

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

16/473-

3. april 2020

Buheii vindkraftverk - klager på detaljplan/MTA og vedtak om eierskifte

1. Innledning

NVE ga 17. september 2015 konsesjon og ekspropriasjonstillatelse til Buheii Vindkraft AS (BV) for å bygge og drive Buheii vindkraftverk med tilhørende infrastruktur og nettilknytning i Kvinesdal og Sirdal kommuner. NVEs vedtak ble påklaget. Olje- og energidepartementet stadfestet vedtakene 16. november 2017.

NVE ga i vedtak av 30. november 2017 BV tillatelse til å øke den installerte effekten i vindkraftverket fra 81 MW til 82,8 MW. Ved vedtak av 15. april 2019 ga NVE utsatt idriftsettelse til 31. desember 2021, og forlengelse av varighet på konsesjonen fra 31. desember 2045 til 31. desember 2046. NVE godkjente eierskifte fra Nordisk Vindkraft Norge AS til Nordic Renewable Power AB ved vedtak av 20. november 2019.

Anleggskonsesjonen er gitt med vilkår om at det skal utarbeides og godkjennes miljø-, transport og anleggsplan (MTA) og detaljplan før bygging kan starte. NVE godkjente planene ved vedtak av 31. oktober 2019.

NVE godkjente 24. f.m. en justering av første kilometer på adkomstveien samt noen andre mindre endringer. Dette vedtaket er ikke en del av denne klagesaksbehandlingen.

2. Klager

NVEs vedtak av 31. oktober 2019 om godkjenning av MTA/detaljplan er påklaget av:

- Kvinesdal kommune
- Naturvernforbundet i Agder
- La Naturen Leve

- Motvind Norge
- Bevar Heiane
- Knut Risnes

Flere privatpersoner har sluttet seg til klagen fra flere av organisasjonene.

NVEs vedtak av 15. april 2019 om utsatt frist for idriftsettelse og forlenget konsesjonstid og vedtak av 20. november 2019 om eierskifte, er påklaget av:

- Motvind Norge med støtte fra flere privatpersoner

NVE har vurdert klagen i brev av 17. februar til departementet. NVE har ikke funnet grunnlag for å gjøre endringer i sine vedtak. Klagen er derfor oversendt departementet for behandling. For en nærmere beskrivelse av klagen viser departementet til NVEs oversendelsesbrev og den tematiske gjennomgangen under.

3. Departementets merknader

3.1. Innledning

Departementet skal i klagebehandlingen vurdere de synspunkter klagerne kommer med. Departementet kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd.

Departementet har til behandling klager på tre vedtak relatert til Buheii vindkraftverk. Vedtakene er fattet på forskjellige tidspunkter, og er tematisk uavhengige av hverandre. Forvaltningsrettslig sett foretas klagebehandlingen knyttet til det enkelte vedtak. NVE har funnet det praktisk å samle klagesakene i en klageoversendelse, og departementet er enig i denne behandlingen.

3.2. Klager på MTA og detaljplan

Innledning

Det har innkommet 6 klager på NVEs godkjenning av planer, og flere av klagen er signert av enkeltpersoner som slutter seg til klagen. NVE har konstatert at det er klager med rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven tilknyttet samtlige 6 klager. Departementet har ingen merknader i den sammenheng.

Klagegrunnene er til dels overlappende, og departementet behandler dem tematisk.

Saksbehandling og rettsanvendelse

Kvinesdal kommune ber departementet vurdere om konsesjonsprosessen har foregått innenfor de rammer og etter de regler konsesjonsinstituttet krever.

Motvind mener anleggskonsesjonen ikke gir hjemmel for godkjenningen av MTA og detaljplan slik NVE har gjort, og at praksisen med vilkår i konsesjoner til vindkraftverk bryter

med vilkårlæren i forvaltningsretten. Videre anføres at tiltaket er i strid med energilovens formålsbestemmelse § 1-2 om "samfunnsmessig rasjonell".

NVE mener energiloven § 3-5 og vilkårlæren for øvrig gir adgang til å sette vilkår om godkjenning av detaljplan og MTA. NVE viser til sin veileder for utarbeiding av detaljplan/MTA der det redegjøres for hva som kan godkjennes ved behandling av detaljplan/MTA, og hva som er konsesjonspliktige endringer.

Departementet viser til at konsesjon til et vindkraftverk var gitt for et planområde og med en maksimal installert effekt. I tillegg er det satt standardiserte og spesielle vilkår. Godkjenning av detaljplan/MTA skal skje innenfor de rammer konsesjonen oppstiller. Både konsesjonsvedtak og godkjenning av detaljplan/MTA er enkeltvedtak som kan påklages. Departementet viser til at det skjønnsom er utøvd, er i henhold til de rammer som energiloven oppstiller.

Godkjenning av detaljplan/MTA skal bygge på konsekvensutredningen som lå til grunn for søknadsbehandlingen. Skjer det endringer i prosjektet i fasen mellom konsesjon og detaljplan, må det vurderes om konsekvensutredningene dekker endringene.

Motvind og Bevar Heiane mener grunneiere og andre rettighetshavere ikke har vært involvert i utarbeidelsen av MTA på slik måte som vilkår 14 i anleggskonsesjonen krever.

BV kommenterer at ingen av klagerne er grunneiere til eiendommer som blir direkte berørt av vindkraftverket med tilhørende anlegg, og at selskapet har tatt ut turbinpunkter og justert adkomstveien etter samtaler med grunneier.

NVE mener det er dokumentert at berørte grunneiere er involvert i detaljprosjekteringen, og konstaterer for øvrig at ingen av grunneierne i planområdet har påklaget godkjenningen. Departementet slutter seg til NVEs vurdering.

Motvind anfører at deler av NVEs beslutningsgrunnlag, slik som støy- og skyggekastutredninger, ikke har vært sendt på høring til sakens parter.

NVE ba i august 2019 om tilleggsopplysninger om støy og skyggekast. BV besvarte dette med et notat om støy og ny skyggekastberegning. NVE opplyser i oversendelsesbrevet at dokumentene ikke ble sendt på høring. NVE kom til at denne dokumentasjonen ikke viste støy- eller skyggekast over grenseverdiene for mottakere som ikke allerede hadde fått mulighet til å uttale seg i høringen av MTA.

Departementet skal bemerke at spørsmålet om alminnelig høring av tilleggsutredninger og foreleggelse av slike dokumenter til sakens parter etter forvaltningsloven § 17 annet ledd, ikke nødvendigvis vurderes på samme måte. Etter forvaltningslovens bestemmelser kan det være nødvendig å videreformidle opplysninger til parter, selv om det ikke gjennomføres høring. Departementet merker seg at NVE la til grunn at de nye støy- og

skyggekastvurderingene ikke utvidet kretsen av berørte sammenlignet med hva som fremgikk av MTA. Det fremgår av BVs oversendelse at selskapet har inngått og/eller utarbeidet utkast til avtaler med tre av partene berørt av skyggekast, slik at det må legges til grunn at dette er parter som er kjent med BVs siste beregninger. Departementet legger for øvrig til grunn at selv om det skulle være parter i saken som burde ha fått seg forelagt tilleggsutredningene nettopp i kraft av å være parter, har ikke eventuell mangel på slik foreleggelse noen betydning for utfallet av NVEs behandling, jf. forvaltningsloven § 41.

Innholdet i detaljplan/MTA

LNL og Naturvernforbundet ønsker mer detaljerte krav til terrenginngrep, og er uenige med NVE i at en viss fleksibilitet åpner for gode løsninger.

NVE viser til at erfaringer med utbygging av en rekke vindkraftverk viser at gode landskaps- og miljømessige løsninger oppnås der mål defineres, og ikke låses fullt ut ved godkjenning av planer. NVE viser for øvrig til at MTA-planen ivaretar krav til landskapsmessig kompetanse og landskapsmessige krav til utforming av inngrep. Departementet slutter seg til NVEs vurdering.

Flere klageparter mener hensynet til beitedyr og vilt ikke er tilstrekkelig ivaretatt i MTA-planene.

NVE viser til at prinsippene for istandsetting og bruk av topp-/jordmasser er omtalt i MTA-planen og godkjenningen av denne, og at anlegget for øvrig skal utformes slik at planområdet er trygt for brukere, herunder vilt og dyr på beite. Departementet slutter seg til NVEs vurdering.

Samtlige klageparter omtaler fare for iskast. Flere mener det må opprettes minsteavstander og at turbiner flyttes vekk fra naboeiendommer for å oppnå denne avstanden. Motvind mener faren for iskast er mye større enn det som ble lagt til grunn i konsesjonen.

NVE viser til at iskast fra vindturbinene ble vurdert både i konsesjonsbehandlingen og ved godkjenning av MTA, og at hensynet til iskast skal følges opp gjennom vilkår i konsesjonen. NVE viser for øvrig til at anlegget skal bygges med system for anti-ising, og at tiltakshaver må redegjøre nærmere for dette i oppfølgingen av vilkårene.

Departementet viser til vilkår 21 i anleggskonsesjonen, som lyder:

"Konsesjonær skal vurdere omfanget av ising og risikoen for iskast i anlegget. En slik vurdering skal oversendes NVE før anlegget settes i drift. Konsesjonær skal utarbeide forslag til rutiner for varsling av iskast i perioder med fare for dette. NVE skal godkjenne foreslått opplegg for varsling før idriftsettelse av vindkraftverket. NVE kan stille krav til tiltak dersom omfanget av ising og risikoen for iskast viser seg å være større enn antatt."

Vilkåret slår fast at tiltakshaver skal oversende NVE en risikovurdering for iskast, og et forslag til varslingsrutiner før anlegget settes i drift. Departementet legger til grunn at dette pålegget skal gjennomføres som forutsatt. På den måten avdekkes risikoen for iskast tilknyttet anlegget med eventuelle avisningssystemer. Departementet forutsetter at det legges opp til hensiktsmessige varslingsrutiner. Departementet slutter seg for øvrig til NVEs vurdering.

Flere klageparter krever en gjennomgang av støyberegningen. De viser blant annet til at det samme selskapet er inne på eiersiden både i BV og i selskapet som har utført støyberegningene, og til at støyberegningene inneholder en ansvarsfraskrivelse.

NVE viser til at støyutredningen er gjennomført i tråd med veilederen for retningslinjen for behandling av støy i arealplanleggingen. NVE viser videre til at ansvarsfraskrivelsen i støyberegningen er et forhold mellom BV som oppdragsgiver og konsulenten. Det er BV som er ansvarlig for å overholde støyvilkåret.

Departementet slutter seg til NVEs vurderinger, og understreker at plikten til å overholde støyvilkåret i konsesjonen gjelder uavhengig av både funn, metodevalg og andre forhold som fremkommer av støyberegningen. Departementet presiserer at BV har den fulle og hele risikoen for at støyberegningen er korrekt. Departementet viser i den forbindelse til at BV i forbindelse med klagen på MTA-godkjenningen, innhentet en egen vurdering av støyrapporten fra firmaet Akustikkonsulten, som sluttet seg til konklusjonene i støyrapporten.

Departementet mener for øvrig at det er opp til den enkelte grunneier om det er aktuelt å inngå avtale om kompensasjon for støynivåer over grenseverdiene.

Kvinesdal kommune hevder at krav til maksimalt antall timer med skyggekast skal nedfelles tydeligere i konsesjonsvilkårene. NVE viser til at konsesjonæren har redegjort for hvordan kravet til skyggekast skal overholdes for ei koie som drives av Sirdal og Kvinesdal kommuner, og kan ikke se behov for å endre konsesjonsvilkårene på dette punktet. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

Flere klageparter krever bruk av radarstyrt lysmerking. NVE opplyser i oversendelsesbrevet at BV nå planlegger å installere et slikt system, forutsatt at nødvendige tillatelser gis. Departementet tar disse opplysningene til etterretning.

Når det gjelder klager med utgangspunkt i hensynet til villrein og fugl, viser NVE til at dette var hensyn som ble vurdert i konsesjonen og i departementets klagebehandling. NVE mener det ikke er omstendigheter som endrer disse vurderingene nå, og viser for øvrig til at det er satt vilkår om kartlegging mv. av artene hønsehauk, hubro og kongeørn før anleggsarbeidene kan påbegynnes. Departementet slutter seg til NVEs vurderinger, og peker her på det vilkår om kartlegging av fugl, som er satt i konsesjonen.

Når det gjelder nedlegging og garantistillelse, viser departementet til konsesjonsvilkår 5 der det er nedfelt krav til at anlegget skal fjernes og terrenget så langt det er mulig tilbakeføres når anlegget legges ned. I tillegg er det satt vilkår om at det innen det 12 driftsåret skal stilles garanti for kostnadene ved nedleggelse. Departementet viser videre til at moderne vindturbiner har en teknisk levetid på 25-30 år, og kan derfor ikke se for seg noen særskilt risiko for at konkurs skulle føre til varig driftsstans før det 12. driftsåret. Vilkåret skulle derfor gi tilstrekkelig sikkerhet for nedleggingskostnadene.

Bevar Heiane krever en innskrenkning av planområdet for å hindre at det i fremtiden kommer nye turbiner i områder som i dag ikke er utnyttet. NVE viser til at turbinplasseringer er fastsatt gjennom detaljplan og MTA, og at det derfor ikke er anledning til å plassere turbiner utenfor hva som er godkjent i disse planene. NVE viser for øvrig til at planområdets utstrekning fremgår av konsesjonen, og at endring av denne ikke er et tema ved godkjenning av MTA og detaljplan. Departementet slutter seg til NVEs vurdering, og bemerker for øvrig at plassering av flere turbiner i planområdet vil øke den maksimalt installerte effekten i anlegget, og derfor i så fall ville være en konsesjonspliktig endring.

Når det gjelder forurensing fra mikroplast, slutter departementet seg til NVEs vurderinger i oversendelsesbrevet.

3.3. Klager på vedtak om eierskifte

Motvind mener NVEs vedtak om godkjenning av eierskifte inneholder saksbehandlingsfeil og må oppheves. Organisasjonen anfører at parter ikke ble varslet på forhånd eller underrettet i etterkant av vedtaket.

NVE mener det ikke foreligger saksbehandlingsfeil, da ingen av klagepartene er parter i vedtaket om eierskifte, og følgelig ikke hadde krav på å få forhåndsvarsel eller underretning om vedtaket.

Departementet skal bemerke at det imidlertid kan være grunn til å anse Helge Briseid Risnes med sin servitutt om eksklusiv bruksrett til en hytte i planområdet, som part i spørsmålet om eierskifte. Departementet finner imidlertid at en eventuell manglende forhåndsvarsling til Risnes i alle tilfeller ikke har hatt betydning for vedtaket om eierskifte. Departementet påpeker at Risnes ble orientert om eierskiftevedtaket, og har hatt anledning til å fremme sitt syn i klagesaken knyttet til dette vedtaket.

Motvind mener vedtaket om eierskifte er for dårlig utredet, og viser til en rekke forhold organisasjonen mener burde vært vurdert.

NVE viser til at det dreier seg om en aksjeoverdragelse, og at rettigheter og plikter i henhold til konsesjonen består uforandret.

Departementet understreker at det ikke er noen særlige krav etter energiloven ved aksjeoverdragelser i selskaper som er eiere av vindkraftverk. Departementet kan ikke se at det er mangler ved den saksbehandlingen som ligger til grunn for NVEs vedtak om eierskifte.

3.4. Klager på vedtak om utsatt idriftsettelse mv

Motvind mener NVEs vedtak av 15. april 2019 om utsatt frist for idriftsettelse og forlenget varighet på konsesjonen må oppheves på grunn av saksbehandlingsfeil. Organisasjonen mener blant annet vedtaket ikke er forhåndsvarslet og underrettet om til sakens parter.

NVE mener ingen av klagerne er parter i vedtaket i forvaltningslovens forstand, og derfor ikke har krav på forhåndsvarsel.

Departementet bemerker at det kan være grunn for å anse Helge Briseid Risnes som part også i en sak om forlengelse av fristen for idriftsettelse av vindkraftanlegget. Departementet finner imidlertid ikke grunn til å vurdere Risnes' partsstatus nærmere, da manglende varslings uansett er uten betydning for resultatet. Departementet viser i den forbindelse til at NVE har gitt Risnes oppfriskning av klagefristen ved at den klagen han har signert for Motvind er tatt til behandling. Risnes får dermed alle anførte innvendinger mot vedtaket vurdert gjennom klagebehandlingen.

Departementet konstaterer for øvrig at orientering om vedtaket ble sendt ut lenge etter at vedtaket ble fattet, og at dette har medvirket til at det ble gitt oppfriskning for klagefristoversittelsen.

Motvind mener saken er for dårlig opplyst. Departementet viser til at konsesjonen til Buheii ble stadfestet av departementet så sent som i november 2017. Departementet kan ikke se at en søknad om fristforlengelse etter så kort tid fra konsesjonstidspunktet stiller særlige krav til ny dokumentasjon. Departementet slutter seg til NVEs vurdering om at saken er tilstrekkelig opplyst.

Departementet påpeker at da konsesjonen til Buheii ble stadfestet november 2017 var det bare tre år til fristen for idriftsettelse ville løpe ut. Fristen ble ikke forlenget i departementets klagevedtak. Det har vært praksis for at vindkraftverk har fått en 5 års frist for idriftsettelse fra konsesjonstidspunktet. Allerede på tidspunktet for stadfestelse av konsesjonen hadde derfor Buheii en kortere frist enn det som er normalt. Departementet kan ikke se at det er noen særlige krav til å begrunne en ett års utsettelse av idriftsettelsesfristen med et slikt utgangspunkt. Departementet viser for øvrig til NVEs omtale av fristen i sertifikatmarkedet.

4. Konklusjon

Klagene på NVEs godkjenning av detaljplan og MTA av 31. oktober 2019, NVEs vedtak om eierskifte av 20. november 2019 og NVEs vedtak om utsatt frist for idriftsettelse av 15. april 2019 tas ikke til følge.

Departementets vedtak i klagesakene kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd, første punktum.

Med hilsen

Trond Ulven Ingvaldsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Tollef Taksdal
underdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Buheii Vindkraft AS
Norges vassdrags- og energidirektorat

Adresseliste

Knut Risnes

Kvinesdal kommune

Nesgata 11

4480

KVINESDAL

La Naturen Leve

Motvind Norge m.fl.

Naturvernforbundet i

Agder

4666

KRISTIANSAND S