommunen vedtok en ny reguleringsplan som stred mot servitutten. Høyesteretts flertall fant med dissens 3-2 at reguleringsplanen ikke opphevet negative servitutter som kunne komme i konflikt med planen. Servitutten stod seg mot reguleringsplanen.

Flertallet la da avgjørende vekt på at tomten fremdeles var bebyggelig dersom både reguleringsplan og servitt hadde blitt overholdt. Det ble i dommen skrevet at en negativ servitt må anses bortfalt dersom den medfører en meningsløs ikke-bebyggelse av eiendommen. I dommen ble det uttalt at dersom negative servitutter skal falle bort som konsekvens av vedtatt regulering av et areal, er dette en lovgiveroppgave.

⁸⁵ Tinglysningsavgjørelser: 1979-87, Universitetsforlaget 1988 s. 241-242

En forutsetning for at servitutten skal stå seg, er at den må ha en helt klart og presis ordlyd, som er forståelig også langt frem i tid.

I dag må rettstilstanden anses slik at dersom solcellepanel som krever lys og sol for å skape elektrisitet, og liten vindmølle som krever tilgang på vind, skal få rettsvern som en servitutt etter tingl. § 12, må dette aktivt etableres gjennom avtale med naboene. Dette er kun drøftet ved en fotnote i teorien. Rettstilstanden mellom servitutt og senere reguleringsplan er i dag kun sikret med en uttalelse fra Høyesterett i Naturbetongdommen om at reguleringsplaner i dag ikke alene fører til at servitutter faller bort. For å legge til rette for bruken av fornybar energi for private ved å sikre bruken for fremtiden, bør lovgiver vurdere å ta stilling til å vedta om en negativ servitutt knyttet til solcellepanel eller liten vindmølle ikke kan falle bort, så lenge husholdningskraftverket er stående og er i drift. Naboer til husholdningskraftverk har også behov for å være klar over en slik negativ servitutt, og det kan derfor anses fornuftig at eieren av husholdningskraftverket selv står nærmest til å bære risikoen for at han er aktiv nok til å gjøre det klart gjennom avtale at husholdningskraftverket vil påvirke naboene rundt.

Litteraturliste

Lover:

L09.06.1978 nr. 50 Lov om kulturminner

LOV-2004-12-17-99 Lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser

L27.06.2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling

L07.06.1935 nr. 2 Lov om tinglysing

L13.03.1981 nr. 6 Lov om vern mot forurensninger og om avfall

Forskrifter:

F07.12.1990 nr 959

Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften)

F26.03.2010 nr 488

Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)

Forarbeider:

Ot.prp. nr. 51 (1987-88) Om endringer i plan- og bygningsloven

Ot.prp. nr. 39 (1993-94) Om lov om endringer i Plan- og bygningloven

NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plandelen)

Ot.prp.nr. 45 (2007-08) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (byggesaksdelen)

Prop. 122 L (2009-2010) Endringer i plan- og bygningsloven (byggesaksdelen)

Dommer:

Rt. 1940 s. 167

Rt. 1981 s. 745

Rt. 1991 s. 1281

Rt. 1992 s. 961

Rt. 1996 s. 78

Rt. 1997 s. 1415

Rt. 1998 s. 2011

Rt. 2007 s. 257

Rt. 2007 s. 1183

Rt. 2008 s. 362

Rt. 2008 s. 1555

Rt. 2009 s. 354

Andre politiske eller offentlige arbeider:

Meld. St. 21 (2011-2012)

Meld. St. 13 (2014-2015)

Norges vassdrags- og energidirektorat: Prioriteringskriterer for konsesjonsbehandling av vindkraftprosjekter s. 2

Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019 s. 21

Sivilombudsmannen: Regulering av hyttetomter ved etablering av skjærgårdspark
Sak 2007/1992

Svar vedrørende Representantforslag 10 S (2014-2015), datert 3. november 2014

Søknad: Oslo kommune, Byantikvaren PBE-201508420-3

<http://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=201508420>

Forespørsel: Oslo kommune saksnummer 201514224

<http://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015136701&fileid=5884224>

Miljødirektoratets veileder til retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2012) www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M128/M128.pdf

Rundskriv H-07/97: Om endringer av estetikkbestemmelse i plan- og bygningsloven

Sivilombudsmannen Sak 2007/1423

Politiske eller offentlige arbeider fra andre land:

Climate Change 2013: The physical science basis

FNs klimapanelers fjerde hovedrapport, del 3

FNs rammekonvensjon om klimaendring

IPCC: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Publisert 31.03.2014. Sammendrag for beslutningstakere

Litteratur:

Backer, Inge Lorange: Innføring i naturressurs- og miljørett 5. utgave 2012

Bergh, Marius, Bleskestad, Bjørn og Bøeng, Ann Christin: Fornybar energibruk i EU og Norge Høye mål for fornybar energi. Samfunnsspeilet 3/2014 (artikkel ssb)

Bøeng, Ann Christin: På verdenstoppen i bruk av strøm. Energibruk i husholdningene 2012

Hofstad, Knut. (2013, 21. desember). Energi I Norge. I Store norske leksikon. Hentet 1. september 2015 fra https://snl.no/Energi_i_Norge.

Innjord, Frode A.: Plan- og bygningsloven [lov av 2008] med kommentarer [2010]

Nordtveit, Ernst: Høgsteretts rolle ved utvikling av rettar til fast eigedom

O.J Pedersen m.fl: Plan- og bygningsrett Del 1 Planlegging og ekspropriasjon 2. utgave

O.J Pedersen m.fl.: Plan- og bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner 2. utgave

Statnett: Energiskolen (lærehefte)

Svarte, Steinar og Sebergson, Jan. H: Energiproduksjon og energidistribusjon *Produksjon, nettsystemer og beregninger* 1. utgave 4. opplag 2008 s. 47

Tande, Knut Martin: Individuelle valg og vurderinger i rettsanvendelsesprosessen, *Jussens Venner* 01/2011

Tinglysningsavgjørelser: 1979-87, Universitetsforlaget 1988

Vinjar, Asbjørn & Rosvold, Knut A. (2015, 23. januar). Elektrisitet: elektrisitetsforsyning. I Store norske leksikon. Hentet 18. oktober 2015 fra <https://snl.no/elektrisitet%2Felektrisitetsforsyning>.

Ampere. (2015, 6. juli). I Store norske leksikon. Hentet 5. desember 2015 fra <https://snl.no/ampere>.

Intervjuer:

Alternativ energi AS v/ Svein Aksel Teistedal

Vannhandel v/Thorstein Midttun

Diverse dokumenter:

Norges Vassdrags- og energidirektorat: Elsertifikater- en støtteordning for fornybar kraft: www.nve.no/Global/Elsertifikater/folder_web.pdf?epslanguage=no

www.fylkesmannen.no/Rogaland/Landbruk-og-mat/Landbrukseigedommar-og-buplikt/Anbefaler-tidsavgrensa-dispensasjon-for-gardsvindmoller/

Sunnfjord Energi Nett: Kilde Akustikk AS: Støyvurdering, ytre sula vindpark Rapport 4033-3: www.sunnfjordenerginett.no/wp-content/uploads/sites/2/2011/11/Fagutredning_Stoy.pdf

www.ndla.no/nb/node/12920

www.enova.no

www.enova.no/radgivning/privat/rad-om-produkter-og-losninger/oppvarmingsalternativ/solceller/solceller/965/2005

www.gemini.no/2013/02/vindmoller-pa-taket/

www.miljøstatus.no

www.nve.no/no/Konsesjoner/Vindkraft-2/Saksgang/

<http://www.statoil.com/no/technologyinnovation/newenergy/renewablepowerproduction/pages/default.aspx?gclid=Cljpp5L2xMkCFYj4cgod1ZEAiQ>

<http://www.statkraft.no/Energikilder/Vindkraft/>

<http://www.statkraft.no/om-statkraft/Energi-og-klima/Fornybar-energi/#sthash.WqKIF3cD.dpuf>

<http://energiogklima.no/kommentar/solenergi-i-norge-status-og-framtidsutsikter/>

http://www.sysla.no/2015/08/25/syslagronn/lader-el-bilen-med-egen-solenergi_57948/

<http://www.solcellespesialisten.no/solcelleanlegg/solcellepanel-til-hus-med-solcellepanel-pa-taket/nokkelferdige-solcelleanlegg-med-montering.html>

<http://www.solcellespesialisten.no/solcelleanlegg/solcellepanel-til-hus-med-solcellepanel-pa-taket/nokkelferdige-solcelleanlegg-med-montering.html>