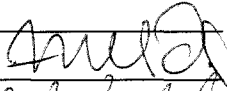
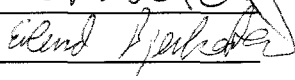




KE-notat 22/2013

Søker/sak:	SAE Vind DA/Hammerfest vindkraftverk		
Fylke/kommune:	Finnmark/Hammerfest		
Ansvarlig:	Arne Olsen	Sign.:	
Saksbehandler:	Erlend Bjerkestrand	Sign.:	
Dato:	20 JUN 2013		
Vår ref.:	NVE 201107331-30	KE	22/2013
Sendes til:	Olje- og energidepartementet, reinbeitedistrikt 20 og klager i saken		

Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO
Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
E-post: nve@nve.no
Internett: www.nve.no
Org. nr.:
NO 970 205 039 MVA
Bankkonto:
0827 10 14156

SAE Vind DA -Hammerfest vindkraftverk - sammenfatning og vurdering av klager på NVEs vedtak

Innhold

1	Konklusjon.....	1
2	Innledning.....	2
3	Innkomne klager	2
4	NVEs vurdering av klagene.....	5
4.1	Manglende avveining.....	5
4.2	Vektlegging av reindriftsfaglig rapport og vurdering av planjusteringer	5
4.3	Tålegrense for reindriften	5
4.4	Reintall.....	6
4.5	Virkninger for reindrifta som helhet satt opp mot virkninger for reinbeitedistrikter.....	6
4.6	Økt lastuttak i Vest-Finnmark.....	6
4.7	Regional vindkraftplan	7
4.8	Havvindkraftverk i Hammerfest.....	7
5	Oppsummering	7

1 Konklusjon

I vedtak av 11.1.2013 avslo Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) SAE Vind DA sin søknad om konsesjon for å bygge og drive Hammerfest vindkraftverk i Hammerfest kommune, Finnmark fylke. NVEs vedtak ble påklaget av SAE Vind DA og Hammerfest kommune. NVE opprettholder avslaget på konsesjonssøknaden fra SAE Vind DA. Dersom departementet mener at den informasjonen som er fremlagt i innkomne klager tilsier at det bør gjennomføres en fullstendig vurdering av alle sidene av prosjektet, er NVE positive til å gjennomføre dette.

2 Innledning

I vedtak av 11.1.2013 avsto Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) SAE Vind DA sin søknad om konsesjon for å bygge og drive Hammerfest vindkraftverk i Hammerfest kommune, Finnmark fylke.

Konsesjonsbehandling etter energiloven er en avveining mellom tekniske og økonomiske forhold og miljø- og samfunnsvirkninger. Hvis et omsøkt anlegg anses å være til større fordel enn ulempe for samfunnet, kan det gis konsesjon etter energiloven. I konsesjonsbehandlingen må mange forhold veies opp mot hverandre. Alle vesentlige forhold som kommer frem gjennom konsesjonsprosessen vurderes og hensyntas ved skjønnsutøvelsen. De som har klaget på NVEs vedtak er uenige i NVEs skjønnsutøvelse.

I dette notatet har NVE sammenfattet de innkomne klagen og kommentert de vesentligste klagegrunnene som er blitt fremsatt. NVE viser også til vurderingene i notatet "Avslag på søknad" av 11.1.2013.

3 Innkomne klager

Hammerfest kommune påklager NVEs vedtak i brev av 8.2.2013. De viser til at kommunestyret fattet følgende vedtak i møte av 7.2.2013:

Hammerfest kommunestyre påklager NVE's vedtak om avslag på konsesjon for Hammerfest Vindpark på Kvaløya i Hammerfest kommune, og ber Olje- og energidepartementet omgjøre vedtaket til gunst for SAE Vind, med følgende begrunnelse:

1. NVE har behandlet saken kun ut fra de antatte negative konsekvensene de oppfatter Hammerfest Vindpark kan ha for reindrifta, uten samtidig å forsøke å veie dette opp mot de positive ringvirkningene dette gir lokalt, regionalt og nasjonalt, eller veie det opp mot hva som vil være konsekvensene ved å bygge vindparker på andre aktuelle område med gode vindressurser. Dette er oppsiktsvekkende.

2. Det er mange grunner til å innvilge konsesjon for Hammerfest Vindpark. Området har gode vindressurser, kan enkelt og med få/små konsekvenser knyttes til eksisterende kraftlinjenett, vil gi positive lokale og regionale ringvirkninger sysselsettingsmessig, har et lavt konfliktnivå totalt sett, bidrar til å dekke kraftbehovet i et område med svært begrenset forsyningskapasitet, bidra til å nå nasjonale og regionale målsetninger for satsing på fornybar energi, osv.

3. Det er ikke samsvar mellom den reindriftsfaglige rapporten og reindriftas, reindriftsforvaltningens og Sametingets syn på saken. NVE har i sin begrunnelse for avslaget særlig vektlagt reindriftas syn når det gjelder negative virkningene knyttet til unnvikelse i beite- og luftingsområder på grunn av fysiske inngrep og økt menneskelig aktivitet i området. Samtidig påpeker det i den reindriftsfaglige rapporten at det er få holdepunkter for at vindkraftverk har slike negative virkninger på tamreindrift. Her underkjennes altså den reindriftsfaglige rapporten, uten at dette begrunnes. NVE har heller ikke gjort en vurdering av hvordan de foreslåtte avbøtende tiltakene i den reindriftsfaglige rapporten vil kunne slå ut i positiv retning for reindrifta.

4. En viktig del av argumentasjonen fra NVE går på at det har vært en rekke inngrep i reinbeitedistriktets område, og at tålegrensen for distriktet kan være nådd. Men samtidig

med at disse inngrepene har funnet sted, har reintallet i distriktet, i følge reindriftsrapporten, økt fra 1776 dyr i 2005 til 2214 dyr i 2011, en økning på 438 dyr. NVE drøfter ikke dette paradokset i det hele tatt.

5. Gjennom Finnmark Fylkeskommunes arbeid med Regional Vindkraftplan er det konkludert med at Kvaløya er velegnet for vindkraftutbygging. Det grepet som er gjort i Regional Vindkraftplan er nettopp å forsøke å samle vindkraftanleggene på noen få områder i fylket. Dette for å kunne få utviklet klynger av vindkraft og nettløsninger, noe som vil gjøre det mer kostnadseffektivt å bygge ut. På den måten vil en samtidig spare de øvrige områdene i fylket for inngrep, både av hensyn til reindrift, og også alle de andre interessene som skal ivaretas i en slik prosess.

6. Dersom en legger til grunn de nasjonale målsetningene om en kraftig satsing på fornybar energi i Norge, slik Stortinget har vedtatt, vil det blant annet måtte bygges mange vindparker i årene framover. Sannsynligvis vil samtlige av de vindparkene som bygges på land i Finnmark, kunne ha negative konsekvenser for reindrift. De aller fleste vil også ha negative konsekvenser i forhold til andre interesser, så som friluftsliv, reiseliv, landskap, landbruk, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljø, verneområder og hensynet til inngrepsfrie områder.

*7. Det er derfor viktig at en i konsesjonsbehandlingen vurderer den helhetlige virkningen vindkraftutbygging i Finnmark, og for så vidt resten av Norge, har for f. eks reindrift. Dersom en forutsetter at det skal bygges et visst antall vindparker, gir det liten mening å se på en vindpark alene, og hvilke negative effekter denne vil gi for det aktuelle reinbeitedistrikt. Her må det vurderes om denne parken vil være av større negativ betydning for **reindrifta som helhet**, enn vindparker i andre aktuelle områder med gode vindressurser. I en slik sammenheng vil at det er mange inngrep i et område fra før, være et argument for å gi konsesjon, og ikke, som NVE her har gjort, bruke det som et argument mot. Ved å samle inngrepene mer vil en kunne spare områder der det i dag er lite inngrep. Hammerfest Vindpark har negative konsekvenser kun for reindrift, få om noen negative konsekvenser for øvrig.*

8. Det er begrenset kapasitet på sentralnettet til Finnmark. Statnett skriver i et brev til NVE 09.09.11. at de forventer at fra 2014 vil denne problemstillingen forverres på grunn av lastuttak i Hammerfestområdet, i hovedsak forårsaken av idriftsetting av Goliatplattformen. I den forbindelse ber Statnett om en rask etablering av ny produksjonskapasitet i Vest-Finnmark. Innenfor en tidshorisont på 3-4 år mener Statnett at det vil være mest realistisk å få realisert ny vindkraft. Denne vurderingen/bekymringen fra Statnett må vektlegges i behandlingen av saken. En forverring av en allerede vanskelig situasjon på sentralnettet, kan bli dramatisk for Vest-Finnmark.

Hammerfest kommune har i brev til OED av 17.4.2013 kommet med en høringsuttalelse til den strategiske konsekvensutredningen for havvindkraft i Norge. I uttalelsen står det at kommunen forventer at momentene som blir tatt opp i uttalelsen også blir vurdert i klagesaken om Hammerfest vindkraftverk. De ber om at Hammerfest vindkraftverk blir vurdert opp mot et eventuelt havvindkraftverk.

SAE Vind DA påklager NVEs vedtak i brev av 15.2.2013. De stiller seg bak punktene i Hammerfest kommunes klage, og utdyper argumentene knyttet til reindrift, regional vindkraftplan for Finnmark, prosjektets øvrige virkninger og prosjektets produksjonspotensial og samfunnsnytte.

SAE Vind påpeker at NVEs avslag bygges utelukkende på hensynet til reindrift. De skriver at de ikke kan se at det er dokumentert at nettopp Hammerfest vindkraftverk vil være det tiltaket som overskrider tålegrensen for reindrifta. Det påpekes i den sammenheng at det planlegges en rekke arealkrevende tiltak på Kvaløya. De mener det heller bør vurderes som positivt at vindkraftverket planlegges lokalisert til et sted med flere inngrep, slik at andre områder blir spart. SAE Vind påpeker videre at reindrifutredningen viser at planjustering og avbøtende tiltak kan redusere konfliktgraden for reindrift til liten/middels negativ. De beklager at det har vært vanskelig å komme i dialog med reinbeitedistrikt 20, og at de derfor ikke har kunnet drøfte planjusteringer og avbøtende tiltak med reinbeitedistriktet.

SAE Vind viser til at NVE ikke har lagt vekt på at de andre negative virkningene av tiltaket er vurdert til å være små til moderate. De påpeker at vindressursen tilsier et stort produksjonspotensial, at nettilknytningen er enkel, kort og rimelig, at planområdet er lokalisert til en del av Kvaløya med mange tunge tekniske inngrep, at det trolig vil være økt lokalt kraftbehov de kommende årene og at Hammerfest vindkraftverk kan realiseres raskt.

SAE Vind påpeker at NVE i liten grad har vurdert tiltaket opp mot anbefalingene i den regionale vindkraftplanen for Finnmark. De viser til at Finnmark fylkeskommune ønsker få store anlegg fremfor mange små, at vindkraftverkene bør samles i to klynger og at den ene klyngen bør være Porsangerhalvøya/Hammerfest-Kvalsundområdet. SAE Vind mener at Hammerfest vindkraftverk oppfyller de fleste føringene og kriteriene for lokalisering av vindkraftverk som er gitt i den regionale planen.

SAE Vind etterlyser en vurdering av Hammerfest vindkraftverk som omfatter tiltakets samlede samfunnsnytte i en region med sterk næringsvekst og et stort kraftbehov, og hvor den regionale vindkraftplanen forutsetter en klyngeutbygging av vindkraftverk.

NVE har i brev av 7.6.2013 mottatt detaljer knyttet til planjusteringer av tiltaket. Det er skissert to nye alternativer for adkomstvei; gjennom Indrefjorddalen og via eksisterende vei til Tyvenfjellet. Det er i tillegg foreslått en ny plassering for transformatorstasjonen ved Tverrfjellvannene og en ny trasé for nettilknytningen ned Indrefjorddalen. SAE Vind har også lagt ved en ny vurdering fra Naturrestaurering AS om virkninger for reindrift etter planjusteringer og generelle kommentarer til NVEs vedtak. SAE Vind viser i tillegg til Hammerfest kommunes høringsuttalelse til den strategiske konsekvensutredningen for havvind, der det vurderes et havvindkraftverk i kommunen. Hammerfest kommune stiller seg i denne uttalelsen negativ til havvindkraftverket, og anbefaler i stedet å bygge ut Hammerfest vindkraftverk.

Fagutreder Naturrestaurering AS har vurdert planjusteringene og de avbøtende tiltakene, og har redusert konsekvensgraden for alle utbyggingsalternativer. I vurderingen fra Naturrestaurering bes det om en bedre begrunnelse for hva NVE legger i følgende: "I pressede områder kan relativt små inngrep få store virkninger dersom summen av inngrep i området overstiger reinens tålegrense" og "Etablering av vindkraftverket kan være at avgjørende inngrep i en allerede presset inngrepssituasjon, slik at reindriften ikke kan opprettholdes på samme nivå i reinbeitedistriktet." De skriver at de som fagutreder er skeptiske til hva som skal forstås som reinens tålegrense eller et siste avgjørende inngrep i en allerede presset inngrepssituasjon. De viser til at det i faglitteraturen ikke finnes klare eksempler på slike enten-eller-situasjoner for tamrein, og skriver at det er vanskelig å se for seg at områdene som berøres av vindkraftverket vil gå fullstendig tapt for reindriften. Naturrestaurering påpeker i tillegg at

de fleste inngrepene i distriktet har kommet i lavereliggende beiteområder, og skriver at det derfor bør legges mer vekt på nye inngrep i slike områder i motsetning til fjellområdene der vindkraftverket planlegges.

4 NVEs vurdering av klagen

NVE vil i det følgende vurdere de fremsatte klagegrunnene. Bare de forhold som NVE mener vil ha betydning for klagebehandlingen vil bli kommentert. Klagegrunnene blir vurdert tematisk.

4.1 Manglende avveining

Klagerne påpeker at NVE bare har lagt til grunn negative virkninger, og at disse ikke er veid opp mot positive virkninger. Det påpekes også at de negative virkningene er vurdert til å bli små/moderate med unntak av virkningene for reindrifta.

NVE slutter seg til Hammerfest kommune og SAE Vinds vurdering om at tiltaket også vil medføre vesentlige positive virkninger, og at de negative virkningene med unntak av reindrift vil være små sammenlignet med andre vindkraftverk i Norge. Det er likevel ikke foretatt en helhetlig avveining mellom positive og negative virkninger. Dette skyldes at det i avslagsvedtaket ble vektlagt grunner som alene er av en slik type og tyngde at de medfører at konsesjonssøknaden må avslås. Det er derfor ikke funnet grunn til å redegjøre for ytterligere momenter i saken.

4.2 Vektlegging av reindrifsfaglig rapport og vurdering av planjusteringer

Klagerne påpeker at det ikke er samsvar mellom den reindrifsfaglige rapporten og reindriftas, reindriftsforvaltningens og Sametingets syn på saken. Hammerfest kommune mener at NVE underkjenner den reindrifsfaglige rapporten uten at dette begrunnes. Det påpekes også at NVE ikke har gjort en vurdering av hvordan de foreslåtte avbøtende tiltakene og planjusteringene kan slå ut i positiv retning for reindrifta.

Det er knyttet usikkerhet til vindkraftverks virkninger for reindrift. Dette betyr at det er vanskelig å forutsi Hammerfest vindkraftverks virkninger for reinbeitedistrikt 20 med sikkerhet. NVE viser til avslagsvedtaket, der det står at det ikke er sikkert at de enkelte virkningene for beiteområder, luftingsområder og drivlei i seg selv er kritiske for reindriften, men at det ikke kan ses bort fra at etablering av vindkraftverket kan være et siste avgjørende inngrep i en allerede presset inngrepssituasjon. Det står i tillegg at usikkerheten er stor også dersom det gjennomføres avbøtende tiltak. Disse vurderingene er gjort på grunnlag av den reindrifsfaglige rapporten, møter med reinbeitedistrikt 20, Sametinget og Reindriftsforvaltningen og foreliggende kunnskap om reindrift og vindkraft. NVE konstaterer imidlertid at det foreligger nye planjusteringer og nye vurderinger av virkninger, og slutter seg til at planjusteringene kan redusere virkningene. Etter NVEs vurdering er imidlertid usikkerheten om virkninger og samlet inngrepssituasjon fortsatt så stor at det bør legges vekt på en føre-var-tankegang. Vi tar likevel høyde for at ny forskning i fremtiden kan legges til grunn for andre vurderinger.

4.3 Tålegrense for reindriften

Fagutreder Naturrestaurering AS ber om en bedre begrunnelse for hva NVE legger i følgende: "*I pressede områder kan relativt små inngrep få store virkninger dersom summen av inngrep i området overstiger reinens tålegrense*" og "*Etablering av vindkraftverket kan være et avgjørende inngrep i en allerede presset inngrepssituasjon, slik at reindriften ikke kan opprettholdes på samme nivå i reinbeitedistriktet.*" De skriver at de som fagutreder er skeptisk til hva som skal forstås som reinens tålegrense eller et siste avgjørende inngrep i en allerede presset inngrepssituasjon.

NVE vil i den sammenheng påpeke en feil i vårt avslagsvedtak. Det skulle stått "*..summen av inngrep i området overstiger reindriftens tålegrense*" og ikke "*..reinens tålegrense*". NVE er enig med fagutreder i at reinens tålegrense vil være en annen sak. Når det gjelder formuleringen "*det siste avgjørende inngrep..*", er dette en vurdering om at reindriften på et eller annet tidspunkt vil opphøre eller reduseres dersom det blir stadig flere inngrep i reinbeitedistriktet. Det vil alltid være usikkerhet knyttet til når dette vil skje, blant annet fordi dette har sammenheng med både biologiske, økonomiske og sosiale faktorer. I NVEs vedtak er det lagt vekt på en føre-var-tankegang når det gjelder tålegrensen for reindriften. Vi vil påpeke at det i vedtaket står at tiltaket "*kan være et siste avgjørende inngrep*", og ikke "*vil være et siste avgjørende inngrep*".

4.4 Reintall

Hammerfest kommune påpeker at reintallet i reinbeitedistrikt 20 har økt samtidig som det er gjort inngrep i distriktet, og mener dette er et paradoks når NVE legger vekt på at tålegrensen for reinbeitedistriktet snart kan være nådd.

NVE viser til at Reindriftsforvaltningen har satt i gang tiltak for å få en mer bærekraftig reindrift. Etter planen skal reintallet i Vest-Finnmark reduseres med ca. 25 prosent. Det fastsatte reintallet for reinbeitedistrikt 20 er 1700. Det er i hovedsak vinterbeitene som er minimumsfaktoren for de fleste reinbeitedistrikter, men ifølge Reindriftsforvaltningen kan sommerbeitet være den avgjørende faktoren for distrikt 20. Grunnlaget for bærekraftig reindrift i distriktet kan dermed bli forverret, slik at reintallet må reduseres ytterligere. Etter NVEs vurdering må det legges vekt på virkningene for muligheten for bærekraftig reindrift i området, og ikke på reintall som kan variere fra år til år, avhengig av ulike faktorer.

4.5 Virkninger for reindriften som helhet satt opp mot virkninger for reinbeitedistrikter

Hammerfest kommune skriver at det må vurderes om vindkraftverket vil være av større negativ betydning enn sammenlignbare vindkraftverk for reindriften som helhet. Både kommunen og SAE Vind mener at mange tidligere inngrep i et område bør være et argument for å gi konsesjon, og ikke et argument mot. De begrunner dette med at områder med lite inngrep vil spares dersom inngrepene samles i enkelte områder. Det vises også til at den regionale planen for vindkraft anbefaler vindkraftutbygging i klynger, blant annet for å hensynta andre reindriftsarealer.

NVE mener at det ikke kan ses bort fra virkningene for det enkelte reinbeitedistriktet. Det vises i den sammenheng til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjonen. Dersom det er fare for at et reinbeitedistrikt må legge ned reindriften på grunn av et vindkraftverk, bør det etter NVEs vurdering ikke gis konsesjon. Det avgjørende i denne saken er om vindkraftverket vil medføre vesentlige virkninger for reinbeitedistriktet. Dette er etter NVEs vurdering, jf. avslagsbrevet og avsnittet ovenfor om den reindriftsfaglige rapporten, usikkert, men NVE mener at usikkerheten er av en slik grad at det bør legges et føre var-prinsipp til grunn i denne saken.

4.6 Økt lastuttak i Vest-Finnmark

Hammerfest kommune påpeker at Statnett har bedt om ny produksjonskapasitet i Vest-Finnmark, og skriver at dette er et viktig argument for konsesjon til Hammerfest vindkraftverk.

NVE slutter seg til Hammerfest kommune på dette punktet. Det er positivt med ny vindkraftproduksjon i Vest-Finnmark, og dette ville vært vektlagt dersom det ikke hadde blitt lagt avgjørende vekt på virkninger for reindrift. NVE viser samtidig til at det er gitt konsesjon til Falesrassa vindkraftverk i Kvalsund kommune. Etter NVEs vurdering vil en realisering av dette vindkraftverket ha positive virkninger for kapasitetsforholdene i nettet i Vest-Finnmark.

4.7 Regional vindkraftplan

Klagerne viser til at det åpnes for utbygging i Hammerfest-Kvalsundområdet i den regionale vindkraftplanen.

NVE vil understreke at vindkraftprosjekter vurderes på grunnlag av konkrete virkninger, og at konsekvensutredninger knyttet til vindkraftprosjekter er grundigere enn utredningene som legges til grunn i den regionale planen. Denne planen er et retningsgivende verktøy, og ikke en bindende plan. I saken om Hammerfest vindkraftverk foreligger det etter NVEs vurdering grunner som alene er av en slik type og tyngde at de medfører at konsesjonssøknaden må avslås. Forholdet til den regionale planen er derfor ikke vurdert i NVEs vedtak.

4.8 Havvindkraftverk i Hammerfest

Hammerfest kommune forventer at momentene som blir tatt opp i høringsuttalelsen til den strategiske konsekvensutredningen om havvindkraft også blir vurdert i klagesaken om Hammerfest vindkraftverk. De ber om at Hammerfest vindkraftverk blir vurdert opp mot et eventuelt havvindkraftverk.

NVE vil påpeke at det ikke foreligger et konkret prosjekt om et havvindkraftverk i Hammerfest. Den strategiske konsekvensutredningen er kun en utredning av hvor det i fremtiden kan søkes om og konsekvensutredes havvindkraftverk. Det er etter NVEs vurdering ikke aktuelt med et havvindkraftverk i Hammerfest på kort og mellomlang sikt. På dette grunnlag ser ikke NVE et behov for å vurdere Hammerfest vindkraftverk opp mot et eventuelt havvindkraftverk. Vi vil i denne sammenheng også påpeke at det etter NVEs vurdering foreligger grunner som alene er av en slik type og tyngde at de medfører at konsesjonssøknaden må avslås. Avslaget står dermed fast uavhengig av andre virkninger og andre vindkraftplaner.

5 Oppsummering

I vedtak av 11.1.2013 avslo Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) SAE Vind DA sin søknad om konsesjon for å bygge og drive Hammerfest vindkraftverk i Hammerfest kommune, Finnmark fylke. NVEs vedtak ble påklaget av SAE Vind DA og Hammerfest kommune.

NVE har i denne saken vektlagt tiltakets virkninger for reindrift, som etter NVEs vurdering er av en slik type og tyngde at de alene medfører at søknaden må avslås. Det er derfor ikke gjort en helhetlig vurdering av alle virkninger av prosjektet. NVE opprettholder avslaget på konsesjonssøknaden fra SAE Vind DA. Dersom departementet mener at den informasjonen som er fremlagt i innkomne klager tilsier at det bør gjennomføres en fullstendig vurdering av alle sidene av prosjektet, er NVE positive til å gjennomføre dette.