



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

16/641-

23. februar 2023

Zephyr AS - klage på NVEs avslag på søknad om utsatt frist for idriftsettelse av Innvordfjellet vindkraftverk i Trøndelag

Olje- og energidepartementet (OED) viser til klage fra Advokatfirmaet Thommessen AS (Thommessen) av 12. august 2020 på vegne av Zephyr AS (Zephyr). Thommessen har påklaget Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) vedtak av 8. juli 2020 hvor Zephrys søknad om utsatt frist for idriftsettelse av Innvordfjellet vindkraftverk i Trøndelag ble avslått.

NVE har vurdert klagen, jf. fvl. § 33, men fant ikke at vedtaket burde endres eller oppheves. Klagen ble oversendt til departementet for endelig avgjørelse i brev av 15. september 2020.

1. Bakgrunn

Zephyr søkte om konsesjon til Innvordfjellet vindkraftverk i Trøndelag kommune 1. september 2010. NVE ga konsesjon til prosjektet 12. desember 2014. Konsesjonsvedtaket ble påklaget og oversendt til OED, som stadfestet NVEs konsesjonsvedtak 22. mars 2018. I OEDs vedtak fra 2018 ble det stilt et tilleggsvilkår om ytterligere hubroundersøkelser før byggingen av anlegget kan starte opp. Den 4. januar 2019 fastsatte NVE et undersøkelsesprogram for hubro med en varighet til og med våren 2020.

Den 30. desember 2019 søkte Zephyr om utsatt frist for idriftsettelse fra 31. desember 2020 til 31. desember 2023. NVE avslo Zephrys søknad i vedtak av 8. juli 2020.

2. Klagers anførsler

Thommessen har gjort gjeldende at NVEs vedtak av 8. juli 2020 er basert på uforsvarlig skjønnsutøvelse og uforsvarlig vektning av hensyn. Thommessen mener at NVEs vedtak er åpenbart urimelig og dermed ugyldig. Det vises til at tidsfristen for idriftsettelse var så kort at vindkraftverket ikke ville kunne realiseres uten en fristutsettelse og at NVE derfor ikke senere kunne avslå en søknad om fristutsettelse.

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
Energ- og
vannressursavdelingen

Saksbehandler
Marianne Andvord
22 24 62 94

Thommessen skriver at hensynene bak energimyndighetenes endrede praksis for å gi fristutsettelse ikke gjør seg gjeldende fordi areal ikke har blitt båndlagt over tid og prosjektet bygger på oppdatert kunnskapsgrunnlag. Thommessen anfører også at begrunnelsen til NVE er mangelfull og at dette tyder på at hensynene for en fristutsettelse ikke har blitt vektlagt.

Videre anføres det at myndighetene ikke har gitt konsesjonær tilstrekkelig tid til å realisere prosjektet. Det vises til at da OED stadfestet vedtaket i 2018 ble byggefristen satt til 2 år og ni måneder, som kombinert med spørsmål om kapasitet i transmisjonsnettet og tilleggsvilkåret om hubroundersøkelser medførte at prosjektet ikke ville kunne blitt realisert innenfor tidsfristen. Grunnen til at byggefristen ble forkortet mener Thommessen også skyldes lang saksbehandlingstid, som de mener at er urimelig at utbygger må ta risikoen for.

3. Departementets vurdering

Departementet skal vurdere de synspunkter klager har kommet med og kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd.

Fristen for idriftsettelse for Innvordfjellet vindkraftverk følger av den oppdaterte anleggskonsesjonen fra 24. april 2018. I følge vilkårenes punkt 1 om *Varighet* må anlegget være satt i drift innen 31. desember 2020. Endringer av vilkårene i anleggskonsesjonen kan foretas etter søknad fra konsesjonæren, jf. energiloven § 10 annet ledd.

Energiloven § 10-4 annet ledd gir kun en adgang til å endre vilkårene og etablerer ikke et rettskrav på å få endret vilkårene i konsesjonen. Zephyr har søkt om forlengelse av frist for idriftsettelse til 31. desember 2023.

Vurderingen av om Zephyrs søknad om fristutsettelse skal innvilges beror på konsesjonsmyndighetenes frie skjønn. Hvis departementet kommer frem til at NVEs avslag på søknaden på fristutsettelse skal stadfestes innebærer det at fristen for å bygge Innvordfjellet vindkraftverk har løpt ut og det vil ikke være anledning til å starte anleggsarbeidet, jf. vilkårene i anleggskonsesjonen punkt 3.

Allerede i St. Meld. nr. 25 (2015-2016) ble det varslet en innstramming i praksisen med forlengelse av konsesjoner etter utløpet av fristen for å delta i elsertifikatmarkedet. Den 19. juni 2020 fattet Stortinget et anmodningsvedtak med følgende ordlyd:

"Stortinget ber regjeringen innenfor gjeldende regelverk ikke gi forlenget frist for idriftsettelse utover 31.12.2021 for vindkraftverk på land som i dag har gyldig konsesjon"

Olje- og energidepartementet redegjorde i budsjettproposisjonen, Prop. 1 S (2020-2021) for forståelsen av anmodningsvedtaket. Stortinget sluttet seg til departementets vurdering, jf. Innst. 9 S (2020-2021). I innstillingen heter det blant annet:

«Dette flertallet støtter regjeringens vurdering av forvaltningsskjønnet. Det var ikke dette flertallets intensjon å stoppe vindkraftanlegg som er sterkt ønsket av vertskommunen, og der forsinkelsen skyldes forhold utenfor konsesjonærens kontroll.»

Søknader om endring av vilkårene for konsesjoner etter energiloven avgjøres etter en konkret vurdering i den enkelte sak. Stortingets anmodningsvedtak med etterfølgende presiseringer, er utgangspunktet for det forvaltningsskjønnet loven angir.

Departementet viser for øvrig til at det i etterkant av Stortingets anmodningsvedtak er gitt en rekke avslag på søknader om utsatt frist. Forlengelse av fristen er kun gitt for prosjekter under bygging der det har oppstått forsinkelse for eksempel som følge av koronarestriksjoner, og for prosjekter der vertskommunen ønsker en videreføring av konsesjonen. Forvaltningspraksisen er følgelig i samsvar med Stortingets vedtak.

Planområdet til Innvordfjellet vindkraftverk er i Flatanger kommunes arealplan avsatt til vindkraft etter vedtak i kommunestyret desember 2016. Flatanger kommune fattet imidlertid vedtak 5. mars 2020 hvor de var negative til forlengelse av fristen for idriftsettelse. Namsos kommune og Trøndelag fylkeskommune, samt en rekke høringsparter mener også at det ikke bør gis utsatt frist.

Thommessen har gjort gjeldende at Zephyr ikke kan bebreides for at byggefristen i anleggskonsesjonen ikke kan overholdes og at det skyldes den lange saksbehandlingstiden i departementet. Zephyr fikk konsesjon til Innvordfjellet vindkraftverk av NVE 12. desember 2014. I den opprinnelige konsesjonen ble det stilt krav om at anlegget skulle være i drift innen 31. desember 2020. NVEs konsesjonsvedtak ble påklaget og saken ble oversendt departementet for endelig avgjørelse. Departementet stadfestet NVEs vedtak 22. mars 2018. I den oppdaterte anleggskonsesjonen ble fristen for idriftsettelse fremdeles satt til 31. desember 2020. Zephyr hadde dermed en frist for idriftsettelse av anlegget på 2 år og 9 måneder fra konsesjonen ble endelig vedtatt. Det ble også stilt krav om at det skulle gjøres ytterligere hubroundersøkelser for bygging av vindkraftparken. Zephyr sendte inn høringsutkast til undersøkelsesprogram for hubro 23. august 2018. NVE fastsatte undersøkelsesprogrammet 4. januar 2019 og påla at undersøkelsene måtte fortsette i 2020 for å oppnå et godt nok resultat.

Departementet viser til at det ved vurdering av om fristforlengelse kan gis, er relevant å se hen til nye omstendigheter og ny kunnskap. Planområdet til Innvordfjellet vindkraftverk ligger innenfor beiteområdene til Nordgruppa i Fosen reinbeitedistrikt og er registrert som vinterbeite i reindriftskartet. Konsekvensene av Innvordfjellet vindkraftverk for reindrift ble utredet i en felles fagrapport fra 2008, som omhandlet konsekvenser av vindkraft- og kraftledningsprosjekter på Fosen (Sweco og Ask Rådgivning 2008).

I NVEs konsesjonsvedtak av 12. desember 2014 heter det om funnene i fagrapporten:

«I følge konsekvensutredningen blir ikke området brukt til reindrift per i dag, hovedsakelig på grunn av beliggenheten langt fra andre beiteområder. Verdien av området med hensyn til reindrift er vurdert som liten, og siden Innvordfjellet ikke benyttes til reindrift per i dag og sannsynligvis ikke de nærmeste årene, er samlet konsekvensgrad vurdert til ubetydelig/liten.»

I departementets klagevedtak av 22. mars 2018 heter det om reindrift:

«Departementet konstaterer at planområdet inngår i området til Fosen reinbeitedistrikt, driftsgruppe nord. Driftsgruppa har ikke påklaget konsesjonen. Videre viser departementet til at Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har trukket innsigelsen fremmet av hensyn til reindriften. Departementet finner at det er lite som tyder på at området er eller kan bli sentralt for reindriften i distriktet, og finner ikke grunn for å drøfte hensynet til reindriften nærmere.»

Nordgruppa uttaler seg i brev av 25. mars 2020 til søknaden om utsatt frist. Der heter det blant annet:

«Dersom de øvrige utbyggingene tillates, er det tvert om klart at Innvordfjellet er særdeles viktig for nord-gruppen, og at utbygging frarådes i konsekvensutredningen.»

Konsekvensutredningen det vises til er en rapport fra Ask rådgivning november 2011 om «Samlede virkninger for reindrift av konsesjonsgitte kraftlednings- og vindkraftprosjekter på Fosen». I rapporten frarådes videre vindkraftutbygging på Fosen, med særlig tanke på prosjektene Innvordfjellet og Breivikfjellet, av hensyn til fleksibiliteten for reindriften. Rapporten peker på at verdien av ikke utbygde vinterbeiteområder, slik som Innvordfjellet, har økt med utbygging av andre vindkraftverk i distriktet.

Nordgruppa har tidligere opplyst at området nord for FV 766 (Tøtdal-Lauvsnes) er et viktig vinterbeiteområde som ble benyttet hvert år fra 1997/98 til 2002/03. Rein ble da transportert dit med bil etter slakting/telling, og drevet tilbake til vår/sommerbeiteområdene i mars/april. Innvordfjellet ble i denne perioden ikke benyttet aktivt, da det var godt beite lenger sør. Noen rein trakk imidlertid inn i området.

I etterkant av Høyesteretts avvisning av skjønnet for Storheia og Roan vindkraftverk i oktober 2021, har departementet hatt omfattende kontakt med reindriften på Fosen. Nordgruppa har beskrevet at de siste vintersesongene har vært krevende med omfattende spredning av reinen og vansker med å få samlet og flyttet reinen til kalvingsområdet. Videre har Nordgruppa beskrevet at få rein krysser FV 715 sørover og at vinterbeitene sør for veien i liten grad har blitt benyttet de siste sesongene. Presset på og verdien av øvrige vinterbeiteområder er derfor ifølge Nordgruppa økende. I møte med departementet 3. juni 2022 opplyste Nordgruppa at det hadde vært rein i området ved Innvordfjellet vinteren 2021-22.

Departementet viser til at vinterbeite er minimumsfaktoren for Nordgruppa i Fosen reinbeitedistrikt og konstaterer at det de siste vintrene har vært lite rein som benytter områdene sør for FV 715. Selv om bruken av disse områdene helt eller delvis skulle gjenopptas, finner departementet at det må legges til grunn at mer perifere vinterbeiteområder som Innvordfjellet kan få større betydning og verdi fremover og at det også kan bli aktuelt å se på tiltak som tilrettelegger for økt bruk av disse. Departementet legger vekt på dette i spørsmålet om fristforlengelse for Innvordfjellet vindkraftverk bør gis.

Departementet er innforstått med at avslag på utsatt frist medfører at vindkraftverket ikke lar seg realisere, og at det innebærer at Zephyr går glipp av de inntektene etablering av prosjektet kunne medført. Departementet er også innforstått med at Zephyr har hatt kostnader i forbindelse med utvikling av prosjektet. Departementet finner at de kostnader Zephyr har hatt og de inntektene selskapet går glipp av, ikke er avgjørende i denne saken.

Etter en helhetsvurdering finner departementet at NVEs vedtak om avslag på forlenget frist stadfestes. Departementet legger vekt på vertskommunens syn på om fristforlengelse bør innvilges og betydningen av Innvordfjellet som fremtidig vinterbeite for reindriften på Fosen. Avgjørelsen er i samsvar med Stortingets anmodningsvedtak av 19. juni 2020.

4. Konklusjon

Klagen tas ikke til følge. NVEs vedtak av 8. september 2020 med avslag på søknad om utsatt frist for idriftsettelse av Innvordfjellet vindkraftverk, stadfestes.

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

Med hilsen

Trond Ulven Ingvaldsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Tollef Taksdal
underdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Flatanger kommune

Namsos kommune

Naturvernforbundet

Norges vassdrags- og energidirektorat

Naturvernforbundet i Trøndelag

Nordgruppa i Fosen rbd.

Statsforvalteren i Trøndelag

Adresseliste

Advokatfirmaet Thommessen AS	Postboks 1484 Vika	0116	OSLO
Zephyr AS	Postboks 17	1701	SARPSBORG