



LA NATUREN LEVE

c/o Gudmund Sundlisæter Conrad Holmboes veg  
13  
9011 TROMSØ

Saksbehandler, innvalgstelefon

Sondre Brynjulvsrud Bakke, 62 55 10 86

## Klageavgjørelse - klage på vedtak om dispensasjon for vindkraftverk - Våler kommune

Vi viser til oversendelse av klagesak fra Våler kommune i brev datert 16. juni 2021.

### Sakens bakgrunn

Den 9. mai 2016 innvilget Våler kommune dispensasjon for etablering av vindkraftverk på Kjølberget. Tre år senere ble det problematisert om vindkraftverket var igangsatt i tråd med treårsfristen i plan- og bygningsloven § 21-9. Kommunestyret i Våler kommune besluttet i møte 27. mai 2019 at arbeidene var igangsatt innen fristen, og at det forelå gyldig dispensasjon. Denne avgjørelsen ble på et senere tidspunkt brakt inn for Sivilombudet, som i en uttalelse datert 4. desember 2020 konkluderte at kommunens vurdering bygget på en uriktig rettslig forståelse av bortfallsbestemmelsen. Sivilombudet ba derfor kommunen om å vurdere hvordan saken skulle følges opp videre.

Våler kommune fulgte opp saken med å be Austri Kjølberget DA om å søke om dispensasjon på ny. Kommunestyret behandlet søknaden i møte 3. mai 2021 og innvilget dispensasjon, men med vilkår om radarstyrt belysning, økonomisk bidrag til fond for bevaring av Finnskogen, samt krav om ornitologiske undersøkelser knyttet til vindkraftverkets påvirkning på skogfuglbestanden i området.

Vedtaket ble senere påklaget av interesseorganisasjonene La Naturen Leve og Motvind Norge, men også av vindkraftselskapet selv (Austri Kjølberget). Interesseorganisasjonene har i hovedsak gjort gjeldende at det er gjort saksbehandlingsfeil ved kommunens håndtering av saken, og mener at kommunen ikke har vurdert grunnvilkårene for dispensasjon slik plan- og bygningsloven krever. Vindkraftverket har på sin side anført at dispensasjonen fra 2016 fremdeles er gyldig. De mener kommunens fornyede vedtak innebærer en ulovlig omgjøring ettersom kommunen aktivt ikke har tatt stilling til om dispensasjonen fra 2016 fremdeles er gyldig, som følge av Sivilombudets uttalelse i saken. Subsidiært anfører de at vilkårene gitt i dispensasjonsvedtaket er ugyldige.

Kommunestyret i Våler behandlet klagen i møte 14. juni 2021, men tok de ikke til følge.



Vi forutsetter for øvrig at saken er kjent for partene i saken, og vi gir derfor ikke ytterligere saksreferat.

### **Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse**

Avgjørelsen som er påklaget er et enkeltvedtak som enten retter seg mot dere, eller som berører deres interesser. Det innebærer at dere, Austri Kjølberget DA, Motvind Norge og La Naturen Leve, har rett til å klage på avgjørelsen, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 28 første ledd. Klagene er fremsatt innen klagefristen, jf. fvl. §§ 29 og 30.

Statsforvalteren er gitt myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. For behandling av klager etter pbl. § 1-9 gjelder reglene i forvaltningsloven, så langt ikke annet er bestemt.

Statsforvalteren kan overprøve alle sider av saken, men skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av det *frie skjønn*, jf. fvl. § 34. I dispensasjonssaker innebærer dette at Statsforvalteren fullt ut kan overprøve om lovens to vilkår er oppfylt, da dette gjelder *rettsanvendelsen*. Vi skal derimot være tilbakeholdne med å overprøve om dispensasjon *bør* innvilges, da dette hører til kommunens frie skjønn.

### **Statsforvalterens vurdering av saken**

#### **Planstatus**

Det aktuelle området er i kommuneplanens arealdel for Våler kommune (ikrafttredelsesdato 1. januar 2007), avsatt til *landbruks-, natur- og friluftsområde* (LNF) med spesielle naturforvaltningsinteresser. Arealformålet tillater kun tiltak som er nødvendige for landbruksdrift og gårdtilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag (gjerne omtalt som stedbunden næring) eller allmenne friluftsmål.

Det omsøkte tiltaket gjelder utbygging av vindkraftverk med tilhørende anlegg, og det er her klart at det ikke omfattes av arealformålet. Tiltaket er følgelig i strid med arealformålet i kommuneplanen og kan som utgangspunkt bare tillates etter dispensasjon, planendring eller ny plan.

#### **Rettslig utgangspunkt for vindkraftanlegg**

Anlegg for produksjon, overføring og omforming av elektrisk strøm er underlagt offentlige godkjenningsordninger både i energiloven og plan- og bygningsloven. Så fremt forholdet til plan er avklart, er anlegg for produksjon av energi som er konsesjonsbehandlet, unntatt for store deler av byggesaksdelen i plan- og bygningsloven. Unntaket er presisert i byggesaksforskriften (SAK10) § 4-3, jf. pbl. § 20-6. Det følger av unntaket at blant annet reglene om søknad og tillatelse, ansvar, tilsyn og kontroll i byggesaksdelen ikke gjelder.

Selv om det er gitt konsesjon, kan tiltaket likevel ikke igangsettes hvis det strider mot gjeldende arealplan, jf. pbl. § 1-6. For å løse forholdet til arealplanen kan kommunen gjennomføre planendring eller gi dispensasjon fra gjeldende plan. Alternativt kan Olje- og energidepartementet (OED) bestemme at konsesjon skal gis virkning som statlig arealplan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) punkt 3.6.2.



### Utgangspunkt for Statsforvalterens vurdering av saken

Våler kommune har bedt Austri Kjølberget om å søke om dispensasjon på ny. Dette kommer som følge av Sivilombudets uttalelse i saken, hvor de konkluderer at kommunens vurderinger tilbake i 2019 var basert på en uriktig rettslig forståelse av fristregelen i pbl. § 21-9.<sup>2</sup>

Slik vi leser Sivilombudets uttalelse, tar ikke ombudet stilling til om dispensasjonen faktisk er bortfalt. Ombudet går imidlertid langt i å si at dispensasjonen fra 2016 er bortfalt, ved at tiltaket ikke er igangsatt i tråd med treårsfristen i pbl. § 21-9. Men deres konklusjon er likevel kun at kommunens vurderinger knyttet til bortfallsfristen er basert på en uriktig rettslig forståelse av bestemmelsen. Ombudet har i konklusjonen bedt Våler kommune selv om å vurdere hvordan saken skal følges opp videre. Dette tilsier at Våler kommune skulle ha vurdert hvorvidt dispensasjonen fra 2016 fremdeles er gyldig. Selv om det er forutsatt at forvaltningen følger anmodninger fra Sivilombudet, finner vi likevel grunn til å påpeke at uttalelsene i utgangspunktet ikke er juridisk bindende. Det er forvaltningen som i første omgang må vurdere den videre oppfølging av en uttalelse fra ombudet. Statsforvalteren kan ikke se at kommunen har foretatt denne vurderingen, men har kun bedt tiltakshaver om å søke om dispensasjon på ny.

I og med at Sivilombudet går langt i å konkludere at dispensasjonen fra 2016 er bortfalt, har vi forståelse for at kommunen likevel har fulgt opp saken med å kreve ny dispensasjonssøknad fremfor å ta stilling til om det foreligger en gyldig dispensasjon.

Vindkraftverket har på sin side valgt å sende inn ny dispensasjonssøknad for tiltaket, og kommunen har behandlet søknaden. Det er denne avgjørelsen som er påklaget, og vi legger det til grunn for vår behandling av klagesaken, jf. fvl. § 34. Bakgrunnen for dette utgangspunktet er at vi mener det ikke har avgjørende betydning for partenes rettsstilling.

Vi leser derfor vindkraftselskapets klage for hovedsakelig å gjelde vilkårsstillelsen for dispensasjonen. De andre klagenene går for øvrig ut på kommunens saksbehandling og det materielle innholdet for den fornyede dispensasjonsbehandlingen.

### Generelt om dispensasjonsvilkårene

Plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd oppstiller to vilkår som begge må være oppfylt for at dispensasjon kan innvilges. Det ene er at tiltaket ikke vesentlig tilsidesetter hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser. Det andre er at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

For dispensasjoner som omhandler en underliggende konsesjonssak, vil disse vurderingene bli gjort gjennom konsesjonsbehandlingen hos sektormyndigheten (NVE). Dette følger av forarbeidene til plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) punkt 6.19:

«Når det gjelder tiltak som konsesjonsbehandles etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven legges det til grunn at sektormyndighetens syn avklares og tas stilling til gjennom konsesjonsbehandlingen [...] Vilkårene for å gi dispensasjon vil alltid være til stede når det foreligger en endelig konsesjon etter disse lovene.».

---

<sup>2</sup> SOM-2020-573.



Lovgiver har i forarbeidene også uttalt at det foreligger gode grunner for at interesseavveiningen gjøres av statlig sektormyndighet, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) punkt 3.6.2:

«En sikker kraftforsyning er en overordnet forutsetning for velferd og verdiskapning. I et moderne samfunn må kraftsystem fungere optimalt. Stortinget har derfor forutsatt sterk statlig styring og kontroll innenfor energisektoren. En slik overordnet styring har vært ansett som nødvendig for en sikker energiforsyning.

Typisk for en rekke tiltak innen kraftforsyningen er også at de strekker seg over administrative inndelingsgrenser, og at nytten og ulempene ved tiltaket ikke alltid gjør seg gjeldene samme sted. I tillegg skal anleggene innpasses i et kraftsystem hvor det er nødvendig å sikre overordnede statlige hensyn [...]

Konsesjonsbehandlingen etter energi- og vannressurslovgivningen ivaretar langt på veg kravene til saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder særlig for de tiltakene som faller inn under plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredning. Dette vil alltid være tilfellet for kraftledninger i sentral- og regionalnettet, for vindkraftanlegg på mer enn 10 MW og for større vannkraftutbygginger. For disse sakene vil kravene til offentlighet, medvirkning og dokumentasjon av virkninger alltid innebære mer omfattende prosesser enn det en ordinær regulerings sak etter plan- og bygningsloven krever.».

Dersom vilkårene i plan- og bygningsloven er oppfylt, gjenstår kommunens skjønn for om dispensasjon skal innvilges eller ikke. Dette følger av pbl. § 19-2 første ledd: «Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon» (vår understreking). Kommunens skjønn er imidlertid ikke helt fritt. Det dreier seg om et forvaltnings skjønn i den forstand at et avslag må være saklig begrunnet. Saklige hensyn kan blant annet være tålegrensebetraktninger, presedensfare og/eller likebehandling.

Den lovforståelse som er redegjort for ovenfor er presisert i Kommunal- og moderniseringsdepartementets avgjørelse i saken om Frøya vindkraftpark, datert 6. juni 2019. Under avsnitt 5.2 skriver departementet følgende om forholdet mellom konsesjon etter energiloven og dispensasjon etter plan- og bygningsloven:

«En sentral problemstilling har vært om kommunen er rettslig forpliktet til å gi dispensasjon til vindkraftverk som er konsesjonsbehandlet etter energiloven. Heller ikke dette er en problemstilling som er avklart særskilt i forarbeidene.

Det er lagt til grunn at vilkårene for dispensasjon alltid anses for å være oppfylt når det foreligger konsesjon bl.a. etter energiloven [...]

Departementet kan ikke se at det er holdepunkter i forarbeidene for at dette er ensbetydende med at man ubetinget har krav på å få dispensasjon. Ved vurderingen av dispensasjon skal det foretas to selvstendige vurderinger. Først må man vurdere om vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Forutsatt at vilkårene er oppfylt, er det opp til kommunens frie skjønn om det bør gis dispensasjon.

Selv om vilkårene for dispensasjon er oppfylt, har kommunen likevel rett til å avslå. Ingen har mao. Rettskrav på å få dispensasjon selv om vilkårene er oppfylt.».

Etter Statsforvalterens syn er rettstilstanden slik at vilkårene for dispensasjon alltid vil være oppfylt, dersom det foreligger endelig konsesjon bl.a. etter energiloven. Lovgivers intensjon synes å være at



vurderingene som kreves etter pbl. § 19-2 andre ledd, gjøres tilstrekkelig grundig gjennom konsesjonsbehandlingen.

For denne saken er det gitt konsesjon fra Norges vassdrags- og energidirektorat datert 27. juni 2014, og som er stadfestet av Olje- og energidepartementet i vedtak datert 25. november 2015.

Statsforvalteren legger derfor til grunn at de to inngangsvilkårene for å dispensere etter pbl. § 19-2 er oppfylt, ettersom det foreligger endelig konsesjon.

### **Den konkrete dispensasjonsvurderingen**

Kommunen har likevel gjort en vurdering av om vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt etter Austri Kjølbergets dispensasjonssøknad. Kommunen har inntatt flere vilkår i tillatelsen, som det ut fra begrunnelsen, vil avhjelpe de negative virkningene tiltaket har og slik kompensere for at vilkårene anses oppfylt.

Ettersom vilkårene for dispensasjon etter pbl. § 19-2 andre ledd må anses for å være oppfylt, går vi ikke nærmere på denne vurderingen her. Vår prøving vil i det følgende knytte seg til kommunens skjønnsutøvelse og vilkårsstillelse.

Bestemmelsen i pbl. § 19-2 første ledd andre punktum, gir kommunen hjemmel til å stille vilkår knyttet til dispensasjonsvedtaket. Forutsetningen for å stille vilkår er imidlertid at de alminnelige vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Dersom ett eller flere av lovens vilkår for dispensasjon ikke er oppfylt, kan ikke dette «repareres» gjennom vilkår. Å stille vilkår innebærer at tiltakshaver pålegges en plikt. Vilråene må således ligge innenfor rammene av plan- og bygningslovens formål, og innenfor formålet med bestemmelsen det dispenseres fra. Vilråene må stå i saklig sammenheng med tillatelsen, og ikke være urimelig tyngende. Rekkevidden av vilråsadgangen er den samme som den alminnelige forvaltningsrettslige vilråslåren.<sup>3</sup>

Lovtekst og forarbeider gir for øvrig liten veiledning når den nærmere rekkevidden av vilråsadgangen skal fastlegges. Rettspraksis, sivilombudspraksis og forvaltningspraksis ser ut til å ligge på en nokså liberal linje i å akseptere at søkeren pålegges plikter gjennom vilkår der hjemmelsgrunnlaget er klart. I tilfeller uten eksplisitt vilråshjemmel synes tyngende vilkår særlig å aksepteres så langt formålet er å avbøte skader og ulemper som følge av tillatelsen.<sup>4</sup>

Kommunens synes å ha gjort en grundig vurdering av ulike formål og hensyn knyttet til selve dispensasjonsspørsmålet i behandlingen av vindkraftverkets søknad. Når det gjelder vurderingen knyttet til de ulike vilråene som er gitt, synes imidlertid de å komme litt «ut av det blå», i den forstand at det er vanskelig å se at kommunen har gjort de vurderinger som kreves knyttet til krav om saklighet, nødvendighet og proporsjonalitet, jf. den alminnelige vilråslåren. Ytterligere er det også nærliggende å vurdere om enkelte av vilråene i dispensasjonen kolliderer med vilkår gitt i konsesjonen etter energiloven. Dette stiller som utgangspunkt strenge krav til innholdet i kommunens vurderinger, og det må eventuelt vurderes hva som har forrang. Statsforvalteren går likevel ikke nærmere inn på det materielle innholdet, da vi mener kommunens vurderinger knyttet til vilråsstillelsen er for dårlige.

---

<sup>3</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

<sup>4</sup> Marianne Reusch, «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven», *Lov og Rett* 2014/1.



Forvaltningsloven §§ 24 og 25 inneholder krav til begrunnelse for enkeltvedtak. Begrunnelsesplikten skal blant annet sikre at berørte parter får nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å forstå forvaltningens avgjørelse. Dette er viktig av hensyn til parten selv, men er også ansett nødvendig for å ivareta forvaltningens legitimitet og publikums tillit til forvaltningen. Krav om begrunnelse oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved behandling av saken, noe som i neste omgang vil føre til flere materielt sett riktige avgjørelser. I rettspraksis er det gitt uttrykk for at kravet til begrunnelse generelt sett skjerpes desto mer inngripende vedtaket er.<sup>5</sup>

Fra kommunens underliggende behandling av dispensasjonssøknaden hitsettes følgende vurderinger knyttet til de ulike vilkårene:

- a) «Ved å legge inn krav om installasjon av radarstyrt varsellys reduseres den visuelle påvirkningen av anlegget betraktelig, og dermed reduseres også virkningen av den økte størrelse etter at konsesjonen ble gitt.

Kommunedirektøren mener at de mange høringsuttalelser som ber om at dette kreves, det faktum at slik lysstyring er etablert på vindkraftverket på Raskiftet, og den økende oppmerksomheten rundt negative virkninger av lysforurensning taler for at Våler kommune bør kreve at slik lysstyring blir etablert».

- b) «Til forskjell fra dispensasjonsbehandlingen i 2016, fremstår det derfor nødvendig med avbøtende tiltak for å redusere de negative virkningene vindkraftverket har for skogfinske interesser.

Kommunen kan bidra til å avbøte det som av høringsinstansene oppleves som ødeleggende for finnekulturen ved å legge inn et krav i vilkårene for dispensasjon om at skogfinske kulturminner i vindkraftverkets influensområde i større grad blir tatt vare på og vedlikeholdt i kraftverkets levetid. Kommunedirektøren foreslår at dette gjøres ved at det vedtas ett vilkår i dispensasjonen om et årlig økonomisk bidrag til vedlikehold av kulturmiljøene. Hvor stort et slik bidrag bør være blir et skjønsspørsmål. Kommunedirektøren foreslår et årlig beløp kr 1.000.000 som indeksreguleres årlig i tråd med konsumprisindeksen. Våler kommune bør fovalte midlene etter særskilte regler vedtatt av kommunestyret og basert på innspill fra skogfinske interesser».

- c) «Videre vil vilkåret om å følge opp storfugl og orrhaneleik og yngling i området bidra til å ivareta naturmangfoldet».

Fremstillingen ovenfor viser at det vanskelig å forstå hvordan kommunen har vurdert de ulike vilkårene i relasjon til den alminnelige vilkårslæren. Ettersom vilkårene generelt må karakteriseres som svært tyngende for tiltakshaver, må det tilsvarende oppstilles svært strenge krav til kommunens begrunnelse. Det er vanskelig å forstå hvorfor og hvordan kommunen har kommet frem til de konklusjoner de har gjort når det gjelder vilkårsstillingen. Dette understøttes også med at kommune har vurdert vilkårene under vesentlighetsvurderingen og interesseavveiningen, til tross for at det ikke hører hjemme der. Statsforvalteren kan derfor ikke utelukke at kommunens vurderinger verken er urimelige eller vilkårlige. Vi konstaterer derfor at vilkårene uansett ikke kan anses for å være gitt i tråd med forvaltningslovens krav om begrunnelse for enkeltvedtak, jf. fvl. §§ 24 og 25.

---

<sup>5</sup> Jf. Rt. 1981 s. 745 (Isene).



Slik vi leser kommunens avgjørelse om å innvilge dispensasjon med vilkår, kan det synes som om at det er politisk konsensus om at man ikke ønsker å innvilge dispensasjon uten på gitte vilkår. Konsekvensen av dette er at det fremstår som klart at ovenstående saksbehandlingsfeil kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41. Dette innebærer at vedtaket i sin helhet må anses for å være ugyldig, og vi opphever kommunens vedtak om dispensasjon.

### **Avsluttende kommentar**

Ved en fornyet behandling av saken ber vi kommunen først om å ta stilling til om det foreligger gyldig dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for det aktuelle tiltaket, eller om det kreves ny dispensasjonssøknad, jf. vår forståelse av Sivilombudets uttalelse.

Dersom kommunen kommer til at tiltaket krever ny søknad, og om kommunen eventuelt ønsker å stille vilkår til en tillatelse, må de sørge for å gjøre en tilstrekkelig vurdering av vilkårene, jf. ovenfor.

### **Statsforvalterens vedtak**

Statsforvalteren opphever Våler kommunes vedtak av 3. mai 2021 om dispensasjon for Kjølberget vindkraftverk.

Vedtaket er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 og plan- og bygningsloven § 1-9. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Vi gjør oppmerksom på partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Vi gjør også oppmerksom på retten til å kreve dekning av vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket til en parts gunst, jf. forvaltningsloven § 35. Kravet må sendes til Statsforvalteren innen tre uker.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum (e.f.)  
kommunal- og samordningsdirektør

Jo-Bjørner Haugen  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*



Kopi til:

Våler kommune Sentralgården 2436 VÅLER I SOLØR

Mottakerliste:

LA NATUREN LEVE	c/o Gudmund Sundlisæter Conrad Holmboes veg 13	9011	TROMSØ
ADVOKATFIRMAET THOMMESSEN AS	Postboks 1484 Vika	0116	OSLO
MOTVIND NORGE	Ekebergveien 1A	0192	OSLO