



**DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT**

Ifølge liste

Deres ref
201000999

Vår ref
10/708

Dato
26 FEB 2014

Demonstrasjonsanlegg for offshore vindkraft utenfor Karmøy - klage

Olje- og energidepartementet (OED) viser til Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) vedtak av 30. juni 2010 om å gi Lyse Produksjon AS konsesjon til å bygge og drive tre demonstrasjonsanlegg for offshore vindkraft i Karmøy, Kvitsøy og Rennesøy kommuner. Konsesjonen for anlegget utenfor Karmøy ble formelt avviklet, men senere overført til Marin Energi Testsenter AS (MET) i brev av 7. mars 2013.

NVEs vedtak ble påklaget av Norsk Ornitologisk Forening (NOF) ved Oskar Kenneth Bjørnstad og Martin Eggen den 27. juli 2010. NVE har vurdert klagen og kommet til at det i den ikke har fremkommet opplysninger som gjør at vedtaket bør omgjøres eller oppheves. Klagen er derfor oversendt OED i brev av 31. mai 2013 for endelig behandling.

MET oversendte i brev av 1. mars 2013 en planendringssøknad til NVE. Her søkes det om å øke varigheten for konsesjonen fra 5 til 20 år, å utsette idriftsettelse til 1. oktober 2017 og å fjerne begrensningene til maksimal høyde og rotordiameter fra konsesjonsvilkårene. OED ba NVE vurdere planendringssøknaden. NVEs vurderinger av planendringssøknaden ble oversendt til OED ved brev av 24. januar 2014.

Bakgrunn

Den 30. juni 2010 ga NVE etter en samlet vurdering Lyse Produksjon AS konsesjon til å bygge og drive et demonstrasjonsanlegg for offshore vind i Karmøy, Kvitsøy og Rennesøy kommuner. Konsesjonen var tenkt benyttet i et samarbeid med andre aktører. Lyse Produksjon AS opplyste i brev av 20. desember 2012 NVE om at dette samarbeidet var avviklet. Klagesaken ble derfor stilt i bero av NVE. Lyse Produksjon AS opplyste i brev av 20. desember 2012 at prosjektet var overdratt til MET. NVE ga 7. mars 2013 konsesjon til overdragelsen, hvorav anleggskonsesjonen utenfor Karmøy var påklaget, fra Lyse Produksjon AS til MET.

Den påklagede konsesjonen gjelder for to bunnfaste installasjoner på til sammen inntil 10 MW.

Klagen på anleggskonsesjonen for anlegget utenfor Karmøy har blitt vurdert av NVE og i brev av 31. mai 2013 har NVE oversendt klagesaken til OED. NVE har kommet til at dersom anlegget bygges gir dette større fordeler for samfunnet enn de skader og ulemper anlegget kan påføre samfunnet.

Klagen

I klagen på NVEs vedtak for anlegget i Karmøy kommune peker NOF på at naturmangfoldlovens regelverk ikke er fulgt og at virkningene for fugl ikke er tilstrekkelig verdsatt. Videre pekes det også på at praksis for konsesjonsbehandling bør endres slik at det i forkant av en slik behandling er foretatt grundige konsekvensutredninger.

Planendringssøknaden

MET søkte om endrede konsesjonsvilkår i brev av 1. mars 2013. Opprinnelig var det planlagt to turbiner på inntil 4 MW og med maksimal høyde på 85 meter og rotordiameter på 110 meter. MET har i etterkant endret samarbeidspartnere med annen turbinteknologi og søkte derfor om endrede vilkår som består i en utsettelse av tidspunktet for idriftsettelse, fjerning av begrensningene for maksimal høyde og rotordiameter, samt utvidelse av konsesjonens varighet fra 5 til 20 år.

Departementets vurdering av klagen

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. I departementets vurdering av om konsesjonen etter energiloven skal opprettholdes, må fordelene og ulempene ved det omsøkte tiltaket veies opp mot hverandre. Energiloven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte.

I vurderingen som foretas etter energiloven ved avgjørelsen av klagen på konsesjon til å bygge, eie og drive dette anlegget, vurderes miljøkonsekvensene av tiltaket i et helhetlig og langsiktig perspektiv, der hensynet til næringsutvikling og eventuelt tap eller forringelse av naturmangfoldet på sikt avveies. I de situasjoner der de følger tiltaket kan få for naturens mangfold er usikre, har departementet, i tråd med føre-var-prinsippet, tilstrebet å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Det vises her til prinsippene i naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12.

Klagen fra NOF

I klagen fra NOF anføres det at ulempene for fugl av det konsesjonsgitte tiltaket er så store at konsesjonen bør trekkes tilbake. Dette skyldes nærheten til Jarstein naturreservat, Ferkingstadsøyane naturreservat og av hensyn til hekkende og trekkende fugl i området.

Vindturbiner vil både i anleggsfasen og driftsfasen kunne ha negative konsekvenser for fugl. OED merker seg at Jarstein er hekkeområde for flere truede og nært truede arter. NOF peker særlig på artene krykkje (EN), teist (VU) og havhest (NT).

Til grunn for vurderingene av hvilken påvirkning tiltaket kan ha for fugl har departementet basert seg på konsesjonssøknaden, registreringer i Naturbase og Artsdatabanken pr. vedtaksdato, høringsuttalelser, blant annet fra fylkesmannen, og NVEs vurderinger. I tillegg er opplysningene i NINA Rapport 557 *Offshore vindkraftanlegg – sjøfugl, havørn, hubro og vadere* (juni 2010) og direktoratgruppe-rapporten *Havvind – Forslag til utredningsområder* (oktober 2010) trukket inn i vurderingene. Departementet ser det slik at den samlede dokumentasjonen i denne saken gir det faktagrunnlag som er tilstrekkelig for å drøfte og vurdere effekten av vindturbinene på naturmangfoldet slik naturmangfoldloven § 8 krever.

Ved usikkerhet med hensyn til et tiltaks virkninger på naturmangfoldet må det legges visse føre var betraktninger til grunn, jf. prinsippet i naturmangfoldloven § 9.

I vurderingen av hvilket kunnskapsgrunnlag som er tilstrekkelig for å fatte beslutning, jf. naturmangfoldloven § 8, må skaderisiko veies opp mot sakens karakter. OED legger i denne sammenheng vekt på at konsesjonen har et svært begrenset antall turbiner, og således berører et begrenset areal.

Krykkja er karakterisert som *sterkt truet* på Norsk rødliste 2010. Krykkja har hatt en betydelig bestandsreduksjon både lokalt og i regional og nasjonal sammenheng. Krykkja har likevel fått en av de laveste samlede sårbarhetsfaktorene i NINA Rapport 557 (6/2010) der mulige virkninger for fugl av vindkraft til havs gjennomgås. For en rekke fuglearter er mulig påvirkning fra havbasert vindkraft vurdert ut i fra 9 sårbarhetsfaktorer. Faktorene er vektet fra 1 til 5, der fem er det mest kritiske.

Havhesten er karakterisert som *nær truet* på Rødlista. Havhesten har den laveste samlede trusselfaktoren blant alle de fugleartene NINA-rapporten vurderer. *Flygehøyde* og *forstyrrelser* har fått faktoren 1, noe som indikerer lav kollisjonsrisiko og for øvrig liten unnvikelsesadferd. Den mest kritiske faktoren er *voksenoverlevelse* som er satt til 5. Dette indikerer at havhesten er sårbar for økt dødelighet. Ut i fra vurderingene i NINA-rapporten finner departementet at risikoen for kollisjoner mellom havhest og vindturbiner generelt er liten. Det er derfor lite som tilsier at enkeltstående vindturbiner kan medføre nevneverdig direkte dødelighet hos havhesten.

Teisten er karakterisert som *sårbar* på Rødlista. Teisten vurderes også lavt med hensyn til trusselfaktorene *flygehøyde*, *nattlig aktivitet* (begge 1) og *tid i luften* (2). Ut i fra NINA-rapporten finner departementet at risikoen for kollisjoner derfor er liten, og risikoen for økt direkte dødelighet synes derfor begrenset. Teisten er moderat utsatt for forstyrrelser (faktor 3), noe som tilsier varsomhet i hekkeperioden.

Ut i fra vurderingene i NINA-rapporten finner departementet at risikoen for kollisjoner mellom de aktuelle truede fugleartene og vindturbiner generelt er liten. Dette samsvarer også

med data om kollisjonsrisiko fra danske undersøkelser, selv om overføringsverdien til norske forhold ikke nødvendigvis er så stor. Det er etter departementets syn lite som tilsier at enkeltstående vindturbiner kan medføre nevneverdig direkte dødelighet hos de respektive artene denne saken omfatter. Når det gjelder forstyrrelser og habitatforringelse vurderes enkeltstående turbiner å ha marginal betydning. Ingen av de vurderte artene har for øvrig høyere sårbarhetsfaktor enn 3 når det gjelder *forstyrrelser* og *fleksibilitet*.

Med unntak av en enkeltturbin i Rogaland er det pr i dag ikke etablert vindkraft til havs i Norge. I kystsonen på land er det etablert vindkraft i begrenset omfang. Departementet finner at vindkraft generelt ikke er en etablert trusselfaktor for de aktuelle sjøfuglartene omtalt ovenfor, og at påvirkningen fra de konkrete testturbinene ikke vil bli av betydning. Departementet kan derfor ikke se at det i klagesaken her er grunnlag for noen ytterligere vurdering av samlet belastning etter naturmangfoldloven § 10.

Med bakgrunn i at tiltaket består av avgrensede enkeltturbiner, der formålet er å teste ut ny teknologi, finner departementet ikke grunnlag for en nærmere drøftelse av prinsippet i naturmangfoldloven § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, ut over å vise til at bygging og drift av anleggene skal skje i samsvar med den generelle aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6.

Ut i fra foreliggende data om vindkraft og fugl kan det ikke utelukkes at det vil oppstå kollisjoner mellom fugl og vindturbinene. Med bakgrunn i kunnskapsmaterialet finner departementet likevel at konsekvensene av eventuelle fuglekollisjoner ikke vil ha betydning for bestandsutviklingen for de enkelte arter eller økosystemer som blir berørt, jf. naturmangfoldloven § 5 og § 10. OED deler derfor NVEs vurdering om at de ulempene dette tiltaket vil kunne ha for fugl ikke overstiger den mulige gevinst tiltaket kan ha for fremtidig offshore vindkraftproduksjon. Klagen tas derfor ikke til følge.

Departementets vurdering av planendringssøknaden

I brev av 1. mars 2013 ber MET om at konsesjonsvilkårene for prosjektet i Karmøy kommune endres. MET legger til grunn at konsesjonsgrensen på installert effekt på 10 MW beholdes, men at driftstiden utvides til 20 år og begrensningene på maksimal høyde og rotordiameter fjernes. Begrunnelsen for planendringene er at det nå er en annen turbin som er aktuell for prosjektet enn da Lyse Produksjon AS søkte om konsesjon. En utvidelse av konsesjonstiden vil bedre økonomien i prosjektet. OED har forståelse for at det kan komme endringer i planer for testing av vindturbiner offshore. MET har medelt OED at det nye konseptet innebærer bruk av en turbin på 6 MW. Denne turbinen er 100 meter høy og har en rotordiameter på 140 meter.

Etter OEDs vurdering vil iverksettelse av den nye planen for testanlegget i Karmøy kommune ikke gi vesentlige andre konsekvenser enn de som er belyst av NVE. Øvrige negative effekter anser departementet å være sammenlignbare med det konsesjonsgitte. OED viser til at begrensningen i konsesjonen på 10 MW installert effekt i realiteten innebærer at dersom det benyttes en større turbin enn 5 MW, for eksempel 6 MW slik MET har angitt, kan det kun installeres én turbin. Departementet finner derfor at fjerning av begrensningene på

turbinstørrelse i praksis betyr at MET kan velge mellom to mindre eller én stor turbin. Etter departementets vurdering gir ikke et eventuelt valg av en turbin over 5 MW større negative virkninger for berørte interesser enn to mindre turbiner. Snarere finner departementet at avgrensning til kun én turbin kan redusere konflikten med naturmangfold og landskap. Departementet finner derfor at det er grunnlag for å fjerne begrensningene på turbinens høyde og rotorens diameter.

Utvidelse av konsesjonens varighet fra 5 til 20 år vil gi negative visuelle effekter lengre varighet, men OED mener disse ikke er av en slik negativ betydning at ulempene ved prosjektet overstiger fordelene.

OED har vurdert om ulempene knyttet til fugl og kommet til at de mulige negative virkningene ikke overstiger gevinstene fra testanlegget. OED opprettholder derfor konsesjonen gitt av NVE, med følgende endringer:

- Idriftssettelse settes til senest 1. oktober 2017
- Den øvre grense for turbinens høyde og rotordiameter fjernes.
- Konsesjonens varighet settes til 20 år.

Klageadgang

I henhold til forvaltningsloven § 28 første ledd tredje punktum er det ikke klageadgang på departementets vedtak i klagesak. Departementets vedtak innebærer imidlertid også at det tas stilling til planendringssøknaden av 1. mars 2013. Denne søknaden er ikke tidligere avgjort av NVE i førsteinstans og det må vurderes om deler av departementets vedtak kan påklages.

Departementet finner at spørsmålet om idriftssettelse er et forhold departementet uansett kunne vurdert i klagebehandlingen, og som regelmessig endres som følge av utsettelse ved selve klagebehandlingen. Dette vilkåret er følgelig en del av klagesaken som ikke kan påklages.

På samme måte finner departementet at oppheving av begrensninger på turbinens høyde og diameter er en del av samme sak, så lenge dette skjer innenfor samme planområde, rammen for total installert effekt og for øvrig ikke berører nye interesser vesentlig.

Endringene i konsesjonsperioden avviker betydelig fra det konsesjonssøkte og kan ikke sies å ligge innenfor det departementet som klageorgan uansett har kompetanse til å endre. Departementet finner at departementets vedtak på dette punktet er et enkeltvedtak som kan påklages til overordnet organ, i dette tilfellet Kongen.

Konklusjon

Klagen tas ikke til følge. NVEs vedtak av 20. juni 2010 stadfestes med følgende endringer:

- Idriftssettelse settes til senest 1. oktober 2017
- Den øvre grense for turbinens høyde og rotordiameter fjernes.
- Konsesjonens varighet settes til 20 år

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

Departementets vedtak om å utvide konsesjonsperioden til 20 år kan påklages til Kongen innen tre uker. Eventuell klage sendes Olje- og energidepartementet.

Med hilsen


Trond Ulven Ingvaldsen (e.f.)
avdelingsdirektør


Tom Wiersdalen Karlsen
seniorrådgiver

Kopi:
Karmøy kommune

Adresseliste

Norsk Ornitologisk Forening	Postboks 372	4379	EGERSUND
Norges vassdrags- og energidirektorat	Postboks 5091 Majorstuen	0301	OSLO
METCentre	Postboks 93	4299	Avaldsnes