

Energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Vår dato: 17.12.2024

Vår ref.: 202305183-56 Oppgis ved henvendelse

Deres ref.:

Oversendelse av klage på vedtak

Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) vedtak av 18.11.2024 om avslag på søknad om å bygge, eie og drive Bronkemoen solkraftverk er påklaget. Bronkemoen solkraftverk er planlagt i Elverum kommune, Innlandet fylke.

NVE har mottatt én klage på vedtaket. Klagen er fra tiltakshaver Bronkemoen Solcellekraftverk AS som er part i saken. Klagen er gitt innen klagefristen, og NVE har forberedt klagen i tråd med forvaltningsloven § 33.

Etter NVEs vurdering har det ikke blitt fremlagt nye opplysninger eller argumenter som tilsier at vedtaket bør endres. NVE opprettholder derfor avslaget på konsesjonssøknaden fra Bronkemoen Solcellekraftverk AS.

NVEs begrunnelse og kopi av klagen blir med dette oversendt Energidepartementet for behandling.



Innhold

Oversendelse av klage på vedtak.....	1
Bakgrunn.....	3
Sammenfatning av klage.....	3
Forhold til politisk vedtatte målsetninger.....	3
NVEs skjønnsutøvelse.....	3
Vurdering av prissatte virkninger.....	3
Vurdering av virkninger for naturmangfold	3
Vurdering av virkninger for klima	4
Vurdering av virkninger for lokalt- og regionalt næringsliv.....	4
Vurdering av virkninger for kulturminner	4
Forskjellsbehandling	4
NVEs vurdering av klagen.....	5
Forhold til politiske målsetninger.....	5
NVEs skjønnsutøvelse i vedtaket	5
Vurdering av prissatte virkninger.....	5
Vurdering av virkninger for naturmangfold	5
Vurdering av virkninger for klima	6
Vurdering av virkninger for lokalt og regionalt næringsliv.....	6
Vurdering av virkninger for kulturminner	7
Forskjellsbehandling	7
Konklusjon	7



Bakgrunn

I vedtak av 18.11.2024 avsto NVE Bronkemoen Solcellekraftverk AS sin søknad om konsesjon for å bygge, eie og drive Bronkemoen solkraftverk i Elverum kommune, Innlandet fylke.

Konsesjonsbehandling etter energiloven er en avveining mellom tekniske og økonomiske forhold og miljø- og samfunnsvirkninger. Hvis et omsøkt anlegg ansees å være til større fordel enn ulempe for samfunnet, kan det gis konsesjon etter energiloven. I konsesjonsbehandlingen må flere ulike forhold veies opp mot hverandre. Alle vesentlige forhold som kommer frem gjennom konsesjonsprosessen vurderes og hensyntas ved skjønnsutøvelse. De som har klaget på NVEs vedtak er uenige i NVEs skjønnsutøvelse. Videre mener de vedtaket er ugyldig på grunnlag av at det ikke samsvarer med politiske føringer vedtatt av Stortinget og på grunn av usaklig forskjellsbehandling.

I dette notatet har NVE sammenfattet den mottatte klagen og kommentert de vesentligste klagepunktene som er fremlagt. NVE viser også til våre vurderinger som lå bak vårt vedtak av 18.11.2024 i notatet «Bakgrunn for vedtak for Bronkemoen solkraftverk» av 18.11.2024.

Sammenfatning av klage

Bronkemoen Solcellekraftverk AS påklager NVEs vedtak i brev av 06.12.2024. Her følger en sammenfatning av klagepunktene.

Forhold til politisk vedtatte målsetninger

Klageren viser til Stortinget og regjeringens målsetninger om utbygging av 8 TWh solkraft innen 2030. Klageren mener Bronkemoen solkraftverk vil gi et vesentlig bidrag til å øke solkraftproduksjon og at disse politiske hensynene ikke er hensyntatt i NVEs vedtak.

NVEs skjønnsutøvelse

Klager er uenig i NVEs skjønnsutøvelse i vedtaket. De skriver at det er to begrunnelser for avslaget som må sees i sammenheng: i) prosjektets lønnsomhet og ii) prosjektets virkninger for samfunn og miljø.

Vurdering av prissatte virkninger

Klager konstaterer at NVEs vurdering av prosjektets lønnsomhet bygger på usikre forutsetninger. De mener at de har det beste faktagrunnlaget for å vurdere tiltakets lønnsomhet og at lønnsomhetsvurderinger bør overlates til søker.

Klager mener det er feil at NVE kun vektlegger lønnsomhet for eieren av kraftverket som nytteverdien av solkraftverket. De mener det i vurderingen også bør tillegges positiv vekt at tiltaket vil føre til økt verdiskapning for grunneier og for lokalsamfunnet.

Vurdering av virkninger for naturmangfold

Klager viser til at NVE i vedtaket la betydelig vekt på at solkraftverket ville ha negative virkninger for naturverdiene i planområdet. Klager er uenig i at hensynet til naturverdier kan tillegges vekt eller begrunne NVEs avslag.



Klager viser til at planområdet i dag består av et hogstfelt og at en bygging av solkraftverket ikke vil føre til en umiddelbar forringelse av skog eller andre naturtyper. De skriver at det ikke foreligger aktuelle holdepunkter for at planområdet består av naturtypen rik sandfuruskog og at en slik vurdering er tuftet på funn som er gjort utenfor planområdet.

Klager er videre uenig i nullalternativet som NVE har lagt til grunn i vedtaket. De skriver at det ikke finnes garantier for at denne naturtypen vil oppstå i det aktuelle området da det ikke er sikkert at naturtypen vil vokse til av seg selv. De legger til at grunneier også står fritt til å endre treslag på store deler av planområdet.

Klager skriver at solkraftverket ikke er til hinder for at det etter endt konsesjonsperiode vil kunne etableres skog i planområdet. En realisering av solkraftverket vil dermed kun ha midlertidige konsekvenser for naturverdier.

Vurdering av virkninger for klima

Klager viser til at NVE ikke har tillagt klimahensyn selvstendig vekt i konsesjonsvurderingen. De mener det ikke er riktig å vurdere klimafordelene ved ny fornybar kraftproduksjon gjennom beregninger av LCOE. Klager mener at det er en vesentlig mangel ved NVEs skjønnsutøvelse at klimahensyn ikke tillegges selvstendig vekt i vedtaket.

Vurdering av virkninger for lokalt- og regionalt næringsliv

Klager viser til at NVE i vedtaket ikke har tillagt vesentlig vekt på at tiltaket vil føre til positive ringvirkninger for temaet. De skriver at solkraftverket vil styrke næringsgrunnlaget til den lokale grunneieren i tillegg til at konsesjonssøker er et selskap med lokalt eierskap. De mener en realisering av solkraftverket vil bidra til økonomisk aktivitet og at det bygges opp et miljø for drift av solkraftproduksjon i regionen. Klager mener det er feil av NVE å ikke tillegges dette vekt i konsesjonsvedtaket.

Vurdering av virkninger for kulturminner

Klager viser til at solkraftverket vil berøre et tjuetalls kullgroper som er automatisk fredede kulturminner. De skriver at det er Innlandet fylkeskommune som er kulturminnemyndighet og at de har signalisert at de er innstilte på å gi dispensasjon etter kulturminneloven for solkraftverket.

Klager skriver at de ikke kan se at NVE har grunnlag for å overprøve kulturminnemyndighetene i deres vurdering av de aktuelle kulturminnenes verdi. De skriver at det ikke kan være riktig at NVE skal vektlegge hensynet til kulturminner ved behandling av konsesjonssøknaden for solkraftverket.

Forskjellsbehandling

Klager viser til at Bronkemoen solkraftverk er det første solkraftverket som ikke er tildelt konsesjon etter energiloven. De kan ikke se at deres prosjekt innebærer flere ulemper eller færre fordeler enn andre solkraftverk som har fått tildelt konsesjon.



Klager viser til at NVE tidligere har gitt konsesjon til Furuseth solkraftverk som innebar hogst av skog og bidro med betydelig mindre årlig kraftproduksjon enn Bronkemoen solkraftverk. De skriver at NVE i konsesjonsvedtaket for Furuseth solkraftverk og Buer solkraftverk har lagt vekt på at tiltaket ville bidra til å oppfylle politiske målsetninger og skape inntekter til eierne og kommunen. Klager skriver at dette også vil være hensyn som bør tillegges vekt i konsesjonssaken for Bronkemoen solkraftverk, men som ikke ble vektlagt. På grunnlag av dette mener det at NVEs vedtak er ugyldig som følge av usaklig forskjellsbehandling.

NVEs vurdering av klagen

Forhold til politiske målsetninger

Konsesjonsbehandling av energianlegg baserer seg på en helhetlig samfunnsøkonomisk avveining av fordeler og ulemper ved et energitiltak, i dette tilfellet et solkraftverk. For at et energitiltak skal regnes som samfunnsmessig rasjonelt, må fordelene av tiltaket overstige ulempene. NVE har ikke lagt selvstendig vekt på politiske målsetninger om ambisjoner for solkraftutbygging i konsesjonsbehandlingen av solkraftverk.

NVE presiserer at vi heller ikke har vektlagt politiske målsetninger som grunnlag for å gi konsesjon i vedtak om Furuseth solkraftverk og Buer solkraftverk.

NVEs skjønnsutøvelse i vedtaket

Vurdering av prissatte virkninger

NVE mener at det er nødvendig at vi gjør en selvstendig vurdering av prosjektets lønnsomhet for å ivareta formålet med konsesjonsbehandlingen som en samfunnsøkonomisk vurdering av et konkret tiltak. NVE vurderer at nytteverdien av tiltaket i all hovedsak reflekteres gjennom en teknisk-økonomisk vurdering. NVE viser videre til at tiltakshaver har rapportert forventede investerings- og driftskostnader for solkraftverket og at vi la dette til grunn i vår analyse. Vi har ikke lagt selvstendig vekt på økte inntekter for grunneier, og dette er heller ikke normal praksis i NVEs konsesjonsbehandling.

NVE har i tillegg til de prissatte virkningene vurdert at Bronkemoen solkraftverk kan gi læringseffekter for myndigheter, nettselskap og andre. Vi mener imidlertid at læringseffekten reduseres etter hvert som flere solkraftverk bygges. NVE har i denne saken likevel tillagt dette noe positiv vekt.

Vurdering av virkninger for naturmangfold

For å vurdere virkninger av et energitiltak er det nødvendig å definere et nullalternativ. Nullalternativet skal beskrive den antatte utviklingen i planområdet dersom tiltaket ikke realiseres. NVE har i vedtaket sluttet seg til vurderingen i konsekvensutredningen om at nullalternativet for tiltaket er en furuskog i tilvekst. Det foreligger ingen andre planer for området og dette ble vurdert til å være den mest sannsynlige utviklingen i planområdet dersom tiltaket ikke blir realisert.



NVE sluttet seg også til vurderingene i konsekvensutredningen om at planområdet består av naturtypen rik sandfuruskog som har en sentral økosystemfunksjon med en rekke tilhørende rødlistede arter. Vi konstaterer at planområdet i opprinnelig konsekvensutredning ikke ble vurdert til å tilfredsstille naturtypen med grunnlag i at artsmangfoldet ikke tilsa at grunnen var kalkrik nok. Det er riktig at denne vurderingen ble revidert, og at det senere ble slått fast at planområdet med stor sannsynlighet er naturtypen rik sandfuruskog. Dette ble gjort på grunnlag av nye artsregistreringer som ble gjort utenfor, men i nærheten av planområdet. Vi vil likevel presisere at konsekvensgraden for naturmangfold ikke ble endret i lys av de nye funnene da utreder gjennom en føre-var-tilnærming opprinnelig vurderte området med tilsvarende verdi.

NVE la til grunn at tiltaket, med varig skjøtsel av vegetasjon, planering, fundamentering av solcelleinstallasjoner og annet anleggsarbeid, ville føre til at naturverdiene innenfor planområdet forsvinner. Dette begrunnes i at særlig sopparter er sårbare for omrøring i jordlaget og at de er avhengige av levende furutrær for å overleve. NVE vurderte med grunnlag i konsekvensutredningen at nullalternativet vil innebære at naturtypeforekomsten vil bestå som leveområde for rødlistearter på tross av hogst. NVE sluttet seg til vurderingen i konsekvensutredningen som sier at tiltaket ville innebære at det vil ta mange år etter endt konsesjonsperiode for naturtypen med tilhørende artsmangfold vil kunne gjenoppstå. NVE mente dette ga grunnlag for å legge vekt på virkningene tiltaket ville ha for naturmangfold.

Vurdering av virkninger for klima

NVE konstaterer at tiltakets virkninger for klima hensyntas gjennom vår teknisk-økonomiske vurdering og følgelig de prissatte virkningene av tiltaket. Det er imidlertid ikke i kraftverkets estimerte LCOE dette reflekteres, men i kraftverkets oppnådde kraftpris over levetiden og følgelig i kraftverkets nåverdi.

NVE legger til grunn at CO₂-prisen har en direkte påvirkning på kraftprisen og at nytteverdien av ny fornybar kraftproduksjon vil øke i tråd med en ev. økning i CO₂-pris. NVE vurderer at det å vektlegge positive virkninger for klima som en ikke-prissatt virkning vil være å vektlegge virkninger for fagtemaet flere ganger. NVE er imidlertid åpne for at tiltakets virkninger for klima ikke fullstendig reflekteres gjennom netto nåverdi. Iht. NVEs praksis for vurdering av klimavirkninger av solkraftverk på land, har vi valgt å ikke vektlegge ev. utslippsreduksjoner av etablering av ny kraftproduksjon i konsesjonssaker.

Vurdering av virkninger for lokalt og regionalt næringsliv

NVE sluttet seg til vurderingen i konsekvensutredningen som sa at tiltakshaver ville sette ut hele anleggsarbeidet til en totalleverandør og at tiltaket ikke vil medføre økt lokal sysselsetting i anleggs- eller driftsperioden. Videre sluttet vi oss til konsekvensutredningen som konkluderte med at tiltaket ville føre til begrensede virkninger for lokalt og regionalt næringsliv.



Vurdering av virkninger for kulturminner

NVE viser til at konsesjonsbehandling er en helhetlig avveining av alle fordeler og ulemper ved et energitiltak. Det følger av dette at virkninger for kulturminner også skal inngå i en slik vurdering selv om NVE ikke er kulturminnemyndighet.

Forskjellsbehandling

Konsesjonsbehandling innebærer en konkret vurdering av fordeler og ulemper det omsøkte energitiltaket har for samfunnet som helhet. NVEs konsesjonsvedtak baserer seg på faglige skønnsvurderinger. NVE mener basert på overnevnte argumentasjon at det ikke er praktisert usaklig forskjellsbehandling i vårt avslag på konsesjonssøknaden fra Bronkemoen Solcellekraftverk AS.

Konklusjon

NVE kan ikke se at det i klagen er kommet frem nye opplysninger eller argumenter som gir grunnlag for å endre vårt vedtak av 18.11.2024. Klagen oversendes til Energidepartementet for endelig avgjørelse, jf. fvl. § 33.

Alle sakens dokumenter er gjort tilgjengelige for departementet gjennom internettløsningen SeDok.

Med hilsen

Ann Myhrer Østenby
seksjonssjef

Jo Arne Marvik
rådgiver

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner

Mottakerliste:

Energidepartementet

Kopimottakerliste:

BRONKEMOEN SOLCELLEKRAFTVERK AS