

Til: Olje- og energidepartementet
Fra: Norges vassdrags- og energidirektorat
Godkjent av: Kristian Markegård
Dato: 13.05.2022
Saksnr.: 202119303-4

Forslag til veiledning om nedlegging av landbasert vindkraftverk

Olje- og energidepartementet (OED) ba Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i brev av 10. mars 2021 om å utvikle en veiledning som omhandlet nedlegging av vindkraftverk, og tilbakeføring og restaurering av natur. Arbeidet skulle gjøres i samråd med Miljødirektoratet. Dette notatet er leveransen fra prosjektet.

Vi foreslår en saksbehandlingsprosess for nedlegging, hvor NVE vil kreve en detaljplan for nedleggingen. I detaljplanfasen vil viktige temaer være tilbakeføring og restaurering av landskapet, og eventuell etterbruk av anlegget. NVE vil etter en konkret vurdering sette vilkår om blant annet: frister for fjerning og tilbakeføring, kompetanse, frigivelse av garanti og godkjenning av tilbakeføringen.

Etter energilovforskriften krever en nedlegging av vindkraftverk tillatelse fra NVE, men energilovforskriften § 3-5 d er ikke like godt tilpasset produksjonsanlegg som nettanlegg. Vi har derfor i notatet pekt på mulige endringer i energilovforskriften som kan gi en mer forutsigbar saksbehandling av nedleggingssaker. Vi har ikke formulert konkrete forskriftsendringer, men peker på regler som det kan være aktuelt å vurdere nærmere. Av hensyn til forutsigbarhet og klarhet, bør det vurderes om frister for søknad og krav til detaljplan for nedlegging bør fastsettes i forskrift. Samme hensyn taler for å vurdere om kravet til garantistillelse for nedleggingskostnadene bør forskriftsfestes.

Miljødirektoratet har først og fremst bidratt til kapittelet om tilbakeføring og restaurering av natur.

Innhold

1.	Bakgrunn.....	3
1.1	Bestilling fra OED	3
1.2	Avgrensninger	3
1.3	Begrepsbruk.....	3
1.4	Strukturen i notatet	4
2	NVEs forslag til saksbehandling av nedleggingsaker	4
2.1	Innledning	4
2.2	NVEs forventninger til innholdet i søknad om tillatelse til nedlegging	5
2.3	Tillatelse til nedlegging ved enkeltvedtak.....	5
2.4	NVEs forventninger til innholdet i en detaljplan for nedlegging	6
2.5	Vilkår til vedtak om godkjenning av detaljplan for nedlegging.....	7
2.6	Vedtak om godkjenning av tilbakeføringen og frigivelse av garanti	8
2.7	Saksbehandlingsprosess.....	8
2.7.1	Prosess 1 – to-trinns saksbehandling	9
2.7.2	Prosess 2 – tre-trinns saksbehandling	9
3	Finansiell sikkerhetsstillelse ved nedlegging.....	10
3.1	Forslag til nytt vilkår om nedlegging og finansiell sikkerhetsstillelse.....	10
4	Om tilbakeføring og restaurering av natur.....	11
4.1	Status for restaurering i Norge	11
4.2	Kostnader ved restaurering og tilbakeføring	12
5	Behov for å vurdere endringer i energilovforskriften	12
5.1	Innledning	12
5.2	Fristkrav.....	12
5.3	Plikt til nedlegging og krav om detaljplan for nedlegging	13
5.4	Krav om finansiell sikkerhetsstillelse.....	13
	Vedlegg A, B og C	14
A.	Når konsesjonstiden utløper – ny konsesjon eller nedlegging.....	14
B.	Dagens krav ved nedlegging av energianlegg	16
C.	Krav om nedlegging i sammenlignbare sektorer	22

1. Bakgrunn

1.1 Bestilling fra OED

NVE mottok 10. mars 2021 en bestilling fra OED om å utvikle veiledning for nedlegging av vindkraftverk.

I bestillingen skriver departementet:

«På sikt skal NVE, i samarbeid med berørte sektormyndigheter, utarbeide en veileder om alle faser i konsesjonsprosessen som retter seg mot aktører som deltar i en eller flere faser. En bestilling av en slik helhetlig veileder vil departementet komme tilbake til.

I denne omgang bes NVE, i samråd med Miljødirektoratet, utvikle veiledning som omhandler nedlegging av vindkraftverk og tilbakeføring og restaurering av natur.»

Dette notatet er hovedleveransen fra prosjektet. Miljødirektoratet har først og fremst bidratt til kapittel 0: Om tilbakeføring og restaurering av natur.

1.2 Avgrensninger

Som det kommer fram i bestillingen, planlegger OED at NVE skal utarbeide en helhetlig veileder om alle faser i konsesjonsprosessen. Nedlegging vil inngå i veilederen. Dette notatet skal altså ikke inkludere veiledning om hvordan nedleggingsfasen bør utredes og behandles i andre faser av konsesjonsprosessen (meldingsfasen, søknadsfasen, detaljplanfasen osv.) Dette notatet skal ikke beskrive detaljert hvilke metoder for nedlegging og tilbakeføring som kan/skal benyttes, ei heller omhandle reetableringer. Prosjektet avgrenses til å beskrive NVEs forslag til saksbehandling, og prinsippet for nedlegging og tilbakeføring, mens metode må avklares individuelt for hvert enkelt anlegg.

Det er heller ikke en del av mandatet å inkludere problemstillinger om økonomisk garantistillelse for dekning av kostnader knyttet til nedlegging av vindkraftverk.

Det er ikke å anse som NVEs myndighetsområde å utvikle en generell veiledning om metoder for tilbakeføring og restaurering. Dette tilligger andre direktorat, forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

1.3 Begrepsbruk

NVE viser til Meld. St. 28 kap. 4.10.1 hvor det framgår at planbehandlingen etter konsesjonsvedtaket skal forenkles ved å samle miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) og detaljplan i én plan. NVE foreslår at denne planen kalles detaljplan, som også er det begrepet som benyttes i vannkraftsektoren. Vi vil i det følgende bruke begrepet detaljplan når vi omtaler endringer fra dagens ordning.

Et vindkraftverk består av flere anleggskomponenter. Dette varierer noe fra kraftverk til kraftverk, men i all hovedsak vil det i denne sammenhengen være: adkomstvei(er), internveier, oppstillingsplasser, turbiner, servicebygg og transformatorstasjon. Vi legger til

grunn at eventuelle kraftledninger som er produksjonsradialer til kraftverket skal følge samme veiledning som omtalt under, og at detaljplaner for nedlegging av hhv vindkraftverk og eventuelle produksjonsradialer bør samordnes.

1.4 Strukturen i notatet

Kapittel 2 inneholder NVEs forslag til saksbehandling av nedleggings saker, hvor vi blant annet har sagt noe om forventninger, vilkår, vedtak og prosess. I kapittel 3 har vi kort omtalt problemstillinger knyttet til finansiell sikkerhetsstillelse ved nedleggelse. I kapittel 4 har vi beskrevet status for restaurering av natur i Norge, og omtalt NVEs rapport om kostander ved restaurering og tilbakeføring av vindkraftverk. Til slutt i notatets hoveddel, kapittel 5, har vi pekt på behov for å vurdere endringer i energilovforskriften for å gi en mer forutsigbar saksbehandling av nedleggings saker.

Som grunnlag for notatets hoveddel har vi i vedlegget beskrevet hvordan dagens bestemmelser i energiloven og energilovforskriften er når en konsesjon utløper. Videre i vedlegget har vi gått gjennom dagens krav ved nedlegging av energianlegg, og til slutt sett på hvordan krav om nedlegging gjøres i andre sammenliknbare sektorer.

2 NVEs forslag til saksbehandling av nedleggings saker

2.1 Innledning

Konsesjoner til vindkraftverk kan gis med en varighet på opptil 30 år. Det er bestemt både i energilovforskriften § 3-5 d, og som vilkår i den enkelte konsesjon, at ved nedlegging skal anlegget fjernes og området tilbakeføres.

NVE antar at det for de fleste vindkraftverk vil komme søknader om ny konsesjon etter energiloven § 3-1. Det skyldes at produksjonsområdene egner seg til vindkraft, og at viktige anleggsdeler allerede er etablert, slik at etableringskostnadene ikke blir like høye som ved et helt nytt anlegg i et nytt område.

Ved konsesjonstidens utløp må konsesjonær enten søke om ny konsesjon, eller søke om å legge ned anlegget, jf. vedlegg A. Selv om NVE forventer at mange konsesjonærer vil søke om ny konsesjon i samme planområde, vil det også i disse tilfellene være aktuelt med avvikling av deler av anlegget, med tilhørende tilbakeføring av inngrep.

Forslaget i dette kapitlet om behandling av nedleggings saker er basert på dagens krav ved nedlegging av energianlegg, jf. vedlegg B.

Det er i dag krav om tillatelse fra NVE før energianlegg med konsesjon etter energiloven § 3-1 kan legges ned. Hensikten med en tillatelse er å kunne sette rammer for nedleggingen gjennom vilkår, og ivareta hensyn som forsyningsikkerhet, planlegging av fremtidig nettkapasitet i regionen, og kontroll med hvorvidt det kan være aktuelt at andre selskaper overtar anlegget.

2.2 NVEs forventinger til innholdet i søknad om tillatelse til nedlegging

Utgangspunktet for kravene til en søknad om godkjenning av tillatelse til nedlegging etter energilovforskriften § 3-5 d er saksbehandlingskravene i energiloven § 2-1 tredje ledd:

«Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendig for å vurdere om tillatelse bør gis og hvilke vilkår som skal settes.»

I tillegg vil de alminnelige saksbehandlingskravene iblant annet forvaltningsloven¹ og naturmangfoldloven komme til anvendelse.

For å kunne ta stilling til om NVE skal godkjenne søknaden, bør denne blant annet inneholde følgende:

- vurdering av om produksjonsanlegget har betydning for kraftsystemet (bl.a. nettkapasitet) og forsyningssikkerheten,
- om andre potensielle vindkraftselskaper har vært interessert i å søke konsesjon og
- en beskrivelse av hvilke deler av anlegget som skal fjernes, og eventuelt hvilke som ikke skal fjernes.

2.3 Tillatelse til nedlegging ved enkeltvedtak

NVE mener tillatelse til nedlegging skal gis ved enkeltvedtak. Videre mener vi at vedtaket som hovedregel blant annet bør ha følgende vilkår:

- konsesjonær må utarbeide og få godkjent en detaljplan for nedlegging,
- en frist i vedtaket for innsending av søknad om godkjenning av detaljplan for nedlegging,
- en frist i vedtaket for når anlegget skal være fjernet og tilbakeført,
- vilkår om når og hva som skal til for at den finansielle sikkerhetsstilelsen kan frigis helt eller delvis,
- krav til involvering av kommuner, grunneiere, rettighetshavere og andre ved utarbeidelse av detaljplan og
- egen hjemmel for endring av vedtaket dersom blant annet alternativ bruk skulle bli aktuelt.

Alle vilkårene, bortsett fra detaljplan-vilkåret, vil også kunne inntas i et vedtak som godkjenner en detaljplan for nedlegging. Konsesjonæren kan velge å søke om tillatelse til nedlegging, og godkjenning av detaljplan for nedlegging, i samme søknad slik at NVE kan godkjenne dette i et vedtak. Det kan av den grunn være hensiktsmessig å vurdere om det skal vedtas et forskriftskrav for detaljplan for nedlegging, se nedenfor under punkt A.

På samme måte som NVE har behandlet og godkjent MTA- og detaljplaner for vindkraftverk gjennom enkeltvedtak før *byggingen* av vindkraftverkene kunne starte, bør NVE også godkjenne detaljplaner før anleggsarbeidet med *nedlegging* av vindkraftverk

¹ Se f.eks. fvl. § 17 om at saken må være så godt opplyst som mulig før vedtaket treffes.

starter. Også ved nedlegging må NVE sikre at viktige samfunnshensyn er ivaretatt. En prosess med utarbeidelse og behandling av detaljplaner vil sikre dialog med viktige interessenter, som grunneiere, kommune og andre, både gjennom kravet til involvering ved utarbeidelse av detaljplanen og gjennom høring ved saksbehandling av planen.

NVE mener følgende standardvilkår kan benyttes til en tillatelse til nedlegging:

Detaljplan for nedlegging

- Anlegget skal nedlegges i henhold til en detaljplan som skal utarbeides av konsesjonær og godkjennes av NVE før anleggsstart av nedleggingen. Planen skal utarbeides i samsvar med NVEs gjeldende veiledningsmateriell, og sendes til NVE senest innen <dato>. Konsesjonær skal utarbeide planen i samråd med kommunen(e), grunneiere og andre rettighetshavere.
- Planen skal inneholde en beskrivelse av hvordan landskaps- og miljøforhold skal ivaretas i arbeidet med nedlegging, herunder hensyn til automatisk fredete kulturminner, rødlistede plante- og fuglearter, svartelistede arter mm.,
- Konsesjonær har ansvaret for at planen følges, og den skal legges til grunn for utforming av kontrakter med hoved- og underentreprenører.
- Anlegget skal være fjernet og landskapet tilbakeført i henhold til energilovforskriften § 3-5 d og den godkjente detaljplanen, senest to år etter at anleggsarbeidet med nedlegging har startet.
- Tilsyn med nedlegging av anlegget er tillagt NVE. Utgifter forbundet med NVEs godkjenning av planen og utgifter til tilsyn med overholdelse av planen dekkes av konsesjonæren.

Endring av tillatelsen til nedlegging

- NVE kan fastsette nye vilkår til tillatelsen, eller omgjøre vedtaket, dersom det foreligger vesentlige samfunnsmessige interesser.

2.4 NVEs forventninger til innholdet i en detaljplan for nedlegging

En detaljplan for nedlegging av vindkraftverk bør i stor grad inneholde mye av det samme som en detaljplan for bygging av anlegget. Planen må beskrive hvordan anleggsarbeidet med tilbakeføring skal gjennomføres, hvordan hensynet til natur og miljø skal ivaretas i anleggsfasen og den må si noe om transport. Mye av innholdet i NVEs gjeldende veiledningsmateriell vil derfor være relevant når en detaljplan for nedlegging skal utarbeides.

En detaljplan for nedlegging bør blant annet inneholde en beskrivelse av:

- planlagt fremdrift for arbeidet, i henhold til fristen for ferdigstillelse som følger av tillatelsen om nedlegging,
- hvordan landskaps- og miljøforhold skal ivaretas i anleggsperioden, herunder hensyn til automatisk fredete kulturminner, rødlistede plante- og fuglearter, svartelistede arter mm.,
- eventuelle særskilte vilkår, og det må fremgå om konsesjonær har hatt dialog med gjeldende myndighet. I noen saker kan det være aktuelt å ha hatt dialog med Mattilsynet vedrørende drikkevann, Statsforvalteren vedrørende naturtyper osv.,
- eventuelle behov for sikring av anlegget etter nedlegging, og den må beskrive hvordan sikringen eventuelt skal utføres²,
- en avklaring og beskrivelse av hvilke anleggsdeler som ikke blir tilbakeført på grunn av gjenbruk og tillatelser gitt etter annet lovverk,
- eventuelle behov for nye midlertidige arealinngrep, som for eksempel riggplasser, veier mm. Eventuell ny arealbruk skal vises på kart,
- konsesjonærens vurderinger av alternativ bruk av området,
- teknikker og metoder for tilbakeføring av landskapet,
- teknikker og metoder for nedlegging av komponenter,
- en avfallsplan, inkludert en beskrivelse av hvordan komponenter håndteres. For eksempel hvordan turbiner, tårn, turbinblader og andre komponenter skal demonteres og transporteres bort, om det er planlagt gjenbruk, salg eller om deler skal fraktes til deponi.

2.5 Vilkår til vedtak om godkjenning av detaljplan for nedlegging

I tillegg til at innholdet i selve detaljplanen blir bindende for konsesjonæren med NVEs vedtak, vil det i den konkrete saken være aktuelt at NVE setter vilkår til vedtaket for å ivareta viktige hensyn. Det kan blant annet være bestemmelser om:

- når den finansielle sikkerheten kan frigis,
- godkjenning av fjernings- og tilbakeføringsarbeidet gjennom vedtak fra NVE som eventuelt også kan knyttes til vedtak om frigivelse av den finansielle sikkerhetsstillelsen,
- krav til bruk av landskapsfaglig og miljøfaglig kompetanse,
- beskyttelse av drikkevannskilder, kulturminner eller andre objekter under anleggsarbeidet,
- rapporteringsplikt til NVE ved avvik,
- hjemmel for NVE til å kreve ytterligere dokumentasjon eller planer dersom det skulle vise seg å være nødvendig,
- sikringstiltak av hensyn til tredjeperson,
- det skal utarbeides en sluttrapport som sendes NVE innen ett år etter at anleggsarbeidene for nedleggingen er ferdig. Rapporten skal dokumentere at

² Se også NVEs forslag om nytt krav i energilovforskriften § 3-5 bokstav b, om sikringstiltak i vindkraftverk av hensyn til allmennheten, sendt OED 21.12.2021

anlegget er nedlagt i samsvar med tillatelsen, godkjent detaljplan og eventuelle endringer som er godkjent i løpet av nedleggingsprosessen,

- innrapportering av kostander for nedleggingen. Rapporten skal sendes NVE innen ett år etter nedleggingen.

2.6 Vedtak om godkjenning av tilbakeføringen og frigivelse av garanti

I punkt 2.5 foreslår vi at det settes som vilkår i detaljplan-vedtaket at tilbakeføringen av området skal godkjennes av NVE gjennom vedtak. Dette kan eventuelt gjøres som en forutsetning for frigivelse av garantien slik at konsesjonæren har et økonomisk insentiv til å ferdigstille fjernings- og tilbakeføringsarbeidet.

NVE foreslår at godkjenningen av tilbakeføringen har grunnlag i sluttrapport og eventuelle tilsyn. At NVE godkjenner tilbakeføringen gjennom enkeltvedtak, vil gi klagerett for parter og andre med rettslig klageinteresse.

2.7 Saksbehandlingsprosess

I dette kapitlet har vi sett på to mulige prosesser for saksbehandling av nedleggingsaker. NVE mener prosess 1 (to-trinns saksbehandling) vil være den fremgangsmåten som er mest hensiktsmessig, og som normalt vil bli brukt i nedleggingsaker. Det er fordi NVE antar konsesjonæren og markedsaktørene vil ha undersøkt mulighetene for å etablere ny produksjon. Vi antar at NVE i svært få tilfeller vil ha saklig grunn til å nekte en nedlegging, og at det normalt ikke vil være behov for å behandle spørsmålet om nedlegging særskilt før vi godkjenner en detaljplan for nedlegging. Vi har likevel omtalt en prosess hvor det søkes om tillatelse til nedlegging separat, se prosess 2 under.

Det er i dag ingen søknadsfrist for nedlegging, men konsesjonæren har plikt til å varsle om nedlegging senest ett år før konsesjonen utløper, som omtalt i vedlegg B. Det er viktig at konsesjonæren starter tidlig med å planlegge nedlegging av anlegget. Det er fordi planleggingen vil måtte involvere grunneiere, rettighetshavere, kommuner og eventuelt andre mulige interesser i området. NVE mener søknader om tillatelse til nedlegging og godkjenning av detaljplan for nedlegging bør sendes NVE senest to år før konsesjonstiden utløper. Det bør vurderes om et slikt fristkrav skal forskriftsfestes for å sikre forutsigbarhet og en god saksbehandling, se også kapittel 5.

2.7.1 Prosess 1 – to-trinns saksbehandling

I prosess 1 legger NVE til grunn at konsesjonæren velger å søke om tillatelse til nedlegging, og detaljplan for nedlegging i én og samme søknad.



Trinn 1 – søknad om tillatelse til nedlegging og søknad om godkjenning av detaljplan for nedlegging

Søknad om tillatelse for nedlegging og detaljplan for nedlegging sendes samlet til NVE. NVEs høring av søknaden og detaljplanen vil først og fremst være et supplement til konsesjonærens allerede utførte utredninger. I høringen av detaljplanen for nedlegging forventer vi blant annet at miljømyndighetene og interesseorganisasjonene vil komme med uttalelser. NVE vurderer behov for befarings.

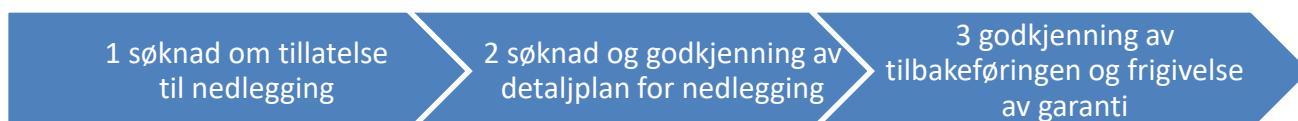
Trinn 2 – godkjenning av tilbakeføringen og frigivelse av garanti

Etter endt fjerning og tilbakeføring i henhold til godkjent detaljplan for nedlegging, foreslår vi at NVE skal godkjenne at området er tilbakeført i henhold til planen. Vi foreslår at vedtaket også vil gi det rettslige grunnlaget for frigivelse av garantien. For større anlegg kan det også være aktuelt å dele opp dette slik at frigivelsen gis suksessivt.

Fordelene med prosess 1 er at saksbehandlingen samordnes slik at saksbehandlingstiden blir kortere og flere spørsmål kan tas opp parallelt. Ulempene er at konsesjonæren har brukt ressurser på utarbeidelse av detaljplan, som senere kan vise seg å være unødvendig, dersom det ikke blir gitt tillatelse til nedlegging.

2.7.2 Prosess 2 – tre-trinns saksbehandling

I de tilfeller konsesjonæren først ønsker å få godkjent nedleggingen før de bruker ressurser på å utarbeide en detaljplan for nedlegging, kan dette oppsummeres i tre trinn:



Trinn 1 – søknad om tillatelse til nedlegging

Søknaden om tillatelse til nedlegging har blant annet til hensikt å avklare om andre selskaper ønsker å søke konsesjon, og eventuelt overta eksisterende anlegg helt eller delvis. Av hensyn til å unngå unødvendig ressursbruk kan konsesjonæren ha interesse av å få avklart dette spørsmålet før detaljplanleggingen av nedleggingen.

NVEs høring av søknaden vil først og fremst være et supplement til konsesjonærens allerede utførte utredninger av spørsmålet om nedlegging. Potensielle konsesjonærer som

ikke har kommet til enighet med opprinnelig konsesjonær om eventuelt kjøp av anlegget, har under høringen mulighet til å komme med innspill.

Trinn 2 – søknad og godkjenning av detaljplan for nedlegging

Dersom NVE gir tillatelse til nedlegging med fjerning og tilbakeføring, vil det bli satt vilkår om godkjent detaljplan for nedlegging for å ivareta viktige natur- og miljøhensyn. I høringen av detaljplanen for nedlegging forventer vi blant annet at miljømyndighetene og interesseorganisasjonene vil komme med uttalelser. NVE vurderer behov for befaring.

Trinn 3 – godkjenning av tilbakeføringen og frigivelse av garanti

Også ved prosess 2 er det lagt opp til at tilbakeføring og frigivelse av garanti godkjennes av NVE gjennom vedtak, se omtale under prosess 1.

3 Finansiell sikkerhetsstillelse ved nedlegging

Både ved nedlegging og søknad om ny konsesjon vil spørsmålet om når den finansielle sikkerhetsstillelsen for fjernings- og tilbakeføringskostnadene kan frigis dukke opp. Hvordan dette skal behandles ved en fornyelse eller nedlegging, vil imidlertid avhenge av hvordan NVE har behandlet *etableringen* av den finansielle sikkerhetsstillelsen. Det er fordi frigivelse av garanti må skje i overensstemmelse med vilkår som eventuelt er satt ved etableringen av garantien.

NVE har så langt ikke tatt stilling til om finansiell sikkerhetsstillelse skal godkjennes av NVE gjennom enkeltvedtak, frister for etablering av sikkerhetsstillelsen, vilkår for frigivelse av garanti, hvilket omfang og type sikkerhetsstillelse som NVE vil godkjenne, se vedlegg B under punkt viii.

Før NVE vurderer når, på hvilke vilkår, og hvordan en finansiell sikkerhetsstillelse kan frigis i forbindelse med nedlegging, vil det være nødvendig å først ta stilling til saksbehandlingen av forslag om finansiell sikkerhetsstillelse i henhold til konsesjonens vilkår om dette. NVE mener imidlertid at i utgangspunktet bør en frigivelse av garanti først skje ved godkjenning av sluttrapport for tilbakeføringen eller lignende. Det kan imidlertid være aktuelt å suksessivt frigi deler av garantibeløpet etter hvert som vindkraftverket blir tilbakeført.

3.1 Forslag til nytt vilkår om nedlegging og finansiell sikkerhetsstillelse

Arbeidsgruppen har kommet med forslag til nytt vilkår om «Nedlegging av anlegget og tilbakeføring av landskapet» og nytt vilkår om «Forslag til finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging. Se leveranse pkt. D til OED: «Forslag til nye vilkår i anleggskonsesjoner for vindkraftverk på land».

4 Om tilbakeføring og restaurering av natur

I bestillingen fra OED 10. mars 2021 står det (vår understrekning):

«I denne omgang bes NVE, i samråd med Miljødirektoratet, utvikle veiledning som omhandler nedlegging av vindkraftverk og tilbakeføring og restaurering av natur.»

Miljødirektoratet har bidratt med tekst i dette kapitlet. Oppdraget er avgrenset til kun å gi en status for restaurering og tilbakeføring. Se også kapittel 1.2 Avgrensninger.

Tilbakeføring og restaurering av natur i vindkraftverk er basert på fjernings- og tilbakeføringsplikten i energilovforskriften § 3-5 d) fjerde ledd:

«Ved nedlegging plikter den tidligere konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegg og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand.»

4.1 Status for restaurering i Norge

I Norge har vi i løpet av de siste årene restaurert mer enn 100 drenerte myrer, med mål om reduserte klimagassutslipp, tilpasning til klimaendringene og bedret økologisk tilstand. Gjennom dette arbeidet har miljøforvaltningen ervervet mye og god erfaring knyttet til myrrestaurering, og en rekke entreprenører er kompetente til å gjennomføre selve restaureringen. Miljødirektoratet jobber nå med kanaler for kunnskapsoverføring, med mål om at flere kompetente aktører på noe sikt kan være ansvarlig for alle faser av restaureringsprosjekter – fra planlegging til overvåking av gjennomførte tiltak.

Norge har også kommet i gang med restaurering av andre terrestriske naturtyper, slik som sanddynemark og åpen grunnlendt kalkmark, som er truede naturtyper. Flere land ligger imidlertid foran Norge når det gjelder erfaring med restaurering av ulike typer natur, og det bør vurderes å innhente kunnskap om relevante metoder fra andre land, avhengig av hvilken natur som skal restaureres ved delvis eller fullstendig nedlegging av vindkraftverk.

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet leverte Miljødirektoratet høsten 2021 forslag til strategisk plan for restaurering av vassdrag for perioden 2021–2030. Planen er laget i samarbeid med NVE, Landbruksdirektoratet, Statens vegvesen, flere fylkeskommuner og statsforvaltere, og utvalgte kommuner. Strategien skal nå følges opp med en handlingsplan, med mål om blant annet å bedre leveområdene for fisk og andre arter som lever i og langs vann. Det er også en målsetting å bedre forholdene for friluftsliv og rekreasjon, samt styrke naturens evne til klimatilpasning i møte med større flomfare og mer overvann.

Restaurering av områder etter nedlegging av vindkraftverk vil i stor grad gå ut på helt eller delvis fjerning av veianlegg i vindkraftverket (adkomstveier og internveier). Det kan derfor dras nytte av erfaringer og veiledere fra samferdselsmyndighetene. Statens vegvesen har veileder om naturlig revegetering fra stedlige toppmasser, rapport om når vegen berører myra og håndbok om økologisk restaurering og restaurering av natur i Norge. Sistnevnte viser til flere prosjekter og erfaringer med restaurering. Ved eventuell fjerning av fundamenter for vindturbiner, kan det for eksempel være aktuelt å dra nytte av

erfaringene fra det store restaureringsprosjektet på Hjerkin, der Forsvarets gamle skytefelt ble ryddet og revegetert. Her kan det også hentes erfaringer med tilbakeføring av veier i fjellet. Videre har NVE utarbeidet en veileder for terrengbehandling ved bygging av vassdrags- og energianlegg som kan inneholde relevant informasjon, [NVE Veileder 2/2021](#).

4.2 Kostnader ved restaurering og tilbakeføring

NVE har utarbeidet en rapport om «Kunnskapsgrunnlag om tilbakeføring av områder ved nedlegging av vindkraftverk»³. Bakgrunnen for at NVE bestilte dette arbeidet var at det finnes lite dokumentasjon på hva det koster å tilbakeføre naturområder berørt av vindkraftutbygging. NVE trenger økt kunnskap om hva det koster å nedlegge et anlegg, herunder *føre landskapet tilbake til naturlig tilstand* (jf. energilovforskriften) for å kunne behandle sakene om garantistillelse, se også vedlegg B kapittel viii.

Rapporten består av to hoveddeler, hvor den første delen oppsummerer relevant kunnskap i forbindelse med tilbakeføring av områder til naturlig tilstand. Rapportens del to gir en overordnet vurdering av hva det vil koste å tilbakeføre naturområder ved nedlegging av vindkraftverk for to ulike grader av tilbakeføringsnivå, 1) revegetering og 2) terrengforming og revegetering. Vurderingene er gjort med utgangspunkt i et utvalg eksempelprosjekter i terrengetyper som er representative for utbygging av vindkraftverk i Norge. Rapportens hovedfunn viser at den viktigste kostnadsdriveren ved tilbakeføring av områder er transportbehovet, altså behovet for flytting av masser.

5 Behov for å vurdere endringer i energilovforskriften

5.1 Innledning

NVE har i dette notatet pekt på mulige endringer i energilovforskriften som kan gi en mer forutsigbar saksbehandling av nedleggingsaker. Energilovforskriften § 3-5 d er ikke like godt tilpasset produksjonsanlegg som nettanlegg. Eventuelle endringer i energilovforskriften må da utredes nærmere, og det må tas høyde for hvilke virkninger en endring kan få for både nettanlegg og produksjonsanlegg (vindkraft, solkraft, hydrogen mv.). NVE skriver derfor ingen konkrete forskriftsforslag, men peker på regler som det kan være aktuelt å vurdere nærmere.

5.2 Fristkrav

NVE har pekt på at det kan være hensiktsmessig å vurdere fristkrav for innsending av søknader om godkjenning av plan for nedlegging. Det er viktig at konsesjonæren starter tidlig med å planlegge nedlegging av anlegget. Det er fordi planleggingen vil måtte involvere grunneiere, rettighetshavere, kommuner og eventuelt andre mulige interesser i området.

³ [NVE Ekstern rapport](#) (NVE 16/2021)

NVE mener søknad etter prosess 1 (se kapittel 2.7) må sendes i god tid og senest to år før konsesjonstiden utløper. Dersom konsesjonæren velger prosess 2, bør søknaden sendes senest tre år før konsesjonstiden utløper. På denne måten vil vi redusere risikoen for at anlegg blir stående i for lang tiden uten produksjon i påvente av behandling av søknader.

5.3 Plikt til nedlegging og krav om detaljplan for nedlegging

NVE mener markedsaktørene har incentiver for selv å avgjøre spørsmålet om et produksjonsområde skal legges ned og tilbakeføres, eller om det skal søkes om ny konsesjon. Det er vanskelig å se for seg at NVE har en saklig grunn til å nekte nedlegging. Det vil imidlertid være et behov for å sette rammer for nedleggingen, og det kan av den grunn være hensiktsmessig å vurdere et forskriftsfestet krav til detaljplan for nedlegging. Det kan samtidig vurderes om det skal forskriftsfestes en plikt til nedlegging dersom det ikke gis ny konsesjon for å tydeliggjøre denne forventningen.

5.4 Krav om finansiell sikkerhetsstillelse

Konsesjoner til vindkraft gis med vilkår om at konsesjonæren sender forslag til NVE om finansiell sikkerhetsstillelse (garanti) for fjernings- og tilbakeføringskostnadene. Den finansielle sikkerhetsstillelsen henger sammen med prosessen for nedlegging. For å tydeliggjøre forpliktelsene og sikre forutberegnelighet for konsesjonæren, NVE og andre, kan det være hensiktsmessig å lov- og forskriftsfeste tydeligere krav til finansiell sikkerhetsstillelse og eventuell grunnlagsdokumentasjon som avslutningsplan eller lignende.

Vedlegg A, B og C

I vedlegg A har NVE beskrevet hvordan bestemmelsene i energiloven og energilovforskriften er i dag for når konsesjonen utløper. Videre har vi i vedlegg B gått gjennom dagens krav ved nedlegging av energianlegg, og til slutt i vedlegg C sett på hvordan krav om nedlegging gjøres i andre sammenliknbare sektorer.

A. Når konsesjonstiden utløper – ny konsesjon eller nedlegging

a. Innledning

Konsesjoner til vindkraftverk kan gis med en varighet på opptil 30 år, jf. energiloven § 2-2 annet ledd. Alminnelige teknisk levetid til de fleste vindturbiner er opp mot 30 år. Det er bestemt både i energilovforskriften § 3-5 d, og som vilkår i den enkelte konsesjon, at ved nedlegging skal anlegget fjernes og området tilbakeføres. NVE antar at det for de fleste vindkraftverk vil komme søknader om ny konsesjon etter energiloven § 3-1. Det skyldes at produksjonsområdene egner seg til vindkraft, og at viktige anleggsdeler allerede er etablert, slik at etableringskostnadene ikke blir like høye som ved et helt nytt anlegg i et nytt område.

Ved konsesjonstidens utløp må konsesjonær enten søke om ny konsesjon, eller søke om å legge ned anlegget. Selv om NVE forventer at mange konsesjonærer vil søke om ny konsesjon i samme planområde, vil det også i disse tilfellene være aktuelt med avvikling av deler av anlegget, med tilhørende tilbakeføring av inngrep. Det er søknadene om godkjenning av plan for nedlegging med fjerning av anlegg og tilbakeføring av landskapet som er omtalt i dette notatet. Vi vil likevel knytte noen kommentarer til hvordan søknader om ny konsesjon kan behandles, se under.

b. Søknad om godkjenning av plan for nedlegging – energilovforskriften § 3-5 d

Dersom konsesjonæren ønsker å legge ned vindkraftverket uten at noen sender søknad om konsesjon for etablering av nytt anlegg, vil søknaden bli behandlet som en plan for nedlegging av hele anlegget etter energilovforskriften § 3-5 d.

Vindkraftverk kjennetegnes blant annet av at det ofte er etablert omfangsrike veianlegg i utmarksområder. Det er grunn til å anta at det vil være interesse for at noen veier blir liggende ved nedlegging av et anlegg. For eksempel har ofte deler av veinettet blitt tatt i bruk av grunneiere. Det er viktig at konsesjonæren har god dialog med grunneiere, kommuner, rettighetshavere og andre næringsaktører, for å avklare ny bruk av eksisterende anlegg.⁴ En viktig del av NVEs saksbehandling av søknader om godkjenning av plan for nedlegging er å ta hensyn til alternativ disponering av deler av anlegget. Spørsmål som er relevante i den forbindelse er blant annet:

- om veier er godkjent etter annet lovverk før NVE ev. aksepterer at de blir værende,

⁴ Det kan være tale om bruk av området til hytter, jakt, skogbruk, beitebruk/landbruk/skogbruk eller annet.

- samordning med interessenter for alternativ bruk av området,
- legge opp til flere suksessive vedtak i en nedleggingssak tilsvarende som ved nybygging (vedtak om godkjenning av nedlegging med vilkår om detaljplan)⁵,
- fastsette frister for søknader, fjerning og tilbakeføring,
- frigivelse av den finansielle sikkerhetsstillelsen.

c. Søknad om ny konsesjon – energiloven § 3-1

i. Konsesjonsfasen

Dersom konsesjonæren ønsker å fortsette produksjonen i samme område, må konsesjonæren søke om ny konsesjon etter energiloven § 3-1.⁶ Det må tas hensyn til fristen i energilovforskriften § 3-5 om å søke forlengelse ett år før konsesjonen utløper.

Ny konsesjon vil kunne innebære delvis fjerning av gammelt anlegg. Det er hensiktsmessig å behandle spørsmålet om fjerning og eventuelt tilbakeføring av det gamle anlegget i forbindelse med søknaden om nytt anlegg. Det er fordi viktige anleggsdeler som veier kan gjenbrukes. Avklaring av hvilket nyanlegg som får konsesjon etter energiloven § 3-1, vil være avgjørende for hvilke deler som må fjernes og tilbakeføres etter energilovforskriften § 3-5 d.

I hvilken grad det gamle anlegget kan brukes på nytt, utvides eller må fjernes vil avhenge blant annet av teknologiutviklingen, behov for endring av turbinpunkter og eventuelle endringer i kunnskapsgrunnlaget. Spørsmål knyttet til fjerning av tårn, turbiner, fundamenter, deler av veianlegg som ikke lenger benyttes bør behandles sammen med søknaden om ny konsesjon. Opplysninger om dette må gis i søknaden til NVE, jf. energiloven § 2-1 tredje ledd.

ii. Detaljplanfasen

Praksis ved nyetablering av vindkraftverk er at endelig plassering av blant annet turbinpunkter og internveier kan bestemmes i detaljplanfasen, altså etter at konsesjon er gitt. Årsaken til dette er blant annet å utnytte teknologiutviklingen i perioden fra konsesjonen ble gitt og frem til anlegget skal bygges. Ved en eventuell etablering av et nytt anlegg i et eksisterende vindkraftverk kan det tenkes at store deler av den eksisterende infrastrukturen kan gjenbrukes, og at detaljene også rundt det som skal nedlegges i større grad er fastsatt på det tidspunktet det blir søkt om konsesjon. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig at søknad om ny konsesjon og detaljplan for nedlegging behandles parallelt, og at det eventuelt fattes ett enkeltvedtak.

⁵ Se over under punkt 2.7 for de to hovedprosessene som kan anvendes etter dagens regler i energilovforskriften.

⁶ NVE kan også gi forlengelse av konsesjonstiden inntil 30 år, jf. enl. § 10-4, jf. enl. § 2-2 annet ledd.

iii. Søkere i samme område

Det vil kunne oppstå vanskelige spørsmål om ansvar for fjerning- og tilbakeføring dersom søkeren for nytt anlegg er en annen enn eksisterende konsesjonær. NVE må rettslig sett forholde seg til eksisterende konsesjonær med hensyn til fjerning og tilbakeføring. Det vil da kunne bli tale om en parallell behandling av to søknader fra to ulike rettssubjekter.

Det vil også kunne dukke opp en rekke andre spørsmål ved behandlingen av søknad om ny konsesjon. Det gjelder for eksempel:

- når den finansielle sikkerhetsstillelsen til tidligere konsesjonær kan frigis,
- hvordan konkurranse mellom konsesjonssøkere i samme område skal behandles,
- delvis fjerning av anleggsdeler det ikke er behov for i et nytt vindkraftverk og ansvaret for fjerningen av disse og
- godkjenning av ny konsesjonær for eksisterende anlegg (for eksempel veier) som videreføres under ny konsesjon.

B. Dagens krav ved nedlegging av energianlegg

a. Innledning

Energilovforskriften § 3-5 d inneholder både prosessuelle og materielle krav om nedlegging av energianlegg både i konsesjonstiden og ved utløp av konsesjonstiden. Bestemmelsene i § 3-5 d gjelder for alle energianlegg.

I den enkelte anleggskonsesjon for vindkraftverk er det i tillegg standardvilkår om krav om å fjerne anlegget og tilbakeføre landskapet med henvisning til energilovforskriften § 3-5 d. Det er i alle konsesjoner satt en dato for når konsesjonen utløper. Ved utløpet av konsesjonstiden legger energilovgivningen opp til at konsesjonæren må ta stilling til om anlegget skal legges ned og fjernes (energilovforskriften § 3-5 d), eller om det skal søkes om ny konsesjon og reetablering (energiloven § 3-1). Dersom det ikke blir gitt ny konsesjon, må anlegget legges ned.

Det er også satt vilkår i konsesjonene om garanti for nedleggingskostnadene. Forslag til garantistillelse skal normalt legges frem for NVE innen det 12. driftsåret.

b. Energilovforskriften § 3-5 d

i. Generelt om § 3-5 d

Energilovforskriften § 3-5 bokstav d) er gitt med hjemmel i energiloven § 3-5 og gjelder plikter ved nedlegging av anlegg etter energiloven. Bestemmelsen lyder slik:

«d) Nedlegging og rydding av anlegg

Anlegg med konsesjon etter energiloven § 3-1 kan ikke nedlegges uten tillatelse fra Norges vassdrags- og energidirektorat.

Hvis konsesjonæren ikke lenger vil drive anlegget mens konsesjonen løper, skal det søkes Norges vassdrags- og energidirektorat om nedlegging.

Senest ett år før konsesjon utløper skal konsesjonæren søke Norges vassdrags- og energidirektorat om forlengelse av konsesjon eller skriftlig varsle om nedlegging av elektriske anlegg.

Ved nedlegging plikter den tidligere konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegg og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand.

Norges vassdrags- og energidirektorat kan sette frist for arbeidet og treffe bestemmelser med hensyn til tilbakeføringen.»

Energilovforskriften § 3-5 bokstav d) inneholder i hovedsak to typer plikter; For det første gjelder det, etter bestemmelsens første til tredje ledd, en plikt til å søke om nedlegging av elektriske anlegg med anleggskonsesjon, jf. energiloven § 3-1. Denne plikten til å søke om nedlegging av elektriske anlegg med anleggskonsesjon ble tatt inn i forskriften ved en endring i 2012.

For det andre gjelder det en plikt til fjerne det nedlagte anlegg og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand etter bestemmelsens fjerde og femte ledd. Disse to leddene har vært i energilovforskriften siden vedtakelsen av forskriften i 1990 (da som § 3-4 første og annet ledd).

I bestemmelsens siste ledd er NVE gitt myndighet til å sette frist for arbeidet og treffe bestemmelser med hensyn til tilbakeføringen.

NVE mener bestemmelsens første til tredje ledd kun gjelder for anlegg med konsesjon etter § 3-1, og at fjerde og femte ledd i tillegg gjelder for anlegg med konsesjon etter § 3-2.⁷

ii. Søknadsplikt ved nedlegging

Hovedregelen – søknadsplikt ved nedlegging

«Anlegg med konsesjon etter energiloven § 3-1 kan ikke nedlegges uten tillatelse fra Norges vassdrags- og energidirektorat.

Hvis konsesjonæren ikke lenger vil drive anlegget mens konsesjonen løper, skal det søkes Norges vassdrags- og energidirektorat om nedlegging.»

I § 3-5 d første ledd er det bestemt at nedlegging av vindkraftverk krever tillatelse fra NVE. Søknadsplikten sikrer offentlig kontroll, blant annet at nedlegging av nettanlegg og produksjonsanlegg ikke påvirker forsynings sikkerheten negativt. NVE kan sette vilkår ved en tillatelse av søknad om nedlegging om blant annet godkjent detaljplan for nedlegging.

⁷ Se om dette i forskriftsforslaget fra NVE som ble oversendt OED 19.06.2018. NVE foreslo blant annet å fjerne annet ledd siden denne ikke har noen selvstendig betydning utover første ledd. NVE foreslo også et nytt femte ledd med særskilte bestemmelser knyttet til nedlegging av anlegg under en områdekonsesjon etter energiloven § 3-2.

Regelen i annet ledd om søknadsplikt ved nedlegging i konsesjonstiden er overflødig siden den ikke fanger opp andre tilfeller enn regelen i første ledd. NVE har tidligere foreslått å oppheve annet ledd.⁸

Energilovforskriften § 3-5 d første ledd sier ikke noe om «tillatelse» eventuelt må gis ved enkeltvedtak med tilhørende saksbehandlingskrav om blant annet utredning, forhåndsvarsel (høring), begrunnelse og klagerett. Det er forvaltningsloven § 2 som bestemmer om en avgjørelse også er et enkeltvedtak og det er opp til forvaltningsorganet som treffer beslutningen å ta stilling til dette spørsmålet.

Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b er et enkeltvedtak en «avgjørelse» som treffes under «utøving av offentlig myndighet» og som er «bestemmende for rettigheter og plikter» til «en eller flere bestemte personer». NVEs tillatelse til nedlegging vil klart være utøvelse av offentlig myndighet overfor en eller flere bestemte personer. Det kan imidlertid stilles spørsmål om det er «bestemmende for rettigheter og plikter». Dersom konsesjonæren etter loven uten videre har en rett til å legge ned anlegget etter konsesjonstiden, vil ikke en «tillatelse» til å legge ned nødvendigvis være «bestemmende for rettigheter og plikter.»

Etter energilovforskriften § 3-5 a plikter konsesjonæren å holde anlegget i «driftssikker stand» i konsesjonstiden. Plikten til å holde anlegget i driftssikker stand vil ikke lenger være til stede når konsesjonstiden utløper. Som nevnt ovenfor er imidlertid utgangspunktet og konsesjonærens rettsposisjon at anlegget ikke kan legges ned før NVE har gitt «tillatelse» etter energilovforskriften § 3-5 d. Siden en tillatelse gir konsesjonæren en rett til å legge ned anlegget som konsesjonæren i utgangspunktet ikke hadde, mener NVE en tillatelse etter energilovforskriften § 3-5 d er et enkeltvedtak.

Fristregelen – søknad om forlengelse må sendes ett år før konsesjonen løper ut

«Senest ett år før konsesjon utløper skal konsesjonæren søke Norges vassdrags- og energidirektorat om forlengelse av konsesjon [...].»

I tredje ledd er det satt en fristregel. Konsesjonæren skal senest ett år før konsesjonstidens utløp søke NVE dersom de ønsker forlengelse. Et av hensynene bak fristregelen er at NVE skal kunne ta stilling til videreføring av konsesjonen, eller eventuelt nedlegging, før konsesjonstiden har gått ut slik at eksisterende anlegg ikke blir stående uten tillatelse. Det beror på en konkret vurdering om en søknad om forlengelse skal behandles etter energiloven § 10-4 om endring av vilkår (konsesjonstiden) eller § 3-1 som en ny konsesjon.

Varslingsregelen – NVE skal varsles ett år før konsesjonstidens utløp dersom anlegget skal nedlegges

«Senest ett år før konsesjon utløper skal konsesjonæren [...] skriftlig varsle om nedlegging av elektriske anlegg.»

⁸ Forslag oversendt OED 18.06.2018.

I tredje ledd er det vedtatt en varslingsregel. NVE skal varsles ett år før konsesjonstidens utløp dersom konsesjonæren ønsker nedlegging av anlegget. Regelen må sees i sammenheng med søknadsplikten i første ledd. Regelen må også sees i sammenheng med NVEs påleggshjemmel i siste ledd som gir NVE anledning til å sette frist for arbeidet med nedlegging og treffe bestemmelser med hensyn til tilbakeføringen.

Det kan stilles spørsmål ved hvordan varslingsregelen ved nedlegging ved konsesjonstidens utløp skal forstås opp mot den generelle søknadsplikten ved nedlegging etter første ledd. Dersom vi leser tredje ledd isolert, vil konsesjonæren uten videre ha en rett til å legge ned anlegget ved konsesjonstidens utløp, forutsatt at NVE er varslet på forhånd (kun meldeplikt). Leser vi tredje ledd i sammenheng med første ledd, kan det tale for at det i alle tilfeller er en søknadsplikt ved nedlegging, og at varslingsregelen kun er en fristregel.

NVE mener sammenhengen mellom bestemmelsene i § 3-5 d taler for at det i alle tilfeller foreligger en søknadsplikt ved nedlegging og at varslingsregelen kun er en fristregel som kommer i tillegg. NVE har tidligere foreslått å endre ordlyden fra «varsle» til «søke» for å unngå tolkningstvil.⁹ Uansett vil NVE kunne pålegge godkjenning av planer for nedlegging med grunnlag i § 3-5 d siste ledd.

iii. Fjernings- og tilbakeføringsplikten

«Ved nedlegging plikter den tidligere konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegget og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand.»

Fjernings- og tilbakeføringsplikten skal sikre at landskapet gjenoprettes til naturlig tilstand når vindkraftverket legges ned. Deler av vindkraftverket vil være vanskelig eller umulig å tilbakeføre og det er derfor tatt et forbehold om at man «så langt det er mulig» skal føre landskapet tilbake til naturlig tilstand.

iv. NVE kan treffe vedtak med krav til frister og tilbakeføringen

«Norges vassdrags- og energidirektorat kan sette frist for arbeidet og treffe bestemmelser med hensyn til tilbakeføringen.»

NVE «kan» treffe vedtak om tilbakeføringen. Bestemmelsen legger ikke direkte opp til at planer for nedlegging skal godkjennes. Det vil si at dersom NVE ikke gir pålegg om tilbakeføringen etter § 3-5 d, jf. energiloven § 10-1, vil konsesjonæren kunne legge ned anlegget etter varsling etter § 3-5 d tredje ledd så lenge de er:

- innenfor fjernings- og tilbakeføringsplikten i fjerde ledd,
- har oppfylt varslingsplikten og
- fått godkjent søknad om nedlegging etter første ledd.

NVE mener hensynet til forhåndskontroll av nedlegging av vindkraftverk taler for at all nedlegging bør behandles av NVE gjennom godkjenning. Av hensyn til klarhet og

⁹ Se forslag oversendt OED 18.06.2018.

forutberegnelighet bør et slikt krav forskriftsfestes, men det er uansett hjemmel i dagens regelverk for at NVE kan pålegge godkjenning av en slik plan, jf. § 3-5 d siste ledd og eventuelt som vilkår til et vedtak som godkjenner nedlegging.

c. Standardvilkår i anleggskonsesjon for vindkraftverk

v. Fjernings- og tilbakeføringsplikten

NVE har normalt satt følgende vilkår i anleggskonsesjonene for vindkraftverk:

«Ved nedlegging skal konsesjonæren fjerne anlegget og tilbakeføre området til sin naturlige tilstand så langt dette er mulig, jf. energilovforskriften § 3-4 d.¹⁰»

Vilkåret går ikke utover den fjernings- og tilbakeføringsplikten som allerede ligger i energilovforskriften. I noen konsesjoner kan det imidlertid være vedtatt egne vilkår som er formulert noe annerledes enn energilovforskriften. § 3-5 d, som for eksempel¹¹:

«Nedlegging kan ikke skje før vedtak om rivning er fattet.»

Heller ikke dette vilkåret går lenger enn energilovforskriften. § 3-5 d første ledd om at anlegget ikke kan legges ned uten tillatelse fra NVE.

vi. Vilkår i dagens konsesjoner om godkjent MTA-plan for nedlegging

I de fleste anleggskonsesjoner for vindkraftverk som er gitt er det normalt satt vilkår om godkjent MTA-plan for nedlegging:

«Anlegget skal bygges, drives, vedlikeholdes og nedlegges i henhold til en miljø-, transport- og anleggsplan som skal utarbeides av konsesjonær og godkjennes av NVE før anleggsstart.»

Praksis er imidlertid at nedleggingen ikke beskrives i detalj fordi det før anleggsstart ikke vil være mulig å ta stilling til om vindkraftverket skal legges ned eller fornyes etter endt konsesjonstid. Det ordinære vilkåret om godkjent MTA-plan i konsesjonen er, etter NVEs syn, formulert på en slik måte at NVE i medhold av dette vilkåret ikke kan kreve særskilt plan ved nedlegging. Etter ordlyden i vilkåret er det forutsatt at MTA-planen skal være utarbeidet og godkjent før anleggsstart for bygging av anlegget. Det er derfor tvilsomt om det kan kreves særskilte MTA-planer (detaljplan for nedlegging) etter anleggsstart. På bakgrunn av dette vurderer NVE at det bør stilles vilkår om at det skal utarbeides en detaljplan for nedlegging av anlegget, som må være godkjent før arbeidet med å legge ned

¹⁰ Fosen Vind DA/ Storheia vindkraftverk, NVE ref.: 201600802-5, Varanger Kraft Vind AS/ Raggovidda 1&2, NVE ref.: 200707841-88, Norsk Vind Egersund AS/Egersund vindkraftverk, NVE ref.: 200706600-84 og Norsk Miljøkraft Tromsø AS/ Kvitfjell vindkraftverk, NVE ref.: 200700282-21

¹¹ Norsk Miljøkraft Tromsø AS/ Kvitfjell vindkraftverk, NVE ref.: 200700282-21 og Vestavind Kraft AS/Okla vindkraftverk, NVE ref.: 200704489-57

anlegget kan starte. Et alternativ til dette er at kravet om godkjent detaljplan for nedlegging fastsettes som forskrift.

vii. Vilkåret i vedtak om godkjenning av MTA-plan om ytterligere detaljering av planene

NVE stiller rutinemessig vilkår i våre vedtak som godkjenner MTA-planene om at NVE kan kreve ytterligere detaljering av planene. For eksempel i NVEs vedtak fra 19.4.2018 som godkjenner MTA-plan for Kvitfjell vindkraftverk skriver NVE:

«Planene gjelder for bygging, drift og vedlikehold av anlegget. NVE kan stille ytterligere krav om detaljering av planene for hele eller deler av anlegget. Slike planer skal godkjennes av NVE.»

Vilkåret er begrenset til å gi hjemmel for «detaljering av planene» og planene gjelder «bygging, drift og vedlikehold.» NVE kan derfor ikke pålegge utarbeidelse av MTA-plan for nedlegging med grunnlag i dette vilkåret.

viii. Vilkår i konsesjonen om garantistillelse

Energilovforskriften inneholder ingen krav til garantistillelse. NVE har derfor i de aller fleste anleggskonsesjoner for vindkraftverk satt følgende vilkår:

«Konsesjonær skal innen utgangen av det 12. driftsåret for anlegget oversende NVE et konkret forslag til garantistillelse som sikrer kostnadsdekning for fjerning av vindturbinene og tilbakeføring av området ved utløp av driftsperioden, jf. energilovforskriften § 3-5 d.»

NVE har mottatt fem forslag om garantistillelse, men har foreløpig ikke tatt stilling til saksbehandlingen og eventuelle krav NVE vil stille til innholdet i garantiene. Det gjelder blant annet:

- om forslagene skal godkjennes av NVE gjennom enkeltvedtak,
- hvilke generelle krav vi ønsker å stille til garantiens størrelse¹² og sikkerhet¹³,
- når og på hvilke vilkår garantien kan frigis,
- om garantien skal frigis gjennom enkeltvedtak og
- hvor detaljerte planer/beskrivelse av fjerningen og tilbakeføringen vi vil kreve.

Vilkåret om garantistillelse må sees i sammenheng med fjernings- og tilbakeføringsplikten. Det er fordi garantiens størrelse vil følge omfanget av fjernings- og tilbakeføringsplikten. I Meld. St. 28 (2019-2020) *Vindkraft på land, Endringer i konsesjonsbehandlingen* skriver

¹² Kostnadene med fjerning- og tilbakeføring vil kunne variere i stor grad avhengig av vindkraftverkets plassering, veiløsning mv.

¹³ For eksempel om vi aksepterer garanti fra morselskap, påkravsgaranti, kausjon mv.

departementet på side 44 «[d]epartementet vil vurdere om utbygger skal pålegges å stille garanti for nedleggingskostnader tidligere enn i dag.»

C. Krav om nedlegging i sammenlignbare sektorer

a. Innledning

Det er satt ulike krav om fjerning og rydding av anlegg i sektorlovgivningen. Det er relevant å sammenligne hvordan kravene er utformet iblant annet vassdragslovgivningen, minerallovgivningen, plan- og bygningsloven, petroleumslovgivningen og forurensningslovgivningen. Reglene om nedlegging etter energilovgivningen gjelder også for nettanlegg og det er derfor hensiktsmessig å se hvordan reglene praktiseres der.

b. Spesielt om nettanlegg (anleggskonsesjon og områdekonsesjon)

i. Nettanlegg med anleggskonsesjon

Det har vært sjeldent at nettanlegg tas ut av drift og fjernes, men såkalte reinvesteringer der nytt anlegg bygges først og gammelt rives etterpå har blitt mer vanlig. I eksisterende veiledere fra NVE er det lagt til grunn at konsesjonæren må søke om nedlegging og at NVE i så fall vil stille vilkår om MTA-plan for nedleggingen. NVE bruker i slike saker energilovforskriften § 3-5 d og den enkelte konsesjon som grunnlag for å kreve slike planer. Se veileder for MTA for nettanlegg ([NVE Veileder 1/2020](#)). Her står det i kapittel 1.3:

«Nettanlegg med konsesjon etter energilova § 3-1 kan ikkje leggest ned utan løyve frå NVE. Seinast eit år før konsesjonstida går ut, må konsesjonæren søke NVE om forlenging. Dersom konsesjonæren ikkje vil drive anlegget under konsesjonstida, må det søkast NVE om nedlegging etter energilovforskrifta § 3-5 bokstav d.

Dersom NVE gir løyve til nedlegging, vil vi stille vilkår i løyvet om utarbeiding av eigen MTA-plan for nedlegginga. Innhaldet i ein MTA-plan for nedlegging kan i all hovudsak følge råda i denne rettleiaren så langt han passar.»

I veileder for utforming av søknader om konsesjon for nettanlegg 2/2020 er ikke nedlegging særskilt beskrevet. I motsetning til vindkraftanlegg er det ikke satt krav om garanti for nedlegging av nettanlegg. Grunnen til det er at risikoen for at nettselskap går konkurs og at anlegg uten inntjeningssevne blir stående er svært lav.

ii. Områdekonsesjoner

NVE mener fjernings- og ryddeplikten i energilovforskriften § 3-5 d tredje til femte ledd også gjelder for områdekonsesjoner. Det er ikke stilt krav til fjerning og tilbakeføring i de enkelte områdekonsesjoner. For å unngå tolkningstvil foreslo NVE 18.06.2018 endring i energilovforskriften § 3-5 d med et nytt femte ledd:

«Ved nedlegging av anlegg bygget i medhold av konsesjon etter energiloven § 3-2 plikter konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegg og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand.

1. I særlige tilfeller kan områdekonsesjonæren la luftledninger stå hvis grunneier samtykker og NVE gir tillatelse.
2. Områdekonsesjonæren skal vurdere hva som er hensiktsmessige løsninger for jordkabler. Grunneier skal varsles når jordkabelen tas permanent ut av drift. Ved innvendinger mot valg av løsning for jordkabel kan grunneier og andre berørte bringe saken inn til Norges vassdrags- og energidirektorat til vedtak. NVE kan nekte eller godkjenne valgt løsning.»

Dagens praksis og utgangspunkt med hensyn til nedlegging av anlegg under en områdekonsesjon er at anlegget skal fjernes, men at jord- og sjøkabler kan bli liggende på visse vilkår, se NVEs veileder for områdekonsesjoner: [Veileder for bygging av anlegg i medhold av områdekonsesjon - NVE](#)

c. Vassdragslovgivningen

iii. Vannressursloven § 41 – fjernekrav - ved påtakelig skade krever nedlegging konsesjon

«§ 41. (adgangen til å nedlegge vassdragsanlegg)

Hvis eieren av et vassdragsanlegg ikke lenger vil holde anlegget ved like, skal anlegget fjernes og vassdraget så langt som mulig tilbakeføres til forholdene slik de var før anlegget ble bygd. Før en nedlegging skal eieren gi alle interesserte underretning god tid i forveien.

Hvis nedlegging kan føre til påtakelig skade eller ulempe for allmenne interesser, kreves konsesjon etter § 8. Konsesjon skal gis om ikke særlige grunner taler imot. Vassdragsmyndigheten kan sette vilkår i konsesjonen etter reglene i § 26.

Vassdragsmyndigheten kan gi konsesjon til at nedlegging skjer på annen måte enn nevnt i første ledd, hvis det ikke vil medføre noen økt fare eller skade.»

Konsesjon til vassdragsanlegg har i de fleste tilfeller en ubegrenset varighet. Utgangspunktet er derfor at eieren ikke trenger å søke om forlenget eller ny konsesjon. Det oppstår kun en plikt til å fjerne anlegg dersom eieren ikke lenger vil holde anlegget ved like. Eieren har rett til å legge ned anlegget uten søknad til NVE, men nedleggingen krever konsesjon dersom den er «til påtakelig skade eller ulempe for allmenne interesser.» Hensikten med konsesjonsbehandling er å stille krav til hvordan nedleggingen skal foregå. Vanligvis er alternativet til nedlegging at noen andre overtar anlegget, dersom eier da ikke frafaller nedlegging.

Damsikkerhetsforskriften gjelder selv om anlegget ikke er i bruk og inntil anlegget er nedlagt etter vannressursloven § 41, jf. damsikkerhetsforskriften § 1-4.

NVE har utarbeidet veiledning om hva som forventes av innhold i meldinger om vurdering av konsesjonsplikt, søknader om tillatelse, nedlegging og hvordan søknaden vil bli behandlet av NVE, se konsesjonspliktavurdering av vassdragstiltak:

[Konsesjonspliktbedømming av vassdragstiltak - NVE](#), NVE veileder 1/2021: Veileder til vannressursloven og NVEs behandling av vassdrags- og grunnvannstiltak og nedlegging av vassdragsanlegg: [Nedlegging av vassdragsanlegg - NVE](#).

iv. Vassdragsreguleringsloven § 10 – fjernekrav - krav om tillatelse ved nedlegging

«§ 10. Nedlegging av anlegg

Hvis staten ikke vil overta et regulerings- eller overføringsanlegg ved utløpet av konsesjonstiden, og det heller ikke blir gitt noen ny reguleringskonsesjon, plikter eieren etter pålegg fra departementet å fjerne anlegget innen en frist som departementet setter.

Ellers må et regulerings- eller overføringsanlegg med konsesjon etter loven ikke nedlegges uten tillatelse av Kongen. Har Stortinget samtykket i konsesjonen til anlegget, må Stortinget også samtykke til nedlegging.

Ved nedlegging av et anlegg er eieren forpliktet til å etterkomme pålegg fra departementet for å avverge fare eller skade for omgivelsene og for eiendommene ovenfor og nedenfor anlegget.

Plikten til å betale årlige erstatninger faller bort fra utløpet av det kalenderår hvor nedleggingen er gjennomført.

Eieren plikter å yte erstatning etter skjønn for skade og ulempe som nedleggingen forårsaker på eiendom eller rettighet, men ikke for tap av fordel som anlegget har medført og som det ikke er gitt vederlag for verken for forminsket ekspropriasjonserstatning eller på annen måte. På samme måte plikter eieren å yte erstatning en gang for alle for skade og ulempe som anlegget måtte forårsake etter nedlegging.

Paragrafen her gjelder ikke for vannkraft over 40 GWh uten egen regulering eller overføring.»

Som hovedregel gis konsesjoner i medhold av vassdragsreguleringsloven på ubegrenset tid med revisjonsadgang etter 30 år. Utgangspunktet for vassdragsreguleringer er at det må gis tillatelse til nedlegging. Saksbehandlingsrutinene for nedlegging følger normalt prosedyrene for konsesjonsbehandling med søknad, høring, kunngjøring og vedtak eller innstilling.

d. Mineralloven – opprydningsplikt - krav om godkjent avslutningsplan skal foreligge ved etablering

«§ 50. Opprydningsplikt

Undersøker, utvinner og driver av mineralforekomster skal sørge for forsvarlig opprydding av området mens arbeidene pågår og etter at disse er avsluttet. Direktoratet for mineralforvaltning kan fastsette en frist for når oppryddingen skal være avsluttet.

Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i opprydningsplikten.»

Opprydningsplikten i mineralloven § 50 må sees i sammenheng med plikten til å iverksette og vedlikeholde sikringstiltak etter § 49 som også gjelder etter at virksomheten er avsluttet.

Uttak etter mineralloven krever driftskonsesjon fra direktoratet for mineralforvaltning, jf. mineralloven § 43. Søknaden skal blant annet inneholde en driftsplan i henhold til veileder fra direktoratet, jf. forskrift til mineralloven § 1-8 annet ledd bokstav b. Ifølge veileder fra Direktoratet for mineralforvaltning skal planlagt sikring og opprydding under og etter drift være beskrevet i driftsplanen med tilhørende avslutningsplan.¹⁴

I forskrift til mineralloven er det gitt særskilte krav til økonomisk garanti i §§ 2-1 og 2-2 for gjennomføring av opprydding og sikring.

e. Plan- og bygningsloven – ikke krav om fjerning eller tilbakeføring - kommunen kan på visse vilkår pålegge fjerning

Utgangspunktet for tiltak etablert i medhold av plan- og bygningsloven er at det ikke er et krav om fjerning eller tilbakeføring når bruken eller vedlikeholdet opphører. Plan- og bygningsmyndigheten er imidlertid gitt en rett til å gi pålegg om «å rive og fjerne byggverk eller installasjoner som er i en slik stand at det er fare for skade på eller vesentlig ulempe for personer, eiendom eller miljø, og tilstanden på byggverket krever hovedombygging eller tilstanden på installasjonen krever utskifting», jf. pbl. § 31-10. Bestemmelsen er vedtatt, men har fremdeles ikke trådt i kraft, jf. Lov 11.05.2021 nr. 37 om endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv).

Dersom tiltakshaver selv ønsker å rive, er rivingen søknadspliktig, jf. pbl. § 20-1 bokstav e.

f. Petroleumslovgivningen – fjerningskrav - avslutningsplan senest to år før opphør og vedtak om disponering

Reglene om avslutning av petroleumsvirksomhet ligger i petroleumsloven kapittel 5 og petroleumsforskriften kapittel 6. Rettighetshaver skal legge frem en avslutningsplan senest to år før bruken av en innretning antas å endelig opphøre, jf. petroleumsloven § 5-1. Petroleumsforskriften § 43 stiller blant annet krav om at avslutningsplanen skal inneholde

¹⁴ Jf. Veileder for økonomisk sikkerhetsstillelse Revisjon 2.1 6. desember 2017 side 4.

en disponeringsdel (alternativ bruk av anlegget) og en særskilt konsekvensutredning i henhold til § 45.

Avslutningsplanen skal ikke godkjennes, men det er fastsatt nærmere bestemmelser om innholdet i avslutningsplanen og departementet skal fatte vedtak om disponering med grunnlag i avslutningsplanen. Et vedtak om disponering kan gå ut på helt eller delvis fjerning eller annen bruk av innretningene.

I petroleumsloven § 10-7 er departementet gitt myndighet til å kreve sikkerhet «for oppfyllelse av de forpliktelser rettighetshaver har påtatt seg, samt for mulig ansvar i forbindelse med petroleumsvirksomheten.»

g. Forurensningslovgivningen – meldeplikt ved nedlegging

«§ 20. (nedlegging og driftsstans)

Hvis et anlegg blir nedlagt eller en virksomhet stanser, skal eieren eller brukeren gjøre det som til enhver tid er nødvendig for å motvirke forurensninger. Hvis anlegget eller virksomheten kan medføre forurensninger etter nedleggingen eller driftsstansen, skal det i rimelig tid på forhånd gis melding til forurensningsmyndigheten.

Forurensningsmyndigheten kan fastsette nærmere hvilke tiltak som er nødvendig for å motvirke forurensning. Den kan pålegge eieren eller brukeren å stille garanti for dekning av fremtidige utgifter og mulig erstatningsansvar.

[...]»

Eieren eller brukeren skal i «rimelig tid på forhånd» gi melding til forurensningsmyndigheten hvis et anlegg eller virksomhet etablert i medhold av forurensningsloven kan medføre forurensninger etter nedlegging eller driftsstans, jf. forurensningsloven. § 20. Forurensningsmyndigheten er gitt myndighet til å fastsette nærmere hvilke tiltak som er nødvendig for å motvirke forurensning.

Det er gitt egne regler knyttet til avslutning av deponier i avfallsforskriften § 9-15 og § 9-3 første ledd bokstav h. Det er blant annet gitt regler om sluttinspeksjon før nedlegging og plikt til å sørge for vedlikehold, overvåking og kontroll i etter driftsfasen.

I forurensningsloven § 63 er forurensningsmyndigheten gitt hjemmel til å stille vilkår og gi forskrift sikkerhet for erstatningsansvar for forurensningsskade. Dette er blant annet gjort i forurensningsforskriften § 35-15 og avfallsforskriften vedlegg 4 nummer 4.