

Advokatfirmaet Hjort DA
Postboks 471 Sentrum
Akersgata 2
0105 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

16/416-

27. august 2021

Gilja Vindkraftverk AS - klage på avslag om utsatt frist for idriftsettelse av Gilja vindkraftverk

Innledning

Olje- og energidepartementet viser til Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) vedtak av 3. desember 2019 om avslag på søknad om utsatt frist for idriftsettelse for Gilja vindkraftverk.

Vedtaket ble påklaget av advokat Kristin Bjella på vegne av Gilja Vindkraft AS (GV) i brev av 15. januar 2020.

NVE har vurdert klagen og mener at det ikke er kommet frem forhold i klagen som gjør at NVE vil omgjøre eller oppheve vedtaket. Saken ble oversendt departementet til endelig avgjørelse ved brev av 21. april 2020, jf. forvaltningsloven § 33.

Departementet viser for øvrig til brev av 5. mai 2020 fra klager der det kommenteres på NVEs oversendelse av klagen.

I e-post av 30. september 2020 ba departementet om Gjesdal kommunes kommentarer til klagesaken. Kommunen sendte sin uttalelse i e-post av 19. oktober 2020. Departementet oversendte kommunens uttalelse til klager i e-post av 20. oktober 2020. GV kommenterte i e-post av 27. oktober 2020 kommunens uttalelse.

Bakgrunn

Fred. Olsen Renewables AS søkte om konsesjon til Gilja vindkraftverk 24. april 2008. NVE ga 26. juni 2013 konsesjon til bygging og drift av et vindkraftverk med inntil 135 MW installert effekt. NVEs vedtak ble stadfestet av departementet 27. september 2016. Opprinnelig konsesjon hadde frist for idriftsettelse 1. oktober 2020. NVE godkjente i vedtak av 10. oktober 2017 ny frist for idriftsettelse til 31. desember 2021.

Postadresse
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo
postmottak@oed.dep.no

Kontoradresse
Akersgata 59
oed.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
977 161 630

Avdeling
Energi- og
vannressursavdelingen

Saksbehandler
Nina Helene von
Hirsch
22 24 63 52

Det er nødvendig å forsterke Lyse Elnetts regionalnett før Gilja vindkraftverk kan tilknyttes. Lyse Elnett søkte første gang om nettførsterkninger 27.oktober 2011, før de 27. april 2018 søkte om å bygge kraftledningen 132 kV Gilja–Seldal. NVE ga konsesjon i vedtak av 11. januar 2019. Vedtaket ble påklaget og NVE oversendte klagesaken til departementet 20. mars 2019.

GV søkte 30. oktober 2019 om utsatt frist for idriftsettelse av vindkraftverket fra 31. desember 2021 til 31. desember 2023. I søknaden ble det informert om at GV arbeider med detaljprosjektering av vindkraftverket, men at det er usikkerhet rundt flere offentlige tillatelser som påvirker fremdriften i prosjektet. Dette gjelder dispensasjon fra kommuneplanen, miljø-anleggs- og transportplan (MTA-plan) og konsesjon for nettilknytningen.

Klagen og øvrig korrespondanse i saken

Klagen

GV mener vedtaket er fattet på sviktende faktisk grunnlag, at NVE feilaktig har lagt til grunn at arbeidet med vindkraftverket ikke har kommet langt og at søknad om frist for idriftsettelse ikke kan avslås på grunnlag av forhold som ikke skyldes klager.

Klager viser til at de ønsker å realisere prosjektet uavhengig av elsertifikater, og derfor ikke er avhengig av idriftsetting av vindkraftverket innen fristen for elsertifikatmarkedet 31. desember 2021. Klager mener at Gilja vindkraftverk ikke er blant prosjektene som Meld. St. 25 (2015-2016) varsler innstramminger for. Klager mener det utelukkende er eksterne faktorer som gjør det nødvendig å få utsatt frist. Klager mener NVE har hatt informasjon om at Gilja vindkraftverk har kommet langt i prosessen, og at NVEs vurdering mangler faktisk grunnlag.

Klager mener at avslaget på søknad om utsatt frist ikke er egnet til å oppfylle energilovens formål. Klager mener at mye ressursbruk vil gå tapt, og at det derfor vil være i strid med energiloven om Gilja vindkraftverk må skrinlegges på grunnlag av begrunnelsen NVE har gitt.

Klager mener NVE har lagt vekt på usaklige eller utenforliggende hensyn. Klager mener at når et prosjekt ikke er avhengig av elsertifikater for å bli realisert, så vil ikke utløpet av elsertifikatfristen være et relevant hensyn i vurderingen av om prosjektet bør få utsatt frist for idriftsettelse. Hvis utløpet av elsertifikatfristen er et relevant hensyn, så mener klager at NVE har gitt utløp av denne fristen for stor vekt. Klager viser videre til at NVE har svak støtte for vurderingen, siden omtalen av fristforlengelse i Meld. St. 25 (2015-2016) ikke henviser til elsertifikatordningen.

Klager mener vedtaket lider av sviktende og mangelfull skjønnsutøvelse. Klager viser til at NVE har sagt at fem års frist fra endelig konsesjon til idriftsettelsestidspunkt "*i utgangspunktet burde være tilstrekkelig for å gjennomføre prosjektet*". Klager viser til at

NVEs opprinnelige konsesjon til Gilja vindkraftverk hadde frist til idriftsettelse på sju år, mens fristen ikke ble endret etter departementets klagebehandling, uten at det er vurdert hvilken betydning dette har hatt for prosjektet. Klager viser til at i dette tilfellet har det ikke vært mulig å sikre nødvendige oppgraderinger av nettet innen femårsfristen, og at dette ikke er en prosess som GV har hatt innvirkning på.

Klager mener at NVEs vedtak innebærer usaklig forskjellsbehandling og viser til at NVE ga utsatt frist for idriftsettelse til Ytre Vikna II frem til 31. desember 2024, med den begrunnelse at arbeidet med å oppgradere nettet i området har blitt utsatt. I søknaden ble det opplyst at konsesjonæren ønsket å realisere prosjektet også etter at elsertifikatordningen er utløpt. Klager mener det er usaklig forskjellsbehandling å avslå Gilja vindkraftverks søknad om utsatt frist for idriftsettelse.

Klager mener avslaget ikke er egnet til å realisere formålet om effektiv ressursbruk i denne saken, at det ikke er nødvendig for å realisere formålet og at det er for tyngende sammenlignet med gevinsten. Klager anser det som uforholdsmessig at Gilja vindkraftverk tvinges til ny konsesjonsprosess.

GVs merknader til NVEs vurdering i oversendelsen til departementet

I brev av 4. mai 2020 kommenterer GV NVEs vurderinger i oversendelsen av klagesaken til departementet. Klager mener blant annet at NVEs vedtak må endres eller settes til side som ugyldig. Videre stiller klager spørsmålet om konsesjonen bortfaller dersom fristen for idriftsettelse oversittes og om vilkår om dette har tilstrekkelig hjemmel i lov

Klager skriver avslutningsvis at det er urimelig om utsettelse av fristen skulle avvises når grunnen til forsinkelsen skyldes forhold utenfor konsesjonærens kontroll. Klager mener at Gilja vindkraftverk ikke er et prosjekt med lang "ledetid", da endelig konsesjon ble gitt i 2016. Klager skriver at prosjektet er i gang med oppdatering av fagrapporter, som forberedelse til MTA-planen. Klager mener at prosessen i prosjektet står stille i hovedsak på grunn av klagebehandlingen på Lyse Elnetts konsesjonssøknad. Klager ber om at fristutsettelses-spørsmålet vurderes i sammenheng med kravene til utbygging av nett-tilknytningen, da disse prosjektene er gjensidig avhengige av realisering og må samordnes når det gjelder frister for ferdigstillelse og idriftsetting.

Gjesdal kommunes merknader og klagers kommentarer til denne

I e-post fra Gjesdal kommune av 19. oktober 2020 kommenterer kommunen klagesaken. Kommunen mener det ikke bør gis utsatt frist for idriftsettelse til Gilja vindkraftverk. De viser til søknad om dispensasjon fra kommuneplanen og at det er innsendt 111 innspill. De viser videre til at søknaden vil bli behandlet når den er komplett, da de venter på etterspurt dokumentasjon. Kommunen viser også til at den ikke har mottatt detaljplan eller MTA-plan for vindkraftverket. Kommunens innvendinger er at det har gått mer enn 12 år siden kommunen ga uttalelse til søknaden. Da uttalelsen ble gitt la kommunen til grunn at uttalelsen kun gjaldt gjennomførte konsekvensutredninger og at bygging av vindkraftverket ville bli fremmet som en egen reguleringsplan slik det var vanlig å gjøre på den tiden.

Kommunen viser til at det ikke ble gitt uttrykk for ja eller nei til vindkraftverket. Kommunen viser også til at det er anlagt en rekke vindkraftverk i Rogaland etter at konsesjonen ble gitt i 2013. Kommunen mener at forutsetningen for konsesjonen har endret seg, da NVE i konsesjonen knyttet fordelene til oppnåelse av Norges fornybarmål og at "kvoten" nå for fornybar energi fra vindkraft i regionen er godt oppfylt.

Kommunen viser videre til at det nå er mer erfaring med vindkraftverk og konsekvensene etablering av veier og vindturbiner har for naturen, landskapet m.m. Kommunen mener at konsekvensene er mye større enn tidligere antatt, og at konsekvensutredningen og dokumentasjonen som ligger til grunn for konsesjonen er feil/mangelfull. Kommunen viser til Stortingets vedtak av 19. juni 2020 der Stortinget ber regjeringen vurdere hvorvidt behandlingen av gitte vindkraftkonsesjoner har fulgt energilovgivningen og forvaltningslovens krav, og at det ikke gis forlenget frist for idriftsettelse utover 31. desember 2021.

Kommunen viser videre til at ordføreren i brev av 24. juni 2019 anmodet NVE om å kreve ny konsekvensutredning og at øvrig dokumentasjon fornyes/oppgraderes. Kommunen opprettholder denne anmodningen. Når det ikke foreligger en ny konsekvensutredning, blir det etter kommunens oppfatning feil å forlenge frist for idriftsettelse. Kommunen viser endelig til vedtak i kommunestyret av 6. juni 2019, der kommunen innførte midlertidig stopp i nye vindkraftanlegg, samt kommunens høringsuttalelse til Nasjonal ramme for vindkraft der kommunen blant annet skriver at det er gitt mange konsesjoner i regionen og at det mangler en vurdering av samlet belastning.

GV skriver i e-post av 27. oktober 2020 at anførselene fra Gjesdal kommune er preget av feil og uklarheter. Klager mener at hele perioden fra 2008 til 2019 forløp uten at kommunen fremsatte noen innsigelser mot etableringen av Gilja vindkraftverk. Klager viser blant annet til både foregående kommuneplan 2015-2027 og gjeldende kommuneplan 2019-2030, hvor konsesjonsområdet er angitt med hensynssone for etablering av vindkraftanlegg. Klager mener at kursendringen kom først ved vedtaket 6. mai 2019 fra kommunestyret, som gjelder for "*nye vindkraftanlegg*". Da kommunestyret traff sitt vedtak, var det allerede gitt anleggskonsesjon for Gilja vindkraftverk. Klager mener at anførselene i brevet 19. oktober d.å. er farget av at det i dag er en generell motstand mot vindkraft i kommunestyret. Klager mener videre at tidsforløpet fra 2008 til 2020 i all hovedsak et resultat av forhold som ligger utenfor kontrollsfæren til GV. Klager mener at konsesjonæren ikke har kunnet gjøre noe annet enn å avvente (1) klagesaker knyttet til egen konsesjon, samt (2) både førsteinstansbehandling og klagesaksbehandling forbundet med konsesjonssaken til Lyse Elnett AS. Klager viser til at ledningsnett til Lyse Elnett AS er en nødvendig forutsetning for idriftsettelse av vindkraftanlegget. Klager gir en fremstilling av sakshistorikken og mener det ut ifra dette er lite treffende av kommunen å vise til tidsforløpet på 12 år. Klager mener det ikke er grunnlag for å hevde at «*kvoten*» for fornybar energi i form av vindkraft er oppfylt. Klager mener dessuten at kommunenes anførsel om konsekvenser for folkehelsen ikke er dokumentert. Klager peker på at ny konsekvensutredning vil bli utarbeidet så langt det er nødvendig etter gjeldende regelverk, som en del av arbeidet med detaljplan og MTA.

Klager viser til at den endelige utformingen av vindkraftanlegget på vanlig måte vil bli fastsatt i detaljplan og MTA. Klager viser videre til at NVE har uttalt at detaljplan og MTA ikke vil bli behandlet før arealbruken er avklart etter plan- og bygningsloven. Klager mener at kommunen uansett må være innforstått med at det ligger an til oppføring av langt færre enn 45 vindturbiner, noe som også fremgår av det kartmaterialet som er vedlagt søknaden om dispensasjon etter plan- og bygningsloven. Klager mener videre at uttalelsen om at det er inngitt 111 innspill til dispensasjonssøknaden fremstår som misvisende. Klager mener at merknadene fra naboer og gjenboere er langt på vei sammenfallende og omtaler her forhold som allerede er grundig vurdert i den avsluttede konsesjonssaken, eller som vil bli behørig håndtert i den forestående detaljplanleggingen av vindkraftanlegget.

Klager mener at brevet fra kommunen unnlater å nevne at GV ved e-post av 15. oktober 2020, oversendte Gjesdal kommune supplerende informasjon og dokumentasjon i dispensasjonssaken, og GV anser dispensasjonssøknaden som fullstendig.

Klager kan ikke se at anførselene fra Gjesdal kommune er til hinder for at det blir gitt forlenget frist for idriftsettelse av Gilja vindkraftverk.

Departementets vurdering

I anleggskonsesjoner settes det vilkår med tidsfrist for når vindkraftverket må være ferdig bygget og satt i drift. I anleggskonsesjonen til Gilja vindkraftverk av 10. oktober 2017 heter det at "*konsesjonæren kan søke om forlengelse av fristen for [...] idriftsettelse*". Endringsadgangen følger dermed av vedtaket selv.

I tillegg er det adgang etter energiloven § 10-4 å endre vilkår i konsesjoner. Energiloven § 10-4 annet ledd lyder:

"Endringer i vilkårene kan også foretas etter søknad fra konsesjonæren. Bestemmelsene i § 2-1 får anvendelse så langt de passer."

Både selve anleggskonsesjonen og energiloven § 10-4 annet ledd gir adgang til å innvilge en søknad om fristutsettelse. Det må samtidig være klart at ingen har et rettskrav på å få fristforlengelse, og om en slik søknad skal innvilges må bero på forvaltningens og dermed konsesjonsmyndighetenes alminnelige skjønn. Dersom søknaden om fristutsettelse ikke innvilges, vil den gjeldende fristen i konsesjonen, 31. desember 2021, bli stående.

Departementet viser videre til Stortingets anmodningsvedtak nr. 799 av 19. juni 2020:

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

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

Departementet viser til at uavklart nettilknytning var et tema også i det opprinnelige konsesjonsvedtaket fra NVE. I departementets klagevedtak fra 2016 fremgår følgende:

"Lyse Elnett har nå opplyst energimyndighetene om at det kan være usikkert om vindkraften kan tilknyttes kraftnettet i tide til å inngå i elsertifikatmarkedet.(...) (...) Departementet viser til at nettutviklingen i regionen er Lyse Netts ansvar. Departementet forutsetter samtidig at Gilja Vindkraftverk AS før bygging av Gilja starter opp, forsikrer seg om at det vil være tilstrekkelig nettkapasitet for vindkraftverket i regionalnettet. Dersom nettselskapet mener det ikke er driftsmessig forsvarlig å knytte produksjonen fra vindkraftverket til nettet innen rimelig tid, og/eller kostnadene ved en midlertidig løsning blir for store, må nettselskapet søke energimyndighetene om fritak fra tilknytningsplikten, jf. energiloven § 3-4 annet ledd."

GV mener det ikke har vært mulig å sikre nødvendige oppgraderinger av nettet innen gjeldende frist.

Departementet viser til at usikkerhet med hensyn til nettilknytning har heftet ved Gilja vindkraftverk helt siden det opprinnelig ble søkt om konsesjon. Konsesjonæren valgte å omsøke prosjektet, selv om det var klart at det var relativt omfattende planer for nye netttiltak i regionen, og derfor usikkert når vindkraftverket kunne kobles på nett. Departementet legger til grunn at det allerede på konsesjonstidspunktet måtte være klart for konsesjonæren at det var en risiko for at nødvendige nettavklaringer ikke ville være på plass innenfor de fristene som var satt i konsesjonen. Selv om nettutvikling er et forhold utenfor GV's kontroll, gir ikke manglende nettavklaringer i seg selv en rett til å få forlenget fristene i konsesjonen. Departementet viser for øvrig til at prosjektet har fått innvilget utsatt frist en gang tidligere.

NVE ga konsesjon til en ny 132 kV kraftledning Gilja-Seldal 11. januar 2019.

Konsesjonsvedtaket er hva gjelder enkelte delstrekninger, påklaget til departementet. Det er imidlertid ikke besluttet utsatt iverksettelse av konsesjonsvedtaket, og departementet legger til grunn at NVEs konsesjonsvedtak legger til rette for videre planlegging.

Når det gjelder selve konsesjonen til Gilja vindkraftverk er ikke den spesielt gammel (stadfestet av departementet i 2016). Prosjektet ble imidlertid omsøkt i 2008 og konsekvensutredningene er forholdsvis gamle. Departementet viser videre til at flere forhold i prosjektet er uavklart, herunder søknad om mer installert effekt, der NVE i juni 2019 har etterspurt mer dokumentasjon av virkninger av endringene før søknaden kan bli tatt til behandling. I tillegg er det ikke sendt inn MTA- og detaljplan, og Gjesdal kommune har i vedtak av 10. desember 2020 avslått GV's søknad om dispensasjon fra kommuneplanen. Kommunens vedtak ble etter klage, stadfestet av Statsforvalteren i Rogaland ved vedtak av 10. august 2021. Gilja vindkraftverk mangler derfor avklaring mot gjeldende plan.

Departementet viser videre til at det allerede i energimeldingen, St. Meld. nr. 25 (2015-2016) (Energimeldingen) ble varslet en innstramming i praksisen med forlengelse av konsesjoner

etter utløpet av fristen for å delta i elsertifikatmarkedet. Bransjen har etter dette vært kjent med at praksisen for forlengelsen av konsesjoner ville bli endret, og at det å ikke realisere en konsesjon innenfor fristen for deltakelse i elsertifikatmarkedet innebærer en risiko for at vindkraftverket ikke ville kunne la seg realisere.

Departementet peker på at den nåværende fristen for idriftsettelse er 5 år etter at NVEs konsesjonsvedtak ble stadfestet. Selv om Gilja vindkraftverk ikke er avhengig av elsertifikater for å være økonomisk realiserbart, er departementet ikke enig i at de signaler som er gitt i energimeldingen fra 2016, vindkraftmeldingen fra 2020 og Stortingets anmodningsvedtak, er uten betydning i denne saken.

I den samlede vurderingen har departementet lagt vekt på at det er søkt og innvilget fristutsettelse en gang tidligere, samt at det er flere forhold i prosjektet som er uavklart, herunder søknad om ytterligere installert effekt. I spørsmålet om utsatt frist legger departementet særlig vekt på at Gjesdal kommune ikke har gitt dispensasjon fra kommuneplanen, og at kommunen støtter NVEs vedtak om å avslå søknaden om utsatt idriftsettelse. Etter at Statsforvalteren i Rogaland har opprettholdt kommunens avslag på dispensasjonssøknaden, er det etter departementets oppfatning ikke utsikter til at Gilja vindkraftverk vil få den nødvendige planavklaringen etter plan- og bygningsloven. Dette tilsier at det ikke er grunnlag for å gi utsatt frist for idriftsettelse av vindkraftverket. Departementet viser for øvrig til at avslag på søknad om fristutsettelse utover 31. desember 2021 er i tråd med Stortingets anmodningsvedtak.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at det i denne saken ikke er grunnlag for å gi fristutsettelse. Departementet mener avslaget ikke er uforholdsmessig slik klager har anført.

Konklusjon

Klagen på NVEs vedtak om avslag på utsatt frist for idriftsettelse og forlenget drift av 3. desember 2019 tas ikke til følge.

Fristen for å realisere Gilja vindkraftverk er 31. desember 2021.

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

Med hilsen

Trond Ulven Ingvaldsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Tollef Taksdal
underdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Gilja Vindkraftverk
Gjesdal kommune
Norges vassdrags- og energidirektorat
Rogaland fylkeskommune
Statsforvalteren i Rogaland