



NVE

GRENSELANDET AS
c/o BDO, Storåkeren 11
9411 HARSTAD

Vår dato: 04.11.2025

Vår ref.: 201700703-296 Oppgis ved henvendelse

Deres ref.:

Forhåndsvarsel om vedtak

Avslag på søknad om konsesjon til Davvi vindkraftverk

1 Varsel om vedtak

NVE varsler med dette vedtak om avslag på søknad fra Grenselandet AS om konsesjon etter energiloven § 3-1 for Davvi vindkraftverk. NVE mener at skader og ulemper for allmenne interesser klart overstiger fordelene ved prosjektet, og av vindkraftverket derfor ikke er samfunnsmessig rasjonelt, jf. energiloven § 1-2.

NVE mottok 1.7.2025 brev fra Grenselandet der de ber om en redegjørelse angående den videre behandling av søknaden i tråd med forvaltningslovens krav. Dette varselet anses som et svar også på brevet av 1.7.

2 Bakgrunn for varselet

2.1 Oppsummering av konsesjonsprosessen for Davvi vindkraftverk

Grenselandet AS sendte 10.5.2017 melding med forslag til utredningsprogram om Davvi vindkraftverk i Lebesby og Tana kommuner i Finnmark. NVE sendte meldingen på høring 24.8.2017. Det ble avholdt konsultasjoner med Sametinget, rbd. 9, rbd. 13, rbd. 14, Goahtegearret Samenes Naturresursforbund og Leavvajoga ja Rásttegáissá Sámesiida. På grunnlag av meldingen, innkomne høringsuttalelser og konsultasjoner fastsatte NVE et utredningsprogram 17.10.2018.

Basert på det fastsatte utredningsprogrammet søkte Grenselandet AS om konsesjon etter energiloven 15.11.2019. Saken ble ikke tatt til behandling i NVE, grunnet en generell stans i konsesjonsbehandlingen av vindkraft på land som gjaldt fra april 2019. Den 17.6.2021 åpnet Energidepartementet igjen for NVEs konsesjonsbehandling av vindkraftsaker, gitt at kommunen anmodet om behandling av saken. Lebesby kommune sendte en slik anmodning til NVE 23.3.2022. Grenselandet AS fulgte opp dette ved å sende inn en oppdatert konsesjonssøknad 15.8.2022. I den oppdaterte søknaden ble planområdet for vindkraftverket redusert, slik at hele det omsøkte planområdet nå ligger i Lebesby kommune. Konsesjonssøknaden ble fulgt opp med en prosess

mot kommunen og et oppstartmøte i regi av NVE i november 2022. I juni 2023 inviterte kommunen til høring for oppstart av en områdereguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven.

I lys av Regjeringens kraft- og industriløft for Finnmark¹, som ble lansert 8.8.2023, startet NVE en samlet behandling av saker om kraftproduksjon og nett i Finnmark. NVE satte en frist for innmelding av prosjekter til den samlede behandlingen, og Davvi vindkraftverk var ett av 26 kraftproduksjonsprosjekter som ble meldt inn. Davvi skilte seg fra de andre prosjektene ved at dette var i søknadsfase med en gjennomført konsekvensutredning, mens de øvrige innmeldte prosjektene var i meldingsfasen.

Med utgangspunkt i de 26 innmeldte prosjektene publiserte NVE 24.6.2024 en prioritering av hvilke saker som i denne runden skulle tas med videre i den samlede konsesjonsbehandlingen i Finnmark. Til sammen elleve vindkraftprosjekter og ett vannkraftprosjekt ble tatt med til videre behandling, mens 14 vindkraftprosjekter ble nedprioritert. Davvi vindkraftverk var ett av de nedprioriterte prosjektene. I NVEs vurdering av dette prosjektet ble det, som utdypet i brev til Grenselandet AS, lagt særlig vekt på forventede negative virkninger for sammenhengende naturområder og samisk kultur og tradisjonell bruk av området. I nedprioriteringen poengterte NVE at det var svært liten sannsynlighet for at Davvi vindkraftverk ville kunne få konsesjon².

2.2 Om varselet og grunnlaget for å unnlate høring

Gjennom endringene i energiloven som trådte i kraft 1.7.2025, ble det gitt et tydelig rettslig grunnlag både for tidlig avslag av konsesjonssaker i meldingsstadiet og for avslag av søknader uten høring og kunngjøring. I energiloven § 2-2 står det at «kunngjøring og høring kan unnlates når det er klart at søknaden vil bli avslått, eller det av andre grunner finnes unødvendig». I forarbeidene³ vises det til at dette åpner for at søknader om urealistiske prosjekter kan behandles effektivt og uten unødvendig tidsbruk, og at det kan være aktuelt å bruke denne unntaksbestemmelsen der hvor det på grunnlag av søknaden er klart for konsesjonsmyndigheten at ulempene vil overstige nytten ved tiltaket.

Grunnlaget for unnlattelse av høring og kunngjøring av konsesjonssøknaden om Davvi vindkraftverk er at de foreliggende dokumentene etter NVEs vurdering belyser saken tilstrekkelig til at det er klart at søknaden om konsesjon vil bli avslått, jf. energiloven § 3-1 og § 1-2.

Forhåndsvarsel er i henhold til forvaltningsloven § 16, en ordinær del av saksforberedelsen av et enkeltvedtak. Et slikt varsel kan unnlates dersom vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes. Dette unntaket er relevant for de fleste enkeltvedtak i konsesjonssaker etter energiloven. NVE har etter en helhetsvurdering landet på at vi i denne saken forhåndsvarsler vedtak. Et slikt forhåndsvarsel vil også legge til rette for oppfyllelse av bestemmelsene om konsultasjon etter sameloven kapittel 4.

¹ Som det første av fire «styringssignaler ut fra den energipolitiske og forsvars- og sikkerhetspolitiske situasjonen i nord»: «Olje- og energidepartementet sikrer at NVE prioriterer konsesjonssøknader om nett og kraftproduksjon i nord, med særlig vekt på Finnmark.»

² Brev til Grenselandet AS – NVE tar ikke Davvi vindkraftverk til videre behandling, ref. 201700703-272

³ Prop. 43 L (2024-2025) Endringer i energiloven (tidlig saksavslutning mv.)

3 Oppsummering av begrunnelsen

NVE kan ikke se at det har dukket opp ny informasjon som endrer vår vurdering av Davvi vindkraftverk fra prioritering av prosjekter i Finnmark i 2024. Som i 2024 legger vi avgjørende vekt på tiltakets negative virkninger for sammenhengende naturområder med urørt preg og negative virkninger for samisk kultur og tradisjonell bruk av området – og kombinasjonen av disse virkningene.

Vi konstaterer at Davvi vindkraftverk er planlagt i et svært stort sammenhengende naturområde med få eksisterende inngrep og stor grad av urørthet. Etter NVEs vurdering vil en utbygging av Davvi vindkraftverk gi store, irreversible virkninger for Norges nest største sammenhengende naturområde definert som villmark, uten mulighet for å kunne avbøte disse negative virkningene gjennom tilpasninger i vindkraftverket. Vi legger i tillegg vekt på at området rundt det planlagte vindkraftverket har stor betydning for samisk kultur og tradisjonell bruk – og at fraværet av inngrep i et stort sammenhengende område er et vesentlig grunnlag også for denne verdien. Etter NVEs vurdering vil kvalitetene som er knyttet til områdets urørthet og symbolverdi bli vesentlig redusert dersom det etableres vindkraftverk i området.

NVEs konklusjon er at disse hensynene er så viktige at vi avslår konsesjonssøknaden, til tross for at det er gode produksjonsforhold for vindkraft i planområdet. NVE mener altså at skader og ulemper for allmenne og private interesser klart overstiger fordelene ved prosjektet, og at prosjektet dermed ikke er å anse som samfunnsmessig rasjonelt⁴. Vindkraftverket kan også gi andre fordeler og ulemper, men etter NVEs vurdering er de kjente, vektlagte ulempene så viktige at det ikke er behov for en bredere gjennomgang av saken.

Etter NVEs vurdering har vi et godt beslutningsgrunnlag for denne vektleggingen gjennom blant annet konsekvensutredningen og høringsuttalelser til meldingen om Davvi vindkraftverk, sammen med vurderingene som ble gjort i forbindelse med den regionale vindkraftplanen for Finnmark og innspillene og analysene til nasjonal ramme for vindkraft. I tillegg kommer begrunnelsen for statusen til Storelva (Stuorrajohka) som verna vassdrag, hvor urørthet er en vesentlig del av vernegrunnlaget.

4 Tematisk begrunnelse

4.1 Sammenhengende naturområder med urørt preg

4.1.1 Størrelsen og omfanget av endring

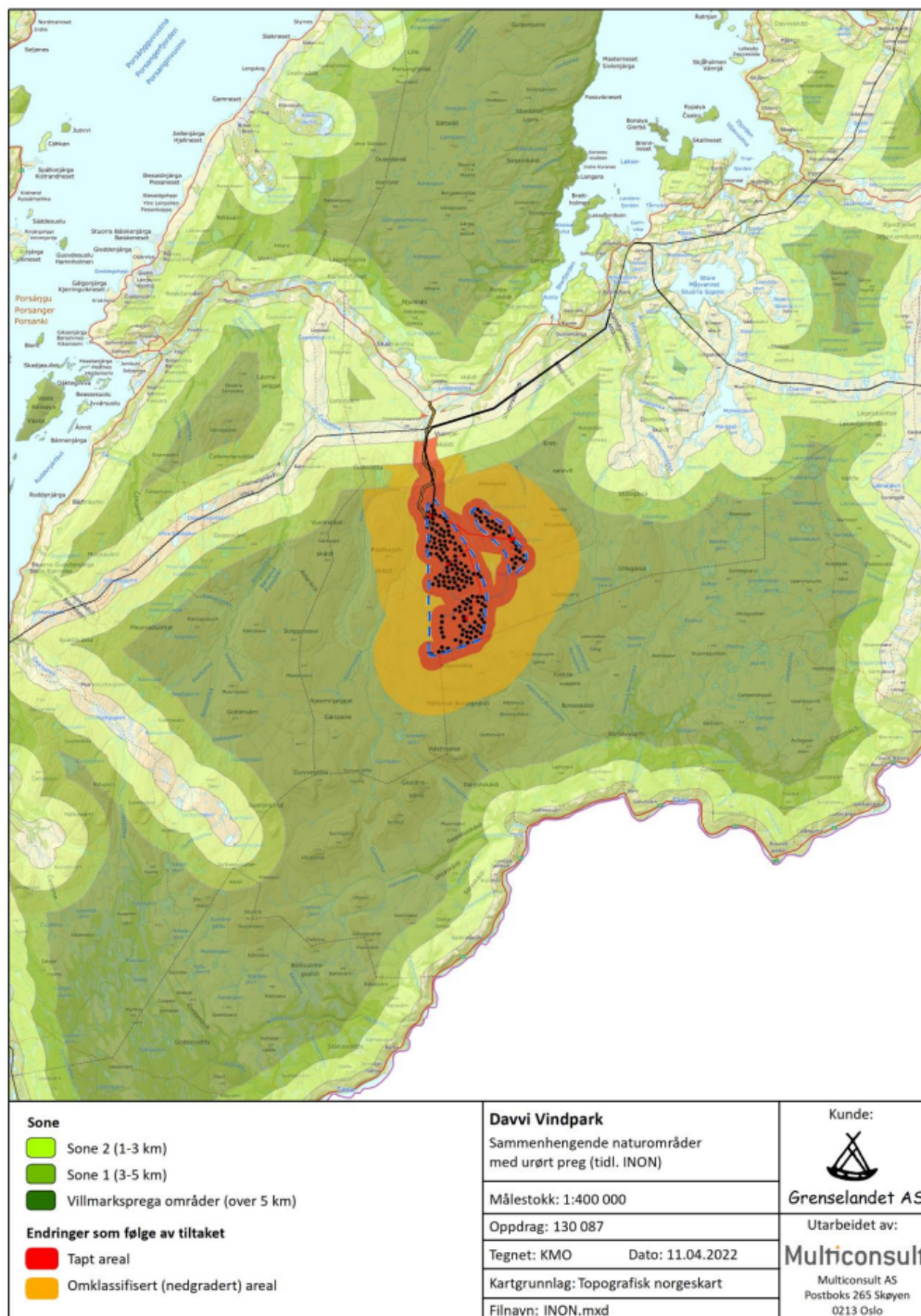
Davvi vindkraftverk er planlagt midt i Norges nest største sammenhengende naturområde definert som villmark⁵. Området fungerer som et tilnærmet upåvirket bindeledd mellom Tanadalen i sør og

⁴ Energiloven § 2-1 og § 3-1.

⁵ Definert etter Miljødirektoratets INON-kategorisering. INON = Inngrepsfri natur i Norge. Et datasett fra Miljødirektoratet som siden 1988 har kartfestet sammenhengende naturområder i Norge basert på avstand fra en serie definerte inngrep. Som «villmark» menes områder mer enn 5 km fra slike inngrep.

fjordsystemene i nord, og mellom de høyereliggende områdene fra Laksefjordvidda i øst og ned mot Lakselv i vest. Laksefjordvidda inngår i en gruppe av særlig store sammenhengende naturområder i indre Finnmark og på finsk side av grensen.

Som det fremgår av kartet vil ikke inngrepet bare redusere arealet ved å flytte yttergrensen, men gå rett inn kjernen av området, og langt på vei dele det i to.



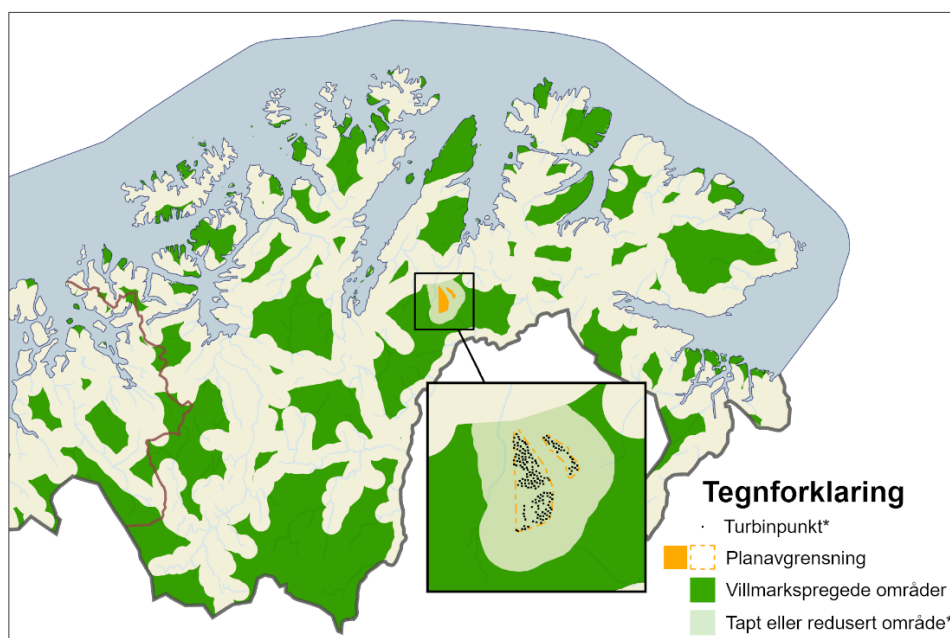
Figur 1: Tiltakets påvirkning på statusen for "Sammenhengende naturområder med urørt preg"

Ifølge konsesjonssøknaden vil en utbygging av Davvi vindkraftverk medføre en reduksjon av villmarkspregede områder (områder mer enn fem km fra tyngre tekniske inngrep) på 323 km².⁶ Fra 2013 til 2022 var det til sammenligning en netto reduksjon av villmarkspregede områder i hele Norge på 358 km². Miljødirektoratet har beregnet at all utbygging av vindkraft i Norge frem til 2022, har gitt en samlet reduksjon av villmarkspregede områder på ca. 71 km². Davvi vindkraftverk alene vil m.a.o. mer enn firedoble den samlede reduksjonen av villmarkspregede områder forårsaket av vindkraft.

Ved en eventuell utbygging vil Davvi også være det første vindkraftverket som medfører direkte arealinngrep i et område som, på konsesjons- og utbyggingstidspunktet, er villmarkspreget ifølge definisjonen.

Tabell 1: Reduksjon av villmarkspregede områder (> 5 km fra teknisk infrastruktur) i Norge. Kilder: Miljødirektoratet og NVE

	Alle inngrep km ²	Vindkraft km ²	Davvi km ²
1988–2022	2 888	71	
1988–2007	2 115	2	
2008–2012	415	0	
2013–2017	117	37	
2018–2022	241	32	
			323



Figur 2: Villmarkspregede områder i Finnmark med og uten Davvi vindkraftverk

⁶ Inkluderer arealer som blir omklassifisert/nedgradert til inngrepsfri sone 1 eller 2 (1-5 km fra tyngre, tekniske inngrep), og til «tapt areal» (under 1 km fra tyngre, tekniske inngrep).

4.1.2 Andre vedtak og vurderinger med samme konklusjon

Planområdet ligger i sin helhet innenfor nedslagsfeltet til det vernede vassdraget Storelva til Laksefjord (Stuorrajohka). Vernegrunnlaget er urørthet, med begrunnelse i at vassdragets elver og vann utgjør viktige deler av et kontrastrikt og variert landskap fra høyfjell i sør til utløp i Laksefjorden i nord. NVE legger til grunn at et vindkraftverk i dette området vil påvirke verneverdiene knyttet til urørthet på en negativ måte.

I den regionale vindkraftplanen for Finnmark fra 2013 er det pekt på to aktuelle utredningsområder for vindkraft i Finnmark. Planområdet for Davvi vindkraftverk inngår i analyseområdet «Laksefjordvidda/Gaissane–Sværholt», som ikke ble vurdert til å være et aktuelt utredningsområde i den regionale vindkraftplanen. Begrunnelsen er blant annet at området omfatter store uberørte naturområder og en villmarkspreget naturtype med store landskapsrom mellom Børselv og Adamselva.

I høringen av meldingen om Davvi vindkraftverk kom det inn flere uttalelser om hvordan et vindkraftverk vil påvirke sammenhengende naturområder. Vi viser blant annet til Statsforvalterens innspill i brev av 29.11.2017, som er gjentatt i uttalelsen til Lebesby kommunes høring av planprogrammet i brev av 8.9.2023. Her trekker de fram at Davvi vindkraftverk vil kunne være i konflikt med vesentlige nasjonale interesser for inngrepsfri natur, og varsler at saken dermed kan bli gjenstand for en innsigelse basert på Klima- og miljødepartementets Rundskriv T-2/16⁷.

4.1.3 Verdien av et særlig stort sammenhengende naturområde

Forvaltningen av utbyggingstiltak i sammenhengende naturområder har i skiftende grad vært knyttet til Miljødirektoratets oversikt over inngrepsfri natur (INON⁸). Fra 2013 ble INON tonet ned som direkte verktøy i arealforvaltningen, men videreført som en indikator for sammenhengende naturområder med urørt preg. Dette ble støttet av jevnlig oppdateringer av kartet, sist i 2023. Verdien av et sammenhengende naturområde skal nå først og fremst vurderes ut fra hvilke konkrete verdier som finnes innenfor området, men størrelsen på områdene er også relevant – særlig for de aller største gjenværende sammenhengende naturområdene.

Det sammenhengende naturområdet mellom Ifjordfjellet i nord og Gaissene i sør (her omtalt som Laksefjordvidda) har viktige verdier knyttet til blant annet fuglearter, friluftsliv og kulturmiljø. Som et eksempel har vi Miljødirektoratets grunnlagsarbeid i forbindelse med forslaget til nasjonal ramme for vindkraft, der Laksefjordvidda og tilgrensende områder ble utpekt som ett av 21 friluftslivsområder av nasjonal betydning⁹. NVE mener likevel at den viktigste verdien er knyttet til selve størrelsen av området, ettersom Laksefjordvidda er blant de få gjenværende naturområdene med virkelig stor utstrekning.

⁷ T-2/16, kap. 3.8; Naturmangfold: (sammenhengende naturområder med urørt preg)

⁸ Nærmere beskrevet i kap. 4.1.1.

⁹ Utpekingen av nasjonalt viktige friluftslivsområder ble gjort ut fra behovet i Nasjonal ramme for vindkraft, og følgende områder ble vurdert på denne måten: *Hardangervidda, Folgefonna, Stølsheimen, Jostedal/Breheimen, Skarvheimen, Jotunheimen, Femundsmarka, Trollheimen, Sylan, Børgefjell, Lomsdal-Visten, Okstindan, Narvikfjella, Senja, Indre Troms, Finnmarksvidda, Sennalandet, Sørøya, Magerøya, Laksefjordvidda og Gallok.*

Det skal være en høy terskel for å gi tillatelse til et tiltak som gir en stor reduksjon av et sammenhengende naturområde med så stor utstrekning. Dermed blir også det tallfestede bortfallet av slike arealer en viktigere del av begrunnelsen enn det som er vanlig (jf. analysen i kapittel 4.1.1). Dette forsterkes av at bortfallet av villmarksareal (etter INON-definisjonen) er så stort at det gir vesentlige utslag i det nasjonale regnskapet.

NVE legger med dette stor vekt på kvalitetene som er knyttet til at området er svært stort, sammenhengende og tilnærmet urørt, vil bli vesentlig redusert ved en utbygging av Davvi vindkraftverk, og at det ikke er mulig å kompensere for dette tapet gjennom avbøtende tiltak. En slik vektlegging er i tråd med regjeringens målsetning om at Norge skal «arbeide for å redusere nedbyggingen av særlig viktige naturarealer innen 2030»¹⁰. Med særlig viktige naturarealer menes naturmangfold av nasjonal og vesentlig regional interesse, jf. Klima- og miljødepartementets rundskriv T-2/16, og dette omfatter blant annet viktige sammenhengende naturområder.

4.2 Samisk kultur og tradisjonell bruk

Landskapsrommet i området der Davvi vindkraftverk er planlagt, har over lang tid hatt stor symbolverdi for samisk kultur og tradisjonell bruk. Ifølge konsekvensutredningen knyttes mange samiske sagn og myter til regionens naturformasjoner, som utgjør kulturminner sammen med spor av fangstanlegg og andre fysiske kulturminner. Fjellet Rásttigáisá er ifølge samisk tradisjon hellig, og det står i konsekvensutredningen at vindkraftverket vil dominere en stor del av synsfeltet fra fjellet.

Gjennom høringen av meldingen kom det inn en rekke høringsuttalelser om virkninger for samisk kultur og tradisjonell bruk. I uttalelsen fra Sametinget står det at vindkraftverket vil virke vesentlig skjemmende, jf. kulturminneloven §§ 3 og 4, for det hellige stedet Rásttigáisá. Andre høringsinstanser poengterer at naturreligion er et viktig kulturbærende element i det samiske samfunnet, og at Laksefjordvidda er et område som er viktig med tanke på samisk utmarksbruk.

I konsekvensutredningen er det konkludert med en konsekvensgrad på stor til meget stor negativ for landskapet i delområdet Rásttigáisá/Laksefjordvidda. For selve kulturmiljøet Rásttigáisá er det gitt en konsekvensgrad på stor negativ, basert på den tradisjonelle bruken av området som et hellig sted og at området er uberørt av nyere tiltak.

Den visuelle virkningen som fjellet utgjør i det vidstrakte landskapsrommet er en kvalitet som har sammenheng med samisk kulturutøvelse, og gjør dette til et spesielt sted med stor symbolverdi. NVE mener ut fra foreliggende informasjon at området rundt Rásttigáisá utmerker seg som særskilt viktig for samisk kulturutøvelse og tro. I innkomne høringsuttalelser til meldingen og gjennom innspill i ettertid bekreftes det at området har hatt og fremdeles har en særlig betydning for mange. Slik NVE oppfatter det vil Davvi vindkraftverk gi så stor negativ påvirkning at det vil være svært vanskelig å avbøte.

På grunnlag av vurderingene over legger NVE vekt på at vindkraftverket vil påvirke områder med stor symbolverdi for samisk kultur. Dette henger sammen med verdiene knyttet til urørthet, jf. vurderingene i kapittel 4.1.

¹⁰ [Regjeringens klimastatus og -plan - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/regjeringens-klimastatus-og-plan-regjeringen-no)

Områdene er i liten grad preget av inngrep i dag, og etter NVEs vurdering er fortsatt fravær av inngrep en viktig kvalitet for videreføring av verdiene for samisk kultur.

4.3 Andre tema

4.3.1 Generelt

NVE har lagt avgjørende vekt på negative virkninger knyttet til urørthet og samisk kultur, men tiltaket ville også gitt andre virkninger. Disse virkningene måtte blitt vurdert grundig dersom avslagsgrunnlaget ikke var så tydelig.

På fordelssiden er det etter NVEs vurdering sannsynlig at vindkraftverket, basert på forholdene i planområdet, hadde vært et godt produksjonsprosjekt. Vindkraftverket ville også gitt positive lokale ringvirkninger, for eksempel gjennom produksjonsavgiften.

På ulempeiden er det en rekke tema som ville blitt vurdert, og reindrift skiller seg ut som det mest omfattende temaet.

4.3.2 Reindrift

Reindrift er viktig for en total vurdering av Davvi vindkraftverk, men NVE anser at konklusjonen i konsesjonssaken ikke står og faller på vurderingen av dette temaet. I denne saken har vi derfor, som kommentert foran, lagt avgjørende vekt på andre konsekvenser som begrunnelse for avslagsvedtaket, uten å ta stilling til konfliktnivået for reindriften i området.

Konsekvensutredningen gjennomført av Naturrestaurering AS er basert på at utbyggingsområdet er lite brukt til reindrift (beite, lufting, flytting, kalving etc.), og det er konkludert med at konsekvensnivået utover anleggsperioden er gjennomgående beskjedent. Middels negativ konsekvens for reinbeitedistrikt 13 knyttet til adkomstveien med nettløsning er det mest problematiske ifølge konsekvensutredningen.

NVE mener at reindriftsutredningen i hovedsak svarer ut utredningskravene. Samtidig registrerer vi at kommunikasjonen mellom utrederne og reinbeitedistriktene innenfor influensområdet har vært mangelfull. Lite systematisk samarbeid med det tyngst påvirkede reinbeitedistriktet (rbd. 13), er en særlig utfordring. Samtidig legger NVE til grunn at reindriftsrapporten er over seks år gammel, og at det ville vært behov for en oppdatering dersom saken skulle bli sendt på høring.

Vurderinger av virkninger for reindriftnæringen utgjør en stor del av vurderingen av tålegrenser i henhold til artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP 27). På grunn av at konsekvensene knyttet til reindrift ikke er avklart, og at vi uansett varsler avslag på søknad om konsesjon basert på andre betydelige, negative virkninger, har vi ikke vurdert tiltaket opp mot tålegrensene i SP 27. Dette hadde vært nødvendig som en del av en fullstendig vurdering av virkninger for reindriftnæringen og andre samiske interesser.

5 Videre prosess

5.1 Frist til å uttale dere innen 5. desember

Dere kan uttale dere til dette varselet innen 5.12.2025. Dersom uttalelsen ikke er kommet til NVE innen fristen, vil NVE legge til grunn de opplysningene vi har i saken. NVE foretrekker at uttalelsen sendes via e-post til nve@nve.no, men den kan også sendes med post til NVE, postboks 5091 Majorstuen, 0301 Oslo. Merk uttalelsen med saksnummer 201700203.

Etter at fristen er utløpt og protokoller fra relevante konsultasjoner er bekreftet, vil NVE ta en avgjørelse i saken.

5.2 Konsultasjoner i henhold til sameloven

Parallelt med utsendingen av dette varselet sender NVE et eget brev til berørte samiske parter med tilbud om konsultasjon angående det varslede vedtaket. Det er i tillegg kunngjort i avisene Ávvir, Sárgat og i Finnmark at berørte samiske parter som ikke har mottatt dette brevet kan melde seg til NVE med krav om konsultasjon. Fristen for å kreve konsultasjon er 5.12.2025.

Med hilsen

Inga Nordberg
Direktør

Carsten Stig Jensen
Konsesjonsansvarlig

Godkjent i henhold til NVE sine interne rutiner

Mottakerliste:

GRENSELANDET AS - SVEIN AASE

Kopimottakerliste:

LEBESBY KOMMUNE
Tana kommune - Deanu gieldda
Sametinget / Samediggi
FINNMARK FYLKESKOMMUNE