

Østfold Energi AS
Kalnesveien 5
1712 GRÅLUM

Deres ref

Vår ref
16/1294-

Dato
30. juni 2023

Østfold Energi AS - Søknad om forlenget byggefrist for Gravdalen kraftverk, Lærdal kommune

Bakgrunn

Østfold Energi AS (Østfold Energi) ble ved kgl.res. 13. februar 2015 gitt tillatelse til å bygge Gravdalen kraftverk og tilhørende kraftledning mellom Gravdalen og Stuvane i Lærdal kommune i Vestland. Kraftverket skal utnytte fallet på eksisterende tappestrekning mellom reguleringsmagasinet Kvevotni og bekkeinntak Gravdalen.

Østfold Energi søkte 8. mars 2019 om planendringer og utsatt byggefrist. Planendringen gjaldt blant annet å flytte kraftstasjonen delvis ut i dagen og å redusere installert effekt i kraftstasjonen fra 15,5 MW til 9,1 MW.

Norges energi- og vassdragsdirektorat (NVE) har behandlet søknaden og sendt innstilling til departementet. NVE innstiller på å avslå søknad om planendring, men godkjenne søknad om fritutsettelse. NVEs innstilling er sendt til Lærdal kommune og Vestland fylkeskommune for uttalelse.

Østfold Energi AS har i brev av 20. juni 2023 opplyst at de anser det som lønnsomt å bygge Gravdalen kraftverk slik det opprinnelig ble søkt om og gitt konsesjon til i 2015. Departementet legger til grunn at planendringssøknaden er trukket.

Søknaden

Østfold Energi søkte 8. mars 2019 om utsatt byggefrist til 13. februar 2025. I søknaden er det også bedt om at konsesjonsvilkårene som legger begrensninger av hensyn til villrein i anleggsperioden oppheves. Bakgrunnen er at villreinen i Nordfjella villreinområde ble

utryddet i 2018 på grunn av skrantesyke. Det er planlagt en reetablering av villrein i Nordfjella. Østfold Energi ønsker å bygge kraftverket før denne reetableringen.

NVEs innstilling

NVE vurderte saken og sendte innstilling til departementet 21. mai 2023. NVEs behandling av søknaden ble gjort før planendringssøknaden ble trukket, og innstillingen omhandler derfor i stor grad planendringene. NVE anbefalte å ikke gi tillatelse til planendringssøknaden, men å gi utsatt byggefrist til 13. februar 2025. Direktoratet mente anleggsarbeidet kan foregå før reetableringen av villrein, men forutsetter at arbeidet tilpasses og koordineres med reetableringen dersom dette sammenfaller i tid.

Departementets vurdering

Utgangspunkter for vurderingen

På bakgrunn av brevet av 20. juni 2023 anser departementet planendringssøknaden som trukket. Departementet har derfor kun vurdert om det skal gis utsatt byggefrist til 13. februar 2025 og har samtidig vurdert Østfold Energis ønske om å kunne gjennomføre anleggsarbeidet uten restriksjoner av hensyn til villrein.

Det følger av vassdragsreguleringsloven § 15 og vilkårenes post 2 i konsesjonen etter vannressursloven § 8 at byggefristene kan forlenges av departementet.

Lærdal kommune har anbefalt at saken avgjøres på et bedre kunnskapsgrunnlag enn det som ligger til grunn i søknaden. Kunnskapsgrunnlaget som er lagt til grunn for departementets vurdering består av konsekvensutredning for det konsesjonsgitte prosjektet, planendringssøknad, høringsuttalelser til denne og søkers kommentarer, eksisterende tilgjengelig informasjon og NVEs innstilling. Departementet viser for øvrig til at det ved fristutsettelse ikke skal gjøres en ny samlet vurdering av fordelene og ulempene av kraftverket slik som ved søknad om konsesjon. Departementet mener kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig for å avgjøre søknad om fristutsettelse, jf. naturmangfoldloven § 8.

I forarbeidene til vassdragsreguleringsloven Prop. 117 L (2016-2017) står det at det «Det er ikke stilt noen nærmere betingelser for hva som kan begrunne en fristutsettelse. I praksis gis det som regel fristutsettelse første gang konsesjonær søker om det». Det samme fremgår av forarbeidene til vannressursloven, jf. Ot.prp. nr. 39 (1998-99) side 122, hvor det står at det har «vært forutsatt og praktisert lempelighet når det gjelder å få utbyggingsfristene forlenget». Det er samtidig ingen som har rettskrav på å få utsatt byggefrist, og det ligger til forvaltningens skjønn om slik utsettelse skal gis. Dersom det foreligger tilstrekkelig tungtveiende hensyn, kan en søknad avslås.

Vurderingstemaet i denne saken er kraftverkets påvirkning på villrein i Nordfjella villreinområde. Etter at konsesjonen ble gitt i 2015 har det kommet ny informasjon og nye forutsetninger knyttet til villrein. Forskningsprosjektet Renewable Reindeer som startet i 2015 har vist at Gravdalen er et viktig område for villreinen. I tillegg ble Kvalitetsnorm for villrein vedtatt sommeren 2020. Nordfjella villreinområde ble klassifisert som dårlig, men Gravdalen

var en av få trekkpassasjer som ble vurdert som god i alle årstider. Kvalitetsnormen er retningsgivende for myndighetenes forvaltning i alle saker som har betydning for villrein. Videre har villrein fått status som «nær truet» i Norsk rødliste for arter. Departementet viser til NVEs redegjørelse i innstillingens punkt 6.3 og legger til grunn at det foreligger ny informasjon som tilsier at Gravdalen er viktigere for villrein enn det som ble antatt på vedtakstidspunktet i 2015.

I dag er det ikke villrein i området rundt Gravdalen. Hele bestanden ble sanert vinteren 2018 på grunn av skrantesyke. Det er planer om å reetablere en villreinstamme i området, men det er usikkert når dette kan skje. Det er anslått at 2026 er det tidligste tidspunktet for reetablering.¹

Flere av de som har uttalt seg til Østfold Energis søknad er kritiske til Gravdalen kraftverks påvirkning på villreinen. Lærdal kommune, Villreinnemnda for Nordfjella, Fjellheimen og Raudafall og Vestland fylkeskommune ønsker ikke at det gis fristutsettelse. Lærdal kommune ønsker, dersom det gis fristutsettelse, at det settes vilkår om at anleggsarbeidet er ferdig før reetableringen og at det ikke etableres anlegg som kan virke som barrierer for dyrene. Dersom reetablering skjer før anleggsperioden er ferdig må det settes strenge restriksjoner for anleggsvirksomheten. Statsforvalteren i Vestland uttaler seg hovedsakelig om planendringene som nå er trukket, men foreslår også vilkår om at omfattende anleggsarbeid skal være ferdig før reetableringen av villrein og at det ikke må etableres anlegg som kan være barrierer.

Spørsmålet for departementet er om den nye informasjonen om villrein, både viktigheten av Gravdalen og det at det ikke er villrein i området i dag, tilsier at utsatt byggefrist ikke bør gis. Påvirkning for villreinen må vurderes både for anleggsperioden og for driftsfasen. Det må tas hensyn til at villreinen vil være ekstra sårbar under reetablering i Nordfjella.

Samtidig må det sees hen til at konsesjon er gitt, basert på en vurdering av at fordelene ved tiltaket er større enn de miljøpåvirkninger det medfører. Dette er en rettighet som konsesjonæren er gitt og i henhold til praksis må det derfor foreligge tungtveiende hensyn, som ikke kan avbøtes med ytterligere tiltak, for å avslå en søknad om utsatt byggefrist. Siden vedtakstidspunktet har verdien av villrein økt, men det har også viktigheten av ny regulerbar kraft. Det er adgang til å sette vilkår ved fristutsettelse.

Til vilkår 5 i konsesjonen, om godkjenning av planer m.m. ble det forutsatt flere restriksjoner på anleggsarbeidet, se departementets merknader til vilkårene etter vannressursloven. Veien ned kraftstasjonsområdet skal holdes stengt med bom, slik at denne ikke kan benyttes av allmennheten. Anleggsarbeid skal ikke skje på våren og tidlig sommer. Direkte overflygning med helikopter bør unngås og bruk av helikopter er forbudt før, under og rett etter kalving. I tillegg ble konsesjonæren pålagt å bekoste forlengelse av GPS-merkeprosjektet av villreinstammen i Nordfjella fra anleggsarbeidene starter og deretter fire år etter idriftsettelse.

¹ «Skrantesjuka – reetablering av villrein i Nordfjella villreinområde sone 1», Mattilsynet og Miljødirektoratet, 1. desember 2022.

Anleggsfasen:

Departementet vurderer at gjennomføring av anleggsarbeid i en periode når det ikke er i villrein i Gravdalen har langt mindre negativ miljøpåvirkning enn det som ble lagt til grunn i konsesjonsvedtaket i 2015. Dersom anleggsperioden sammenfaller med tidspunktet for reetablering av villrein vil imidlertid anleggsperioden gi større negativ miljøpåvirkning enn lagt til grunn i 2015, da villreinen er ekstra sårbar.

Departementet ser det som en fordel, sammenlignet med situasjonen i 2015, at anleggsarbeidet hovedsakelig kan foregå på et tidspunkt når det ikke er villrein i Gravdalen. Basert på tidsplan vedlagt tidligere innsendt detaljplan for konsesjonsgitt prosjekt anser departementet det som sannsynlig at selve anleggsarbeidet kan gjøres på om lag tre år. Akkurat når det kan og skal etableres en villreinstamme i Nordfjella er usikkert, men departementet legger til grunn at 2026 er tidligste tidspunkt for dette. Det klart beste vil naturligvis være om anleggsarbeidet er ferdig før reetablering skjer. Dette er per i dag ikke mulig å vite med sikkerhet.

Å sette et absolutt vilkår om at anleggsarbeidet skal være ferdig innen villreinen reetableres fjerner etter departementets vurdering ikke denne usikkerheten. Ettersom konsesjonæren ikke har noen innflytelse på når reetablering skal skje, vil et slikt vilkår medføre en vesentlig risiko og i ytterste konsekvens føre til at prosjektet blir påbegynt, men ikke ferdigstilt.

Departementet er likevel enig med Statsforvalteren og Lærdal kommune at det mest omfattende anleggsarbeidet burde ferdigsstilles før reetableringen skjer. Videre er departementet enig med kommunen i at dersom anleggsarbeidet ikke er ferdig må det settes strenge restriksjoner for resten av arbeidet av hensyn til villreinen. Departementet mener derfor at konsesjonæren må ha dialog med villreinforvaltningen om tidsplanen for anleggsperioden, slik at konkrete avbøtende tiltak kan planlegges i god tid dersom anleggsarbeidet ikke er ferdig før villreinen skal reetableres. Dersom anleggsarbeidet ikke blir ferdig innen villrein reetableres skal konsesjonæren i tett dialog med Villreinnemnda utarbeide en plan for avbøtende tiltak. Denne skal godkjennes av NVE.

Før villreinen er reetablert ser departementet ingen grunn til at restriksjoner i anleggsperioden som ble satt av hensyn til villrein skal gjelde.

Driftsfasen:

Ettersom planendringssøknaden er trukket vil kraftverket bygges i tråd med det som ble vurdert og konsesjonsgitt i 2015, herunder at kraftstasjonen blir liggende i fjell. Forskjellen fra 2015 er at Gravdalen er et viktigere område for villreien enn hva man antok i 2015. I tillegg antas dyrene å være særlig sårbare i perioden etter overflytting til Nordfjella.

Som i konsesjonsvurderingen legger departementet til grunn at blir noe vedlikeholdsarbeid i driftsfasen, men at det ikke vil bli særlig økt menneskelig aktivitet fordi kraftstasjonen er planlagt med fjernstyrt overvåkning.

Departementet er enig med Lærdal kommune og Statsforvalteren i at anleggsveier og andre varige konstruksjoner etableres på en måte som i minst mulig grad virker som barrierer for villrein.

Særlig om GPS-merkeprosjektet:

Av vilkår 6 punkt IV annet ledd til konsesjonen fremgår det at «Konsesjonæren plikter etter nærmere bestemmelse av Miljødirektoratet å bekoste forlengelse av GPS-merkeprosjektet av villreinstammen i Nordfjella fra den tid anleggsarbeidene starter opp og deretter fire år etter kraftverket er satt i drift.».

Østfold Energi har anført at det ikke er grunnlag for at dette vilkåret forlenges i driftsfasen. Både Lærdal kommune, Vestland fylkeskommune og Statsforvalteren i Vestland mener vilkåret må videreføres.

Departementet er enig i at vilkåret bør videreføres, selv om det ikke er villrein i området i dag. I praksis vil dette bety at GPS-merkeprosjektet bekostes i henhold til vilkåret fra reetablering og fire år ut i driftperioden. Av departementets merknader til vilkåret fra 2015 heter det at dette «vil kunne gi nærmere kunnskap om villreinens adferd ved anleggsarbeid i dette kalvingsrområdet, og reinens eventuelle tilbakevending og videre bruk av området etter at anleggsarbeidet er ferdig og man får mindre menneskelig aktivitet knyttet til kraftutbyggingen i Gravdalen». Departementet mener denne begrunnelsen fortsatt gjør seg gjeldende. Kostnadene ved et pålegg må stå i rimelig forhold til påleggets nytte og til nytten av utbyggingen. Departementet mener denne vurderingen ikke har endret seg, og vil snarere understreke nytten av kunnskap om reinens bruk av området i en reetableringsfase.

Andre krav:

Lærdal kommune har i sin høringsuttalelse til søknaden bedt om at det settes krav om at Østfold Energi betaler en årlig sum til kommunalt fond for forvaltning av villrein i Nordfjella.

Departementet mener det ikke er grunnlag for å pålegge konsesjonæren nye økonomiske vilkår i forbindelse med søknad om fristutsettelse. I likhet med NVE mener departementet dette kravet skal vurderes ved en eventuell revisjonssak.

Konklusjon

Departementet finner at byggefristen for Gravdalen kraftverk kan forlenges.

Ny byggefrist fastsettes til 15. februar 2025. Fristen for ferdigstilling av anleggene forlenges tilsvarende til 15. februar 2030.

For øvrig gjelder de opprinnelige vilkårene fastsatt i kgl.res. 15. februar 2015.

Det kan ikke påregnes at ytterligere fristutsettelse vil bli gitt.

Vedtaket kan påklages etter de alminnelige forvaltningsrettslige regler, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

Med hilsen

Trond Ulven Ingvaldsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Ingvild Haaheim
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Norges vassdrags- og energidirektorat