

# **NVEs miljøtilsyn - unødvendig byråkrati eller et effektivt virkemiddel for oppfølging av konsesjonsvilkår for å ivareta natur og landskapsmessige forhold ved kraftutbygging og andre tiltak i vassdrag**

Av Jon Arne Eie

Jon Arne Eie er cand. real (ferskvannszoolog) og ansatt i Norges vassdrags- og energidirektorat

Innlegg på seminar i Norsk vannforening 5. november 2008

## **Sammendrag**

NVEs miljøtilsyn har som hovedoppgave å godkjenne detaljplaner for natur og landskapsmessige forhold ved bygging i vassdrag og følge opp at utbygging skjer i tråd med konsesjonen og at konsesjonsvilkårene overholdes. I medhold av vassdragslovgivningen kan de iverksette ulike reaksjoner for å få tiltakshaver til å rette eventuelle lovbrudd og forholde seg til konsesjonsvilkårene.

Tilsynet gjennomfører både inspeksjoner og kontroller ute hos tiltakshaver både i byggefasen og i driftsfasen.

## **Miljøtilsyn**

Miljøtilsynet ble opprettet 1.8.2005 som egen seksjon, men har sine røtter tilbake til midt på 60 tallet da natur og landskapskontoret i NVE ble opprettet. Enheten vokste utover på 70-80 tallet og seksjonen utfører nå 16 årsverk hvorav ti er knyttet til NVEs fem regionkontorer. Arbeidsoppgavene og metodene for dagens miljøtilsyn er forskjellige fra forholdene 10-20 år tilbake. Målene er derimot tilnærmet de samme, det å ivareta de biologiske og landskapsmessige forhold ved kraftutbygging og andre tiltak i vassdrag. Fokus i dag er mer rettet mot tilsyn og kontroll av at vilkår overholdes.

De viktigste arbeidsoppgavene for miljøtilsynet er;

- systemrevisjon og inspeksjoner
- godkjenne detaljplaner når konsesjon er gitt
- føre tilsyn i byggeperioden
- gi hydrologiske pålegg
- oppfølging av brudd på vilkår og manøvreringsreglement - eventuelt følge opp med sanksjoner
- gi pålegg om bygging/utforming av avbøtende tiltak
- ivareta miljøinteressene ved nedleggingssaker

NVE har utarbeidet en egen tilsynsstrategi og målet er å få de ansvarlige til å etterleve lovpålagte myndighetskrav for på den måten å ivareta miljø- og brukerinteresser i vassdragene. Det er også et mål å sikre at samfunnet ikke utsettes for vassdragsulykker. Dammer og byggverk i vassdrag skal bygges solid og etter normer og krav fastsatt av myndighetene. En egen seksjon, damtilsynet, fører tilsyn med at dammer og andre konstruksjoner blir bygd i henhold til forskriftene.

### **Systemrevisjon og inspeksjoner**

Det nye er at det med hjemmel i vannressurslovens § 54 fra 2003 ble vedtatt en forskrift om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann. Denne forskriften pålegger at alle som har konsesjon etter vannressursloven og vassdragsreguleringsloven skal ha et internkontrollsystem for miljøforhold. Forskriften pålegger tiltakshaver en systematisk gjennomføring av tiltak slik at krav fastsatt i eller i medhold av vannressursloven blir oppfylt. Miljøtilsynet fører tilsyn med at

tiltakshaverne har et tilfredsstillende internkontrollsystem. Dette gjøres ved at kraftverkseiere og andre med tillatelse etter vassdragslovgivningen får besøk av miljøtilsynet og systemene kontrolleres. Kontrollen skjer både ved å kontrollere at de har utarbeidet rutiner og beskrivelser i overensstemmelse med forskriftens krav, men også ved at forholdene ute på de forskjellige anleggssteder er tilfredsstillende.

Denne forskriften gir også hjemmel for å gebyrfinansiere miljøtilsynet.

Miljøtilsynet gjennomførte i 2008 i alt 38 internkontroller med hovedfokus på småkraftverk og overholdelse av pålagte minstevanneføringer og påviste i alt 28 avvik. Det ble gitt frist for lukking av avvikene og dette følges opp. Erfaringene så langt er at internkontrollen overveiende blir positivt mottatt av konsesjonærene og at de aller fleste nå har etablert et internkontrollsystem selv om ikke alle deler fungerer like godt. For å hjelpe konsesjonæren er det utarbeidet en omfattende veileder ”Miljøtilsyn ved vassdragsanlegg” NVE 2/2005.

### **Godkjenning av detaljplaner og oppfølging i byggeperioden**

Når det gis en tillatelse (konsesjon) til bygging av et kraftverk, uttak av vann eller regulering av en innsjø eller et annet tiltak i vassdrag, fastsettes et manøvreringsreglement og et sett med vilkår. Manøvreringsreglementet fastsetter hvordan magasinet skal manøvreres, grenser for laveste regulerte vannstand (LRV) og høyeste regulerte vannstand (HRV). Det

fastsettes også hvilken minstevannføring som til enhver tid skal slippes. Konesjonsvilkårene gir også forvaltningen hjemmel til å pålegge konsesjonæren ulike avbøtende tiltak, for eksempel hydrologiske målinger, bygging av terskler og andre tiltak for å ivareta de biologiske forhold.

Et av konsesjonsvilkårene er at detaljplaner skal være godkjent av NVE før bygging kan påbegynnes. Konesjonæren må sende inn planene og få de godkjent. Tillatelse etter vannressursloven erstatter byggesaksbehandlingen i kommunen etter plan og bygningsloven. NVEs medarbeidere besøker byggeplassene minst to - tre ganger i byggeperioden og kontrollerer at byggingen skjer i overensstemmelse med konsesjonen og de godkjente planene. Miljøtilsynet gjennomførte i 2008 375 inspeksjoner på i alt ca 200 anlegg under bygging

De aller fleste anleggseiere retter seg etter de vilkår som er gitt i konsesjonen. Noen har det imidlertid veldig travelt med å starte opp når konsesjon er gitt og har ikke tid til å vente til detaljplaner er godkjent. Et lite mindretall lever i en forgangen tid og tror at kraftutbygging i dag foregår som den gjorde på 60-70 tallet, så selv om detaljplanene er godkjent er det ikke så nøye at de følges.

### **Oppfølging av at vilkår overholdes**

Ved internkontroller og inspeksjoner ute på anleggene avdekkes fra tid til annet avvik som er brudd på vilkår. Disse bruddene kan være av svært varierende alvorlighetsgrad og skyldes uhell, svikt i komponenter,

menneskelig svikt og/ eller beviste handlinger i den hensikt å få større økonomisk gevinst.

I medhold av vannressursloven har forvaltningen ulike reaksjonsmidler til rådighet. Reaksjoner er fellesbetegnelsen på de handlinger og virkemidler myndighetene har ved brudd på lov, forskrift eller enkeltvedtak. Formålet med disse reaksjonene er å få tiltakshaver til å gjenopprette lovlig tilstand og/eller hindre gjentagelse av ulovlig hendelse. Figur 1. viser en grov oversikt over reaksjonsmidlene, fra de mildeste reaksjoner til de strengeste. Til å følge opp alvorlige brudd på vilkår har NVE etablert en reaksjonsgruppe med deltagelse av bla jurister og personer med ulik fagbakgrunn. Gruppen forslår egnet reaksjonsform.

### **Eksempler på brudd og reaksjonstype**

Det er flere eksempler på at en tiltakshaver har startet bygging før detaljplaner er godkjent av NVE. I slike tilfeller stanses byggingen inntil detaljplanene er godkjent. Man har også eksempel på at et kraftverk ble bygd både i strid med gitt konsesjon og uten at NVE var klar over at tiltakshaver hadde startet og nesten bygd ferdig småkraftverket. Den saken var så alvorlig at den ble anmeldt til Økokrim og det er reist tiltale mot eier.

Et av de viktigste vilkårene i en konsesjon som skal ivareta biologiske, landskapsmessige og andre bruksinteresser, er pålegg om slipp av minstevannføring. Vilkåret er

at vannslippet skal være kontinuerlig og ikke på noe tidspunkt underskride det pålagte nivå eller være mindre enn tilsiget. Fram til nå er det gitt ca 400 minstevannføringspålegg. NVE mottar data fra i underkant av 100 pålegg. Men på forlangende kan NVE be om å få framlagt dokumentasjon på hva som er sluppet. Brudd kan oppdages ved kontroller som kan være enten varslet eller uanmeldte besøk. Vi får også inn rapporter fra allmennheten

som antyder brudd på kravene om slipp av minstevannføring som vi så kontrollerer og følger opp.

Reaksjonen vil i første omgang være å pålegge at forholdene rettes. For å sette makt bak kravet kan NVE pålegge tvangsmulkt. Størrelsen på tvangsmulkten må samsvare med formålet. Tvangsmulkt løper per dag inntil forholdene er rettet. Tvangsmulktens størrelse fastsettes skjønnsmessig ut fra kriterier gitt i lovverket.



Figur 1. Reaksjonsmidler som vassdragsmyndighetene kan bruke.

Med hjemmel i energiloven kan det også pålegges overtredelsesgebyr. Denne har et straffende formål for det lovbrudd som er begått. Overtredelsesgebyr kan ilegges etter at et forhold er rettet opp. Det er nå ute til høring å få hjemmel til overtredelsesgebyr også i vannressursloven. Overtredelsesgebyr er brukt i noen tilfeller. En kraftledning ble påbegynt bygget før konsesjon forelå og det ble gitt et overtredelsesgebyr på kr. 750 000,- som ble påklaget, men som departementet stadfestet.

### **Erfaringer**

De fleste konsesjonærer har nå etablert internkontrollsystemer, men fortsatt mangler noen både hos middels store og små selskaper. Minstevannføringspålegg overholdes også av de aller fleste, men unntak forekommer. Utfordringen synes å være størst innen settefiskbransjen hvor både internkontroll og etterlevelse av gitte konsesjonsvilkår ikke alltid er tilfredsstillende.

### **Rådgivning og FoU innenfor områdene:**

- Kommunalt og industrielt avløpsvann
- Slam og organisk avfall
- Olje & gass – offshore og onshore
- Forurenset jord, grunnvann og sedimenter
- Havbruk/akvakultur
- Miljøovervåking/miljørisikovurderinger
- Vannforsyning

**aquateam norsk vannteknologisk**

Postboks 6875, Rodeløkka, 0504 OSLO  
Hasleveien 10

Tlf.: 22 35 81 00 – Fax: 22 35 81 10 – Internett: [www.aquateam.no](http://www.aquateam.no)