Emil Vangen Solheim
Advokat

Matias Tvermyr Holmen
Advokatfullmektig

09.10.2025

Klima Østfold

Etablering av om solkraftanlegg i LNF-områder

Seminar om bakkemontert solkraft 7. oktober 2025

- Kort om Fornybar Norges veileder
- Rettslige utgangspunkter – søknadsplikt for bakkemonterte solkraftanlegg
- Bakkemonterte solkraftanlegg i LNF-områder: Når er solkraftanlegg i tråd med arealformålet og når kreves dispensasjon el. planendring?
- Dispensasjon for sambruk med landbruksdrift

Fornybar Norges veileder om kommunal saksbehandling bakkemonterte solkraftanlegg

- Lansert av Fornybar Norge i august 2025
- Utarbeidet av Haavind etter innspill fra bransjeaktører, kommuner og andre høringsinstanser
- Forskriftsendring i energilovforskriften
  - Solkraftanlegg inntil 10 MW skal behandles etter pbl.
- Målgruppe
  - Hovedsakelig kommunale saksbehandlere
- Oppbygging
  - Bakgrunn og formål
  - Nærmere om konsesjonsgrensen
  - Saksbehandling etter plan- og bygningsloven
  - Særskilte tema og forholdet til annet regelverk
- Henviser i stor grad til eksisterende veiledningsmateriell mv.
- Innspill?

Haavind

Kapittelinndeling

1. INNLEDNING 3
1.1 Bakgrunn 3
1.2 Kort om solkraftens plass i energisystemet 3
1.3 Formålet med veilederen 4
2. NY KONSESJONGRENSE ETTER ENERGILOVEN 4
2.1 Innledning 4
2.2 Søknader sendt før 1. juli 2025 skal behandles av NVE 4
2.3 Konsesjonsgrensen er oppgitt i megawatt (MW), ikke megawatt-peak (MWp) 4
2.4 Konsesjonsgrensen gjelder per solkraftverk 5
2.5 Solkraftverk med batterilagring 5
2.6 Hybride kraftverk med solkraft og vindkraft 6
3. SAKSBEHANDLING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN 7
3.1 Innledning 7
3.2 Behovet for reguleringsplan må vurderes konkret 7
3.3 Nærmere om utarbeidelse av reguleringsplan 9
3.4 Byggesaksbehandling av solkraftverk 16
3.5 Dispensasjon 18
4. SÆRSKILTE TEMA OG FORHOLDET TIL ANNET REGELVERK 19
4.1 Innledning 19
4.2 Naturmangfold og vernede områder 20
4.3 Infrastruktur og nettilknytning 20
4.4 Jord- og skogbruk, muligheter for sambruk 21
4.5 Kulturminner og kulturmiljø 22
4.6 Forurensing 22
4.7 Friluftsliv og ferdsel 23
4.8 Reindrift og samiske interesser 23
VEDLEGG 1: Solkraftverk med konsesjon etter energiloven 24
VEDLEGG 2: Oversikt over særlige spørsmål/tema 25

Hjemmel for søknadsplikt

§ 20-1. ***Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene***[1]

Følgende tiltak omfattes av byggesaksbestemmelsene i denne lov:

a. oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg
b. vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under bokstav a
c. fasadeendring
d. varig eller tidsbestemt bruksendring, vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt under bokstav a
e. riving av tiltak som nevnt i bokstav a
f. oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner
g. oppdeling eller sammenføyning av bruksenheter i boliger
h. oppføring av innhegning mot veg
i. plassering av skilt- og reklameinnretninger
j. plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg
k. vesentlig terrenginngrep
l. anlegg av veg, parkeringsplass og landingsplass
m. opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn ti år, eller matrikkelomforming, arealoverføring, endring av festegrunn eller andre endringer av grenser for matrikkelenheter, jf. matrikkellova, unntatt endringer som bare omfatter eierseksjoner
n. hovedombygging.

Departementet kan gi forskrifter om hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen.

§ 20-2. ***Søknadsplikt***

Tiltak som nevnt i § 20-1, kan ikke utføres uten at søknad på forhånd er sendt kommunen og den deretter har gitt tillatelse, med mindre unntak følger av §§ 20-5, 20-6, 20-7 eller 20-8. Der det kreves dispensasjon, kan ikke tiltaket utføres før dette er søkt om og gitt.

Hjemmel for søknadsplikt (forts.)

§ 1-6. *Tiltak*

Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til n. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

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.

Andre ledd kommer ikke til anvendelse for tiltak som omfattes av §§ 20-7 og 20-8 om skjermingsverdige objekter i medhold av sikkerhetsloven.

0 Endret ved lover 20 juni 2014 nr. 52 (ikr. 1 juli 2015 iflg. res. 6 feb 2015 nr. 91), 21 juni 2024 nr. 52.

- Tiltak i strid med plan – herunder arealformål – er alltid søknadspliktig og forutsetter dispensasjon
- Ved etablering av bakkemontert solkraft på arealer avsatt til LNF-formål må det avklares om tiltaket er i samsvar med arealformålet
- Dispensasjon eller planendring

Kan bakkemontert solkraft være i tråd med LNF-formål?

- LNF-formålet i KPA (KDP) omfatter *«areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag»,* jf. pbl. § 11-7 (1) nr. 5 bokstav a).
  - Omfatter arealer som skal nyttes eller sikres til landbruksproduksjon, herunder jordbruk, skogbruk og reindrift, og/eller som skal bli liggende som naturområder og naturområder med spesiell betydning for friluftslivet, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215
  - Visse former for gårdstilknyttet virksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag inngår i LNF-kategorien uten at det må utarbeides særskilte bestemmelser som åpner for dette
    - Bygninger eller anlegg / tiltak som er nødvendige for drift av næringsmessig landbruk, dvs. jordbruk, skogbruk eller reindrift, herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag
- Alternativt kan gis konkrete bestemmelser om areal for «*spredt bolig- fritids- eller næringsbebyggelse mv.»* jf. bokstav b) og §§ 11-11 nr. 2 – såkalt «LNF spredt»
  - Bestemmelsen åpner bl.a. for etablering av mindre vannkraftverk, dersom det er gitt bestemmelser om dette
    - Kommer tilbake til dette
- Bakkemontert solkraft er i tråd med LNF-formål, forutsatt at anlegget kan regnes som *gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag*, jf. bokstav a)
  - Må vurderes konkret

«Gårdstilknyttet næringsvirksomhet»

- Generelle uttalelser om vilkåret i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) på s. 215
  - «*Det er en forutsetning at gårdstilknyttet næringsvirksomhet kommer som et tillegg og supplement til en ellers igangværende landbruksdrift, og at det er denne som er hovedvirksomheten på arealet/eiendommen. Med gårdstilknyttet næringsvirksomhet menes næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet. I dette ligger også at fradeling av grunn til slik virksomhet vil falle utenfor definisjonen, og vil innebære bruksendring. Dersom virksomheten utvikles slik at den klart endres fra karakter av landbruk til karakter av f.eks. reiseliv, vil dette også betinge bruksendring*»

- Gårdstilknyttet næringsvirksomhet (herunder evt. solkraft) er forutsatt å være et tillegg til igangværende landbruksdrift
- Landbruk / skogbruk må være hovedvirksomheten

Foto: Solgrid AS

«Gårdstilknyttet næringsvirksomhet» (forts.)

- Nærmere veiledning gitt i veileder H-2401 fra Kommunal- og distriktsdepartementet (2017)
  - «*Ikke sjelden oppstår det imidlertid tvil om hvorvidt et tiltak er i tråd med planformålet eller om det trengs en planavklaring. Dette kan særlig være aktuelt når brukeren ønsker å utvikle tilleggsnæringer, eller når det er snakk om tiltak som er uvanlige i landbruksdriften (...) Vurderingskriteriene vist nedenfor er utarbeidet for å hjelpe kommunen i vurderingen av om et tiltak er akseptabelt i LNFR uten at det må søkes dispensasjon eller utarbeides reguleringsplan*»
  - Tilleggsnæringer forutsetter en skjønnsmessig vurdering av kommunen iht. vurderingskriteriene oppstilt i veilederen

Foto: Solgrid AS

Generelle vurderingskriterier i H-2401, jf. pkt. 1.1

- Kriterier som må være oppfylt for at tiltaket skal inngå i LNF(R)-formålet:
  - Tiltaket er knyttet til produksjon på garden eller det behovet garden har for varer og tjenester, eller det er nødvendig i forbindelse med annen næringsvirksomhet knyttet til jordbruk, skogbruk, reindrift, yrkesfiske eller lignende.
  - Virksomheten er basert på og tilpasset gardens eget ressursgrunnlag, for eksempel bruk av fôr, planter, trær, blomster, frukt, grønnsaker og andre råvarer produsert på garden samt videreforedling og/eller salg av disse.
    - Må ha grunnlag i gårdens areal
- I tillegg bør følgende kriterier vektlegges:
  - Tiltakets virkninger for jord- og skogsdrift, reindrift eller annen primærnæring, herunder nedbygging av dyrka eller dyrkbar mark
  - Tiltakets størrelse og volum i forhold til omgivelsene.
  - Tiltakets virkninger for natur- og kulturlandskap, naturmangfold, friluftsliv, kulturminner, vannforvaltning, trafikk, naboer, estetikk og gardstun
  - Om virksomheten kan innpasses i eksisterende bygninger eller om det kreves nybygg
  - Om tiltaket ligger i pressområder eller fraflyttingsområder
  - Om tiltaket er i samsvar med hensynssoner og kommuneplanens mål eller strategier for utbyggingsmønster, tettstedsavgrensning, jordvern eller andre forhold.
  - Tiltakets virkning når det gjelder støy, forurensning, drikkevann, visuelle eller estetiske forhold, mv.
  - Om tiltaket er tenkt plassert i område utsatt for fare eller risiko, eller om tiltaket i seg selv kan utgjøre fare eller risiko.
  - Om virksomheten faller inn under reglene om konsekvensutredning

Uttalelser om andre typer kraftanlegg i H-2401

1.2 Tabell med eksempler

Det presiseres at tabellen må brukes sammen med vurderingskriteriene foran som grunnlag for skjønnsutøvelsen. Tabellen er ikke uttømmende når det gjelder aktuelle former for tiltak i LNFR.

TILTAK	Inngår i landbruksbegrepet LNFR (kriteriene omtalt foran må også brukes i skjønnsutøvelsen).
Mikro- og minikraftverk, biobrenselanlegg, vindmøller	Hvis energien fra anlegget i det vesentlige forbrukes på garden.

Foto: EnergiEngagemang.se

- Forholdet til solkraftverk ikke særskilt omtalt i veilederen, men visse andre kraftanlegg, slik som mindre vannkraftanlegg, biobrenselanlegg og vindturbiner
- Forutsatt at energien fra anlegget «i det vesentlige» må forbrukes på gården for å være i tråd med LNF-formålet
  - Mao. ikke for salg
  - Landbruksvirksomheten som hovednæring
  - Tilsvarende krav for bakkemontert solkraft?
- Skjønnsmessig helhetsvurdering ut fra kriteriene

Landbruksdirektoratets rapport 2024/21

- Utredning av konsekvenser ved utbygging av bakkemonterte solkraftanlegg på jord- og skogbruksarealer fra 2024
- Tar for seg en rekke forhold, herunder forholdet til konsesjonsregelverket etter enl., jordlova og skogbrukslova, samt plan- og bygningsloven
- Forholdet til LNF-formålet i arealplan drøftet
  - Uttalelsene i H-2401 kommentert, herunder uttalelsen knyttet til andre typer kraftanlegg om at kraften hovedsaklig må forbrukes på garden
  - Lagt til grunn at tilsvarende må gjelde for bakkemontert solkraft for at anlegget skal være innenfor LNF-formål

Landbruksdirektoratets rapport 2024/21 (forts.)

- Pkt. 4.2.3
  - «*Ut fra det ovenstående kan bakkemonterte solkraftanlegg være innenfor LNFR-begrepet dersom energiproduksjonen er et supplement til landbruksdrift, forutsatt at landbruksdrift utgjør hovedvirksomheten på eiendommen. Endrer dette seg, vil det å fortsette energiproduksjonen trolig kreve bruksendring etter plan- og bygningsloven. Videre er det etter vår vurdering en betingelse at energien fra anlegget i hovedsak forbrukes på gården. Dette forutsetter at anlegget er dimensjonert slik at produksjonsprofilen gjennom døgnet blir slik at den hovedsakelig overlapper med egen forbruksprofil, og at det kun bør være enkelte dager og timer der overskuddet vil sendes ut på nettet. Om anlegget er direkte knyttet til nettet og har som formål å levere kraften på nettet, vil det sannsynligvis ikke oppfylle kravet om å være et supplement til landbruksdriften. Anlegg som over tid produserer mer energi enn gårdens eget energibehov, vil dette etter Landbruksdirektoratets oppfatning ikke være i tråd med arealformålet LNFR, med mindre det finnes batterier eller andre lagringsløsninger som muliggjør at energien hovedsakelig kan forbrukes på gården*.»
- Tilsvarende uttalelser som i H-2401, men med forbehold om hybridløsninger med batteri e.l.
  - Lagt til grunn at anlegg som «over tid» produserer mer energi enn gårdsbehovet faller utenfor LNF-formålet
    - Uklart hvilken tidshorisont og hvilken kraftmengde som skal til for at det «bikker over»
    - Uansett en skjønnsmessig vurdering iht. kriteriene i H-2401

Bakkemontert solkraft i «LNF-spredt»?

- I kommuneplanens arealdel kan kommunen i LNFR-områder sette av areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse eller «annet bebyggelse» etter pbl. § 11-7 nr. 5 bokstav b.
  - Tillegg til nødvendig landbruksbebyggelse (herunder gardstilknyttet næringsvirksomhet basert på gardens ressursgrunnlag
    - Bebyggelse som ikke anses som en del av landbruk eller reindrift etter bokstav a)
- Det er et krav at bebyggelsens formål, omfang og lokalisering er angitt i planen.
- Kommunene kan ved å åpne for ny næringsbebyggelse, bruksendring eller utvidelser av eksisterendebebyggelse tilrettelegge i forkant for tilleggsnæringer i landbruket.
  - Økt forutsigbarhet og unngå å gjøre det nødvendig med planrevisjon, reguleringsplan eller dispensasjon i det enkelte tilfelle.
- Der kommuneplanen åpner for spredt næringsbebyggelse, kan de angitte tiltakene som oftest gjennomføres på grunnlag av enkeltsaksbehandling
- Forholdet til solkraft ikke uttrykkelig vurdert i H-2401
  - Kan ikke utelukkes at det kan gis bestemmelser etablering av bakkemontert solkraft, forutsatt at øvrige vilkår oppfylles
    - Forutsetter konkretisering av areal/omfang etc.
  - Noe større omfang enn etter a)?
    - Likevel en grense mot tiltak som vil kreve dispensasjon eller reguleringsplan etter § 12-1 (3), der det ikke allerede følger av KPA

Dispensasjon for «sambruk»?

- Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det disponeres fra blir «vesentlig tilsidesatt», jf. pbl. § 19-2
  - Fordelene skal være «klart større» enn ulempene
  - Skal legges «særlig vekt» på jordvern
- Hva med sambruk?
  - Bakkemontert solkraftanlegg der det samtidig foregår jordbruksproduksjon på samme areal.
  - Forholdsvis ukjent i Norge – behov for mer kunnskap
    - SINTEF: Soldelingspark i Trondheim
    - NMBU: AgriSol
  - Landbruksdirektoratets rapport: Begrenset overføringsverdi av prosjekter i andre land til norske forhold

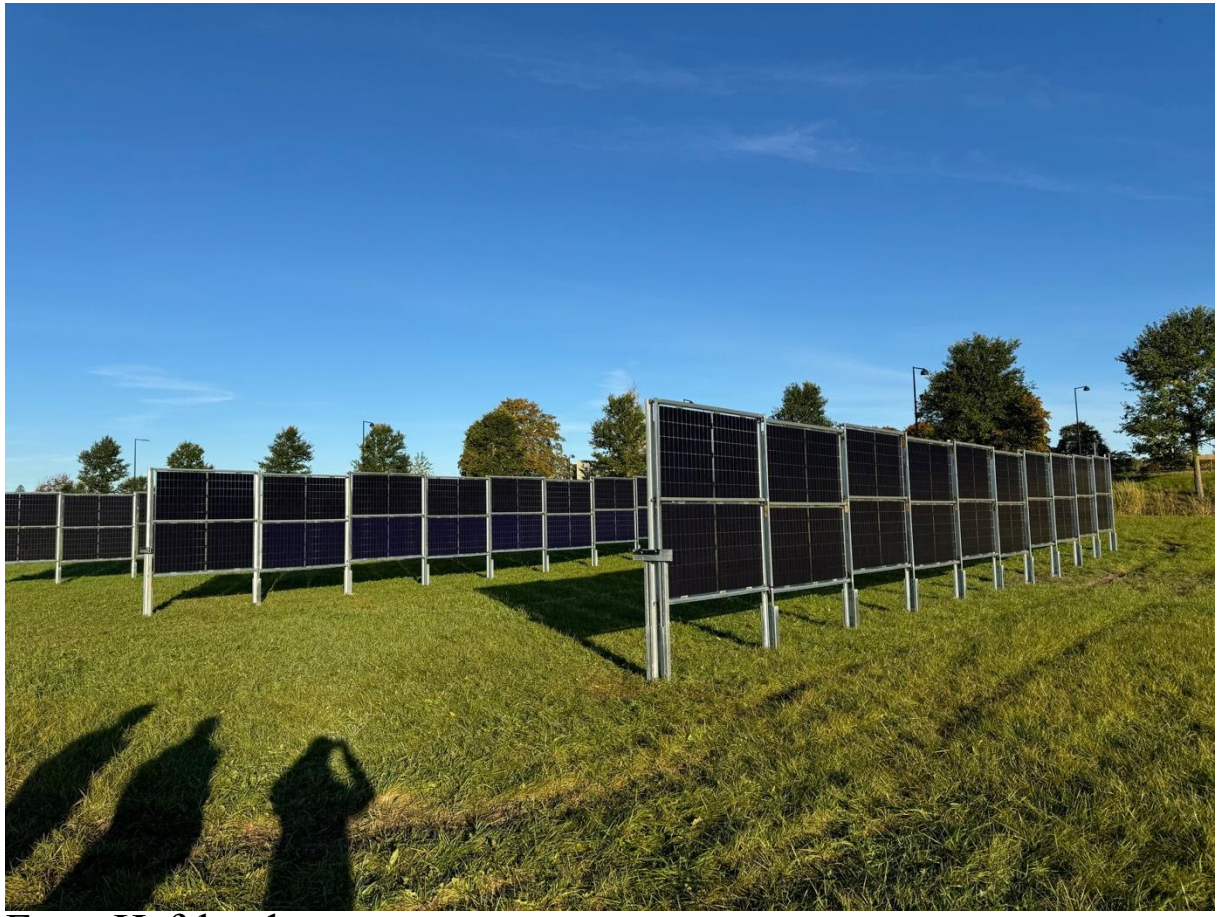

Foto: Hafslund

Løsninger finnes!

Haavind