

Energidepartementet
fremsendes via Norges vassdrags- og energidirektorat
Epost: nve@nve.no

Vår referanse: 22156698/10
Ansvarlig advokat: Bendik Christoffersen

Oslo, 3. mars 2026

DERES REF: 201700703-320 – KLAGE PÅ AVSLAG PÅ SØKNAD OM KONSESJON TIL DAVVI VINDKRAFTVERK

1 INNLEDNING

Vi viser til NVEs vedtak av 20. januar 2026 om å avslå Grenselandet AS ("**Grenselandet**") sin søknad av 15. august 2022 om konsesjon etter energiloven § 3-1 for etablering av Davvi vindkraftverk i Lebesby kommune, Finnmark. I epost av 4. februar 2026 innvilget NVE utsatt klagefrist til 3. mars 2026 og denne klagen er således rettidig.

På vegne av Grenselandet påkLAGES herved i sin helhet NVEs vedtak om å avslå Grenselandets søknad uten kunngjøring og høring i medhold av energiloven § 2-2 (5).

Etter at Grenselandet har brukt om lag 16 år og betydelige ressurser på prosjektet, velger NVE – lenge etter at prosjektet er konsesjonssøkt – å avslå søknaden uten nærmere utredning på bakgrunn av forhold som har vært godt kjent for NVE fra tidlig i prosessen. Med denne beslutningen introduseres en helt ny og forvaltningsmessig risiko man ikke har vært vitne til tidligere i Norge.

I realiteten innføres det også en ny og høyere terskel for all kraftutvikling i reindriftsområder, uten at prosjektet har vært prøvet på den faglige og grundige måten som ellers ville blitt ivaretatt gjennom den lovforankrede konsesjonsprosessen, uten at berørte parter får mulighet til å veie prosjektet opp mot andre prosjekter i prosess, eller demokratisk valgte myndigheter har fått eller vil få prøvet den terskelen som NVE legger til grunn. Dette kan gjøre ubotelig skade på så vel muligheter for ny kraftproduksjon i regionen, investeringsvilje i norske kraftprosjekter generelt og i kraftprosjekter i nordlige Norge spesielt.

NVEs ensidige fokus på inngrepsfrie naturområder og *ett* immaterielt kulturminne (Råsttigåiså), som kun blir visuelt berørt, vil medføre at andre prosjekter med større reelle konsekvenser for naturmangfold, samiske kulturminner og utmarksbruk (herunder reindrift) heller ikke kan bli realisert. Dersom dette avslaget blir stående, vil det bli vanskelig å gi konsesjon til prosjekter med

større reelle negative konsekvenser enn Davvi, med de alvorlige konsekvenser dette vil få for samfunnsutviklingen i regionen.

Grenselandet er også bekymret for at det har festnet seg en oppfatning av Davvi som mer konfliktfylt og kontroversielt enn øvrige vindkraftprosjekter i Finnmark – en oppfatning som NVE i flere uttalelser har bidratt til å underbygge. Dette til tross for at det ikke er funnet kulturminner i planområdet, at planområdet ikke benyttes til reindrift, at vertskommunen er positiv til prosjektet, at planområdets beskaffenhet som blokkmark innebærer at prosjektet i liten grad påvirker rødlistearter og naturmangfold, at området befinner seg langt fra boliger, samt at prosjektområdet i liten grad benyttes til friluftsliv. Ved å avslå konsesjonssøknaden uten høring, mister man mulighetene til å avklare disse forholdene og det fremstår for Grenselandet som om søknaden avslås basert på en oppfatning om prosjektet som konfliktfylt som mangler faktisk grunnlag.

Det er på det rene at det er behov for mer fornybar kraftproduksjon i NO4 generelt og i Finnmark spesielt, både som følge av elektrifiseringen av Melkøya også for å dekke opp nytt kraftforbruk som utvikles i regionen. Finnmark fylkeskommune gjorde et vedtak om 2.000 MW ny vindkraft i fylket ifm høringene av Nasjonal ramme og behovet for ny fornybar energi i Finnmark har ikke blitt mindre siden. Dersom en ikke lykkes med ny kraftutbygging i tilstrekkelig grad vil prisene i NO4 bli langt mer volatile samtidig som NO4 blir mer følsomt for prisutviklingen i tilgrensende prisområder. Dersom avslaget til Davvi blir stående, går samfunnet for det første glipp av et stort kraftvolum som kunne kommet tidligere enn andre prosjekter i regionen. For det andre gir vedtaket anvisning på en svært lav terskel før en konsesjonssøknad for vindkraft kan avslås, noe som også vil få konsekvenser for de øvrige vindkraftprosjektene som er konsesjonssøkt.

2 OPPSUMMERING OG HOVEDPUNKTER

De mest sentrale klagegrunnene (som nærmere utdypet nedenfor) kan oppsummeres som følger:

- (i) Avslag på en konsesjonssøknad før søknaden har vært på høring medfører at konsesjonsmyndigheten mister en sentral del av sitt beslutningsgrunnlag. Dette utgjør et markert avvik fra den ordinære konsesjonsprosessen og skal derfor være en unntaksregel hvor terskelen skal være høy. Dette er nærmere utdypet i punkt 4.2 nedenfor.
- (ii) Hjemmelen for å gi avslag på dette stadiet av konsesjonsprosessen er ikke ny slik NVE søker å gi inntrykk av. Lovendringen i 2025 utvidet ikke hjemmelen for å gi avslag. All den tid NVE begrunner avslaget med forhold som NVE innrømmer de har vært godt kjent med hele tiden, er det påtagelig at NVE ikke har avslått søknaden tidligere dersom de mente at disse ulempene var så vesentlige at de ikke kunne oppveies av *noen* fordeler. Dette kan ikke forstås på annen måte enn at NVE anvender en lavere terskel for avslag enn hva som var tilfelle tidligere (noe det altså ikke er rettslig grunnlag for). Dette er nærmere utdypet i punkt 4.3 og 5.1.4 nedenfor.
- (iii) Adgangen til å gi tidlig avslag er ment for helt andre tilfeller enn denne saken. Praksis fra vassdragslovgivningen – som har samme hjemmel – viser hjemmelen benyttes i saker der det gjerne foreligger ett objektivt konstaterbart forhold som i seg selv er så negativt at det er åpenbart at søknaden skal avslås. I vår sak dreier det seg imidlertid om to svært subjektive forhold (grad av urørthet og landskapsmessig påvirkning av et hellig fjell) som

etter NVEs skjønn (selv om det ikke er gjennomført befarings) er tilstrekkelig negativt til at prosjektet ikke vil kunne få konsesjon. NVE bygger i stor grad avslaget på subjektive og skjønnsmessige kriterier som vanskelig lar seg etterprøve. Dette er i strid med bakgrunnen for adgangen til avslag før høring. Dette er nærmere utdypet i punkt 4.4, 5.1.4, 5.2.3 og 5.2.4 nedenfor.

- (iv) NVEs beslutningsgrunnlag er ikke forsvarlig. NVE bygger i stor grad på gamle og utdaterte planer og høringsuttalelser. NVE legger i realiteten stor vekt på områdets INON-kategorisering selv om Stortinget har vært tydelige på at kategorisering som INON i seg selv ikke skal utgjøre noe selvstendig avslagsgrunnlag – det må like fullt gjøres en konkret vurdering av tiltakets betydning for de relevante naturverdiene. Dette er nærmere utdypet i punkt 5.1.1, 5.2.1 og 5.2.2 nedenfor.
- (v) NVE anvender en altfor lav terskel for avslag uten høring og anlegger en altfor snever helhetsvurdering. NVE er enig i at vindressursene i området er gode. Samtidig er det ikke funnet kulturminner i planområdet, planområdet benyttes ikke til reindrift, vertskommunen er positiv til prosjektet, planområdets beskaffenhet som blokkmark innebærer at prosjektet i liten grad påvirker rødlistearter og naturmangfold, området befinner seg langt fra boliger og prosjektområdet benyttes i liten grad benyttes til friluftsliv. NVE legger imidlertid ingen vekt på disse fordelaktige sidene ved prosjektet. Dette er nærmere utdypet i punkt 5.1.2 og 5.1.3 nedenfor.
- (vi) NVE gjør ingen sammenligning av Davvi med øvrige vindkraftprosjekter i Finnmark selv om tiltakshavers sammenligninger viser at Davvi på de aller fleste punkter har langt mindre negative konsekvenser enn de øvrige meldte vindkraftprosjektene. Ved å gi avslag uten en slik sammenligning, risikerer man at også disse prosjektene av likebehandlingshensyn vil måtte avslås med henvisning til avslaget for Davvi. Dette er nærmere utdypet i punkt 5.2.5 nedenfor.
- (vii) På et prinsipielt grunnlag er det betenkelig at NVE med henvisning til to subjektive og skjønnsmessige kriterier kan unndra en konsesjonssøknad i tilknytning til viktige samfunnsforhold fra en ordinær, åpen og etterprøvbare konsesjonsprosess. Til tross for at adgangen aldri har blitt brukt i tilsvarende saker tidligere, anfører NVE at saken ligger i kjernen av anvendelsesområdet for bestemmelsen. Dette tilsier at vi kan forvente at hjemmelen benyttes i flere saker fremover.

3 SAKSGANG OG HISTORIKK

Konsesjonsprosessen knyttet til Davvi vindkraftverk har en lang historikk. Forhåndsmelding ble innsendt allerede i januar 2017 og KU-program ble fastsatt i oktober 2018. KU ble gjennomført i henhold til fastsatt program og konsesjonssøknad ble innsendt i oktober 2019. Så tidlig som i mars 2020 anmodet vertskommunen Lebesby om at NVE og OED skulle ta prosjektet til behandling og en slik anmodning ble gjentatt i brev til OED i mai 2020. I juni 2021 åpnet OED for konsesjonsbehandling av prosjekter der kommunene stilte seg positive og i mars 2022 vedtok kommunestyret i Lebesby igjen å be NVE ta prosjektet til behandling. Deretter antydte NVE at søknaden kan komme på høring høsten 2022 og i november samme år avholdt NVE oppstartsmøte for behandling av konsesjonssøknaden der NVE presenterte en fremdriftsplan som indikerte høring av søknaden med

oppstart i februar 2023. NVE anmodet også om at tiltakshaver startet reguleringsprosessen og fikk denne opp på samme nivå fremdriftsmessig som konsesjonsprosessen.

Etter dette utsatte NVE gjentatte ganger behandlingen av konsesjonssøknaden, inntil NVE 31. oktober 2023 plutselig satte en frist til 17. november for å varsle "modne" prosjekter i Finnmark. 22. januar 2024 satte NVE frist til 22. april 2024 for alle meldinger som skal vurderes i en samlet prosess og angir samtidig også enkelte temaer som skal være styrende i vurderingen. Først i januar 2024 – det vil si mer enn fire år etter at Grenselandet sendte sin konsesjonssøknad – informerer NVE første gang om at man ikke vil gjennomføre en ordinær konsesjonsprosess, men vil prioritere et mindre antall prosjekter for videre behandling. I den forbindelse ba NVE vertskommunene prioritere mellom de prosjektene som da var meldt inn til NVE. I kommunestyremøte 18. juni 2024 ga Lebesby kommune da Davvi førsteprioritet sammen med Kjøllefjord vindpark og Laksefjorden.

24. juni 2024 informerer NVE om at de har valgt å prioritere 11 av 25 innmeldte vindkraftprosjekter for videre behandling og formidler til de øvrige at NVE har besluttet å stille behandlingen av disse søknadene i bero og anmoder disse søkerne om å trekke sine meldinger. Grenselandet påklaget beslutningen vedrørende Davvi, men klagen ble avvist med henvisning til at dette kun var en prosessledende avgjørelse som ikke kunne påklages.

Den 6. mai 2025 fattet Stortinget vedtak (nr 654) 6. mai 2025:

"Stortinget ber regjeringen om at omsøkte prosjekter som kan gi tilstrekkelig kraft til Melkøya sikres fremdrift og deretter realitetsbehandles slik at det potensielt kan være i drift innen 2030 og øke tempoet for realisering av kraftløftet."

Vedtaket er i tråd med tilrådingen fra Energi- og miljøkomiteen i Innst 221 S (2024-2025) hvor det fremgår at omsøkte prosjekter må "sendes på høring så fort som mulig" og at det var "viktig at alle modne prosjekter som kan bidra til tilstrekkelig kraft til Melkøya, gis prioritet av myndighetene og sikres konsesjonsbehandling innen rimelig tid." NVEs avslag på Davvis konsesjonssøknad uten å sende søknaden på høring bryter således med denne uttrykkelige forutsetningen fra Stortinget.

I forbindelse med høringen av NVEs varsel om avslag til Davvi, fattet formannskapet i Lebesby kommune 1. desember 2025 følgende vedtak som ble oversendt NVE:

Formannskapet anbefaler at:

1. **Davvi vindkraftprosjekt inngår i det videre plan- og utredningsløpet** sammen med de øvrige vindkraftprosjektene i Lebesby kommune.
2. **Konsekvensutredningene for alle prosjektene gjennomføres og sendes på høring samtidig**, slik at kommunestyret får et helhetlig og sammenlignbart beslutningsgrunnlag.
3. **Endelig beslutning om områdeplaner** fattes først når alle relevante høringsinnspill og faglige vurderinger foreligger.

NVEs avslag på Dawis konsesjonssøknad *uten* å sende søknaden på høring bryter således med dette uttrykkelige ønsket fra vertskommunen.

4 RETTSLIGE UTGANGSPUNKTER

4.1 Konsesjonsprosessen og grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper

Utgangspunktet er at anlegg for vindkraftanlegg på land ikke kan "*bygges, eies eller drives*" uten konsesjon når den installerte effekten er over 1 MW, jf. energiloven (enl.) § 3-1 (1) og energilovforskriften § 3-1 (2). Når et vindkraftanlegg er konsesjonspliktig, gjelder saksbehandlingsreglene i energiloven kapittel 2 og 3, energilovforskriften kapittel 2 og 3, forvaltningsloven og grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper for konsesjonsprosessen.

4.1.1 Saksforløpet i den ordinære konsesjonsprosessen

En ordinær konsesjonsprosess for vindkraftanlegg med installert effekt på over 10 MW, starter med at konsesjonssøkeren må sende NVE melding med forslag til utredningsprogram i henhold til kravene i forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften), jf. KU-forskriftens vedlegg 1, jf. § 6 (1) (c), jf. plan- og bygningsloven § 14-6, jf. enl. § 2-1 (1).

På dette punktet i konsesjonsprosessen er NVE nå gitt en hjemmel i enl. § 2-1 (2) til å avslutte behandlingen av en melding med forslag til utredningsprogram uten høring dersom det er klart at det ikke vil gis konsesjon, dersom ett av vilkårene i bokstav a-d er oppfylt.

Meldingen med utredningsprogram skal videre sendes på høring, før NVE fastsetter konsekvensutredningsprogrammet, jf. KU-forskriften §§ 15 og 16. På bakgrunn av høringsuttalelsene og eventuelle konsultasjoner skal utredningsprogrammet beskrive hvilke temaer som tiltakshaver skal utrede nærmere i sin konsekvensutredning.

For vindkraftanlegg som vil kunne påvirke samiske interesser skal det forut for NVEs fastsettelse av utredningsprogrammet også gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser, jf. sameloven § 4-1 (1) og § 4-2.

Etter at konsekvensutredningen er utført, skal konsesjonssøknaden sammen med de gjennomførte konsekvensutredningene, sendes til NVE for behandling, jf. enl. § 2-2 (2). I henhold til enl. § 2-2 (5) første punktum, skal en konsesjonssøknad som tilfredsstiller gjeldende krav, sendes på høring.

Neste steg i konsesjonsprosessen er at NVE fatter et konsesjonsvedtak om enten å innvilge eller avslå konsesjonssøknaden. Før NVE fatter vedtak om konsesjon for vindkraft-anlegget, må imidlertid tiltaket planavklares etter plan- og bygningsloven, der det kreves områderegulering for vindkraftanlegg i henhold til pbl. § 12-1 (3) fjerde punktum.

Et overordnet formål med energiloven er at den skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en "*samfunnsmessig rasjonell måte*", jf. enl. § 1-2. Dette gjenspeiles i at konsesjon skal gis til prosjekter som vurderes å være "*samfunnsmessig rasjonelle*", jf. Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 25. Etter ordlyden legges det opp til en *bred og helhetlig* vurdering, der fordeler skal veies opp mot ulemper. Begrepet "*samfunnsmessig rasjonelt*" skal i henhold til energilovens forarbeider forstås som *samfunnsøkonomisk lønnsomt*, jf. Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 25. Om dette uttales det at:

*"en må vurdere både de kostnads- og nytteelementer som kan verdsettes i kroner og de elementer som i dag ikke kan verdsettes på en effektiv og allment akseptert måte. For mange produksjonsprosjekter er det de virkningene som ikke kan verdsettes, særlig miljøvirkninger, som varierer mest fra sak til sak og er avgjørende for utfallet av konsesjonsbehandlingen. Disse må beskrives og vurderes kvalitativt."*¹

Blant andre virkninger som ikke kan verdsettes i kroner, trekkes det frem både visuelle virkninger, biologisk mangfold, ringvirkninger for næringslivet regionalt og prosjektets betydning for friluftsliv og turisme, jf. Ot.prp. nr.62 (2008-2009) s. 25. I tillegg må berørte samiske interesser tas i betraktning. Ved vurderingen av om det skal gis konsesjon, må NVE følgelig ta hensyn til et *bredt utvalg* interesser, og anlegge et helhetlig perspektiv.

Konsesjonsvedtaket er et forvaltningsvedtak som kan påklages av alle med rettslig klageinteresse, jf. fvl. § 2 (1)(a), jf. (b), jf. § 28. Opprettholder NVE vedtaket etter vurdering av klagen, sendes saken til vurdering i Energidepartementet. Et vindkraftanlegg som gis konsesjon, må forut for byggingen få godkjent sin detaljplan for prosjektet, jf. enl. § 3-1 a (1).

4.1.2 *Grunnleggende prinsipper i konsesjonsprosessen.*

Saksbehandlingsreglene i energiloven suppleres av alminnelig forvaltningsrett og hvert steg i konsesjonsprosessen er et utslag av grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper.

Et grunnprinsipp i forvaltningens saksbehandling er *god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling*. Selv om de fleste reglene om forvaltningens saksbehandling er lov- og forskriftsfestet, er det enighet om at de lovbaserte reglene til en viss grad kan suppleres av uskrevne krav til god forvaltningsskikk.² Mens Eckhoff og Smith skriver at "*saksbehandlingen skal være forsvarlig [og at] hensynsfullhet og kontradiksjon står i alle tilfeller sentralt*"³ og Graver skriver at selv om det skal mye til for at rene brudd på god forvaltningsskikk skal lede til ugyldighet, kan slike brudd "*tyde på mangler i saksbehandlingen*".⁴

Når et forvaltningsorgan skal treffe en avgjørelse, må det ha et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Er ikke grunnlaget godt nok, risikerer organet å treffe en avgjørelse som er ulovlig, uhensiktsmessig eller vilkårlig.⁵ Forvaltningen har derfor en *utredningsplikt* i fvl. § 17 som skal sikre et *forsvarlig beslutningsgrunnlag*, der det følger at forvaltningsorganet skal påse at saken er "*så godt opplyst som mulig*" før vedtaket treffes. Det sentrale bakenforliggende hensynet er nettopp å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å kunne treffe materielt riktige vedtak. I konsesjonsprosessen ivaretas prinsippet blant annet gjennom konsekvensutredninger, befaringer og offentlige høringer.

Ordlyden "*så godt opplyst som mulig*" favner vidt og bestemmelsen kan ikke tas helt på ordet, jf. HR-2017-2376-A avsnitt 33. Kravet til grundighet må også "*tuftast på ei avveging mellom omsynet til å oppnå eit forsvarleg resultat og ein tenleg ressursbruk*" og "*kravet til utgreiing må ta utgangspunkt i dei*

¹ Ot.prp. nr.62 (2008-2009) s. 25

² Eckhoff og Smith (2022) s. 207.

³ Eckhoff og Smith (2022) s. 208.

⁴ Graver (2024) s. 252.

⁵ NOU 2019: 5 punkt 21.1.

konkrete spørsmål som forvaltninga skal ta stilling til i den enkelte saka", jf. samme dom avsnitt 34 og 35. Utredningsplikten er med andre ord relativ og avhenger av de konkrete omstendighetene i saken.

Videre ligger en rekke andre grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper til grunn for konsesjonsprosessen. Blant annet står *transparens* sentralt, noe som eksempelvis kommer til uttrykk ved kravene til høring. Staten har en plikt etter Grunnloven (Grl.) § 100 (6) å legge forholdene til rette for en åpen og offentlig samtale, og hensynet til ytringsfriheten og demokratiet er derfor en viktig bakgrunn for høringsreglene.⁶ Høringsreglene gir berørte parter og interessenter både adgang til å uttale seg om saken, samt innsyn i hva den handler om og kan bidra til allmennhetens forståelse for forvaltningens vurderinger. I tillegg stilles det krav til at konsesjoner skal tildeles på grunnlag av blant annet transparente kriterier, jf. energilovforskriften § 2-2. Hensynet til forutberegnelighet trekkes også frem i teorien; rettssubjektet skal kunne forutberegne sin rettsstilling. Transparens står også sentralt i forhold til at forvaltningens beslutninger skal være etterprøvbare – både borgerne og demokratisk valgte organer skal kunne forstå og vurdere grunnlaget for de beslutninger forvaltningen fatter.

Det gjelder også et generelt krav til likebehandling. I konsesjonsprosessen kommer dette til uttrykk ved at det stilles krav til at tildelingen av konsesjonen skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier, jf. energilovforskriften § 2-2. Likhetsprinsippet kan på et overordnet plan utledes fra Grl. § 98 som slår fast at "*alle er like for loven*" og at ingen "*må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling*". Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling gjelder også for forvaltningen. Til tross for at en vurdering er overlatt til forvaltningens frie skjønn, kan forvaltningsorganet ikke vektlegge utenforliggende hensyn, utøve usaklig forskjellsbehandling eller treffe vilkårlige avgjørelser. Disse forbudene omtales gjerne som myndighetsmisbrukslæren og er foreslått vedtatt i ny forvaltningslov (2025) § 40.

4.2 Energiloven § 2-2 (5) femte punktum

Som et unntak fra den ordinære konsesjonsprosessen, ble det i 1. juli 2025 vedtatt ny enl. § 2-2 (5) femte punktum som gir NVE adgang til å unnlate å sende en konsesjonssøknad med tilhørende konsekvensutredning på høring:

"[...] Kunngjøring og høring kan unnlates når det er klart at søknaden vil bli avslått, eller det av andre grunner finnes unødvendig."

NVEs adgang til å unnlate å sende søknaden på høring, avhenger følgelig av om det er "*klart*" at søknaden vil bli avslått eller at andre grunner gjør det "*unødvendig*". Unntaket er ment å bidra til effektivisering av konsesjonsprosessen, jf. Prop. 43 L (2024-2025) på s. 6.

Ordlyden "*klart*" taler for en høy terskel, og at det kreves kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Det samme uttales i lovens forarbeider som også beskriver beviskravet som "*relativt strengt*", jf. Prop. 43 L (2024-2025) s. 63.⁷ Dette underbygges av at unntaket er et inngripende tiltak som utgjør et klart avvik fra den ordinære konsesjonsprosessen, og går på tvers av flere grunnleggende forvaltningsrettslige

⁶ Graver (2024) s. 471.

⁷ Uttalelsen er gitt til § 2-1, men vurderingstemaet er det samme etter § 2-2 (5) femte punktum.

prinsipper. Dersom søknader unnlates høring, svekkes beslutningsgrunnlaget og interessenter og berørte fratras adgangen til å uttale seg og døren til en åpen og offentlig samtale om tiltaket lukkes.

Lovgiver nevner i Prop. 43 L (2024-2025) på s. 65 følgende eksempler som mulige situasjoner der unntaket kan få anvendelse:

"dersom det allerede ved kvalitetssikringen av søknaden er klart for konsesjonsmyndigheten at ulempene vil overstige nytten ved tiltaket, dersom kommunen har besluttet å stanse et planinitiativ knyttet til det aktuelle tiltaket i medhold av plan- og bygningsloven § 12-8 annet ledd, eller det ikke er realistiske utsikter til at tiltaket vil bli planavklart innenfor en rimelig tidshorison, jf. energiloven § 2-4 første ledd tredje punktum"

Felles for eksemplene er at lovgiver peker på planmessige forhold som grunnen til at tiltaket vanskelig vil la seg gjennomføre eller forhold som kan avdekkes allerede ved NVEs kvalitetssikring av søknaden. Til tross for at en slik begrensning ikke kan leses ut av ordlyden, kan forarbeidsuttalelsen likevel være beskrivende for hva lovgiver så for seg, og illustrerer i alle tilfeller at terskelen er høy. Eksemplene som trekkes frem i forarbeidene fremstår også som forholdsvis objektivt konstaterbare.

Innføringen av § 2-2 (5) femte punktum endret imidlertid ikke på rettstilstanden, jf. Innst. 232 L (2024-2025) s. 4. Også etter tidligere rettstilstand hadde NVE anledning til å unnlate høring på søknadsstadiet, se klagens omtale av enl. § 2-1 (7) tredje punktum i punkt 4.3.2.

I forbindelse med vedtakelsen av energiloven § 2-1 uttalte justiskomiteen at dersom vertskommunen er positiv til å utrede et prosjekt, bør det være et *"tungtveiende moment"* for NVEs vurdering av om hjemmelen skal benyttes.⁸ Uttalelsen gjelder ikke enl. § 2-2 (5) femte punktum direkte, men er likevel av relevans da de samme hensynene gjør seg gjeldende.

Når NVE vurderer om det er *"klart"* at søknaden vil avslås, realitetsbehandler de konsesjonssøknaden. Derfor gjelder de alminnelige kravene som gjelder konsesjonsvedtaket om at tildelingen må skje på grunnlag av *"objektive, transparente og ikke-diskriminerende"* kriterier,⁹ også for klarhetsvurderingen.

4.3 Rettstilstanden før Energiloven § 2-2 (5) femte punktum

4.3.1 Innledning

Avslaget er det første vedtaket der NVE har benyttet seg av enl. § 2-2 (5) femte punktum etter lovendringen som trådte i kraft 1. juli 2025. Adgangen til å unnlate å sende søknaden på høring er likevel ikke ny og kan gjenfinnes både i vassdragslovgivningen,¹⁰ KU-forskriften §§ 15 (3) og 16 (3), og i energiloven § 2-1 (7) tredje punktum før lovendringen i 2025.

4.3.2 Energiloven § 2-1 (7) 3.pkt

Før lovendringen 1. juli 2025, var konsesjonssøknader regulert av enl. § 2-1. Bestemmelsens syvende ledd første punktum fastsatte utgangspunktet om at søknaden skal sendes til *"uttalelse"*, lest som høring.¹¹ Unntaksvis var det en adgang til å unnlate høring *"når det finnes ubetenkelig"*, jf. tredje

⁸ Innst. 232 L (2024-2025) s. 3.

⁹ Energilovforskriften § 2-2.

¹⁰ Se klagens punkt 4.4.

¹¹ Jf. bl.a. Prop. 43 L (2024-2025) s. 65.

punktum. Denne adgangen har eksistert siden loven ble vedtatt i 1990, da i daværende § 2-2 (6) tredje punktum. En naturlig forståelse av noe som er "*ubetenkelig*", er at det er *unødvendig*. Proposisjonen til dagens bestemmelse, uttrykker at betenkelighetsvilkåret innebar et krav om at det må være "*forsvarlig*" å unnlate høring, jf. Prop.43 L (2024-2025) s. 18. Følgelig, dersom høring var ansett unødvendig, eksempelvis fordi realiseringen av det aktuelle prosjektet var urealistisk, kunne NVE med grunnlag i enl. § 2-1 (7) tredje punktum, unnlate å sende søknaden på høring før de fattet vedtak om å avslå søknaden. Denne adgangen forelå altså også *før* lovendringen i 2025. Så langt vi er kjent med, ble denne hjemmelen aldri brukt i vindkraftsaker, til tross for at vi har oppfattet det slik at NVE tidligere har ment at flere omsøkte vindkraftprosjekter har vært helt urealistiske på grunn av ulempene. Av forarbeidene til enl. § 2-2 (5) femte punktum fremgår det ikke at det var meningen å utvide forvaltningens hjemmel ved å senke terskelen for når den kunne anvendes.

Forarbeidene til den tidligere bestemmelsen viser at det var i de mindre sakene at det kunne være hensiktsmessig å benytte seg av unntaksbestemmelsen, og utdypet dette ved eksemplene "*kabelanlegg og utvidelse eller endring av bestående anlegg som er uten betydning for allmennhetens interesser og som ikke medfører nye inngrep*", jf. Ot. prp. nr. 43 (1989-1990) s. 86.

4.3.3 KU-forskriften §§ 15 og 16

Adgangen til å håndtere håpløse/urealistiske prosjekter tidlig i prosessen, har også fulgt av KU-forskriften som har vært gjeldende for prosessen med Davvi. Forskriftens §§ 15 og 16 gjelder henholdsvis høring av melding med forslag til utredningsprogram og selve fastsettingen av utredningsprogrammet.

Bestemmelsene omtales i Prop. 43 L (2024-2025) på side 18 i omtalen av gjeldende rett ved tidlig saksavslutning før lovendringen:

"KU-forskriften § 15 tredje ledd åpner for at myndigheten kan unnlate å sende en melding på høring. Bestemmelsen forutsetter imidlertid at «den videre behandlingen av saken stanses i samsvar med reglene i loven saken behandles etter». [Energiloven](#) inneholder i dag ingen eksplisitt hjemmel til å stanse eller avslutte behandlingen av en sak i meldingsfasen.

KU-forskriften § 16 tredje ledd inneholder en hjemmel for at behandlingen av en sak kan avsluttes i meldingsfasen, etter at høring er gjennomført. Bestemmelsen lyder: «Ansvarlig myndighet kan etter høring stanse videre behandling av saken ved å unnlate å fastsette plan- eller utredningsprogram. Avgjørelsen skal begrunnes.»"

Før lovendringen i 2025, hadde NVE følgelig en adgang til å stanse den videre behandlingen av konsesjonssaken i samsvar med KU-forskriften § 16 (3).

4.3.4 Hva innebar lovendringen?

Lovendringen som trådte i kraft 1. juli 2025, innebar en endret adgang til tidlig saksavslutning på *meldingsstadiet*. Hjemmelen for å unnlate høring av konsesjonssøknaden med tilhørende konsekvensutredning har som nevnt over alltid eksistert,¹² noe som bekreftes i Innst. 232 L (2024-2025) som på side 4 uttaler at forslaget om at høring kan unntas der det er "*klart at søknaden vil bli*

¹² Se klagens punkt 4.3.2

avslått", er "i samsvar med gjeldende rett". I tillegg hadde NVE også en adgang til å avslutte saker ved å unnlate fastsettelsen av utredningsprogram i kraft av KU-forskriften, likevel kun etter høring av forslag til utredningsprogram.¹³

Om forholdet mellom nye enl. § 2-1 som gir hjemmel til å avslutte behandlingen av en melding uten å fastsette utredningsprogram og KU-forskriften, uttales følgende i forarbeidene forut for lovendringen i 2025:

*"Bestemmelsen overlapper delvis med regelen i KU-forskriften § 16 tredje ledd, likevel slik at energilovens bestemmelse åpner for at saken kan avsluttes før høring etter KU-forskriften § 15 er gjennomført. Vilkårene i [enl.] annet ledd må være oppfylt uavhengig av om beslutningen treffes før eller etter høring"*¹⁴

Med andre ord; lovendringen innebar i realiteten kun at NVEs adgang til tidlig saksavslutning nå også gjelder før høring av KU-program, i meldingsfasen.

4.4 Praksis fra lignende bestemmelser i vassdragslovgivningen

Lignende unntaksregler som i energiloven § 2-2 (5) femte punktum har også lenge eksistert i vassdragslovgivningen, se eksempelvis vannressursloven § 24 (2) bokstav c og vassdragsreguleringsloven § 12 (1) første til tredje punktum.

Utgangspunktet etter vannressursloven § 24 er at søknader skal "kunngjøres" etter reglene i pbl. § 12-10, som igjen fastsetter at forslag skal sendes på "høring". Vannressursloven § 24 (2) bokstav c oppstiller imidlertid et unntak ved at søknader ikke må kunngjøres dersom "det er klart at søknaden må avslås". Dette er samme ordlyd som etter enl. § 2-2 (5) femte punktum.

En lignende regel følger av vassdragsreguleringsloven § 12 (1) fjerde punktum. Utgangspunktet etter Vassdragsreguleringsloven § 12 (1) første til tredje punktum er blant annet at søknader skal "gjøres offentlig tilgjengelig" og "sendes på høring". Også her oppstilles det, i bestemmelsens fjerde punktum, en unntaksregel hvor departementet i "særlige tilfeller" kan "unnlate kunngjøring".

På et overordnet plan viser praksis etter vannressursloven § 24 og vassdragsreguleringsloven § 12 at unntaket fra høring forbeholdes tilfellene hvor det foreligger åpenbare og tungtveiende hindringer for konsesjon, typisk i form av klare rettslige hinder (eksempelvis verneforskrift, effektgrenser eller ufravikelige konsesjonsvilkår) eller entydige faglige konflikter av nasjonal verdi (eksempelvis bekkekløfter med A-verdi eller anadrom fisk der avbøtende tiltak ikke kan ivareta verdiene). Det avgjørende har gjennomgående vært at én enkelt objektivt konstaterbar faktor alene bærer avslaget, at avbøtende tiltak ikke realistisk kan fjerne/utbedre konflikten, og at saken derfor anses tilstrekkelig opplyst uten høring. Fellestrekkene i praksis er med andre ord at avslaget hviler på ett entydig, tungtveiende objektivt konstaterbart moment (vern, A-verdi bekkekløft eller anadrom strekning), ofte ledsaget av en uttrykkelig vurdering av at avbøtende tiltak er urealistiske, slik at ytterligere opplysning gjennom høring ville vært formålsløst. Terskelen er høy, og unntaket har ikke vært benyttet i saker

¹³ Se klagens punkt 4.3.3

¹⁴ Prop. 43 L (2024-2025) på side 63

som krever bred interesseavveining, metodisk usikre skjønn eller avklaringer som normalt fremkommer gjennom høringsprosessen.

4.5 ILO-konvensjon 169 og SP 27 – Fosen-dommen

Samenes rett til kulturutøvelse nyter vern både under GrL § 108, og SP artikkel 27 som er gjort til norsk lov ved menneskerettsloven (mrl.) § 2 med forrang for annen lovgivning, jf. mrl. § 3. I tillegg er Norge part ved ILO-konvensjon 169.

Både GrL § 108 og SP artikkel 27 utgjør skranker for forvaltningsskjønnet. Grunnlovsbestemmelsen bygger på artikkel 27 og bestemmelsene må sees i lys av hverandre, jf. HR-2021-1975-S (Fosen-saken) avsnitt 99.

Urfolksvernet etter SP artikkel 27 innebærer at etniske, religiøse eller språklige minoriteter, ikke skal nektes retten til, å *"enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language"*.

For at en aktivitet skal nyte urfolksrettslig vern, må det omfattes av virkeområdet, se Fosen *"Det er på det rene at samene er en minoritet i artikkel 27s forstand, og at reindrift er en form for vernet kulturutøvelse"*.

I HR-2021-1975-S (Fosen-saken) konstaterte Høyesterett at konsesjonsvedtakene for Storheia og Roan vindkraftverk var ugyldige fordi de stred med SP artikkel 27 .

Dersom konsesjonssøknaden for Davvi-prosjektet avslås og en av to avgjørende faktorer er området rundt prosjektområdets *"symbolverdi"*,¹⁵ selv om prosjektet verken vil stride med hensynet til reindrift, samisk utmarksbruk (på prosjektområdet) eller samisk næringsvirksomhet, og det heller ikke er gjort noen funn av samiske kulturminner på prosjektområdet, vil dette også få betydning på andre saker om kraftproduksjon som berører samiske interesser. Skal man anvende tilsvarende terskel på de andre prosjektene, tyder mye på at også disse må avslås.

I Fosen-dommen la Høyesterett vekt på at det fantes prosjekter som ville hatt mindre konsekvenser for reindriften, men at disse ikke hadde blitt vurdert. Fordi mindre inngripende alternativer ikke hadde blitt vurdert, konkluderte Høyesterett med at hensynet til å unngå klimaendringer ikke kunne tillegges vekt i forhold til reindriften urfolksrettigheter. Ved å velge bort Davvi allerede på et tidlig stadium i konsesjonsprosessen, risikerer myndighetene å bli møtt med tilsvarende argumentasjon dersom ett eller flere av de øvrige prosjektene i Finnmark får konsesjon og gyldigheten av denne blir angrepet av reindriften eller andre med henvisning til at konsekvensene av Davvi for reindriften ville vært mindre.

4.6 Oppsummering

På denne bakgrunn, må energiloven § 2-2 (5) femte punktum forstås som et snevert unntak fra den ordinære konsesjonsprosessen der konsesjonssøknad og tilhørende konsekvensutredninger skal sendes på høring. Unntaket kommer til anvendelse der NVE har tilstrekkelig kunnskap til å foreta en

¹⁵ Se NVEs avslag på s. 7 og 13.

realitetsbehandling av konsesjonssøknaden uten høring, og denne kunnskapen viser at det er "klart" at søknaden vil avslås.

Ved vurderingen etter enl. § 2-2 (5) femte punktum er NVE, som i de andre stegene av konsesjonsprosessen, underlagt grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper. Dette innebærer krav til forsvarlig beslutningsgrunnlag, at NVE opptrer i tråd med god forvaltningsskikk, og at prosessen skal være transparent.

Ordlyden oppstiller en høy terskel, jf. kravet om at det må være "klart" at søknaden vil avslås. Denne forståelsen underbygges av forarbeidene som beskriver beviskravet som "relativt strengt" og som et krav til kvalifisert sannsynlighetsovervekt; det holder ikke at avslaget er sannsynlig; avslaget må være nærliggende og praksis fra tilsvarende bestemmelser i vassdragslovgivningen viser at avslag må bygge på objektivt konstaterbare forhold, ikke skjønnsmessige vurderinger. I tillegg kommer at unntaket representerer et markert avvik fra ordinær konsesjonsprosess og går på tvers av grunnleggende hensyn i forvaltningsretten.

5 GRUNNLAG FOR KLAGEN

5.1 Grenselandets innvendinger mot NVEs juridiske argumentasjon

Avslaget inneholder totalt sett lite juridisk argumentasjon, og det pekes først og fremst på sakens faktiske forhold. Likevel inneholder avslaget innslag av rettslig argumentasjon. NVE innleder avslaget med å fastslå overordnet at *"skader og ulemper for allmenne interesser klart overstiger fordelene ved prosjektet, og at prosjektet derfor ikke er samfunnsmessig rasjonelt, jf. energiloven § 1-2."*

5.1.1 Beslutningsgrunnlaget er ikke forsvarlig

En unnlatelse av høring utgjør, som nevnt ovenfor et markert avvik fra den ordinære konsesjonsprosessen og dermed mister konsesjonsmyndighetene en grunnleggende del av beslutningsgrunnlag for om konsesjon skal tildeles eller ikke.

NVE mener likevel at saken er tilstrekkelig belyst, og fastslår 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."* At NVE har et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, begrunnes i konsekvensutredningen og høringsuttalelser til meldingen om Davvi vindkraftverk (kunngjort 24. august 2017).

I tillegg pekes det på vurderingene som ble gjort i forbindelse med den regionale vindkraftplanen for Finnmark (2013), analysene og innspillene til nasjonal ramme for vindkraft (2019) og begrunnelsen for statusen til Storelva (Stuorrajohka) som vernet vassdrag som ytterligere deler av beslutningsgrunnlaget. Tross at dette ikke nevnes som en del av beslutningsgrunnlaget, benytter NVE i svært stor grad INON som et grunnlag for sine vurderinger av de faktiske forholdene.

Etter Grenselandets mening har flere av disse opplistede dokumentene svakheter som gjør at beslutningsgrunnlaget totalt sett ikke er forsvarlig og at dette ville blitt klargjort gjennom en høring.

Høringsuttalelsene til meldingen om Davvi vindkraftverk fra 2017, blir ni år gamle på avslagsåret. Vi merker oss at NVE lener seg på ni år gamle høringsuttalelser, men til samme tid uttaler at reindriftsrapporten som konkluderer med få til ingen negative virkninger for reindriften, "er over seks år gammel, og at det ville vært behov for en oppdatering dersom saken skulle bli sendt på høring." Det skal

også nevnes at prosjektet har endret seg siden høringsuttalelsene i 2017 ble avgitt blant annet ved at planområdet for vindkraftverket er redusert, og at oppdatert søknad ble sendt i 2022. Planområdet ligger nå utenfor Tana kommune, og mange uttalelser legger til grunn at planområdet ligger på Rásttigáisá og Laksefjordvidda, og dette er ikke tilfelle. Avstanden i luftlinje fra Rásttigáisás fot til Davvis sørgrense, er nå på 9/9,5km. Uttalelsene NVE benytter i sitt beslutningsgrunnlag ble altså gitt i forbindelse med en *annen versjon* av prosjektet enn det som til slutt ble omsøkt. Innvirkningen dette ville hatt på høringsuttalelsene i dag sammenlignet med for ni år siden, ville blitt avklart i høringsrunden som NVE har unnlatt å gjennomføre.

Videre hevder NVE med henvisning til Statsforvalterens innspill i brev av 29. november 2017 til Davvis forhåndsmelding og forslag til KU-program at Statsforvalteren trekker frem 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- 2/166."* Dette er ikke en korrekt gjengivelse av Statsforvalterens innspill fra 2017. I tilknytning til INON og sammenhengende naturområder, konstaterer Statsforvalteren i realiteten kun at *"[e]t vindkraftverk i denne størrelsesorden vil medføre et bortfall av store deler av dette INON sone 1-området"* og det varsles ingen innsigelse. Grenselandet har vært i kontakt Statsforvalteren som har bekreftet¹⁶ teksten om inngrepsfri natur og den bekreftede teksten inneholder ingenting om konflikt med vesentlige nasjonale interesser for inngrepsfri natur eller varsel om innsigelse. Hvorvidt NVE har innfortolket dette i uttalelsene fra Statsforvalteren eller om de på dette punktet har misforstått uttalelsene, er umulig å vite. Under enhver omstendighet er det imidlertid feil når NVE i avslaget gir inntrykk av at dette er en direkte gjengivelse. Dersom NVE har lagt vekt på at Statsforvalteren har varslet innsigelse med bakgrunn i prosjektets betydning for inngrepsfri natur, kan denne feilen ha påvirket vedtakets innhold. Dette forholdet viser også viktigheten av søknaden kommer på høring slik Statsforvalterens holdning til prosjektet kan avklares.

Den regionale vindkraftplanen for Finnmark (2013) er tretten år på avslagstidspunktet og utløp i 2025. Per dags dato er to nye planer under utarbeiding som skal erstatte planen, noe som underbygger at den er utarbeidet i en annen tid og ikke egnet som styringsverktøy i dag. Siden 2013 har både det regionale, nasjonale og det internasjonale bildet endret seg vesentlig; Finnmark styrer mot kraftunderskudd, Øst-Finnmark *har* et kraftunderskudd på vinteren, Kraftløftet for Finnmark er vedtatt, og nye klimamål er satt. Det er svært usikkert om denne planen hadde sett lik ut om den hadde blitt utarbeidet i dag. Denne siden kan ikke se hvordan det spiller inn på den utgåtte kildens

¹⁶ Epost 27. februar 2026 fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark:

"Viser til deres henvendelse 10.2.2026, hvor dere stiller spørsmål knyttet til daværende Fylkesmannen i Finnmarks uttalelse 29.11.2017 til melding for Davvi vindkraftverk. Brevet vedlegges her. Når det gjelder omtalen av inngrepsfri natur, viser vi til brevet s. 3 og 4, hvor vi blant annet skriver følgende:

I Rundskriv T-2/16 Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet fra Klimaog miljødepartementet er arealbruk i konflikt med «Sammenhengende naturområder med urørt preg» trukket frem som innsigelsesgrunnlag for miljøforvaltningen. Dette er områder som «i kraft av sin størrelse, urørhet, beliggenhet og sammenheng er viktig for arealkrevende arter, som regional økologisk infrastruktur, for klimatilpasning og friluftsliv».

Som det er nevnt i meldingen ligger store deler av planområdet for Davvi vindkraftverk samt deler av nettilknytning og veinett innenfor den høyeste INON-kategorien, «Villmarkspregede områder», som er mer enn fem kilometer fra tyngre, tekniske inngrep. Et vindkraftverk i denne størrelsesorden vil medføre et bortfall av store deler av dette INON sone 1-området."

vekt at bruken er "klarert med fylkeskommunen". NVE utdyper for øvrig ikke hva denne avklaringen innebærer. Dette er forhold som ville blitt avklart gjennom en høring av søknaden.

Videre i beslutningsgrunnlaget inngår også *begrunnelsen for statusen til Storelva (Stuorrajohka) som verna vassdrag*. Deler av prosjektområdet vil ligge i nedslagsfeltet for vassdraget. Dersom området rundt vassdragets urørthet er en forutsetning for vassdragets vernestatus begrunnet i urørthet, hadde det vært nærliggende at vernemyndigheten også hadde vernet området rundt, noe de ikke har gjort. Det er også sentralt at det primære med vassdragsvern var å sikre vassdraget og det har i liten grad vært noen utbredt praksis å hensynta verna vassdrag når man planlegger andre typer inngrep enn vannkraft. Det ser man bl.a. i Rogaland, der de fleste vindkraftprosjektene etter hva vi er kjent med ligger i verna vassdrag. Dette kunne for øvrig blitt avklart av vernemyndigheten selv i høringsrunden dersom NVE hadde fulgt den ordinære konsesjonsbehandlingen.

Tross at NVE ikke lister INON som en del av kunnskapsgrunnlaget, gis INON vesentlig betydning for avslaget. Dette gjøres blant annet ved å benytte INONs definisjon av villmark som grunnlag for beregningen av størrelsen på det urørte arealet som nå mister sitt urørte preg. Dette brukes videre som grunnlag for uttalelsen om at 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". Dette gis avgjørende betydning for vedtaket: "NVE mener likevel at den viktigste verdien er knyttet til selve størrelsen av [det urørte] området"; at de legger "stor vekt på [at] 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 de har lagt "avgjørende vekt på negative virkninger knyttet til urørthet og samisk kultur".

NVE gjør med dette områdets kategorisering som INON til en selvstendig og tilstrekkelig avslagsgrunn, selv om Stortinget ved behandlingen av Innst. 219 S (2016-2017) og med henvisning til brev av 20. januar 2017 fra Klima- og miljøminister Helgesen, la til grunn at

"For å legge opp til en fleksibel og hensiktsmessig behandling er nedgang i areal av områder uten tyngre tekniske inngrep ikke lenger et selvstendig kriterium for å avslå en søknad om et inngrep. I stedet for gjøres det nå i den enkelte sak en konkret vurdering av om viktige naturverdier knyttet til urørt natur tilsier avslag eller særskilte vilkår." (vår understrekning)

Når NVE uten videre bygger på at Davvi vindkraftverks påvirkning på urørt areal utgjør en tilstrekkelig begrunnelse for at ulempene med Davvi klart vil overstige fordelene, unnlater NVE nettopp å gjøre en slik konkret vurdering av om viktige naturverdier knyttet til urørt natur tilsier avslag.

5.1.2 *NVE har anlagt en for lav terskel for å unnlate høring; unntaket er ment for andre typetilfeller*
NVE innleder avslaget med å uttale at skadene og ulempene for allmenne interesser "klart overstiger" fordelene ved prosjektet. Når NVE gir sin vurdering av innspillene som kom inn i forbindelse med varselet om avslaget hevdes det at bruken av regelverket rundt tidlig saksavslutning er "etter NVEs syn godt innenfor direktoratets handlingsrom". NVE gir følgelig uttrykk for at terskelen for tidlig saksavslutning er enda lavere enn denne saken.

Vilkåret for å unnlate høring er at det er "klart at søknaden vil bli avslått", jf. enl. § 2-2 (5) femte punktum.

Ordlyden "*klart*" viser at terskelen er høy, og taler for at det kreves kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Det samme fremkommer i lovens forarbeider som beskriver beviskravet som "*relativt strengt*", jf. Prop. 43 L (2024-2025) s. 63.¹⁷ At terskelen er høy, og følgelig unntaket snevert, underbygges av at unntaket er et inngripende tiltak som utgjør et klart avvik fra den ordinære konsesjonsprosessen, og går på tvers av flere grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper.

Bestemmelsens forarbeidsuttalelser illustrerer videre hvilke typetilfeller lovgiver mente å regulere. Eksemplene som nevnes til nåværende ordlyd er forhold som avdekkes "*allerede ved kvalitetssikringen av søknaden [som gjør det] klart for konsesjonsmyndigheten at ulempene vil overstige nytten ved tiltaket*", "*kommunen har besluttet å stanse et planinitiativ knyttet til det aktuelle tiltaket [...] eller det ikke er realistiske utsikter til at tiltaket vil bli planavklart innenfor en rimelig tidshorisont*". Vår sak skiller seg vesentlig fra disse eksemplene. Ettersom dagens § 2-2 (5) femte punktum er en videreføring av tidligere rettstilstand,¹⁸ må dagens bestemmelse også leses i lys av den tidligere enl. § 2-1 (7) tredje punktum og dens forarbeider. Her følger det at unntaksbestemmelsen kunne være hensiktsmessig å benytte seg av i de mindre sakene, utdypet ved eksemplene "*kabelanlegg og utvidelse eller endring av bestående anlegg som er uten betydning for allmennhetens interesser og som ikke medfører nye inngrep*", jf. Ot. prp. nr. 43 (1989-90) s. 86. Også dette skiller seg vesentlig fra vår sak.

Når det gjelder den tidligere bestemmelsen § 2-1 (7) tredje punktum, har vi gjennomgått konsesjonsavslag på vindkraftanlegg og ikke funnet relevant praksis. Lignende unntaksbestemmelser som er benyttet i vår sak, har imidlertid også lenge eksistert i vassdragslovgivningen. Vannressursloven § 24 har identisk ordlyd som den nå innførte enl. § 2-2 (5) femte punktum, og praksis er derfor relevant for tolkningen av enl. § 2-2. Felles for praksisen er at bestemmelsen forbeholdes tilfellene hvor det foreligger åpenbare og tungtveiende hindringer for konsesjon, typisk i form av klare rettslige hinder (eksempelvis verneforskrift, effektgrenser eller ufravikelige konsesjonsvilkår) eller entydige faglige konflikter av nasjonal verdi (eksempelvis bekkekløfter med A-verdi eller anadrom fisk der avbøtende tiltak ikke kan ivareta verdiene). Forholdene skiller seg følgelig vesentlig fra vår sak. NVE påpekte heller ingen slike tungtveiende grunner som tilsa umiddelbart avslag ved sin kvalitetssikring av søknaden, men igangsatte tvert imot konsesjonsprosessen som normalt. I tillegg anmodet NVE tiltakshaver om å starte reguleringsprosess slik at reguleringsprosessen skulle ta igjen konsesjonsprosessen for å muliggjøre at prosjektet kunne sendes på høring, jf. brev fra NVE av 24. februar 2023.

5.1.3 NVE har anlagt en for snever helhetsvurdering, jf. enl. §§ 3-1 og 1-2

Høring av konsesjonssøknader med tilhørende konsekvensutredning kan som nevnt unntas når det er klart at "*søknaden vil bli avslått*", jf. enl. § 2-2 (5) femte punktum. Dette forutsetter altså at det er foretatt en alminnelig konsesjonstildelingsvurdering der det er foretatt en *reell* avveining mellom fordelene og ulempene.

Terskelen for å unnlate høring er som sagt høy, noe som også skjerper kravene til begrunnelse hos konsesjonsmyndigheten. Dette gir seg både uttrykk i relevansen og vekten til kildene som NVE benytter, men også i at selve begrunnelsen må gi uttrykk for *hvordan* de ulike ulempene og fordelene

¹⁷ Uttalelsen er gitt til § 2-1, men vurderingstemaet er det samme etter § 2-2 (5) femte punktum.

¹⁸ Innst. 232 L (2024-2025) s. 4.

er avveid. Sistnevnte underbygges også av minstekravet om at konsesjonsvurderingen må være transparent;¹⁹ søkeren skal gis innsyn i vurderingene bak konsesjonsmyndighetens beslutninger.

NVE legger stor vekt på to forhold i sitt avslag; urørthet og samisk kultur. Tiltakshaver er ikke uenig i at dette er relevante forhold i helhetsvurderingen, men dette endrer ikke på at det må foretas en reell avveining der også fordelene inngår.

NVE tar opp *Andre tema* og uttaler i denne forbindelse at prosjektet også ville gitt "*andre virkninger*" utover "*negative virkninger knyttet til urørthet og samisk kultur*". I denne sammenheng kommer den eneste antydningen på at det er foretatt en avveining mellom fordeler og ulemper (slik enl. § 1-2 og § 3-1 krever) der NVE uttaler "*[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 trekker NVE frem reindriften som et "*omfattende*" tema som ville krevd nærmere vurderinger.

Fordelene ved prosjektet er utover dette ikke viet oppmerksomhet i *helhetsvurderingen* som NVE er pliktig til å foreta. I en helhetsvurdering der konsesjonsmyndigheten avveier fordeler og ulemper opp mot hverandre, ville det vært naturlig å inkludere prosjektets fordeler:

- 1) produksjonsforholdene på planområdene er blant Europas beste,
- 2) det økonomiske aspektet (55 millioner i eiendomsskatt til Lebesby kommune, 20-40 millioner årlig i grunneierkompensasjon til FeFo, 40 millioner i produksjonsavgift til Lebesby kommune, 10 millioner til lokalt næringsfond, samt 10-12 millioner per driftsår og 400 mennesker som bidrar i anleggsfasen og 30 nye permanente årsverk),
- 3) konsekvensutredningen som konkluderer med et lavt artsmangfold av planter og dyr (blokkmark),
- 4) den uavhengige reindrifsvurderingens konklusjoner om liten innvirkning på reindriften; vindkraftanlegget ligger i et område uten beitegrunnlag; og den mest negative konsekvensen er knyttet til adkomstveien i driftsfasen, klassifisert til liten til middels negativ konsekvens for reinbeitedistrikt 13,
- 5) Øst-Finnmark har i dag et kraftunderskudd på vinteren (årstiden det blåser mest),²⁰
- 6) Uttalelsene i kjølvannet av varselet; vertskommunen Lebesby kommune er positive til prosjektet, og det samme gjelder representantene for det lokale, regionale og nasjonale næringslivet som har uttalt seg.
- 7) Prosjektet er ett av få prosjekter som kan realiseres tett opp mot at Melkøya kobles på nettet. Mye tyder på at de 11 (nå 10), øvrige prosjektene i Kraftløftet for Finnmark ikke vil

¹⁹ Energilovforskriften § 2-2.

²⁰ Meld. St. 28 (2019-2020) punkt 5.1.2.

komme før 2034. I tillegg er prosjektet det eneste utbyggingsprosjektet i Finnmark som kan kobles direkte på transmisijsnett uten ny utbygging av regionalnett.²¹

- 8) Prosjektets inngrep i natur og reindrift sammenlignet med andre prosjekter som søkes realisert i forbindelse med Kraftløftet i Finnmark. Det er heller ikke gjort funn av *noen* samiske kulturminner innenfor planområdet – dette i motsetning til øvrige prosjekter. NVE mener tilsynelatende at denne sammenligningen er irrelevant. Denne siden er uenige i dette. Energiloven §§ 1-2 og 3-1 legger opp til en *bred* helhetsvurdering. Når det er opplest og vedtatt at et utvalg prosjekter kan realiseres, er det i høyeste grad relevant å sammenligne disse, slik at de minst inngripende prosjektene kan realiseres. Slik NVE viser til, bør de ha adgang til å prioritere mellom prosjekter.²² Forutsetningsvis må det derfor også foretas sammenligninger mellom prosjektene, herunder også deres forutsette inngrep.

Avslaget inneholder altså ingen spor av at disse fordelene har inngått i helhetsvurderingen som NVE er pliktig å foreta. På avslagets femten sider, uttaler NVE om prosjektets fordeler kun utsnittet vi har sitert over. Dette viser at det ikke en gang er gjort forsøk på å foreta en reell avveining slik konsesjonslovgivningen krever.

Kommunen har som nevnt vært positiv til prosjektet ved hver sjanse de har hatt til å uttale seg. NVE erkjenner at kommunen har en sentral rolle og at det skal "*tungtveiende ulemper*" til for å unnlate høring av konsesjonssøknader, men mener likevel at slike grunner foreligger. Utover å konstatere dette, gir NVEs vurdering ingen uttrykk for at kommunens mening har vært hensyntatt i helhetsvurderingen.

Videre har NVE i stor grad vektlagt symbolverdi, ved visuelle virkninger. Denne siden er ikke uenig i at visuelle virkninger er relevant i helhetsvurderingen som NVE må foreta i vurderingen av konsesjonssøknader. Det er imidlertid et *minstekrav* at konsesjoner skal tildeles/avslås på objektive kriterier,²³ blant annet av hensyn til etterprøvnbarhet. Visuelle virkninger er en subjektiv standard, og det bør utvises varsomhet med å vektlegge slike virkninger i for stor grad. I forlengelse av at NVE legger stor vekt på tiltakets visuelle virkninger, er det også noe betenkelig at NVE ikke har foretatt en befarings på stedet, særlig i lys av prosjektets størrelse. En slik befarings ville bidratt til NVEs beslutningsgrunnlag.

Denne siden har i våre uttalelser i forbindelse med varselet (4. november 2025) fremholdt at Høyesterett i HR-2021-1975-S (Fosen) la vekt på at det fantes prosjekter som ville hatt mindre konsekvenser for reindriften, men at disse ikke hadde blitt vurdert. Fordi mindre inngripende alternativer ikke hadde blitt vurdert, konkluderte Høyesterett med at hensynet til å unngå klimaendringer ikke kunne tillegges vekt i forhold til reindriftens urfolksrettigheter. Ved å velge bort Davvi allerede på et tidlig stadium i konsesjonsprosessen, risikerer myndighetene å bli møtt med tilsvarende argumentasjon dersom ett eller flere av de øvrige prosjektene i Finnmark får konsesjon og gyldigheten av denne blir angrepet av reindriften eller andre. Som innvending til Grenselandets Fosen-argument, fastholder NVE at det ved tildelingsvurderingen etter energiloven "*ikke kreves noen direkte sammenligning med andre typer konsekvenser for andre mulige vindkraftprosjekter*". Denne siden mener dette er feil rettsanvendelse; sammenligningen er høyst relevant og vesentlig for at de minst

²¹ Som etter Brev fra Energidepartementet av 29. juni 2025 er et relevant moment i NVEs prioritering av prosjekter.

²² Brev fra Energidepartementet av 29. juni 2025.

²³ Energilovforskriften § 2-2.

inngripende prosjektene er de som realiseres. Ved å se bort fra Høyesterettspraksisen, kan NVE senere risikere å stå i lignende situasjoner som i Fosen-saken.

Vi har i klagen allerede påpekt betenkeligheter ved å vektlegge den regionale vindkraftplanen for Finnmark (2013). Når NVE likevel benytter planen, unnlater de å trekke inn at den åpner for større prosjekter utenfor de to spesifiserte utredningsområdene; *"Dersom det er bærekraftig i et helhetsperspektiv bør Finnmark bidra med ytterligere ny fornybar energi til Europa etter 2025. Finnmark fylkeskommune ønsker derfor å se nærmere på mulighetene for å åpne opp for større, visjonære vindkraftprosjekter som kan gi betydelige bidrag til kraftforsyningen og som kan bidra til en regional industriell utvikling."*²⁴

5.1.4 Det rettslige grunnlaget eksisterte før lovendringen

NVE uttaler flere steder i avslaget at de i 2025 ble gitt et *"tydelig rettslig grunnlag"* for avslag av søknader uten høring og kunngjøring. NVE er således enig i at hjemmelen ikke er ny – bare at den er *tydeliggjort*. Med henvisning til proposisjonen begrunnes dette i at søknader om *"urealistiske prosjekter"* nå kan behandles effektivt og uten unødvendig tidsbruk, og det pekes på at unntaksbestemmelsen kan være aktuelt å bruke når det *"på grunnlag av søknaden er klart for konsesjonsmyndigheten at ulempene vil overstige nytten ved tiltaket"*.

Som illustrert i klagens punkt 4.3, overdrives lovendringens betydning i avslaget. Tilsvarende hjemmel som NVE nå har benyttet seg av, har eksistert siden energilovens vedtakelse, senest i tidligere enl. § 2-1 (7) tredje punktum. Denne side er uenig i at det ikke eksisterte et *"tydelig rettslig grunnlag"* tidligere; tvert imot het det svart på hvitt at *"Høring kan unnlates når det finnes ubetenkelig"*.

Denne side har tidligere poengtert at avslaget er begrunnet på forhold som lenge har vært kjent for NVE. NVE uttaler at argumentene er *"relevante"*, men innvender at det ikke eksisterte et *"tydelig rettslig grunnlag"* for å håndtere saken *"på denne måten"* før 2025. Til dette poengteres det at det også før 2025, ikke bare eksisterte en hjemmel til å avslutte uten å sende konsesjonssøknaden på høring, men at det også eksisterte en adgang til å avslutte prosessen på meldingsstadiet etter høringen ved å unnlate å fastsette utredningsprogrammet, ved KU-forskriften § 16 (3) (se klagens punkt 4.3.3). Dersom det er så klart at prosjektet aldri ville fått konsesjon som NVE hevder er det, i lys av at avslagsgrunnene lenge har vært kjent for NVE, betenkelig at NVE aldri benyttet seg av denne adgangen. Like, om ikke mer, betenkelig er det da at NVE heller ikke har kommunisert deres ståsted før nedprioriteringen av Dawi i juni 2024 og varselet sendt 4. november 2025. Dette står i strid med kravet til god forvaltningsskikk, slik det er oppsummert i klagens punkt 4.1.2. Som nevnt i klagens punkt 4.1.2, er det et grunnleggende krav til forvaltningens saksbehandling, at forvaltningsorganet har et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Ved å unnlate høring av konsesjonssøknaden med konsekvensutredningen, er beslutningsgrunnlaget svekket.

5.1.5 Oppsummering

Oppsummert har avslaget flere svakheter. Særlig sentralt er at NVE har anlagt en altfor snever tilnærming til helhetsvurderingen de skal foreta ved tildelinger av konsesjoner. NVE har videre benyttet en for lav terskel ved anvendelsen av unntaksbestemmelsen, og med dette svekket

²⁴ Den regionale vindkraftplanen for Finnmark, Del 2, 2.7.18.

beslutningsgrunnlaget for vedtaket. I forlengelse av dette bygger vedtaket fra før på et for tynt kunnskapsgrunnlag, der flere kilder ikke er av relevans/er av begrenset relevans.

5.2 Innvendinger mot faktiske forhold som legges til grunn

5.2.1 NVE legger feilaktig til grunn at Davvi vil medføre tap av ca. 320 km² inngrepsfri natur

NVE legger i vedtaket til grunn at har i sin vurdering lagt til grunn at Davvi-prosjektet vil medføre et tap av ca. 320 km² inngrepsfri natur. Dette fremstår for det første som en uriktig fremstilling av områdets faktiske status. En nærmere gjennomgang av den reelle arealbruken viser at området som helhet ikke kan beskrives som villmarkspreget eller uberørt. Dette er særlig knyttet til:

- i) omfattende nettverk av reingjerder
- ii) motorisert ferdsel (firhjuling/ATV brukt i reindrift)
- iii) historisk/pågående reindrift som brukspress.

Dersom man hadde gjennomført en konsekvensvurdering på verdivurdering og omfang ville de kumulative effekter blitt vurdert til å være store negative i mange lokaliteter, særlig der gjerder og kjørespor sammenfaller med sårbare naturtyper (myr, lavhei, heier) og viktige fugle- og patte- dyrområder. En oppsummering av en slik konsekvensvurdering er inntatt i [Vedlegg 1](#).

Dette viser at definisjonen av INON i Finnmark er uegnet som avgjørende grunnlag for å vurdere Davvis innvirkning på naturlandskapet.

NVE hevder videre at Davvi reduserer INON villmarkspregede områder med 320 km², noe som formelt er korrekt men samtidig misvisende i og med at selve planområdet bare utgjør ca. 63 km² med tillegg av 12 km² adkomst, mens det resterende (ca. 220 km²) er beltet på 5 kilometer rundt planområdet og adkomstveien. Dette beltet består imidlertid av høyfjell, blokkmark og ur – et ugjestmildt klima uten reell bruk av mennesker eller dyr. Davvi-området er således formelt inngrepsfritt, men samtidig uten faktisk bruk eller naturverdier av nasjonal interesse.

Ovennevnte ville blitt nærmere avklart gjennom en høring og en ordinær konsesjonsprosess og viser allerede at det ikke kan anses "klart" at konsesjon ville blitt avslått.

5.2.2 NVE bygger på en selektiv og feilaktig forståelse av T-2/16

NVE henviser gjentatte ganger til T-2/16 (*Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljø-forvaltningens innsigelsespraksis*). Her fremgår imidlertid følgende om sammenhengende naturområder med urørt preg:

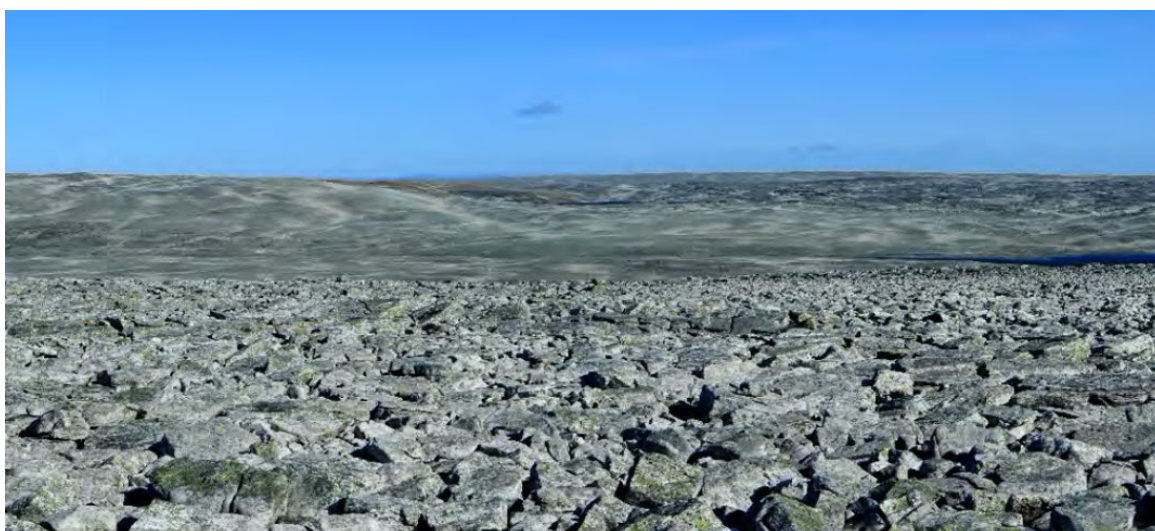
"Naturområder som i kraft av sin størrelse, urørthet, beliggenhet og sammenheng er viktige for arealkrevende arter, som regional økologisk infrastruktur, for klimatilpasning og friluftsliv."

Det fremgår således av rundskrivet at det ikke er noen automatikk i at store, urørte naturområder skal skjermes – det må fremdeles vurderes om disse områdene er viktige for regional økologisk infrastruktur, for klimatilpasning og friluftsliv. En slik vurdering har ikke NVE gjort i avslaget, de har kun bygget på at områdets urørte preg i seg selv er tilstrekkelig som eksklusjonsgrunnlag.

THOMMESSEN

Rundskrivet fremhever samtidig *en rekke andre hensyn*, blant annet rødlistede arter og naturtyper, geologisk mangfold og klimagassutslipp fra karbonrike arealer. NVE velger imidlertid å bruke kriteriet *sammenhengende naturområde* som eneste og absolutt kriterium uten å bruke innrammingen som rundskrivet selv definerer og unnlater å vurdere de andre faktorene/hensynene som rundskrivet uttrykkelig gir anvisning på.

Hva gjelder arealkrevende arter, økologisk infrastruktur, klimatilpasning og friluftsliv, konkluderer konsekvensutredningen for Davvi med at svært karrig natur, røffe klimatiske forhold, fravær av vegetasjon og mangel på byttedyr gjør at de høyereliggende gaissene, hvor prosjektet er lokalisert, fungerer mer som en barriere enn som et leveområde eller forflytningskorridor for arter som fjellrev, gaupe og bjørn i Finnmark. Alle disse artene bruker primært lavereliggende og mer produktive arealer som leveområder eller til forflytning. Kun jerv antas å forekomme noenlunde regelmessig på streif oppe i planområdet, men selv for denne hardføre arten foreligger det ingen indikasjoner på yngling innenfor planområdet. Alt dette tilsier at planområdet har liten betydning for arealkrevende arter og som regional økologisk infrastruktur. Se landskapsbilder av planområdet nedenfor til illustrasjon:





Når det gjelder betydning for fremtidig klimatilpasning hos ulike arter som foretrekker kjølig klima, og som beveger seg oppover i høyden når klimaet blir varmere, så har planområdet for Davvi samme betydning som alle andre tilsvarende fjellområder i Troms og Finnmark. Davvi fremstår med andre ord ikke med noen verdi utover det man normalt finner i høyereliggende, inngrepsfrie naturområder i denne regionen.

Heller ikke for friluftsliv har planområdet eller umiddelbart tilgrensende områder noen vesentlig betydning, noe som gjenspeiles i Lebesby kommunes kartlegging av viktige friluftsområder (se [Vedlegg 1](#)). Planområdet ligger forøvrig hele 9 og 15-60 km unna de viktigste friluftsområdene på Rásttigáisá og Laksefjordvidda.

Når det gjelder øvrige verdier/momenter som fremheves i T-2/16, og da spesielt forekomsten av rødlistearter, så viser konsekvensutredningen for Davvi vindkraftverk, som er basert på omfattende feltarbeid over flere år, at planområdet er svært artsfattig (dette gjelder alle relevante artsgrupper).

Basert på formuleringene i T-2/16 om hensynet til arealkrevende arter, økologisk infrastruktur, klimatilpasning og friluftsliv som NVE henviser til i vedtaket, er det således ikke grunnlag for å vektlegge hensynet til sammenhengende naturområder med urørt preg i den grad NVE gjør. Dette ville blitt klargjort gjennom en høringsprosess og ordinær konsesjonsbehandling.

5.2.3 *Betydningen av hellige fjell*

NVEs primære argument under dette hovedpunktet er at Davvi vindkraftverk vil medføre visuell påvirkning på ett immaterielt kulturminne (hellig fjell). Grenselandet har utarbeidet et mer utfyllende notat vedlagt som [Vedlegg 2](#), men vi vil her særlig henlede oppmerksomheten på at undersøkelsene etter kulturminneloven § 9 som ble gjennomført på Davvi vindkraftverk (av Sametinget og Finnmark fylkeskommune) bekreftet at det ikke er *noen* samiske kulturminner innenfor planområdet som kan bli fysisk påvirket av utbyggingen. Videre er det kun registrert et fåtall kulturminner i nærområdet og ingen av disse har fritt utsyn mot eller fra Rásttigáisá. Det svært lave antallet samiske kulturminner i dette området gir også en tydelig indikasjon på at området historisk sett har vært lite brukt til

reindrift og andre samiske utmarksaktiviteter, eksempelvis jakt og sanking av bær, ved, sennagrass, etc. Områdets beskaffenhet (høytliggende områder med blokkmark helt uten vegetasjon og svært lite jaktbart vilt) underbygger at dette ikke har vært sentralt for slik samisk aktivitet.

Samiske hellige fjell utbredt i Finnmark, og dersom all visuell påvirkning av hellige fjell skal medføre slike restriksjoner, vil dette legge vesentlig begrensinger på samfunnsutvikling i Finnmark.



Figur 1: Hellige fjell og steder i Finnmark, Sápmi. Kilde: Lemet-Jon Ivvar, *De Hellige Fjell i Sameland*, 2021. Mer informasjon om de hellige stedene på kartet leses om her: <https://ivvar-kart-feccccff54.herokuapp.com/>

5.2.4 Subjektive vurderinger som er umulige å etterprøve

I vedtaket legger NVE avgjørende vekt på subjektive forhold som betydningen av urørt natur og den visuelle virkningen for et samisk hellig fjell – uten at NVE (til tross for gjentatte oppfordringer) har vært på befaring. Slike vurderinger er sterkt subjektive og vanskelig å etterprøve. Det er ikke påberopt noen konkrete konsekvenser av den visuelle påvirkningen. En høring av søknaden ville gitt et bedre grunnlag for å vurdere i hvilken grad den visuelle virkningen vil kunne ha påvisbar negativ påvirkning, eller om det utelukkende vil bero på én eller flere saksbehandleres subjektive oppfatning av det visuelle inntrykket.

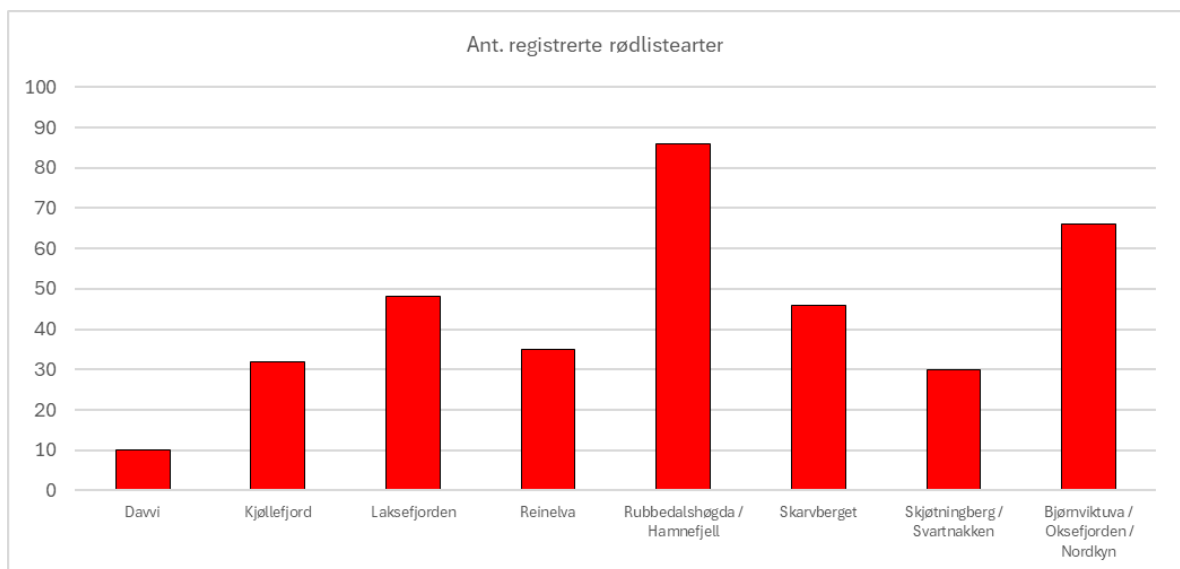
5.2.5 NVE sammenligner ikke prosjektet med andre aktuelle prosjekter

I følge Kraftløftet forutsetter elektrifiseringen av Melkøya at det etableres ny kraftproduksjon i Finnmark minimum tilsvarende forbruket på Melkøya, forutsatt det gis konsesjon til dette. Samtidig er det åpenbart at ikke alle prosjektene som er tatt videre i konsesjonsprosessen kan få konsesjon og dermed må prosjektene nødvendigvis vurderes opp mot hverandre. Det følger også av Fosendommen at dersom det skal være adgang til å vurdere urfolksrettigheter opp mot andre menneskerettigheter så som retten til klima og forsyningsikkerhetens betydning for nasjonal sikkerhet, frihet og demokrati, må konsesjonsmyndighetene sammenligne aktuelle prosjekter for å velge ut prosjektene som i minst mulig grad kommer på kant med de samiske urfolksrettighetene. Derfor er det et brudd på utredningsplikten dersom NVE ved vurderingen av Davi ikke avklarer hvordan prosjektet forholder seg til de øvrige aktuelle prosjektene som er i ferd med å konsesjonssøkes. I Meld. St. 28 (2019-2020) fremgår (på s. 29) eksempelvis

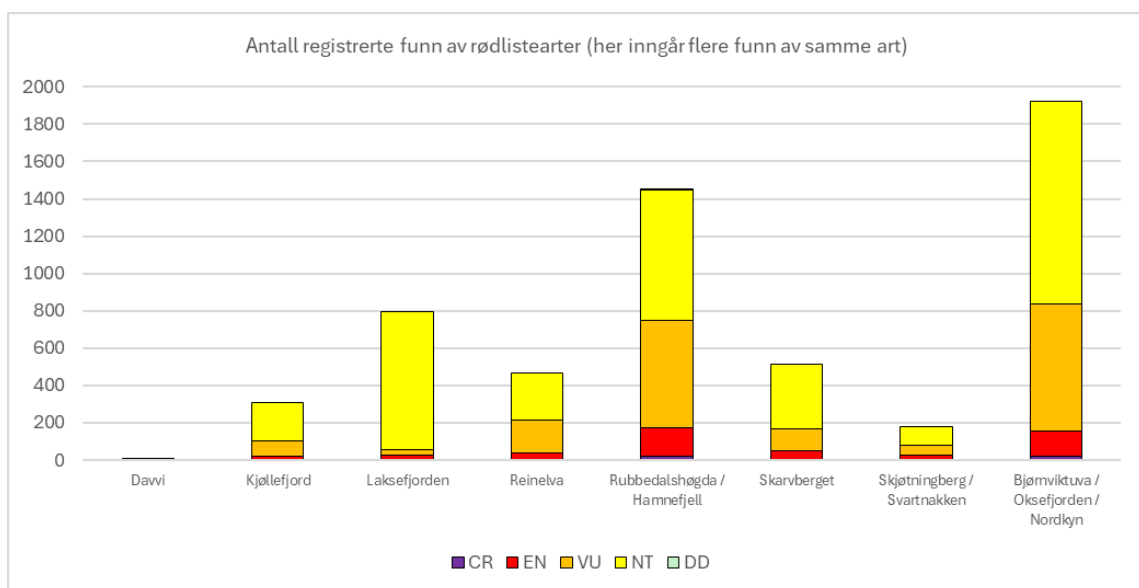
THOMMESSEN

“Den enkelte konsesjonssøknad krever individuelle vurderinger, men prosjektene innenfor et fylke eller en region skal så langt det er mulig ses i sammenheng. En slik tilnærming vil gi NVE et mer helhetlig beslutningsgrunnlag. En regionvis behandling vil gi et bedre grunnlag for å vurdere samlet belastning, for eksempel på fugletrekk og reindrift.”

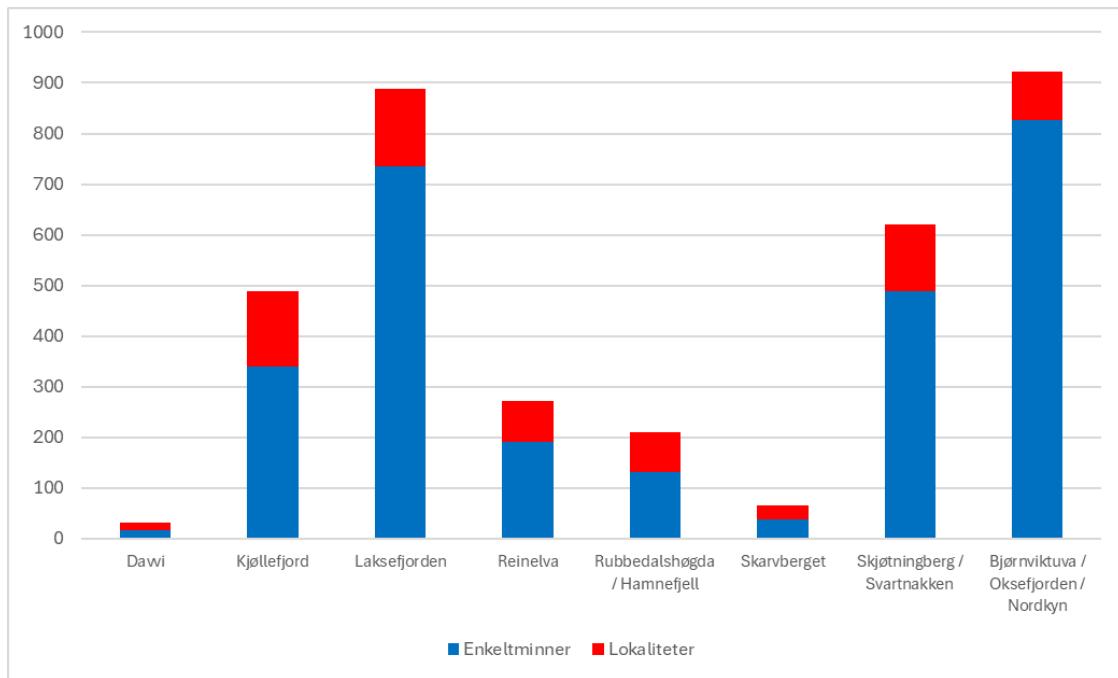
Det er ikke tilstrekkelig for NVE å vise til den opprinnelige silingen av prosjekter, all den tid det gjennom KU-undersøkelsene som nå er gjort har fremkommet ny informasjon som er relevant for vurderingen av disse prosjektene – også opp mot Davvi. Basert på KU som er gjennomført for Davvi og opplysninger fra offentlige tilgjengelige kilder, har Grenselandet sammenlignet Davvi med de øvrige prosjektene innenfor kategoriene *Antall registrerte rødlistearter*, *Antall registrerte funn av rødlistearter* og antall registrerte kulturminner (enkeltninner og lokaliteter) innen 3 km avstand fra hvert prosjekt.



Figur 2: Antall registrerte rødlistearter (alle artsgrupper) innenfor 3 km avstand fra de ulike prosjektene/delområdene. Kilde: Artsdatabanken.



Figur 3: Antall registrerte funn av rødlistearter (her inngår flere funn av samme art) innenfor 3 km avstand fra de ulike prosjektene/delområdene. Kilde: Artsdatabanken.



Figur 4: Antall registrerte enkeltminner og lokaliteter innenfor 3 km avstand fra de ulike prosjektene/ delområdene. Kilde: Riksantikvaren.

Sammenlignet med de øvrige prosjektene i Finnmark fremstår Dawi som prosjektet med klart minst påvirkning innenfor disse kategoriene. Dette er åpenbart relevant i en vurdering av fordeler og ulemper ved Davvi, i NVEs vedtak er dette ikke vurdert. En nærmere sammenligning med det som så langt er kjent fra de øvrige prosjektene fremgår av [Vedlegg 1](#).

6 PRINSIPPIELLE KONSEKVENSER AV VEDTAKET

Vedtaket er første gang NVE benytter hjemmelen som ble innført med virkning fra 1. juli 2025 og uttaler selv at avslaget ligger godt innenfor bestemmelsens virkeområde. Med tanke på at energiloven allerede åpnet for vedtak om avslag uten kunngjøring og høring uten at NVE på det grunnlag hadde funnet grunn til å fatte vedtak om avslag, tilsier dette at NVE er av den oppfatning at lovendringen innebar en utvidelse av konsesjonsmyndighetenes adgang til å avslå konsesjons-søknader etter energiloven i en tidlig fase. I lovforarbeidene er det imidlertid ikke spor av at det var meningen å utvide konsesjonsmyndighetenes hjemmel – tvert imot fremgår det tydelig at gjeldende praksis videreføres og at man skal være svært restriktiv med bruk av bestemmelsen. Dersom avslaget blir stående, er det vanskelig å forstå dette annerledes enn at NVE i strid med lovgivers klare uttalelser har tiltatt seg en utvidet adgang til å avslå søknader uten å følge ordinær søknadsprosess som har til formål at grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper overholdes.

Avslaget bygger som nærmere beskrevet ovenfor først og fremst på to momenter (urørt natur og virkningene for et samisk hellig fjell) som er utpreget subjektive og følelsesbaserte, fremfor målbare og samfunnsøkonomiske momenter. Klager anerkjenner at disse momentene kan være relevante i en helhetsvurdering, men ved å tillegge disse momentene så avgjørende vekt at det ikke en gang er nødvendig å utrede andre ulemper og fordeler ved prosjektet vil åpne for at tilsvarende subjektive og vanskelig etterprøvbare momenter kan benyttes i andre konsesjonssaker – også etter vassdrags-lovgivningen som har bestemmelser med samme ordlyd.

Dersom NVE på denne måten selektivt kan velge ut subjektive enkeltkriterier som avgjørende i en konsesjonssak og dermed unngå å gjennomføre ordinære samfunnsøkonomiske vurderinger, vil dette svekke forutberegnelighet og transparens i alle konsesjonssaker – særlig med tanke på at NVE hevder at avslaget på Davvis konsesjonssøknad ligger godt innenfor bestemmelsens anvendelsesområde. Etter dette avslaget fremstår det helt uklart hvordan bestemmelsen vil bli brukt i fremtiden.

Utbygging av vindkraft på land generelt – og i Finnmark spesielt – er beslutninger av stor samfunnsmessig betydning som må underlegges demokratisk kontroll. I denne saken opplever vi imidlertid at forvaltningen med henvisning til enkeltelementer av utpreget skjønnsmessig og subjektiv karakter som grunnlag avslår konsesjonssøknaden uten at normale konsesjonsprosesser er fulgt. Dermed unndras disse beslutningene i stor grad unndras demokratisk kontroll all den tid det uten et fullstendig beslutningsgrunnlag er vanskelig og tilnærmet umulig for overordnede myndigheter å kontrollere og eventuelt overprøve beslutningen.

Ved å legge vekt på momenter som landskapsvern som eneste avgjørelseskriterium i forhold til Davvi, tiltar NVE seg i realiteten en vernemyndighet som i utgangspunktet er lagt til andre sektormyndigheter. Ved å tillegge dette avgjørende vekt, fratår NVE også andre sektormyndigheter og politiske myndigheter som regjering, Storting, Sameting og kommuner muligheten til å gjøre helhetlige avveininger av flere hensyn i slike samfunnsmessige viktige saker. Fra et prinsipielt ståsted er det problematisk at én sektormyndighet (NVE) tiltar seg en slik myndighet.

Som det fremgår ovenfor, bygger avslaget ikke på noen nærmere angitte objektivt konstaterbare momenter som klart viser at Davvi ikke vil få konsesjon, men på subjektive og skjønnsmessige momenter som etter NVEs vurdering klart skal tilsi at konsesjon ikke vil bli gitt. Dette gir for det første anvisning på at det stilles lave krav til hva som må til for at noe er tilstrekkelig klart og dermed for når hjemmelen for tidlig avslag kan benyttes. Samtidig innebærer avslaget at tilsvarende momenter kan få tilsvarende avgjørende vekt også i saker som har vært gjennom en fullstendig konsesjonsprosess. NVEs avslag bygger jo nettopp på at hensynene til inngrepsfri natur og betydningen for et hellig fjell er så viktige at de vil tilsi avslag *uansett hva som måtte fremkomme under konsesjonsbehandlingen*.

7 OPPSUMMERING

NVEs avslag på konsesjonssøknaden for Davvi bygger som det fremgår ovenfor dels på at NVE allerede i utgangspunktet anvender en altfor lav terskel for når en konsesjonssøknad kan avslås uten kunngjøring og høring.

NVE har heller ikke gjort den helhetlige samfunnsøkonomiske vurderingen som bestemmelsen forutsetter, herunder har de ikke fremskaffet et forsvarlig beslutningsgrunnlag og fatter således vedtak basert på et dårlig utredet og til dels feilaktig faktagrunnlag. Avslaget bygger utelukkende på områdets urørte preg og nærheten til et hellig fjell – utpregede skjønnsmessige og visuelle – selv om NVE til tross for gjentatte oppfordringer ikke har vært på befarings. Disse manglene ved NVEs beslutningsgrunnlag ville vært avklart dersom søknaden hadde vært gjenstand for høring som i en ordinær konsesjonsprosess.

NVE legger videre vekt på fakta som har vært kjent for konsesjonsmyndigheten lenge, uten at dette har gitt grunnlag for kommentarer e.l. fra NVE, til tross for at NVE hele tiden har hatt denne

hjemmelen til å avslå konsesjonssøknader uten høring. Det fremstår derfor lite troverdig at NVE nå vurderer de samme forholdene som så tungtveiende at det fremstår *klart* at konsesjon ikke vil bli gitt. Tvert imot har NVE kvalitetssikret søknaden, underlagt den en ordinær konsesjonsprosess, samt forespeilet at søknaden skulle sendes på høring. I tillit til at NVE ville gjennomføre en fullstendig og forsvarlig behandling av søknaden, har tiltakshaver også brukt betydelige beløp og ressurser på utredninger og prosjektutvikling.

Som nærmere beskrevet i punkt 6 over, er det også knyttet en rekke prinsipielle betenkeligheter til NVEs avslag, herunder at NVE uten lovmessig forankring utvider anvendelsesområdet for en unntaksbestemmelse de alltid har hatt. NVE tiltar seg med dette en myndighet til å avslå søknader i en tidlig fase basert på subjektive vurderinger som er vanskelig å etterprøve.

Dersom avslaget på konsesjonssøknaden for Davvi blir stående, vil det antagelig være nødvendig med konsesjon til 2-4 andre vindkraftprosjekter i regionen for å tilsvare Davvis kraftproduksjon. Dette er prosjekter som etter hvert vil oppfattes minst like konfliktfylte som Davvi etter hvert som de konkretiseres til Davvis nivå. Høringsinstituttet er etablert nettopp for saker som berører store samfunnsinteresser, der flere hensyn står mot hverandre og hvor beslutningsgrunnlaget må være sterkt, transparent og etterprøvbart. I saker der konfliktnivået er høyt og der spørsmål om natur, industri, kraftsituasjon, reindrift, samisk kultur og lokal utvikling står i spenning, er behovet for høring og en helhetlig vurdering av disse hensynene særlig stort.

* * *

Dersom det skulle være noen ytterligere spørsmål i sakens anledning, ber vi om å bli kontaktet.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet Thommessen AS



Bendik Christoffersen

Advokat (H)

Vedlegg:

Vedlegg 1: Inngrepsfrihet eller naturmangfold

Vedlegg 2: Hellige fjell i perspektiv