



VARDAFJELLET VINDKRAFT AS
Lilla Bommen 1
0167 SE-411 04 Göteborg

Kontakt saksbehandler

Julie Jacobi Jonstrup, 51 56 88 29
Jan Meling, 51 56 87 26

Klageavgjørelse - Tillatelse etter forurensningsloven til støyutslipp fra Vardafjellet Vindkraft AS - Fylkesmannen opprettholder delvis kommunens vedtak

Sandnes kommune sin tillatelse etter forurensningsloven til støyutslipp fra Vardafjellet Vindkraft AS opprettholdes delvis. Fylkesmannen konkluderer med at Sandnes kommune er støymyndighet og kan gi særskilt tillatelse til støyutslipp og at det ikke er gjort usaklig forskjellsbehandling. Vilkår nummer 3 i tillatelsen om støyreduisert modus oppheves.

Vi viser til brev fra Sandnes kommune 27.10.2020.

Sandnes kommune har gitt utslippstillatelse på vilkår for støyutslipp fra Vardafjellet Vindkraftverk 14.08.2020. Vedtaket ble påklaget 03.09.2020 av Advokatfirmaet Thommessen AS på vegne av Vardafjellet Vindkraft AS. Klagen ble oversendt Fylkesmannen i Rogaland fra Sandnes kommune 27.10.2020.

Forskrift om myndighet til kommunene etter forurensningsloven FOR-2019-09-30-1289 som trådte i kraft 01.01.2020 gir kommunen hjemmel til å fatte vedtak om støyutslipp fra vindturbiner. Dette er sitert under vår vurdering videre i saken. I veileder M-128 punkt 7.8.7 *Konsesjonsbehandling av støy i vindkraftsaker* står det klart at «Kommunene har myndighet til å regulere støy fra vindkraftverk gjennom både forurensningsloven og gjennom folkehelseloven med forskrift om miljørettet helsevern». M-128 er en veileder til retningslinje T-1442 «*Behandling av støy i arealplanleggingen*».

Sakens bakgrunn

Vardafjellet Vindkraft AS fikk konsesjon fra NVE 18.12.2014 og vedtaket ble stadfestet av Olje og energidepartementet (OED) 23.03.2017. Vardafjellet Vindkraft AS fikk da konsesjon for å bygge et anlegg på 30 MW. I utredningen var det prosjektert en løsning med 9 vindturbiner med 80 m tårnhøyde, rotordiameter på 93 meter og samlet totalhøyde på 126,5 m.



15.02.2018 ble detaljplan for tiltaket godkjent av NVE. Tiltaket ble da godkjent med 7 vindturbiner med installert effekt 3,6 MW. Det kommer frem av vedtaket at turbinene skulle driftes på 3,45 MW, hovedsakelig for å overholde retningslinjene for støy. Samlet effekt ble derfor fastsatt til 24,15 MW. Prosjektet ble da godkjent med tårnhøyde 87 m og rotordiameter på 126 meter, og altså en total høyde på 150 m. Dette gir en økning i totalhøyde på 20 m.

Vardafjellet Vindkraft AS fikk 26.11.2018 godkjent endringer i detaljplanen. Endringen var en overgang fra Vestas V126 turbiner til Senvion M118. Installert effekt i hver turbin ble økt fra 3,6 MW til 4,2 MW, og til samlet installert effekt på 29,4 MW. Ny tårnhøyde på 91 m og rotordiameter på 118 m, samlet totalhøyde som før på 150 m.

31.01.2020 gir NVE Vardafjellet Vindkraft AS tillatelse til å endre turbintype fra Senvion M-118 til Vestas V-117. Den nye har 1 meter kortere rotordiameter, en halv meter høyere tårn og samme totalhøyde. Dette skriver NVE i brev av 31.02.2020 «gir noe endrede virkninger for støy og skyggekast».

Vurdering av habilitet

Fylkesmannen i Rogaland har vært høringsinstans i behandling av saken etter energiloven gjennomført av NVE som myndighet. Vi har hatt kommentarer knyttet til støy, men våre hovedinnspill i saken har gått på konsekvensene denne vindparken har på viktige naturverdier.

Det følger av forvaltningsloven § 6 andre ledd at en offentlig tjenestemann er inhabil «*når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til*». Denne klagesaken gjelder vedtak fattet etter forurensningsloven, og her har Fylkesmannen i Rogaland ikke engasjert seg tidligere. Etter vår vurdering tilsier ikke vår involvering som høringsinstans i saken etter energiloven som et slikt «*særegent forhold*». Vår vurdering er derfor at vi er habile til å behandle klage på Sandnes kommunes vedtak etter forurensningsloven.

Sandnes kommunes vedtak om støyutslipp fra Vardafjellet vindkraft AS

Vi viser til utslippstillatelse av 14.08.2020 hvor Sandnes kommune fattet vedtak etter forurensningsloven § 11 om tillatelse om støyutslipp med følgende vilkår:

- 1) Grenseverdien for støy fra vindturbinene skal ved boliger ikke overskride Lden42dBA basert på worst-case støyberegninger.
- 2) Grenseverdien for innendørs støy er i utgangspunktet 30 dB, men skal ikke overstige 35 dB for eldre boliger i henhold til klasse D i NS 8175.
- 3) Alle vindturbiner skal kjøres i støyreduert modus inklusiv tagger/serrated blades hele døgnet året rundt for størst mulig støyreduksjon.



- 4) Det skal foretas støymålinger ved kilden for hver turbin senest seks måneder etter disse enkeltvis er satt i drift for å kontrollere at støy ved kilden er slik leverandøren har oppgitt.
- 5) Dokumentasjon på støyreducerende tiltak, resultatet av disse og gjennomførte målinger, skal sendes kommunen senest seks måneder etter at anlegget er satt i drift.
- 6) Kommunen skal motta informasjon om antall omdreininger pr. minutt for driftsmodusen til den enkelte turbin før turbiner settes i drift.

Hjemmel for vedtaket er forurensningsloven og FOR-2019-09-30-1289 Forskrift om myndighet til kommunene etter forurensningsloven.

Oppsummering av klagen på Sandnes kommunes vedtak

Advokatfirmaet Thommessen AS har i brev av 03.09.2020 klaget på Sandnes kommunes vedtak på vegne av Vardafjellet Vindkraft AS (VV).

Overordnet gjøres det gjeldende fra klager at Sandnes kommune ikke har rettslig grunnlag til å fatte særskilt vedtak etter forurensningsloven i denne saken. Videre at dette innebærer at vedtaket er ugyldig.

Følgende punkter er oppgitt i klager sitt brev av 03.09.2020 (vår nummerering):

- 1) Gyldighet av vedtak:
 - Vedtaket er ugyldig fordi kommunen ikke har rettslig grunnlag til å fatte vedtak om særskilt forurensningstillatelse
- 2) Saksbehandling:
 - Sandnes kommune har ikke fulgt Miljødirektoratets støyretningslinje og utsatt VV for usaklig forskjellsbehandling
 - Sandnes kommunes egen sikkerhetsmargin er ikke i tråd med støyretningslinjen og veilederen
 - Sandnes kommune kan ikke kreve bruk av spesifikke parametere i støyestimeringene
 - Vedtaket er ugyldig som følge av usaklig forskjellsbehandling
 - OED sin vurderinger er ikke hensyntatt med hensyn på støygrense og usikkerhet
- 3) Framsatt krav i tillatelsen:
 - Sandnes kommune kan uansett ikke pålegge VV å kjøre *alle* turbinene i støyreduert modus

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen finner at klagerne har klagerett og at klagefristen er overholdt, jf. forvaltningslovens kap. VI.



Fylkesmannen er delegert myndighet etter forurensningsloven og forskriftene til denne loven. Fylkesmannen er her som hovedregel klageinstans over vedtak som kommunen treffer etter delegert myndighet, eller som kommunestyret treffer som første instans. Kommunen ble delegert myndighet 01.01.2020, og Fylkesmannen er derfor klagemyndighet etter vedtak fattet av kommunen som gjelder tillatelse til støy fra vindkraftverk.

Vi har vurdert støysituasjonen i dette området der vindskygge medfører mulig økt støy for mange boliger, fordi et stort antall boliger ligger rett under grensen på 45db i flere støyrapporter.

1) Gyldighet av vedtak

Fylkesmannen har vurdert om kommunen er rette myndighet etter forurensningsloven til å gi særskilt tillatelse til støy fra vindmøller.

Forskrift om myndighet til kommunene etter forurensningsloven § 1. *Kommunens myndighet, delegerte myndighet til kommunen 01.01.2020.*

Kommunen kan i henhold til forskriften gi tillatelse etter forurensningslovens § 11 til virksomheter som kan medføre forurensning på følgende områder:

- a) *Støy og støv fra motorsportbaner*
- b) *Støy fra sivile skytebaner*
- c) *Støy fra vindmøller*

Kommunen har fulgt forvaltningsloven og forurensningslovens bestemmelser om saksbehandling av enkeltvedtak i sin saksbehandling av tillatelsen etter forurensningsloven.

Det følger av forurensningsforskriften § 36-8 at det skal gjennomføres en høring før tillatelse blir gitt. I forurensningsforskriften § 36-9 er det gitt enkelte unntak fra kravet til høring, blant annet heter det i bokstav c at varsling kan unnlates dersom «*vedkommende allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig*».

Kommunen har ikke forhåndsvarslet saken «*Siden saken hadde vært pågående i lang tid og var opplyst gjennom folkemøte 06.11.2019, NVE's hjemmeside for saken og i forskjellige media, vurderte SK at det ikke var behov for høring av «søknaden» om utslippstillatelse. Det hastet med å fatte et vedtak vedrørende støy fra vindkraftverket siden montering av turbinene var begynt. Dette både av hensyn til utbyggeren og naboene rundt vindkraftanlegget.*»

Slik Fylkesmannen ser det var det ikke behov for noen særskilt høringsrunde av saken etter forurensningsloven med bakgrunn i dette, jf. forurensningsforskriften § 36-9 bokstav c. Skulle det likevel vært krav til en slik høring, finner Fylkesmannen uansett at en manglende høring ikke er en slik saksbehandlingsfeil at den ville ha medført ugyldighet, jf. forvaltningsloven § 41. Det vises til at saken var godt kjent og utredet når vedtaket ble truffet av Sandnes kommune.

Fylkesmannen finner derfor at kommunen er støymyndighet og kan gi særskilt tillatelse til støyutslipp fra Vardafjellet Vindkraft AS. Det kommunale vedtaket er med det gyldig ut fra hjemmelsgrunnlaget.



2) Saksbehandling

Fylkesmannen har vurdert om støygrensen i tillatelsen er satt riktig etter en grundig vurdering av utslippet forurensningsmessige ulemper, holdt mot de fordeler og ulemper tiltaket for øvrig vil medføre, jf. krav om dette i forurensningsloven § 11. Sandnes kommune har i sitt vedtak tatt hensyn til ulemper overfor naboene ved å sette strenge støykra.

Vedtaket etter forurensningsloven gir tiltakshaver lov til å forurense med vilkår på et spesifikt sted. Tillatelsene blir derfor vurdert spesielt og vilkår vil derfor ikke alltid bli like. Det kan i tillatelsen settes vilkår for å motvirke forurensing.

Bruk av støyretningslinje

NVE skriver i «Bakgrunn for vedtak, Vardafjellet vindkraft, Sandnes kommune i Rogaland fylke» 18.12.2014 at:

«NVE vil minne om at den anbefalte grenseverdien på Lden 45 dBA er retningsgivende, og ikke et absolutt krav til støynivå, og påpeker at den anbefalte grenseverdien er et uttrykk for hva samfunnet bør akseptere ved etablering av vindkraft. Etter NVEs vurdering er det likevel viktig å unngå vesentlige støyvirkninger særlig for helårsboliger og andre støyfølsomme bygninger»

Sandnes kommune har satt støygrense ved boliger på Lden42dBA. Støyretningslinjen T-1442 med tilhørende veileder M-128 er retningslinjer og er ikke juridiske krav. Etter Fylkesmannens vurdering har Sandnes kommune begrunnet vedtaket tilstrekkelig, og vi finner også at det ligger innenfor kommunens skjønnsrom. Vi opprettholder derfor Sandnes kommune sitt vilkår om «Grenseverdien for støy fra vindturbinene skal ved boliger ikke overskride Lden42dBA basert på worst-case støyberegninger».

Som hovedregel vil en søknad om utslipp etter forurensningsloven bli vurdert ut ifra forurensningsmessige hensyn ved tiltaket. Forurensningsmyndigheten har i denne vurderingen forholdsvis vid skjønnsmargin, men det legges særlig vekt på om det omsøkte tiltaket er akseptabelt sett i forhold til forurensningsloven §§ 1 og 2 om lovens formål og retningslinjer.

Vindskygge og teknisk

NVE har fått utarbeidet en rapport i 2017 om støyvirkninger for bebyggelse fra vindturbiner i typisk norsk terreng. Her står det at vindturbiner plassert i landskap med store høydeforskjeller, bart fjell og bebyggelse plassert i dalbunnene under vindturbinene, kan gi andre støyvirkninger enn det som er normalt i flate landskap. I tillegg er det beskrevet hvordan vindskygge og lite bakgrunnsstøy også er medvirkende til en høyere grad av sjenanse enn i mer støyende omgivelser.

Problemet som gjelder vindskygge gjør seg gjeldende i dette området. Som beskrevet i M-128 kan støy fra vindturbiner maskeres av bakgrunnsstøy som f.eks. vind. Dersom en bolig ligger i vindskygge, f.eks. i et dalføre, og vindturbinen er plassert høyt i terrenget som på Vardafjell, vil maskeringen fra vindsuset reduseres vesentlig og boligen vil da høre støy fra vindturbinene bedre.

Vindskygge er ikke tatt inn i beregningene, og vil kunne medvirke til at noen boliger får økt støy.

Støyberegninger

Det er foretatt tre ulike målinger og kommunen er opptatt av at grensen på 45 dB skal overholdes for alle beboere i området. Alle de tre beregningene er gjort etter samme beregningsverktøy (NORD2000). Sandnes kommune argumenterer for en nedsettelse av gjennomsnittstemperaturen



for beregning av støy for Vardafjell. Fylkesmannen har gjort en beregning av gjennomsnittstemperaturen de siste 12 måneder for Sviland, et boligområde ikke langt fra Vardafjell. Den ble 9 grader. Det er derfor riktigere å bruke 10 grader enn 15 som gjennomsnittstemperatur, noe som støtter kommunens argumenter. Forskjellen i temperatur gir en forskjell i dB som gir et usikkerhetsmoment i forhold til antall berørte naboer. Forskjellen i temperatur gir en forskjell på 0,1 til 0,7 dB Lden hvilket gir et usikkerhetsmoment i forhold til antall berørte naboer som blir berørt av støy.

Forskjellsbehandling

Siden utslippstillatelser gis spesifikt til det enkelte sted, vil ingen utslippstillatelser være helt like. Dette er ikke usaklig forskjellsbehandling, selv om tillatelsene er forskjellige og kan sette ulike krav for å dempe de lokale skadevirkningene.

Dette området er et mye brukt friluftsområde. Her er det merket sti og klatrefelt og kommunen har i sin tilbakemelding under NVE sin konsesjonsbehandling, meldt at de ønsker en lavere støygrense.

Vardafjellet Vindkraft AS må forholde seg til de utslippskravene som blir satt og akseptere visse begrensninger i driften på grunn av nærhet til berørte naboer og av hensyn til lokalmiljøet.

OED sin vurderinger er ikke hensyntatt

OED viser i sin uttale til T-1442, som er retningsgivende og ikke juridisk bindende. De har vurdert usikkerheten ut fra vurderingen av hvor mange boliger som blir berørt. Kommunen har brukt samme grunnlag, men har kommet til et annet resultat.

3) Framsatt krav i tillatelsen

Tillatelsens første vilkår sier at «Grenseverdien for støy fra vindturbinene skal ved boliger ikke overskride Lden42dBA basert på worst-case støyberegninger». I tillegg har Sandnes kommune i tillatelsens tredje vilkår, stilt krav om at «alle vindturbinene skal kjøres i støyreduert modus inklusiv tagger/serrated blades døgnet rundt for størst mulig støyreduksjon». Fylkesmannen viser til at Vardafjellet Vindkraft AS allerede er forpliktet til å overholde grenseverdien fastsatt i tillatelsens første vilkår, og støykravet er dermed ivaretatt. I tillegg vil kravet om støyreduert modus være urimelig tyngende dersom Vardafjellet Vindkraft AS overholder grenseverdien for støy ved å ta i bruk andre tiltak.

Fylkesmannen gir klager medhold i punkt 5 i klager sitt brev av 03.09.2020 «Sandnes kommune kan uansett ikke pålegge VV å kjøre alle turbinene i støyreduert modus». Vilkår nummer 3 i tillatelsen om støyreduert modus oppheves derfor som overflødig.

Dersom støy-rapporter viser at kommunens vedtak ikke blir overholdt i etterkant, kan Sandnes kommune gå inn og sette nye nødvendige vilkår i tillatelsen (forurensningsloven § 16 vilkår i tillatelse).

Konklusjon

1) Fylkesmannen konkluderer med at Sandnes kommune er støymyndighet og kan gi særskilt tillatelse til støyutslipp.



2) Vedtak etter forurensningsloven gir rett til å forurense innenfor fastsatt vilkår på ett spesifikt sted. Tillatelsene blir derfor vurdert spesielt, og vilkår vil derfor ikke bli like. Fylkesmannen konkluderer med at Sandnes kommune ikke har gjort usaklig forskjellsbehandling.

3) Vilkår 3 i tillatelsen om støyreduisert modus er unødig tyngende og oppheves i tillatelsen som overflødig og unødig tyngende.

Vedtak:

Fylkesmannen opprettholder delvis Sandnes kommunes vedtak. Sandnes kommune er støymyndighet og kan gi individuell tillatelse med vilkår til støyutslipp. Det er i kommunens vedtak ikke gjort usaklig forskjellsbehandling. Vilkår 3 i tillatelsen oppheves som overflødig.

Denne avgjørelsen er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fjerde ledd og forurensningsloven § 11, jf. § 16.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Med hilsen

Lone Merethe Solheim
fylkesmann

Marit Sundsvik Bendixen
ass. fylkesmiljøvernshjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

SANDNES KOMMUNE	Postboks 583	4302	SANDNES
ADVOKATFIRMAET THOMMESSEN AS	Postboks 1484 Vika	0116	OSLO