

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

16/2653-

19. januar 2018

Hovatn Aust vindkraftverk i Bygland kommune - klagesak

1. Innledning

Hovatn Aust Vindkraft AS (HAV/tiltakshaver) søkte 31. oktober 2014 om konsesjon for å bygge, eie og drive Hovatn Aust vindkraftverk og nødvendig nettanlegg for å knytte anlegget til nettet. Det ble samtidig søkt om ekspropriasjonstillatelse og forhåndstiltredelse.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ga den 23. juni 2016 HAV anleggskonsesjon til det ovennevnte anlegget. Konsesjonen omfatter et vindkraftverk fordelt på to delområder som er plassert på fjellformasjonene Gnuldrehei-Stavtjørnhei og Reiskæven-Rosstejornfjelli øst for Hovatn i Bygland kommune. Konsesjonen tillater inntil 120 MW installert effekt, tilsvarende en årlig produksjon på anslagsvis 360 GWh. NVE ga samtidig samtykke til ekspropriasjon, mens søknaden om forhåndstiltredelse ble stilt i bero.

NVEs vedtak ble påklaget av følgende personer og organisasjoner:

- Forum for natur og friluftsliv Agder (FNF)
- Villreinnemnda for Setesdalområdet (Villreinnemnda)
- Norges Miljøvernforbund
- Naturvernforbundet i Vest-Agder (NVF)
- Einar Austad
- Annemor Sundbø
- Per Sigurd Tveit
- Knut G. Austad
- Torhild Austad
- Grunde Austad
- Bjørg og Nils R. Hammer
- Arbeidsgruppa mot vindparker i Setesdal v/Torhild Austad
- Liv Torhild Nordanå og Harald Sørlien med flere

Fylkesmannen i Vest-Agder har innsigelse til prosjektet.

HAV kommenterte klagen i brev av 19. september 2016.

NVE fant ikke grunnlag for å endre vedtaket, og sendte saken over til Olje- og energidepartementet ved brev av 28. oktober 2016.

Departementet gjennomførte klagebefaring i området 30. mai 2017. Det ble i forbindelse med befaringen avholdt møte hvor blant annet HAV, kommunen, fylkeskommunen, Fylkesmannen og representanter for klagerne var til stede.

Departementet har i forbindelse med klagebehandlingen avholdt møte med hhv. representanter for klagepartene og Bygland kommune. Foruten de nevnte møtene, har departementet i etterkant av NVEs oversendelse av klagesaken mottatt ytterligere uttalelser fra grunneiere og motstandere av tiltaket.

2. Klager og innsigelser

2.1. Klager

Klagerne anfører blant annet at vedtaket er preget av usikkerhet om virkninger for biologisk mangfold og friluftsliv og landskap. Det anføres at en utbygging av vindkraftverket vil medføre større virkninger for villreinen enn det NVE har lagt til grunn. Klagerne stiller spørsmål ved om det er tilgjengelig kapasitet i regionalnettet uten store investeringer i transmisjonsnettet. Det er også anført at hytteeierne blir eksponert med støynivå og skyggekast som ligger over fastsatte grenseverdier. Hytteeierne er videre bekymret for at fare for iskast vil ødelegge fine tur- og skiområder.

For en nærmere gjengivelse av klagen viser departementet til NVEs oversendelsesbrev av 28. oktober 2016.

2.2. Innsigelser

Fylkesmannen i Aust-Agder har på bakgrunn av konflikt med villrein, fremmet innsigelse mot at det gis konsesjon. Fylkesmannen mener at vindkraftverket vil gi negative virkninger for villreinen og dens bruk av arealene ved Hovatn, og da særlig bruken av kalvingsområdene nordøst for den planlagte utbyggingen. Det vises til at tilnærmet hele planområdet ligger innenfor Nasjonalt Villreinområde i Heiplanen, og Fylkesmannen mener at planene om vindkraftverket ikke er forenelige med nasjonale mål om sikring av villreinens leveområder. Fylkesmannen er uenig i avgrensningen av influensområdet, og mener at en utbygging vil påvirke reinen i et mye større område.

Aust-Agder fylkeskommune fremmet innsigelse til vindkraftverket på grunn av planene om å bruke den kommunale veien gjennom Åraksbø som adkomstvei. NVE har endret på adkomstveien, og departementet legger til grunn at grunnlaget for innsigelsen er bortfalt.

3. Departementets vurdering

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. I departementets vurdering av om konsesjon 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, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.

3.2. Naturmangfold

Flere klagere mener at tiltaket er i strid med naturmangfoldloven §§ 8- 10. Klagene er stort sett rettet mot tiltakets virkninger på villrein og fugl.

3.2.1. Villrein

Villrein i Norge utgjør siste rest av en Europeisk bestand, og Norge er forpliktet til å ta vare på villreinen i henhold til Bern-konvensjonen. Som et ledd i arbeidet med å ivareta villreinen, er Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei (Heiplanen) vedtatt av Fylkestingene i de berørte fylkeskommunene og godkjent av Miljødepartementet (nå *Klima- og miljødepartementet*). Planens mål er å fastsette grenser for et nasjonalt villreinområde, hensynssone for villrein (buffersone), hensynssone for trekkleder og hensynssone for bygdeutvikling. Videre er målet at det skal fastsettes retningslinjer for en helhetlig arealforvaltning i området, som også ivaretar lokalsamfunnenes behov for en langsiktig positiv utvikling.

Det fremgår av konsekvensutredningen at Hovatn Aust vindkraftverk er lokalisert i den sørlige delen av villreinområdet Setesdal-Austhei. Reinens arealbruk i Sørområdet preges av sesongvariasjoner. Det er registrert viktige kalvingsområder om lag 10 km nord for planområdet. Det nordre planområdet er i utredningen vurdert til å være av middels verdi for villrein, og det søndre planområdet er vurdert til å være av liten/middels verdi. Området er ifølge utredningen ikke et særlig viktig trekkområde. Det står i utredningen at det ikke er registrert GPS-merkede dyr i området og at reinen i liten grad bruker området. Virkningene for det nordre planområdet er vurdert som middels/stor negativ for villreinen i anleggsfasen og middels negativ i driftsfasen. I følge utredningen er det lite sannsynlig at dyr oppholder seg i det søndre planområdet, og virkningene for villreinen er vurdert som liten negativ i både anleggs- og driftsfasen.

Villreinnemnda mener at en utbygging av vindkraftverket vil medføre større virkninger for villreinen enn det NVE har lagt til grunn. Det er stor fare for at beiteareal og kalvingsområdet mister sin funksjon som følge av menneskelig aktivitet og ferdsel i området. Det er også heftet stor usikkerhet til i hvilken grad villreinen vil unngå faste installasjoner. Nemnda viser til den samlede belastningen i villreinområdet, særlig Riksvei 45 med tilhørende hyttebygging og annen infrastruktur. Om bruken av området, påpekes det at villreinen har et nomadisk

levesett som bruker store arealer og at de skifter bruk av beite. Derfor kan områder stå urørt over lang tid.

Miljødirektoratet gir tiltaket kategori E (*Svært stor konflikt*) i den tematiske konfliktvurderingen, fordi det ligger innenfor nasjonalt villreinområde og vil være uforenelig med målet om å sikre villreinen og villreinens leveområder. Det vises til at villreinen har behov for store arealer, og at de skifter bruken av beiter slik at området kan stå urørt eller være i lite bruk i lengre tid, for igjen å bli viktige beiteområder. Direktoratet mener at Heiplanen inneholder fremforhandlede områder som gir en nødvendig prioritering av hensynssone bygdeutvikling, hensynssoner villrein og nasjonalt villreinområder. Heiplanen legger også til grunn at vindkraft i områder avsatt som nasjonalt villreinområde, er uønsket.

Fylkesmannen har fremmet innsigelse mot vindkraftverket på grunn av de negative virkningene for villrein og dens bruk av arealene ved Hovatn, særlig bruken av kalvingsområdene nordøst for den planlagte utbyggingen. Embetet mener at området er svært viktig for villreinen på Austheia, og at utbyggingsplanene representerer en trussel mot villreinens arealbruk sør på heia. FM mener det ikke er mulig å gjøre endringer i prosjektet slik at grunnlaget for innsigelsen forsvinner.

Tiltakshaver skriver som svar på klagen at i Hovatn-området går grensen mellom Bygdeutviklingssone og Nasjonalt Villreinområde oppe på Gnuldrehei, i den vestlige delen av det nordre planområdet. Bygdeutviklingssonen strekker seg også nord-østover fra nordenden av Hovatn, i retning av Søtefjellområdet, der man begynner å komme over i det aktuelle kalvingsområdet som Villreinnemnda omtaler. Ved en hytteutbygging i Gnuldrehei-området ville nærområdet til fritidseiendommene inkludert området østover i det nordre planområdet samt nord-østover i retning kalvingsområdet, noe som ville resultert i en markant økning av menneskelig aktivitet i denne delen av Setesdal Austhei, i tillegg til den aktiviteten som følger av bruken av de eksisterende hyttene i området. Siden grensen mellom Bygdeutviklingssone og Nasjonalt Villreinområde går oppe på Gnuldrehei, mener utbygger at denne delen av Setesdal Austhei ikke kan ha vært vurdert til å være en spesielt viktig del av Nasjonalt Villreinområde under utformingen av Heiplanen.

NVE legger til grunn at nordre planområde er av en viss betydning for villrein, da det ligger nær kalvingsområder nordøst for planområdet og i utkanten av vår- og sommerbeiter, men at det er lite som tilsier at det søndre planområdet er eller vil bli av vesentlig betydning for arten. NVE mener at det er den menneskelige aktivitet som er den største forstyrrelsesfaktoren for villrein. Etter NVEs vurdering vil virkningene for villrein reduseres dersom menneskelig aktivitet begrenses i plan- og influensområdet.

Departementet legger til grunn at tilnærmet hele planområdet for Hovatn Aust vindkraftverk ligger innenfor Nasjonalt Villreinområde i Heiplanen. Etter Heiplanen skal villreinens interesser i nasjonalt villreinområde tillegges stor vekt ved arealforvaltning og saksbehandling av enkelttiltak. Når det gjelder bygging av for eksempel vindkraftverk, viser departementet til Heiplanens retningslinjer for kraftanlegg:

"Nye eller utvidelser av eksisterende kraftanlegg eller kraftlinjer bør unngås. Unntak kan gjøres for tiltak som ikke innebærer vesentlig negativ betydning for villreinen. Disse vurderingene forutsettes avklart gjennom konsekvensutredninger etter relevant lovverk."

Departementet har merket seg at konsekvensutredningen mener at området ikke er særlig viktig som trekkområde, at det ikke er registrert GPS-merkede dyr i området og at reinen antas å bruke området i liten grad, spesielt det søndre planområdet. Departementet merker seg videre at Fylkesmannen, Miljødirektoratet og Villreinnemda ikke slutter seg til denne vurderingen.

Departementet tar utgangspunkt i at det gjennom Heiplanen er gjort en avveining av arealbruken i regionen, som innebærer at det aktuelle området har fått status som nasjonalt villreinområde. Utbygginger som dette vindkraftverket vil representere, er en av de største utfordringene når det gjelder helhetlig og langsiktig forvaltning av villreins leveområder. Selv om området i dag ikke blir brukt av villrein i særlig utstrekning, vises det til at villreinen har et nomadisk levesett med behov for store arealer. Videre skifter villreinen på bruken av beiter slik at området kan stå urørt eller være i lite bruk i lengre tid, for igjen å bli viktige beiteområder senere. Departementet konstaterer også at det er et mål å øke villreinbestanden, som kan medføre at dyrene trekker sørover og tar i bruk flere områder. Departementet viser for øvrig til at påvisning av skrantesjuka i deler av villreinbestanden i Sør-Norge, med påfølgende sanering av bestanden i Nordfjella, viser viktigheten av å bevare tilstrekkelig store villreinområder intakte.

Departementet finner at det må legges stor vekt på at planområdet ligger innenfor Nasjonalt Villreinområde i Heiplanen.

3.2.2. Fugl

Flere klageparter har påpekt virkninger for fugl, og spesielt virkninger for hubro.

I konsekvensutredningen fremgår det at det er registrert hekkelokaliteter for kongeørn og tårnfalk i influensområdet til vindkraftverket, og at artene trolig bruker planområdet til næringssøk. Videre er det gjort funn av hubroekskrementer sør i det søndre planområdet og i influensområdet. Det er ifølge utredningen uvisst om hubroen hekker i influensområdet eller om sporene kommer fra streifende fugl. Samlet konsekvensgrad for fugl er i utredningen vurdert til middels negativ konsekvens anleggsfasen og liten til middels konsekvens i driftsfasen. Den samlede konsekvensgraden er hovedsakelig knyttet til virkninger for kongeørn og hubro.

Miljødirektoratet skriver at det er registrert en rekke truede eller nært truede arter i eller i nærheten av planområdet. Fylkesmannen mener at både kongeørn og hubro er sårbare for forstyrrelser i hekkeperioden og fragmentering av leveområder.

Hubro er oppført på Norsk rødliste for arter 2015 med statusen sterkt truet.

NOF Aust-Agder har de siste årene i samarbeid med Fylkesmannen gjort en rekke undersøkelser for å finne ut om det er hubro i området rundt Hovatn. I 2016 og 2017 ble det satt ut lytteutstyr i plan- og influensområdet. I 7 av 10 dagers opptak høres det at hubroen roper. NOF konkluderer derfor med at hubroen holder seg i området og ikke er en omstreifer. Sommeren 2017 holdt NOF befarings i nordre tiltaksområde ved Hovatn. Det ble da funnet en gulpebolle i planområdet. Etter størrelsen på gulpebollen, mener NOF at den utvilsomt stammer fra hubro. Departementet finner at disse opplysningene tilsier at det må legges til grunn at det er tilhold av hubro i området rundt Hovatn.

NVE skriver at tiltaket ikke vil medføre vesentlige virkninger for den regionale bestandsutviklingen av hubro, men satte vilkår i konsesjonen om for- og etterundersøkelser av hubro i området i perioden februar/mars.

Det er etter departementets vurdering stor mulighet for at hubro hekker i eller i umiddelbar nærhet til planområdene. Basert på den usikkerheten som knyttes til artens bruk av området, mener departementet at det ikke er usannsynlig at den lokale bestanden kan påvirkes som følge av en realisering av tiltaket. Potensielle virkninger på hubroen må vurderes ut ifra i føre var-prinsippet. En eventuell konsesjon til Hovatn vindkraftverk måtte derfor gis med ytterligere vilkår av hensyn til hubro, der det blant annet måtte settes krav om forundersøkelser for å avdekke om det er aktive hekkeplasser i influensområdet, og krav om at planområdet justeres dersom dette påvises.

I den samlede vurderingen legger departementet noe vekt på at det er usikkert hvilken virkning tiltaket vil kunne ha for hubro og at det er usikkert hvilke endringer av prosjektet som eventuelt måtte legges til grunn dersom det ble stadfestet at hubroen hekker i området.

3.2.3. Samlet belastning på naturmangfold

Etter naturmangfoldloven § 10 skal en påvirkning på et økosystem vurderes ut fra den samlede belastningen som et økosystem er eller vil bli utsatt for. Det er flere inngrep i området som etter klagepartenes mening vil være negative for villreinbestanden. Dette gjelder riksvei 45, kraftledninger og hytter.

Det er planer om en rekke vindkraftverk i Rogaland og Agder, og i flere av disse prosjektene ligger i områder som er viktige for hubro. Det er imidlertid få prosjekter i Aust-Agder og i de indre delene av Agder generelt. Eventuelle virkninger for hubro, vil derfor i første rekke ha lokal karakter og ikke påvirke den regionale bestanden.

Når det gjelder villreinen, viser departementet til de avveininger som ligger i Heiplanen. Departementet mener Heiplanen i seg selv innebærer en vurdering av hvilken samlet belastning villreinen i dette området av Sør-Norge skal kunne eksponeres for. Departementet legger planen til grunn for vurderingene i saken og mener at Hovatn vindkraftverk i tillegg til andre inngrep i området, vil føre til at den samlede belastningen for villrein blir for stor.

3.3. Friluftsliv

Flere klageparter mener at tiltaket vil ha store negative virkninger for friluftsliv.

I følge konsekvensutredningen vil Hovatn Aust vindkraftverk medføre virkninger for friluftsliv i og i nær tilknytning til planområdet i form av visuelle virkninger, støy, skyggekast og mulig iskast. De som vil bli mest berørt er først og fremst hytteiere rundt Hovatn og lokalbefolkningen, som bruker området til turgåing, jakt, fiske og hytteliv.

NVE legger til grunn at det primært er lokalbefolkningen og hytteiere som bruker planområdet og områder i nær tilknytning til dette. Områdene er lett tilgjengelige og er godt egnet til ski- og fotturer, jakt og fiske. NVE konstaterer at tiltaket er planlagt lokalisert sørvest i et område mellom Bygland og Fyresdal, som er lite berørt av tyngre tekniske inngrep og som har villmarkspreg.

Etter departementets vurdering vil friluftaktivitetene ved realisering av det omsøkte vindkraftverket kunne bedrives som før, men opplevelsesverdien vil bli vesentlig endret særlig for brukergrupper som ønsker å oppleve stillhet og urørt natur. Vindkraftverket vil være synlig over store avstander, herunder høydedragene i Fyresdalsheiane-Rukkedalen og Setesdalsheiane.

Departementet legger til grunn at utbygging av vindkraftverket vil gi negative virkninger for tradisjonelt friluftsliv, og at opplevelsesverdier som ligger i uberørt rekreasjonsareal vil kunne falle helt bort i enkelte områder. Visuelle virkninger, støy og skyggekast vurderes samtidig å endre Hovatn-området i såpass stor grad at området ikke lenger vil fremstå som like attraktivt for den tradisjonelle friluftslivsutøver. Departementet viser imidlertid til at dette er forhold som i større eller mindre grad gjør seg gjeldende for alle vindkraftutbygginger med en viss størrelse, og finner at hensynet til friluftsliv ikke i seg selv er til hinder for å gi konsesjon.

3.4. Landskap

Hovatn Aust vindkraftverk vil ifølge konsekvensutredningen først og fremst oppleves som et dominerende landskapselement inne i og i nær tilknytning til selve planområdet. Spesielt fra de høyereliggende områdene øst for planområdet, med Straumfjorden og Grøssæ i nord og sørover langs Tovdalsvassdraget til Årdalen i sør. Disse områdene fremstår i dag som urørte med til dels villmarkspreg.

Etter NVEs vurdering vil vindkraftverket endre og prege landskapskarakteren i disse områdene i vesentlig grad, noe som igjen kan påvirke landskapsopplevelsen. Departementet er enig i denne vurderingen, og legger noe vekt på at vindkraftverket vil være synlig fra store avstander og påvirke områder som i dag har villmarkspreg.

3.5. Samlet vurdering av Hovatn Aust vindkraftverk

Etter energiloven § 3-1, jf. § 1-2, skal departementet foreta en samlet vurdering og avveining av fordelene og ulempene tiltaket vil medføre.

Hovatn Aust vindkraftverk vil gi et tilskudd av fornybar energi på inntil 360 GWh årlig produksjon fra et teknisk/økonomisk godt vindkraftprosjekt. Utbyggingen vil gi noen arbeidsplasser og ha positive lokale ringvirkninger i Bygland kommune. Departementet har lagt vekt på at kommunen er positiv til etablering av vindkraftverket.

Departementet legger samtidig stor vekt på at planområdet til vindkraftverket ligger innenfor Nasjonalt Villreinområde i Heiplanen. Etter Heiplanen skal villreinens interesser i nasjonalt villreinområde tillegges stor vekt i all arealforvaltning og saksbehandling. Vindkraftverket innebærer en type arealutnyttelse som medfører fragmentering av arealet avsatt til nasjonalt villreinområde, og representerer en type inngrep som de regionale planene skulle motvirke. Departementet viser til at fragmentering gjennom enkelttiltak samlet sett er en av de aller største utfordringene når det gjelder helhetlig og langsiktig forvaltning av villreinens leveområder. Departementet har i den forbindelse lagt vekt på at Fylkesmannen har innsigelse mot prosjektet på grunn av de negative virkningene for villreinen og dens bruk av arealene ved Hovatn.

Det er i tillegg lagt noe vekt på at tiltaket kan føre til forringelse av naturmangfold gjennom de potensielle negative virkningene for hubro.

Etter en helhetsvurdering av alle fordeler og ulemper har departementet kommet til at de samlede skader og ulemper overskrider fordelene med etablering av Hovatn Aust vindkraftverk. Grunnlaget for å gi konsesjon er dermed ikke tilstede.

4. Konklusjon

Klagene og innsigelsene tas til følge.

NVEs vedtak av 23. juni 2016 om konsesjonen til Hovatn Aust vindkraftverk omgjøres.

Søknadene om konsesjon ekspropriasjon og forhåndstiltredelse avslås.

Departementets avgjørelse kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum.

Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partenes og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det. Kravet må settes frem for departementet senest 3 uker etter at melding om det nye vedtaket er kommet frem til vedkommende, jf. forvaltningsloven § 36.

Med hilsen

Trond Ulven Ingvaldsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Tollef Taksdal
underdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Klima- og miljødepartementet
Norges vassdrags- og energidirektorat

Adresseliste

Annemor Sundbø			
Arbeidsgruppa mot			
vindparker i Setesdal			
Bjørg og Nils R Hammer	Åraksbø	4745	BYGLAND
Bygland kommune	Kommunehuset	4745	BYGLAND
Einar Austad	Austad	4745	BYGLAND
Forum for natur og			
friluftsliv - Agder			
Fylkesmannen i Aust- og	Postadresse 788 Stoa	4809	ARENDAL
Vest-Agder			
Grunde Austad		4745	BYGLAND
Harald Anders Sørlien			
Harald Anders Sørlien og	Korsvikhaven 26	4638	KRISTIANSAND S
Liv Torhild Nordanå			
Hovatn Aust Vindkraft AS	c/o Nordisk Vindkraft	0167	OSLO
	Norge AS		
Istorm			
Knut G Austad			
Liv Torhild Nordanå	Korsvikhaven 26	4638	KRISTIANSAND S
Meteorologisk institutt	Postboks 43 Blindern	0313	OSLO
Naturvernforbundet i	Postboks 718	4666	KRISTIANSAND S
Vest-Agder			
Nils R Hammer			
Norges Miljøvernforbund	Postboks 593	5806	BERGEN
Torhild Austad og Grunde		4745	BYGLAND
Austad Knut Grundeson			
Austad			
Villreinnemnda for			
Setesdalområde			
Wiggo Svendsen			
Åse Michaelsen			