

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref
19/1669-

Dato
2. februar 2024

Vedtak i klagesak - Godkjenning av tiltaksplan for støy og skyggekast - Tysvær vindkraftverk

1 Bakgrunn

Tysvær Vindpark AS («TVAS») fikk anleggskonsesjon fra Norges vassdrags- og energidirektorat («NVE») den 20. desember 2006 til å bygge og drive Tysvær vindkraftverk i Tysvær kommune. Konsesjonen ble stadfestet av Olje- og energidepartementet (nå Energidepartementet, her kalt «departementet») den 24. juni 2008, og oppdatert 24. september 2015 i samsvar med nyere praksis. Konsesjonen inneholder blant annet vilkår om at tiltakshaver skal fremlegge en MTA- og detaljplan (vilkår nr. 11 og 13) og en plan for måling av skyggekast (vilkår nr. 14).

Den 12. juni 2009 vedtok departementet en statlig reguleringsplan for Tysvær vindkraftverk, senere revidert 28. august 2014. Reguleringsplanen fastsetter at avbøtende tiltak skal vurderes hvis beregnet støy ved boliger overstiger L_{den} 45 dB (vektet gjennomsnitt over året), og at tiltakshaver plikter å gjennomføre oppfølgende undersøkelser av faktisk støy og skyggekast.

Tiltakshaver fremla MTA- og detaljplan den 16. desember 2016. Den inneholdt blant annet en beskrivelse av støy og skyggekast fra vindkraftverket og forslag til avbøtende tiltak. NVE godkjente planen 21. mars 2017 med vilkår om at plan for etterundersøkelser av støy og skyggekast forelegges NVE innen utløpet av andre driftsår. Vedtaket ble ikke påklaget.

Den 16. mai 2019 søkte TVAS om endring av konsesjon og MTA- og detaljplan. Søknaden inneholdt nye analyser av skyggekast- og støyforholdene. Støyanalysen bygget imidlertid på en tidligere versjon av retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging, T-1442

(«støyretningslinjen»). NVE ba om ny støyrapport basert på støyretningslinjen fra 2016. TVAS fremla slik støyrapport den 7. august 2019. Rapporten var basert på planer om endrede turbinplasseringer, som TVAS senere forkastet. Brev med korrigerte og endelige støyverdier ble fremlagt 26. september 2019.

NVE godkjente endring av konsesjon og MTA- og detaljplan den 18. desember 2019, blant annet med vilkår om at TVAS fremlegger en plan for avbøtende tiltak for boligene som ville bli eksponert for støy over L_{den} 45 dBA basert på en worst case-beregning, og at plan for måling av støy fremlegges innen utløpet av andre driftsår. NVE mottok 25 klager på vedtaket. Departementet stadfestet NVEs vedtak den 16. april 2020, men la til et vilkår om at omfanget av faktisk skyggekast ikke skal overstige åtte timer per år eller 30 minutter per dag. I tillegg ble TVAS pålagt å fremlegge en plan for avbøtende tiltak for skyggekast. Den endrede konsesjonen ble i vedtaket gitt virkning som statlig arealplan.

NVE mottok dokumentet «*Orientering om støy*» (her kalt «tiltaksplan for støy») fra TVAS den 16. april 2020. Tiltaksplan for støy ble sendt på høring til nabobygg som kunne bli berørt av støy over L_{den} 45 dBA til tross for de foreslåtte avbøtende tiltakene. NVE mottok merknader fra Motvind Sørvest og nabo Nils Bjørklund. NVE mottok dokumentet «*Plan for avbøtende tiltak ifm. skyggekast*» (her kalt «tiltaksplan for skyggekast») fra TVAS den 18. juni 2020.

Den 9. juli 2020 godkjente NVE tiltaksplanene for støy og skyggekast. NVE fastsatte samtidig nye vilkår med frister for å fremlegge resultater fra etterundersøkelser av støy og skyggekast. NVE mottok fem klager på vedtaket fra henholdsvis Motvind Sørvest, Sivert Falkeid, Carsten Tjessheim, Hildegunn Flengstad m.fl., og Steffen Tørresdal v/ advokatfirmaet Tveter og Kløvfjell AS. TVAS kommenterte klagene og fremla tilleggsinformasjon den 25. august 2020, 6. november 2020 og 15. april 2021. NVE kunne ikke se at klagene ga grunnlag for å endre vedtaket og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse den 5. juli 2021.

Høsten 2021 ble vindkraftverket satt i prøvedrift. NVE mottok flere meldinger om plagsom støy fra innbyggere i Hervik. Den 11. januar 2022 besluttet departementet å avvente klagebehandlingen inntil det forelå mer informasjon om støyforholdene. Samme dag iverksatte NVE en dokumentkontroll. NVEs kontrollrapport av 28. februar 2023 viste at det ikke forelå brudd på gitte tillatelser, men at beskrivelsene av støybildet kan tyde på at det forekommer spesielle støyvirkninger. Ved brev av samme dato anbefalte NVE departementet å vurdere å sette vilkår om immisjonsmålinger for å avdekke eventuelle spesielle støyvirkninger fra vindkraftverket. Departementet ba om tilleggsinformasjon fra TVAS ved brev av 1. september 2023, som ble besvart av TVAS 12. september 2023.

I dette vedtaket vil departementet ta endelig stilling til klagene på NVEs vedtak av 9. juli 2020 om godkjenning av tiltaksplan for støy og skyggekast.

2 Klagernes hovedanførsler

2.1 Motvind Sørvest

Det anføres manglende høring, informasjon og underretning. NVE har ikke behandlet kravene i statlig reguleringsplan punkt 6.4 (1) a) og anleggskonsesjonens vilkår nr. 14. Både emisjonsmålinger og immisjonsmålinger må gjennomføres for å overholde kravene. Tilsvarende må det gjøres skyggekastmålinger ved boligene. Motvind mener at de inngåtte avtalene om økonomisk kompensasjon er i strid med energiloven § 1-2 og M-128. Videre anføres det at NVE bare har benyttet tiltaksplanen for skyggekast i sin vurdering og at det hefter en rekke feil ved dokumentet.

Videre anføres det at tiltaksplan for støy bygger på uriktige og mangelfulle støyverdier. Forutsetningene for beregningene er ikke dokumentert, det er ikke tatt hensyn til to grønne områder mellom vindkraftverket og bygda Hervik, og det mangler beregninger for områder som er regulert til bolig og fritidshus samt seks nybygg i Hervik. Totalvirkningene av støy og skyggekast, virkningen av lavfrekvent støy, infralyd, unaturlig amplitudemodulasjon og støy rett under grenseverdien, er ikke tilstrekkelig vurdert. Utbygger har ikke vurdert taggede vindbrytersystem eller andre tiltak på turbinene. NVE har ikke tatt tilbørlig hensyn til høringsuttalelsene. Saken er ikke så godt opplyst som mulig, jf. fvl. §§ 17 og 33. Vedtaket må oppheves eller omgjøres. Ved omgjøring må grenseverdien endres til L_{den} 42 dBA.

Motvind Sørvest har inngitt supplerende merknader etter klageoversendelsen, som utdyper anførselene over. I tillegg anføres det at klagebehandlingen har tatt for lang tid og at Tysvær vindkraftverk forskjellsbehandles av NVE.

2.2 Sivert M. Falkeid

Falkeid eier gnr. 51 bnr. 24 og er nabo til vindkraftverket (bygg Q i tabell av 15. april 2021). Han viser til manglende informasjon om tiltaket. Han frykter helseproblemer knyttet til støy og skyggekast og at forholdene gjør det umulig for ham å bo på eiendommen.

2.3 Carsten Tjessheim

Tjessheim eier gnr. 41 bnr. 52 og er nabo til vindkraftverket (bygg AU i tabell av 15. april 2021). Han mener at informasjon om støy- og skyggekastvirkninger er gitt for sent og at den forsinkede underretningen om vedtaket medfører redusert tillit til saksbehandlingen. Beregningene og vurderingene av støy og skyggekast er usikre. Det må derfor legges inn sikkerhetsmarginer og etterlevelse må sikres i planfasen. Tiltakshaver må bære risikoen for overskridelse, og usikkerhet i målingene bør komme naboene til gunst. Det er ikke forståelig at støy kun skal måles ved turbinene, fordi det er lydbildet på mottakerstedet som har betydning. Det må derfor etableres kontrollmekanismer som måler faktiske forhold på naboenes eiendommer på de mest eksponerte punkter.

Avtalene tiltakshaver har inngått med naboer om økonomisk kompensasjon er bekymringsverdige fordi øvrige naboer får mer støy. Alle grenseverdier må etterleves hele tiden. Etterlevelse må dokumenteres på en måte som gir legfolk trygghet. Overskridelser av grenseverdiene må følges opp med tiltak som sørger for effektiv og varig etterlevelse.

2.4 Hildegunn Flengstad mfl.

For en oversikt over personer som er avsender av denne klagen vises det til listen på side 3 i NVEs oversendelsesbrev av 5. juli 2021. Klagerne er naboer til vindkraftverket. De anfører at det har vært mangelfull informasjon om høringer, vedtak og klageadgang. NVE har ikke behandlet kravene i statlig reguleringsplan punkt 6.4 (1) a) og anleggskonsesjonens vilkår nr. 14, som krever at det gjennomføres støy- og skyggekastmålinger ved boligene.

Klagerne anfører videre at NVEs vedtak bygger på mangelfullt og uriktig faktagrunnlag. Av de som ikke har inngått avtale med tiltakshaver, får 47 nabobygg skyggekast over grenseverdiene ifølge worst case-beregningen. Minst seks boliger er ikke inkludert i tiltakshavers beregninger. Kontorer, næringslokaler og marinaer er ikke hensyntatt. Det er feil i angitte avstander mellom turbiner og flere nabobygg. De oppdaterte beregningene fra oktober 2019 er ikke fremlagt. Også annen dokumentasjon og skyggekartgrunnlag manglet da NVE fattet vedtak. Det ser ut til at NVE kun har benyttet tiltaksplanen for skyggekast i sin vurdering, men det hefter en rekke feil og uklarheter ved dette dokumentet.

Endelig anføres det at vedtaket er mangelfullt fordi NVE ikke har vurdert totale helsevirkninger for naboene og fordi NVE mangler kunnskap om konsekvensene av vindkraftverk. Saken var ikke godt nok opplyst før vedtak ble truffet, jf. forvaltningsloven §§ 17 og 33. Det vises til anførslene i Motvind Sørvests klage. Vedtaket er ugyldig og må oppheves. De aksepterer ikke skyggekast. NVE og tiltakshaver må dekke kostnadene ved eventuelle helseplager, redusert eiendomsverdi og andre konsekvenser av vindkraftverket.

2.5 Steffen Tørresdal v/ advokatfirmaet Tveter og Kløvfjell AS

Tørresdal påklager vedtaket, og skriver at utfyllende støtteskriv vil ettersendes. NVE opplyser at de ikke har mottatt det varslede støtteskrivet, men at Steffen Tørresdal har sluttet seg til klagen fra Flengstad mfl., se punkt 2.4 over.

3 Departementets vurdering

3.1 Innledning

Saken gjelder klage på NVEs vedtak om godkjenning av tiltaksplan for støy og skyggekast av 9. juli 2020. Klagen inneholder en rekke anførsler knyttet til saksbehandlingen. Departementet vurderer først disse klagegrunnene (punkt 3.2). Deretter vil departementet vurdere klagenes anførsler knyttet til tiltaksplanen for støy (punkt 3.3) og tiltaksplanen for skyggekast (punkt 3.4).

Flere av klagerne tar opp forhold som ikke er til behandling i denne klagesaken. Det som er til behandling nå, er spørsmålet om tiltaksplanene som TVAS har fremlagt, oppfyller kravene fastsatt i NVEs vedtak av 18. desember 2019, OEDs vedtak av 16. april 2020 og anleggskonsesjonens vilkår nr. 14, samt NVEs saksbehandling av tiltaksplanene. Departementet vil kun vurdere anførsler som er relevante for å avgjøre disse spørsmålene.

3.2 Saksbehandlingen

Spørsmålet er om det foreligger saksbehandlingsfeil som kan ha hatt bestemmende innvirkning på innholdet i NVEs vedtak av 9. juli 2020 og som derfor medfører at vedtaket er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

Samtlige klagere anfører mangelfull høring, informasjon og underretning om vedtaket. Høringsplikten i energiloven § 2-1 knytter seg til søknader om konsesjon, og ikke tiltaksplaner som denne saken gjelder. Forvaltningsloven §§ 16 og 27 bestemmer at parter skal gis anledning til å uttale seg før vedtak fattes og skal underrettes om vedtak. Samtlige 12 nabobygg som med de foreslåtte avbøtende tiltakene vil eksponeres for støy eller skyggekast over anbefalte grenseverdier, har fått underretning om vedtaket og informasjon om klageadgang.¹ De samme fikk også tiltaksplanen for støy på høring.² Naboer som ikke vil bli eksponert for støy og skyggekast over grenseverdiene med de foreslåtte avbøtende tiltakene, anses i utgangspunktet ikke som parter. Slike naboer kan likevel ha rettslig klageinteresse, men NVE har ikke plikt til å forhåndsvarsle eller gi underretning om vedtak til alle som kan ha rettslig klageinteresse. Det er uheldig at naboene opplever at de ikke har fått tilstrekkelig informasjon om tiltaksplanene, men departementet kan ikke se at det foreligger brudd på forvaltningslovens regler om høring, forhåndsvarsel eller underretning.

Motvind Sørvest anfører at den lange saksbehandlingstiden utgjør en saksbehandlingsfeil. Departementet er enig i at klagebehandlingen har tatt for lang tid. Det har gått over tre år siden NVE fattet vedtaket 9. juli 2020. Tidsforløpet skyldes primært at departementet og NVE har mottatt en rekke bekymringsmeldinger som ledet til en beslutning om å avvente klagebehandlingen inntil det forelå mer informasjon om støyforholdene.³ I tillegg har departementet hatt stor saksmengde. Tidsforløpet i klagebehandlingen har imidlertid ikke betydning for gyldigheten av NVEs vedtak fra 2020.

Motvind Sørvest og Flengstad mfl. anfører at NVE kun har benyttet tiltaksplanen for skyggekast i sin vurdering, og at det ikke er tatt tilbørlig hensyn til innkomne uttalelser. Departementet bemerker at konsesjonsmyndighetens oppgave i denne saken er å vurdere om informasjonen i tiltaksplanene oppfyller informasjonskravene som tiltakshaver er pålagt. Vurderingene må da nødvendigvis ta utgangspunkt i tiltaksplanene. Vedtakets begrunnelse viser etter departementets syn at NVE har vurdert relevante forhold og innkomne merknader.

Motvind Sørvest anfører at NVE forskjellsbehandler vindkraftsaker. Departementet kan ikke se at vedtaket i denne saken innebærer en usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Konkrete omstendigheter vil alltid variere fra sak til sak. Etter departementets vurdering er forskjeller i antall inngåtte avtaler og avtalenes regulering av støy begrunnet med forskjeller i faktiske og privatrettslige forhold i den enkelte sak.

¹ Se NVEs brev av 6. november 2020.

² Se NVEs brev av 24. april 2020.

³ Jf. departementets brev av 11. januar 2022.

Motvind Sørvest og Flengstad mfl. anfører videre at saken ikke var tilstrekkelig opplyst på vedtakstidspunktet, og viser til forvaltningsloven §§ 17 og 33. Det vises til manglende utredning og vurdering av helseplager, herunder sumvirkninger av både støy og skyggekast, konsekvenser for fremtidig støyfølsom bebyggelse, samt virkningene av lavfrekvent støy o.l. I den forbindelse er det blant annet vist til en rapport som er utarbeidet av Opinion AS på oppdrag fra Tysvær kommune i desember 2023, om kartlegging av helseulempes blant beboere nær Tysvær vindkraftverk. Også Falkeid og Tjessheim uttrykker bekymring for helseplager knyttet til støy og skyggekast. Departementet minner om at utredninger og vurderinger av vindkraftverkets konsekvenser, herunder helsemessige ulemper knyttet til støy og skyggekast, hører til konsesjonsbehandlingen. Konsesjonen for Tysvær vindkraftverk er endelig. Denne klagesaken er som nevnt begrenset til spørsmålet om tiltaksplanene oppfyller kravene som NVE og departementet har satt for tiltaksplanene. Det ligger derfor utenfor denne klagesakens saklige tema å gjøre nye vurderinger av helsemessige konsekvenser av støy og skyggekast.

Videre viser klagerne til at NVE manglet støy- og skyggekastberegninger for seks boliger på vedtakstidspunktet. Meventus AS opplyser i brev av 15. april 2021 at dette er korrekt, og at feilen skyldes at enkelte bygg er oppført i nyere tid og derfor ikke var inkludert i datasettet fra Statens kartverk. Meventus AS ettersendte beregninger for til disse byggene 15. april 2021, som viser at grenseverdiene overholdes for samtlige boliger. De manglende beregningene kan da ikke ha vært bestemmende for vedtakets innhold.

Videre anføres det at informasjonen i tiltaksplanene er uriktig og mangelfull. Når det gjelder anførselen om at fagrapporten om skyggekast og nødvendige skyggekastkart ikke var fremlagt på vedtakstidspunktet, konstaterer departementet at opprinnelig beregningsrapport og skyggekart var vedlagt skyggekastrapporten fra 15. april 2019. TVAS oppdaterte beregningene i oktober 2019, men de nye versjonene av rapportene og kartene ble først fremlagt 6. november 2020 og 15. april 2021 – altså etter at NVE fattet sitt vedtak. Departementet er enig med klagerne i at TVAS burde ha fremlagt oppdatert underlagsdokumentasjon på et tidligere tidspunkt. Hovedresultatene i de oppdaterte beregningene var imidlertid gjort kjent for NVE før vedtakstidspunktet.⁴ Departementet kan da ikke se at forholdet kan ha påvirket vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

De øvrige uklarhetene som anføres i relasjon til tiltaksplan for skyggekast (feil i angitte avstander, manglende beskrivelse av overvåkningstiltaket, forskjell i antall bygg i de ulike oversikter mv.), er etter departementets syn klargjort og korrigert ved tilleggsinformasjonen som tiltakshaver fremla 15. april 2021. Departementet kan ikke se at de anførte forholdene kan ha påvirket vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Departementets konklusjon er etter dette at det ikke foreligger saksbehandlingsfeil som kan medføre at NVEs vedtak av 9. juli 2020 er ugyldig.

⁴ Jf. tiltaksplanen for skyggekast side 3-4.

3.3 Tiltaksplan for støy

3.3.1 Innledning

Spørsmålet er om TVAS har oppfylt følgende vilkår i NVEs vedtak av 18. desember 2019:

- *NVE legger til grunn at worst case støyberegninger skal legges til grunn for drift av anlegget. Konesjonær skal fremlegge en plan for avbøtende tiltak for de 11⁵ byggene som eksponeres for støy over L_{den} 45 dBA i medhold av worst case beregningen. Dette skal godkjennes av NVE før arbeider med internveier/turbinfundament etc. kan påbegynnes. Avbøtende tiltak kan være fysiske tiltak på berørt bebyggelse, kompensasjonsordninger, støyreducerende tiltak på turbiner mm. Tiltakshaver kan også fremlegge et regime for redusert drift, slik at alle bygg det ikke er inngått andre avbøtende tiltak for, ikke får støy over retningslinjens grenseverdi på L_{den} 45 dBA, beregnet i et worst case scenario. Planen skal gi en forståelse for hvordan bruken av redusert drift fungerer som avbøtende tiltak og redegjøre for økonomiske virkninger av redusert drift.*
- *Konesjonær skal innen utløpet av andre driftsår fremlegge en plan for måling av støy, i tråd med M-128. Dette komplementerer tidligere fastsatte vilkår om fremlegging av en plan for etterundersøkelser for støy og skyggekast.*

Vilkårene bygger på de norske retningslinjene for behandling av støy i arealplanlegging T-1442 med tilhørende veileder M-128, og tolkes i lys av disse. Tiltakshavers beregninger viser at 18 nabobygg vil utsettes for støy over grenseverdien på L_{den} 45 dBA uten avbøtende tiltak. Kort oppsummert går tiltaksplanen for støy av 16. april 2020 ut på at det inngås avtale med 12⁶ av disse om økonomisk kompensasjon. Overfor de seks resterende nabobyggene⁷ er det foreslått et driftsregime som medfører at støynivået kommer under grenseverdien.

Klagernes innsigelser mot NVEs godkjenning av tiltaksplanen for støy behandles tematisk som følger: innsigelser mot avtalene om økonomisk kompensasjon (punkt 3.3.2), innsigelser mot driftsregimet (punkt 3.3.3), og innsigelser mot planen for måling av støy (punkt 3.3.4).

3.3.2 Avtaler om økonomisk kompensasjon

Motvind Sørvest har ved advokat Vierdal og i egne brev anført at avtalene som TVAS har inngått med 12 nabobygg er ulovlige. Det anføres at avtalene både er i strid med formålsbestemmelsen i energiloven § 1-2 og veilederen til støyretningslinjen M-128. Også Tjessheim kritiserer avtalene, og viser blant annet til at avtalene medfører at øvrige naboer eksponeres for mer støy.

Departementet er ikke enig i at avtalene er i strid med energiloven § 1-2. Bestemmelsen inneholder ingen konkret rettslig skranke mot slike avtaler. Formålsparagrafen ivaretas gjennom en grundig konsesjonsprosess. Da TVAS i 2019 søkte om endret konsesjon og

⁵ Korrekt antall bygg er 12. Tallet 11 beror på skrivefeil, jf. NVEs vedtak av 9. juli 2020 side 2.

⁶ Bygg B, C, D, D2, D3, E, E2, F, G, G2, H og K i tabell av 15. april 2021.

⁷ Bygg J, AA, AN, CC, CD og CK i tabell av 15. april 2021.

MTA-plan og det ble kjent at kraftverket kunne medføre støy utover grenseverdiene, foretok konsesjonsmyndigheten en helhetsvurdering av endringene, hvor bruk av kompensasjonsordninger inngikk i avveiningen. Etter høring og klagebehandling konkluderte NVE og departementet med at fordelene ved prosjektet var større enn ulempene – inkludert ulempene knyttet til støy og skyggekast – og at tiltaket dermed var samfunnsmessig rasjonelt, også når det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.

Departementet kan heller ikke se at avtalene strider mot støyretningslinjen T-1442 eller tilhørende veileder M-128. Ordlyden i dokumentene inneholder ingen eksplisitt begrensning i adgangen til å benytte privatrettslige avtaler eller økonomisk kompensasjon som avbøtende tiltak. Departementet er kjent med Miljødirektoratets uttalelse om at de jobber med en revisjon av veilederen, men det foreligger ikke en revidert versjon for vindkraft per i dag.⁸

I klagevedtaket av 16. april 2020 hadde ikke departementet noen innvendinger mot NVEs formulering om at kompensasjonsordninger vil bli ansett som et akseptabelt avbøtende tiltak. Vedtaket er endelig. Det har ikke fremkommet nye relevante opplysninger som ikke allerede var kjent da departementet gjorde sin vurdering i 2020. Departementet har derfor ikke grunnlag for å gjøre en fornyet vurdering av samme spørsmål i denne klagesaken.

Klagene gir ikke grunnlag for å omgjøre godkjenningen av de aktuelle avtalene som et avbøtende tiltak mot støy.

3.3.3 Regime for redusert drift

Tiltaksplanen for støy inneholder et forslag om et regime for redusert drift. Regimet går ut på at turbinene utstyres med en programvare som sørger for at rotorhastigheten reduseres og bladets stigningsvinkel endres. Dette er ment å sikre at støynivået for samtlige naboer uten avtale kommer under grenseverdien. Tiltaksplanen inneholder også en tabell som presenterer støyberegninger i et worst case-scenario. Tabellen viser at de seks nabobyggene som i utgangspunktet ville blitt utsatt for støy over grenseverdien på L_{den} 45 dBA og som ikke har inngått avtale med tiltakshaver, likevel ikke vil oppleve støy over grenseverdien med det foreslåtte regimet. NVE godkjente derfor forslaget som avbøtende tiltak. Flere av klagerne har innvendinger mot NVEs godkjenning.

Tjessheim og Motvind Sørvest anfører at usikkerheter ved beregning av støy tilsier at det må innberegnes en ekstra sikkerhetsmargin. Departementet er i utgangspunktet enig i at det er nødvendig med en viss sikkerhetsmargin. Også M-128 anbefaler i punkt 9.8.1 at det legges inn en sikkerhetsmargin: «*Beregning av støyvirkninger skal i utgangspunktet alltid gjennomføres som worst case beregninger. Dette innebærer en sikkerhetsmargin for støyfølsom bebyggelse.*» Metoden hvor man benytter et worst case-scenario inneholder altså i seg selv en sikkerhetsmargin. Departementet konstaterer at støyberegningene i denne saken er basert på et worst case-scenario. Departementet kan ikke se at det er nødvendig med ytterligere sikkerhetsmargin utover det M-128 anbefaler.

⁸ Ny digital veileder M-2061 henviser til M-128 når det gjelder vindkraft som støykilde.

Klagene inneholder flere anførsler om at støyrapporten og støyberegningene har mangler. Departementet bemerker at Nord2000 er benyttet som beregningsmetode med programvaren WindPRO. Dette er godkjent beregningsmetode og programvare i henhold til M-128. Til anførselen fra Motvind Sørvest om at støyrapporten ikke omtaler parameterne som er brukt i beregningene, viser departementet til at disse er omtalt i punkt 1.2, 2.1 og 4.4 i støyrapporten fra 7. august 2019. Parameterne som listes opp i M-128 er for øvrig kun eksempler på forhold som bør omtales jf. ordlyden «*Støyrapporten bør derfor også omfatte en kortfattet omtale av parametere som (...)» (departementets understreking).*

Flengstad mfl. anfører at tiltaksplanen ikke tar hensyn til kontorer, næringslokaler og marinaer. Departementet viser til at grenseverdien gjelder «*bebyggelse med støyfølsom bruksformål*», som er definert til å gjelde boliger, sykehus, pleieinstitusjoner, fritidsboliger, skoler og barnehager.⁹

Motvind Sørvest anfører at tiltaksplanen må hensynta alle områder som er regulert til bolig og fritidshus med tanke på fremtidig utbygging. Anførselen kan ikke føre frem. Støyretningslinjen anbefaler å begrense etableringen av ny støyende virksomhet som medfører at eksisterende bygninger blir utsatt for støynivåer som overskrider anbefalte grenseverdier.¹⁰

Videre anfører Motvind Sørvest at tiltaksplanen ikke hensyntar at det er to «grønne områder» mellom vindkraftverket og bygda Hervik. Det er ikke gitt noen nærmere beskrivelse av hvilke områder det siktes til. Departementet har ikke mottatt opplysninger fra Tysvær kommune om bestemte områder som er definert som grønn sone i kommuneplan, slik støyretningslinjen punkt 2.3.1 åpner for, verken i kommunens høringsuttalelse fra 2017, høringsuttalelsen fra 2019¹¹, eller i foreliggende klagesak.

Motvind Sørvest anfører videre at beregnet støy for gnr. 41 bnr. 21 er over grenseverdien til tross for det foreslåtte tiltaket. Departementet konstaterer at beregnet støynivå for dette bygget er L_{den} 45,0 dBA.¹² Dette er i samsvar med vilkåret i NVEs vedtak av 18. desember 2019 om at tiltaket skal sikre at byggene «*ikke får støy over retningslinjens grenseverdi på L_{den} 45 dBA*» (departementets understreking) og punkt 6.3 i statlig reguleringsplan som omtaler støynivå ved boliger som «*overstiger*» L_{den} 45 dB.

Klagene gir ikke grunnlag for å endre NVEs godkjenning av det foreslåtte driftsregimet. Basert på departementets konklusjoner i punkt 3.3.2 over og i dette punkt 3.3.3 legges det til grunn at TVAS har oppfylt vilkåret i første kulepunkt i NVEs vedtak av 18. desember 2019.

⁹ Jf. T-1442/2016 punkt 6 jf. 2.2.1.

¹⁰ Jf. T-1442/2016 punkt 3.2.2, jf. også 3.2.2 og henvisningen til byggteknisk forskrift (TEK 10).

¹¹ Av høringsuttalelsen fra 2019 fremgår det at kommunelegen over lang tid har anbefalt kommunen å sette av grønne soner i kommuneplanen. Departementet er ikke kjent med at kommunen har fulgt opp anbefalingen.

¹² Jf. støyverdiene for bygg AA i tabellen på side 3 i tiltaksplanen for støy, gjentatt i tabellen av 15.04.21.

3.3.4 Plan for måling av støy

Punkt 5 i tiltaksplanen for støy har tittelen «*Etterundersøkelser av støy*». Her angir tiltakshaver at de «*vil følge retningslinjene i M128*». Det refereres til veilederens anbefaling om å gjennomføre emisjonsmålinger for å vurdere om konsesjonsvilkår er oppfylt, men immisjonsmåling blir også nevnt som et alternativ. NVE har godkjent dette som en «*plan for måling av støy*», jf. kravet i annet kulepunkt i NVEs vedtak av 18. desember 2019. Flere av klagerne har innvendinger mot NVEs godkjenning.

Klagerne anfører at statlig reguleringsplan punkt 6.4 (1) a) krever at planen må inneholde immisjonsmålinger, dvs. langtidsmåling av støy ved nabobyggene. Departementet er ikke enig i at reguleringsplanen stiller krav om en spesiell plassering av måleinstrumentene. Bestemmelsen fastslår at det kreves dokumentasjon av «*faktisk støy i forhold til de nærmaste boligene i Hersdal, Akseland, Rossadalen*». Ordlyden utelukker ikke at faktisk støy måles ved turbinene, og at det deretter gjøres beregninger av hvilken virkning den målte faktiske støyen har «*i forhold til*» de nevnte boligene. Departementet viser i den forbindelse til at støyberegninger typisk er basert på oppgitt kildestøy fra turbinleverandøren, og at en etterkontroll av den faktiske kildestøyen etter omstendighetene kan være relevant.

Tjessheim anfører at immisjonsmåling likevel *bør* gjennomføres for å gjøre naboene trygge på at grenseverdien overholdes. Departementet har forståelse for synspunktet. Ifølge M-128 er immisjonsmåling imidlertid ikke å anbefale for en kontroll av om konsesjonsvilkår er oppfylt, fordi målingene nesten alltid vil bli påvirket av annen lokal støy. Et måleinstrument som festes til en husvegg vil også fange opp støy fra trafikk, regn, lyder fra dyr og mennesker som passerer eller oppholder seg ved huset og liknende. I tillegg er det utfordrende å kontrollere etterlevelsen ved immisjonsmåling ettersom grenseverdien som er fastsatt av Klima- og miljødepartementet i støyretningslinjen, og som er basert på EUs rammedirektiv for støy (2002/49/EF), er knyttet til en gjennomsnittlig støybelastning over et helt år. Det medfører at immisjonsmålinger alene ikke er egnet til å kontrollere at grenseverdiene for støy fra vindkraftverk overholdes.

Derimot utelukker ikke departementet at immisjonsmåling over relativt sett korte perioder kan være egnet til å kontrollere *forutsetningene* (markabsorpsjonsfaktor, temperatur mv.) som TVAS benytter når de beregner støynivået ved naboene basert på resultater fra emisjonsmålinger. Departementet legger til grunn at NVE har hjemmel til å kreve immisjonsmåling og nye støyberegninger i medhold av energiloven § 10-1 første ledd dersom NVE mener at dette er hensiktsmessig for å kontrollere at grenseverdien overholdes.

Når det gjelder problematikken knyttet til spesielle støyvirkninger, har NVE i brev av 28. februar 2023 anbefalt departementet å vurdere å stille krav om immisjonsmåling for å avdekke om det forekommer spesielle støyvirkninger. På bakgrunn av bekymringsmeldinger og NVEs kontrollrapport av 28. februar 2023, er departementet enig i at det er det bør gjennomføres immisjonsmålinger for å undersøke problematikken nærmere.

Tysvær kommune fattet den 15. september 2023 vedtak med hjemmel i forurensningsloven § 51, hvor TVAS ble pålagt å gjennomføre immisjonsmålinger av støy for å undersøke om det er spesielle støyvirkninger. For å sikre en effektiv og hensiktsmessig gjennomføring og oppfølging av målinger knyttet til spesielle støyvirkninger, mener departementet at pålegg fra kommunen og NVE bør samordnes. Departementet forutsetter at TVAS holder NVE orientert om saksbehandlingen hos kommunen knyttet til støymålinger. Når kommunen anser saken som avsluttet hos dem, kan NVE på selvstendig grunnlag kreve ytterligere målinger og vurdere om det er behov for tiltak.

Med denne forutsetningen godkjennes punkt 5 i tiltaksplan for støy som «plan for måling av støy». Departementet tiltrer NVEs konklusjon om at vilkåret i annet kulepunkt i NVEs vedtak av 18. desember 2019 er oppfylt.

3.4 Tiltaksplan for skyggekast

3.4.1 *Innledning*

Det første spørsmålet er om TVAS har oppfylt følgende informasjonsvilkår i annet punktum i departementets vedtak av 16. april 2020 (departementets understreking):

Omfanget av skyggekast ved bygninger med skyggekastfølsomt bruk skal ikke overstige åtte timer faktisk skyggekast per år eller 30 minutter per dag. Konsesjonær skal legge fram informasjon om hvilke tiltak som skal gjennomføres for å avbøte beregnet skyggekastomfang over anbefalte grenseverdier for NVE innen en frist direktoratet fastsetter.

Tiltakshavers beregninger viser at grenseverdien for antall timer skyggekast per år sannsynligvis vil bli overskredet for 43 nabobygg dersom det ikke iverksettes avbøtende tiltak.¹³ Kort oppsummert går tiltaksplanen for skyggekast av 18. juni 2020 ut på at det inngås avtale med 12 av naboene om økonomisk kompensasjon. Overfor de 26 resterende naboene er det foreslått at det installeres et overvåkningssystem som automatisk stenger ned turbiner i perioder hvor disse naboene kunne ha blitt eksponert for skyggekast over grenseverdien.

Det andre spørsmålet er om TVAS har oppfylt følgende vilkår i anleggskonsesjonens vilkår nr. 14:

Konsesjonær plikter å fremlegge en plan for NVE med forslag til gjennomføring og kostnader knyttet til måling av reell skyggekast gjennom et år etter at vindkraftverket er satt i drift. NVE vil ved fremlegging av planen ta stilling til om konsesjonæren skal gjennomføre slike målinger.

Klagernes anførsler behandles tematisk som følger: innsigelser mot avtalene om økonomisk kompensasjon (punkt 3.4.2), innsigelser mot overvåknings- og nedstengningssystemet (punkt 3.4.3), og innsigelser mot planen for måling av skyggekast (punkt 3.4.4).

¹³ Jf. tabellen av 15. april 2021 (vedlegg 1.0), som inkluderer syv nye bygg som var utelatt i beregningene som ble presentert i tabellen på s. 3-4 i opprinnelig tiltaksplan for skyggekast.

3.4.2 Avtaler om økonomisk kompensasjon som avbøtende tiltak

Retningslinjene for skyggekast begrenser ikke adgangen til å ta i bruk slike avtaler. For øvrig gjør drøftelsen i punkt 3.3.2 seg også gjeldende for skyggekast. Klagene gir ikke grunnlag for å omgjøre godkjenningen av de aktuelle avtalene som avbøtende tiltak mot skyggekast.

3.4.3 Overvåknings- og nedstengingssystemet

Tiltaksplanen for skyggekast inneholder forslag om å installere et overvåknings- og nedstengingssystem som skal sikre at grenseverdiene for skyggekast overholdes. Planen går ut på at det installeres et system med solsensorer, og basert på målinger av faktisk solinnstråling kombinert med informasjon om solens posisjon i forhold til nabobyggene, vil systemet telle opp antall minutter med skyggekast og stanse aktuelle vindturbiner når omfanget av skyggekast vil kunne overstige grenseverdiene. NVE godkjente forslaget som et avbøtende tiltak. Flere av klagerne har innvendinger mot godkjenningen.

Flengstad mfl. anfører at 47 av nabobyggene som ikke har avtale med tiltakshaver, vil få skyggekast «*over grenseverdien ved worst case*». Anførselen synes å bygge på en misforståelse av hvilke grenseverdier som er gjort gjeldende for skyggekast fra Tysvær vindkraftverk. Departementets vedtak av 16. april 2020 angir at omfanget av skyggekast ikke skal overstige «*åtte timer faktisk skyggekast per år eller 30 minutter per dag*» (vår understreking). Ordlyden medfører at veilederens utgangspunkt om en grenseverdi for teoretisk skyggekast er fraveket.¹⁴ Departementet kan da ikke se at det er grunnlag for å nekte godkjenning grunnet beregninger av teoretisk maksimalt skyggekast.

Tjessheim og Motvind Sørvest anfører at det må innberegnes tilstrekkelig sikkerhetsmargin. Departementet viser til at tiltaket innebærer at skyggekast overvåkes i sanntid og at turbiner stenges ned i perioder hvor solinnstrålingens intensitet og solens plassering tilsier at skyggekast «*vil kunne inntreffe*».¹⁵ Departementet tolker tiltakshavers beskrivelse dithen at systemet automatisk vil stenge ned turbinene så snart det foreligger en reell risiko for at faktisk skyggekast kan overskride grenseverdiene. Etter departementets syn gir dette tilstrekkelig sikkerhetsmargin. Etterundersøkelsene (jf. punkt 3.4.4) skal verifisere at systemet fungerer som beskrevet.

Klagene gir etter dette ikke grunnlag for å endre NVEs godkjenning av overvåknings- og nedstengingssystemet. Basert på departementets konklusjoner i punkt 3.4.2 over og i dette punkt 3.4.3 legges det til grunn at TVAS har oppfylt vilkåret i annet punktum i departementets vedtak av 16. april 2020.

3.4.4 Plan for måling av skyggekast

NVE har godkjent tiltaksplanen for skyggekast som en plan for måling av skyggekast, jf. vilkår nr. 14 i anleggskonsesjonen. Motvind Sørvest og Flengstad mfl. har anført at statlig

¹⁴ Fravikelsen er i tråd med NVEs veileder for skyggekast, se side 7: «*Grenseverdien for teoretisk skyggekast kan fravikes dersom faktisk skyggekast begrenses til under 8 timer per år og 30 minutter per dag gjennom avbøtende tiltak*».

¹⁵ Jf. tiltakshavers dokument «*Meventus svar/kommentarer til klager (...)*» av 15. april 2021 side 3.

reguleringsplan punkt 6.4 (1) a) stiller krav om at måleinstrumentene plasseres ved boligene i Hersdal og Askeland. Som nevnt i punkt 3.3.4 er ikke departementet enig i at reguleringsplanen stiller krav om en spesiell plassering av måleinstrumentene. Klagen gir ikke grunnlag for å omgjøre NVEs godkjenning. Departementet legger da til grunn at TVAS har oppfylt vilkår nr. 14 i anleggskonsesjonen.

4 Departementets vedtak

NVEs vedtak av 9. juli 2020 stadfestes med følgende vilkår:

På NVEs forespørsel skal konsesjonær gjennomføre immisjonsmålinger for å avdekke eventuelle spesielle støyvirkninger ved Tysvær vindkraftverk. En plan for hvordan målingene skal gjennomføres skal forelegges NVE innen en frist som NVE fastsetter. Dersom støymålingene avdekker vesentlige spesielle støyvirkninger, kan NVE pålegge avbøtende tiltak.

Vedtaket kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Trond Ulven Ingvaldsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Tuva Hassel
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Norges vassdrags- og energidirektorat

Adresseliste

Advokatfirmaet

Tveter og Kløvfjell AS

Carsten Tjessheim Røværgaten 33 5537

HAUGESUND

Hildegunn Flengstad

Motvind Sørvest Hottavikhagen 17 4048

HAFRSFJORD

Sivert M. Falkeid Postboks 14 5575

AKSDAL

Vierdal Advokatfirma

AS