



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

16/614-

11. november 2019

Guleslettene vindkraftverk. Godkjenning av forundersøkelser. Klage

Innledning

Olje- og energidepartementet viser til Norges vassdrags- og energidirektorats (NVEs) vedtak av 27. september 2019 om godkjenning av forundersøkelser for fugletrekk for Guleslettene vindkraftverk.

Vedtaket er påklaget av Norges Naturvernforbund (NVF) og Norsk Ornitologisk Forening (NOF) i felles klage. NVF og NOF ber om utsatt iverksettelse på NVEs vedtak. Vedtaket er også kommentert i brev av 17. oktober 2019 fra Fylkesmannen i Vestland (FM). NVE har kommentert merknadene fra FM i oversendelsen av klagesaken.

NVE har forberedt og vurdert klagen i tråd med forvaltningsloven § 33, og har ikke funnet grunnlag for å endre sitt vedtak. NVE har heller ikke besluttet å gi utsatt iverksettelse av vedtaket til klagen er avgjort. Klagen er derfor i brev av 30. oktober 2019 oversendt departementet for avgjørelse.

Bakgrunn

Ved departementets klagevedtak av 11. november 2016, fikk Zephyr AS endelig konsesjon til Guleslettene vindkraftverk i Flora og Bremanger kommuner. Vilkår nr. 14 i anleggs-konsesjonen påla for- og etter undersøkelser av fugletrekk i vestlige og nord-vestlige deler av planområdene. Eventuelle nødvendige endringer i forbindelse med driften av turbinene (den gang omtalt som 1-5 og 14-17) av hensyn til trekkende fugl skulle beskrives i detaljplan/MTA-plan.

Postadresse
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo
postmottak@oed.dep.no

Kontoradresse
Akersgata 59
oed.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
977 161 630

Avdeling
Energi- og
vannressursavdelingen

Saksbehandler
Nina Helene von
Hirsch
22 24 63 52

NVE godkjente den 24. juni 2018 MTA og detaljplan for Guleslettene vindkraftverk, men fant i samme vedtak at forundersøkelser for kartlegging av fugletrekk ikke var utført tilfredsstillende. I vedtaket ble det stilt vilkår om at det ikke skal utføres anleggsarbeid i det aktuelle fokusområdet i vest, som etter gjeldende detaljplan omfatter turbinplassering T39-T47, før forundersøkelser for fugletrekk er tilfredsstillende utført og godkjent av NVE. Godkjenning av MTA og detaljplan av 24. juni 2018 er påklaget og oversendt departementet. Klagen på MTA og detaljplan behandles i eget vedtak.

Norsk institutt for naturforskning (NINA) utførte nye forundersøkelser iht. til vilkår nr. 14 i anleggskonsesjonen. Rapporten ble oversendt NVE 14. august 2019, og NVE godkjente forundersøkelser for fugletrekk for Guleslettene vindkraftverk i vedtak av 27. september 2019.

I vedtaket konkluderer NVE med at fokusområdet ikke skiller seg ut i en slik grad som gir grunnlag for å nekte utbygging i området. NVE har i vedtaket ikke stilt krav om å gjennomføre andre endringer i forbindelse med utbygging i fokusområdet eller krav til tilpasset drift av vindturbinene. NVE har i vedtaket fremhevet at de vil følge opp resultatene fra etterundersøkelsene, og kan kreve gjennomføring av relevante avbøtende tiltak.

Klagen

Norges Naturvernforbund (NVF) og *Norsk Ornitologisk Forening (NOF)* påklaget NVEs vedtak i felles brev av 4. oktober 2019. Det anføres at vindkraftutbygging på Guleslettene er i stor konflikt med det rapporterte fugletrekket, og at det påvist et stort fugletrekk i hele planområdet. Foreningene mener det derfor ikke bør plasseres turbiner i det vestlige området, men at dette området bør være åpent for trekkfuglene. Klagerne mener at hvis fokusområdet også blir bygget ut, resulterer det i en barriere på tvers av hovedtrekkleiene langs norskekysten. NVF/NOF mener at resultatene fra forundersøkelsen viser at Guleslettene vindkraftverk ikke burde vært bygget i det hele tatt, og ikke er forenlig med Norges uttalte nasjonale og internasjonale mål for å beskytte naturmangfoldet.

NVF/NOF anfører også at NVE ikke har vurdert samlet belastning, og viser til de fem andre konsesjonsgitte anleggene langs kysten av Sogn og Fjordane. NVF og NOF mener det er svært viktig at fokusområdet ikke blir bygget ut, slik at noen områder er åpne for trekkfuglene. Klagerne støtter FMs vurdering av NINA-rapporten, datert 12. september 2019.

For en nærmere redegjørelse for klagegrunnene, viser departementet til klagen av 4. oktober 2019 og NVEs oversendelsesbrev.

Fylkesmannen i Vestland (FM) sendte 17. oktober 2019 merknader til NVEs godkjenningssvedtak. FM har ikke funnet grunnlag for å klage på vedtaket, men skriver at de har vesentlige innvendinger til NVEs vurderinger. Departementet har tatt med FMs merknader i vurderingen av klagen.

Departementet viser også til tiltakshavers kommentarer til klagen i e-post til NVE av 23. oktober 2019, vedlagt tidligere oversendte merknader til FMs uttalelse i saken av 14. august 2019, samt tilleggsnotat fra NINA med flere radarplott fra vårtrekket i 2019.

Departementets vurdering

Departementet bemerker at anleggskonsesjonen til Guleslettene vindkraftverk ble stadfestet ved departementets klagevedtak av 11. november 2016. I gjeldende klagesak er det spørsmål om det skal gjøres tilpasninger i fokusområdet av hensyn til trekkfugl.

Departementet vil understreke at det i konsesjonsvedtaket ble lagt til grunn at Guleslettene vindkraftverk kan medføre risiko for kollisjon med trekkende fugl:

«Departementet meiner at det på bakgrunn av eksisterande undersøkingar er usikkert kva slags verknader vindkraftverk har på fugletrekk. Departementet legg difor til grunn at vindkraftverket kan medføre risiko for kollisjon med trekkande fugl.»

Kravet i anleggskonsesjonens vilkår nr. 14 var å gjennomføre forundersøkelser i den vestlige og nordvestlige delen av planområdet:

«Det skal gjennomføres for- og etterundersøkelser for å kartlegge fugletrekk i vestlige og nordvestlige deler av planområdene. Resultatene av forundersøkelsene skal beskrives i detaljplan/Miljø- transport og anleggsplan, der også eventuelle nødvendige endringer i planområdet eller driften av turbinene av hensyn til trekkende fugl skal beskrives. Eventuelle slike nødvendige endringer og tilpasninger i planområdet av hensyn til trekkende fugl skal gjennomføres på bakgrunn av disse resultatene, og inngå i Miljø-transport og anleggsplan.»

I tilknytning til vilkår nr. 14 i anleggskonsesjonen påpekte departementet i klagevedtaket at:

«Det skal og gjerast tilpassingar dersom resultatata frå radarundersøkingane gjer det naudsynt.»

Forundersøkelsene ble gjennomført av NINA. Oppdraget til NINA var å kartlegge fugletrekket gjennom de ytre delene av Guleslettene vindkraftverk, kalt *fokusområdet* i rapporten. NINA rapport 1693 konkluderer med følgende:

«Radardataene fra Guleslettene viser at den ytre delen av vindparkområdet skiller seg mindre fra områdene lenger inne enn det vi forventet. Gjess trekker over Sagavatnet og over til Sørgulen eller Botnane i like stor grad som i de helt ytre delene av parken. Av rødlistede arter er sædgås, storspove og stjertand påvist å trekke gjennom området, alle klassifisert som sårbar (VU). Ellers er flere nært truede arter funnet i området, både utenfor og inne i vindparkområdet. Radardataene domineres av registreringer under 300 meter over bakkenivå begge sesonger. For høsten 2018 viser data fra høyderadaren en fordeling høyere over bakken enn de kombinerte dataene. Denne forskjellen grunner først og fremst i at fuglene nok flyr lavere på høsten, men først registreres når de kommer over kanten av Gulefjellene og dermed blir høyden over bakken større. Det er lite trolig at konfliktnivået er lavere, eller for den saks skyld høyere i fokusområdet enn lenger inne i parken.»

Det viktigste er likevel den generelle trekkstrømmen, om den går hovedsakelig utenfor, i fokusområdet, eller bredt gjennom hele området. Våre observasjoner tyder på at mye av trekkstrømmen går utenfor, spesielt for vannfugl og sjøfugl, men mye går rett gjennom nokså spredt, både i fokusområdet og i det større området øst for posisjonen for turbin T39. Det er påvist en klar trekkroute over Sagavatn fra sør og over mot Sørgulen eller Botnane, samt en rute opp fra Årebrott, opp til Gulevatnet og videre over fjellet. Dette foregår nokså bredt over høydedragene. Fokusområdet ytterst i planområdet skiller seg ikke vesentlig fra planområdet ellers i forhold til trekkaktivitet. (...)»

Rapporten sier videre at:

«Vindturbinene lenger øst på Guleslettene vil kunne lede trekkaktiviteten lenger vest både for høst- og vårtrekket. Fuglene har tre valg når de flyr inn mot vindparken – fly gjennom, fly rundt eller fly over. Valgene styres av hvor langt/høyt de eventuelt må fly, dersom avstanden er lang rundt, vil de forsøke et av de to andre alternativene. Dersom hele området blir utbygd, vil fuglene måtte fly rundt et større område enn dersom fokusområdet ikke blir utbygd, dersom de velger å unngå anlegget. Dersom de velger å fly høyere, eller mellom møllene, gjelder ikke dette.

Vi har ikke god oversikt over alle deler av trekket langs kysten, men inntrykket vårt er at store deler av trekket for sjø- og vannfugl går vest for planområdet. Hoveddelen av trekket til terrestrer fugler (spurvefugl m.fl.) forventes å være mer utsatte. Innenfor planområdet er fokusområdet relativt likt området lenger øst som også dekkes av radarregistreringene, i forhold til trekkaktivitet. For store fugler er aktiviteten stor så langt vi kan følge de inn til Langvatnet i øst, mens de mindre fuglene (mellomstore og små fugler) ikke fanges opp så langt inn. Dette skyldes begrensninger i radarens evne til å registrere små objekter på lang avstand. Blant annet gjess og havørn følger kanten av fjellet, men beveger seg like mye inne i planområdet ellers.»

Særskilt om rødlistearter sier rapporten følgende:

«Rødlistede arter innenfor anlegget omfatter en rekke arter (Tabell 11), men de trekkende artene omfatter sædgås (VU), stjertand (VU), storspove (VU) og fiskemåke (NT). I tillegg er det flere nært truede arter (NT) som både trekker gjennom området, og som sannsynligvis hekker der, deriblant bergirisk, blåstrupe og gjøk. Det finnes flere rødlistede arter i kategorien NT i de lavereliggende områdene mot sjøen som kan tenkes å trekke over Guleslettene (Tabell 11). I hvilken grad disse artene gjør dette, er ikke dekket av våre data. Av truede arter observert utenfor anlegget ellers er vipe (EN) og sanglerke (VU) potensielle konfliktarter. De rødlistede artene er forventet å følge tilsvarende trekk mønstre gjennom Guleslettene som arter som ikke er rødlistet.»

FM mener at resultatene fra forundersøkelsene må føre til endringer i planområdet og for driften av turbinene. FM mener at radarundersøkelsen helt klart viser at fokusområdet i vest ligger i et område som er svært viktig for fugletrekk, og at undersøkelsen også viser at en vesentlig del av fuglene som er registrerte i planområdet har vært innoom fokusområdet. FM

mener at tallet på fugler er så stort at det er sannsynlig at vindturbiner i fokusområdet vil føre til virkning for bestandsutviklingen for flere rødlista arter. FM mener derfor at turbinene T39-T47 ikke bør bygges.

FM viser til at det i utgangspunktet skulle avklares om fokusområdet helt i vest er viktig for fugletrekk, og at NVE ser ut til å mene at det ikke er nok å påvise at det går et massivt fugletrekk gjennom fokusområdet, men at det i tillegg må avklares at fokusområdet skiller seg ut fra resten av planområdet. FM mener at undersøkelsene i så fall ikke er tilfredsstillende gjennomført, ettersom hele planområdet ikke er kartlagt. FM mener at fugleradar-undersøkelsene i så fall må gjøres på ny, med hele planområdet som undersøkelsesområde.

FM konkluderer med at det går store mengder trekkfugler gjennom den vestligste delen av planområdet for Guleslettene vindpark, og at de aller fleste fuglene kommer inn fra sør via fokusområdet og umiddelbart tilgrensende arealer.

Departementet konstaterer at NVF og NOF mener at det er avgjørende at T39-T47 ikke bygges ut, da forundersøkelsene viser at hele planområdet til vindparken er av stor betydning for trekkende fugl. Departementet forstår klagerne slik at de ikke er uenig i konklusjonene fra NINA-rapporten om at fokusområdet ikke skiller seg vesentlig ut fra resten av planområdet til vindkraftverket. Departementet konstaterer at FM på sin side mener at undersøkelsene har avdekket et betydelig vårtrekk gjennom den vestlige delen av planområdet, og at fokusområdet skiller seg ut i vesentlig grad fra resten av planområdet. FM mener at det må føre til endringer i planområdet og for drifta av turbinene med hensyn til fugletrekket.

NVE fant i godkjenningen at fokusområdet ikke skiller seg ut i en slik grad at det gir grunnlag for å nekte utbygging i området. NVE har i vedtaket ikke stilt krav om å gjennomføre andre endringer i forbindelse med utbygging i fokusområdet eller egne krav til driften av vindturbinene, men opprettholder og spesifiserer krav om etterundersøkelser for fugletrekk. NVE vil følge opp resultatene fra etterundersøkelsene og kreve gjennomføring av relevante avbøtende tiltak, dersom vindkraftverket medfører vesentlige virkninger for fugl.

NVF/NOF mener NVE ikke har vurdert samlet belastning, med bakgrunn i de fem andre konsesjonsgitte anleggene langs kysten av Sogn og Fjordane. NVE viser til at samlet belastning for trekkende fugl i henhold til naturmangfoldloven §10, er vurdert av NVE i konsesjonsbehandlingen. Departementet viser her til klagevedtaket av 11. november 2016 punkt 3.9, der departementet vurderer samlet belastning.

Departementet har vurdert anførselene fra NVF/NOF og merknadene fra FM. Departementet konstaterer at det er mer kunnskap om trekkfugl på nåværende tidspunkt enn på konsesjonstidspunktet. Forundersøkelsene konkluderer med at det er stor trekkfuglaktivitet rundt og i planområdet for Guleslettene vindkraftverk, og at det er påvist trekkruiter igjennom planområdet.

Departementet legger til grunn at det fortsatt er usikkerhet om vindturbiners konsekvenser for fugletrekk, og hvordan fugletrekk vil påvirkes av vindkraftverket. Departementet legger til grunn at det er påvist trekkende fugl i et slikt omfang og en slik høyde at det foreligger fare for kollisjoner med vindturbiner. Departementet mener dette også gjelder for den delen av planområdet som ikke er en del av fokusområdet. Departementet legger videre til grunn at ytterligere utbygging mot vest kan øke kollisjonsrisikoen. At vindturbinene på Guleslettene vil medføre kollisjonsrisiko for trekkfugl, ble lagt til grunn på konsesjonstidspunktet, og inngikk i vurderingen av om det skulle gis konsesjon.

Departementet meddelte konsesjon til Guleslettene vindkraftverk basert på at fordelene med en betydelig andel ny fornybar kraftproduksjon var større enn de samlede ulempene, herunder belastningen på naturmangfold. Departementet la i samme vedtak til grunn at reduksjon i prosjektet med å ta helt ut den vestlige delen, ville gripe inn i en stor del av vindkraftverket og redusere fordelene med prosjektet for mye, men en eventuell tilpasning av den vestlige og nordvestlige delen skulle vurderes i MTA-plan basert på gjennomførte og godkjente forundersøkelser. Departementet konstaterer at de nordvestlige delene av planområdet ikke lenger er aktuelle for utbygging.

Funnene i forundersøkelsene tilsier at utbygging i fokusområdet kan øke kollisjonsrisikoen og øke konfliktnivået med fugletrekk, sammenlignet med en utbygging uten turbiner der. Departementet finner likevel at krav til etterundersøkelser for å avdekke hvordan fugletrekket faktisk påvirkes, og avbøtende tiltak som kan hindre eventuelle alvorlige skadevirkninger for fuglebestander, gir tilstrekkelig handlingsrom for videre oppfølging og skadereduserende tiltak slik at det ikke er grunnlag for å nekte plassering av turbiner i fokusområdet. En forutsetning for dette er imidlertid at det gjennomføres ytterligere undersøkelser for å avdekke det faktiske konfliktnivået, og at undersøkelsene følges opp med relevante avbøtende tiltak dersom dette er nødvendig for å hindre alvorlig skade for fugl.

Nærmere om etterundersøkelser og avbøtende tiltak

Departementet viser til at FM etterlyser vurderinger av mulige tilpasninger i driften av turbinene i følsomme perioder.

I NVEs godkjenningsvedtak av 27. september 2019 fremgår følgende om etterundersøkelser:

«Med bakgrunn i dette vil NVE opprettholde kravet om etterundersøkelser for fugletrekk. NVE viser til at det i rapporten står det at datainnsamlingen og kartleggingen er egnet som sammenligningsgrunnlag for eventuelle etterundersøkelser. NVE vil fastsette krav om at det skal utarbeides et program for etterundersøkelser av trekkende fugl, som skal godkjennes av NVE. Etterundersøkelser skal gjennomføres for hele planområdet. Alle kollisjonsdrepte fugler, som følge av vindkraftverket, fordelt på arter skal registreres. NVE vil forelegge programmet for Fylkesmannen i Vestland før godkjenning. Forslag til program for etterundersøkelser skal sendes NVE innen 01.04.2020. NVE vil følge opp resultatene fra undersøkelsene og kan kreve gjennomføring av relevante avbøtende tiltak dersom vindkraftverket medfører vesentlige virkninger for fugl.»

NVE har fastsatt følgende vilkår for godkjenning av fugleundersøkelsene:

«Konsesjonær skal utarbeide program for etterundersøkelser av trekkende fugl, som skal godkjennes av NVE, jf. vilkår 14 i gjeldende anleggskonsesjon. NVE vil forelegge programmet for Fylkesmannen i Vestland før godkjenning. Forslag til program for etterundersøkelser skal sendes NVE innen 01.04.2020.»

NVEs vilkår er hjemlet i anleggskonsesjonen vilkår 14. Etter departementets vurdering kan det stilles spørsmål ved om vilkår 14 retter seg mot hele planområdet eller bare det aktuelle «fokusområdet» i vest. Departementet viser i den forbindelse til at fugleundersøkelsene representerer ny kunnskap om fugletrekk i større deler av planområdet, og av et såpass stort omfang, at vilkår om etterundersøkelser og avbøtende tiltak i alle tilfeller kunne vært pålagt i medhold av anleggskonsesjonen vilkår 6. Det er derfor ingen tvil om at vilkåret er hjemlet i anleggskonsesjonen.

Kunnskapen om vindturbiners påvirkning på trekkende fugl er begrenset. Undersøkelser av ærfugl ved et vindkraftverk i havet utenfor danskekysten, tilsier en høy grad av unnvikelse. Det kan midlertid ikke legges til grunn at man vil se samme grad av unnvikelse med andre arter og for vindkraft på land i kompleks topografi. Etterundersøkelser vil kunne avdekke om og på hvilken måte vindturbinene endrer flygeadferden til fugler på trekk, og dessuten kunne si noe om det faktiske konfliktpotensialet. Departementet mener derfor etterundersøkelsene også bør omfatte radarstudier. Departementet viser til at de nærmere detaljer om etterundersøkelsene fastsettes av NVE i samråd med FM.

Departementet understreker at et vesentlig poeng med etterundersøkelser er å kunne sette inn tiltak dersom undersøkelsene avdekker fare for alvorlige konsekvenser. Departementet viser i den forbindelse til NVEs omtale av dette i godkjennelsesbrevet:

«NVE vil følge opp resultatene fra undersøkelsene og kan kreve gjennomføring av relevante avbøtende tiltak dersom vindkraftverket medfører vesentlige virkninger for fugl.»

Etter departementets vurdering bør denne forutsetningen komme klarere frem i selve vilkåret om etterundersøkelser. Departementet vil derfor presisere vilkåret på dette punktet. Der det pålegges avbøtende tiltak, skal det også pålegges undersøkelser for å vurdere effekten av tiltakene.

Departementet viser til at krav om etterundersøkelser og innføring av avbøtende tiltak i hele planområdet, gir en fleksibilitet med størst mulig nyttevirkning, som samtidig hensyntar naturmangfoldlovens prinsipper om føre-var jf. § 9, og miljøforsvarlige teknikker jf. § 12. Departementet understreker at vilkåret om adgang til å gi pålegg om avbøtende tiltak også omfatter pålegg om stans av turbiner i perioder, dersom dette er nødvendig for å hindre alvorlig skade. Departementet mener forundersøkelsene viser at det må legges til grunn at pålegg om periodevis stans av turbiner er et reelt og påregnelig alternativ. Generelt skal det foretas en avveining av nytten som kan oppnås opp imot ulempen ved pålegg om avbøtende tiltak.

Vedtak

Godkjenning av forundersøkelser for fugletrekk for Guleslettene vindkraftverk av 27. september 2019 innebærer at det ikke settes begrensninger for turbinplassering i fokusområdet, og at detaljplanen for dette planområdet (T39-T47) kan gjennomføres i henhold til godkjenningsvedtaket av 24. juni 2018.

Vilkåret for godkjenning av fugleundersøkelsene skal lyde:

«Konsesjonæren skal gjennomføre etterundersøkelser av trekkende fugl. Radar skal benyttes ved gjennomføring av etterundersøkelsene. Etterundersøkelsene skal gi informasjon om hvorvidt vindkraftverket påvirker adferden til trekkende fugl og hvilke negative effekter som oppstår.

Det skal pålegges avbøtende tiltak for å hindre alvorlige skadevirkninger for fuglebestander. Vurderinger skal gjøres i samråd med Fylkesmannen i Vestland. Det skal pålegges stans av en eller flere turbiner i perioder dersom det er risiko for at kontinuerlig drift av turbinene kan medføre alvorlige skadevirkninger for fuglebestander. NVE kan i driftsperioden pålegge ytterligere undersøkelser for å øke kunnskapsgrunnlaget på fugl og fugletrekk og effekten av avbøtende tiltak.

Krav om etterundersøkelser og pålegg om avbøtende tiltak kan gjøres gjeldende i hele planområdet.

Konsesjonæren skal utarbeide program for etterundersøkelser av trekkende fugl, som skal godkjennes av NVE, jf. vilkår 14 i gjeldende anleggskonsesjon. Godkjenning av programmet for etterundersøkelsene skal skje i samråd mellom NVE og Fylkesmannen i Vestland. Forslag til program for etterundersøkelser skal sendes NVE innen 1. april 2020.»

Klagen har ikke ført frem.

NVEs vedtak av 27. september 2019 stadfestes.

Departementets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd, første punktum.

Med hilsen

Per Håkon Høisveen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Trond Ulven Ingvaldsen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Bremanger kommune
Flora kommune
Fylkesmannen i Vestland
Forum for natur og friluftsliv, Sogn og Fjordane
Klima- og miljødepartementet
Mattilsynet
Naturvernforbundet i Sogn og Fjordane
Norges vassdrags- og energidirektorat
Guleslettene vindkraftverk AS Zephyr AS
Olav Rommetveit, Zephyr AS
La Naturen Leve v/Karin Leonardsen
Sogn og Fjordane turlag
Stein Faleide Malkenes

Adresseliste

Naturvernforbundet
Norsk ornitologisk forening