

Hvor er tilsynene som garantister for samfunnets rettssikkerhet?

Av Jan Henning L'Abée-Lund

Jan Henning L'Abée-Lund (Dr. philos) er ferskvannsbiolog og pensjonert spesialrådgiver. I perioden 1997-2002 var han professor II ved Universitet i Oslo. Han jobbet i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i perioden 1993-2021 hvorav de siste 15 årene med tilsyn av vassdragsanlegg.

Innledning

I et moderne samfunn der makt og myndighet er desentralisert, er tilstedeværelsen av aktive tilsynsmyndigheter en nødvendighet. De skal sikre enkeltinnbyggere mot maktovergrep ved å følge opp at aktører etterlever krav satt i lov, forskrift eller konsesjon. Tilsynenes rolle skal være et korrektiv og en kvalitetsgarantist i samfunnet (Anon 2003). I dette ligger både forutsigbarhet og likebehandling.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har ansvar for tilsyn innenfor 14 områder. Denne artikkelen vil imidlertid fokusere på tilsynet av vannkraftanlegg og settefiskanlegg som begge påvirker akvatisk miljø. Disse vassdragsanleggene er underlagt krav i vassdragslovgivningen som inkluderer vannressursloven¹, vassdragsreguleringsloven² og forskrift om internkontroll etter disse lovene (IK-vassdrag)³. Tilsynet kontrollerer at regelverket blir etterlevd. Ved avvik fra regelverket er det hjemmel til å sanksjonere med overtredelsesgebyr og straff i både vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. NVE har hjemmel til å legge overtre-

delsesgebyr, mens politiet og påtalemyndigheten følger opp straff med bøter og/eller fengsel. Med virkning fra 1. juli 2021 ble vassdragsreguleringsloven endret slik at departementet helt eller delvis kan inndra utbytte. En slik mulighet er imidlertid også nedfelt i enkelte vassdragsreguleringskonsesjoner. Med et bredt spekter av reaksjons- og sanksjonsformer borger det for at tilsynet kan bidra til at aktørene etterlever pålagte krav.

Lite vann kan være utfordrende for vannkraft- og settefiskbransjen i håndteringen av deres tilgjengelige vannressurser. Denne artikkelen skal belyse hvordan to konkrete aktører fra disse to bransjene håndterte en slik situasjon og hvordan NVE fulgte opp sakene. Analysen er interessant ut fra det faktum at de to tilsynsakene ble håndtert på samme tid av tilsynsmyndigheten.

Hendelsene

De ene aktøren, Gjølanger Settefisk AS (GS), har siden 2008 hatt konsesjon etter akvakulturloven for produksjon av 2,4 millioner laksesmolt som blir videreført i oppdrettsmerder, men produksjonen av laksesmolt startet i aktivitet startet i 1974. Smoltproduksjonen krever ferskvann.

¹ LOV-2000-11-24-82 Lov om vassdrag og grunnvann

² LOV-1917-12-14-17 Lov om regulering og kraftutbygging i vassdrag

³ FOR-2011-10-28-1058 Forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen

NVE gjorde vedtak 17. august 2001 om at settefiskanlegget ikke trenger konsesjon etter vassdragsloven under forutsetning at vannuttaket ikke overskrider 25 m³/min og at Tyssedalsvatnet ikke senkes mer enn 1,43 m. I august 2021 ble Tyssedalsvatn senket under denne vannstanden og frem til september var vannstanden på det maksimale 24 cm under det tillatte. Vannvolumet som den ulovlige senkningen utgjorde, gjorde det mulig å ha større fiskebiomasse i anlegget enn om vannforbruket hadde vært i tråd med tillatelsen.

Den andre aktørene, Øst-Telemarkens Brukseierforening (ØTB), fikk ved kgl.res. 13. februar 2015 ny tillatelse til å regulere Møsvatn (Norges åttende største reguleringsmagasin) mellom kote 900 og 918,5. Post 2 i det tilhørende manøvreringsreglementet sier: «*Fra 1. mai skal alt tilløp, bortsett fra nødvendig tapping for å holde pålagt minstevannføring i Måna, nyttes til å fylle opp magasinet til kote 914. En vannmengde tilsvarende gjenværende magasin i Møsvatn pr. 1. mai kan likevel tappes i fyllingsperioden. Etter oppfylling til kote 914 må magasinet ikke tappes under denne kote før 1. desember.*» Den første reguleringen av Møsvatn fant sted i 1903. Det totale reguleringsvolumet utgjør 1064 mill. m³ som utnyttet i vannkraftproduksjon. Medio september 2021 ble vannstanden i Møsvatn senket under kote 914 og var på det meste 61 cm under frem til primo oktober. En tilsvarende situasjon oppsto i 2022. Da var vannstanden under kote 914 primo september og var på det meste 76 cm under frem til primo oktober. Den konsesjonsstridige tappingen av Møsvatn ble utført av ØTB for å etterleve kravet om minstevannføringen ut fra reguleringsmagasinet Tinn-sjøen (kote 187-191) som ligger ca. 27 km lenger ned i vassdraget. På denne strekningen er det fem kraftverk som med en installert effekt på ca. 500 MW har en gjennomsnittlig årsproduksjon på ca. 2500 GWh.

De to sakene er systematisert og presentert i Tabell 1. Informasjonen er hentet fra NVEs konklusjon i de to sakene.

Vurderingene

De to aktørene GS og ØTB har henholdsvis ca. 50 og 120 års erfaring i bruken av sine vannressurser som er magasinert i henholdsvis Tyssedalsvatnet og Møsvatn. Det betyr at selskapene har tilegnet seg god kunnskap om hvordan de skal drifte anlegget under tørre og våte situasjoner. Det er tørre perioder som er utfordrende med tanke på å etterleve krav. Dette gjelder spesielt for GS da fiskebiomassen i anlegget er avhengig av kontinuerlig vanntilførsel. I de to regionene der de to anleggene ligger var det lite nedbør sommeren 2021. På Vestland ble det registrert under 50 % av normal nedbør. For Møsvatn var det langvarig tørke. Eksempelvis var vannføringen i den største tilløpselva til Møsvatn kun 2,7 m³/s den 14. sept. 2021, mens 5-persentilen den datoen er 6,8 m³/s.

Tross kompetanse ervervet gjennom 50-120 år søkte både GS og ØTB om tillatelse til å fravike tillatelsene for å kunne opprettholde fiskebiomassen eller for å etterleve krav til vannslipp ut fra det nedenforliggende reguleringsmagasinet Tinn-sjøen. Konsesjonsmyndigheten avsto begge søknadene om enn med noe ulik ordlyd. For GS ble det klart at underskridelse av vannstanden utløste krav om vassdragskonsesjon. ØTB ble minnet om at de aktuelle vilkårene til enhver tid skal overholdes. Vilråene i tillatelsene ble likevel brutt ved at vannstanden i magasinene Tyssedalsvatn og Møsvatn over 23-30 dager ble senket 24-76 cm under det som var tillatt. I korrespondansen mellom tilsynsorganet og virksomhetene etter bruddene, kommer det frem en vesentlig forskjell. ØTB innrømmer forsett som innebærer at virksomheten brøt tillatelsen med viten og vilje. Når det gjelder GS, så er de ikke enig med NVE at det foreligger klare brudd på vannressursloven §8 og at senkningen ut over 1,43 m er konsesjonspliktig.

En vesentlig forskjell skiller GS og ØTB. Mens GS utelukkende har Tyssedalsvatnet (areal 2,1 km² med 1,43 m senkningstillatelse) som magasin, har ØTB fire store reguleringsmagasin (20-79 km² med 4-21 m reguleringshøyde) (atlas.nve.no). Det innebærer at ØTB i utgangspunktet står betydelig bedre rustet enn GS når

nedbør uteblir. Men som denne saken viser, er ikke det ensbetydende med at aktørene innretter sin drift til å håndtere ekstreme, men ikke uventede situasjoner. I denne anledning er det grunn til å omtale situasjonen med Møsvatn i 2022 litt nærmere. Vinteren 2021-2022 var snømagasinet i nedbørfeltet til Møsvatn 70-80 % av normalen, og 1. mai var vannstanden 1,77 m over laveste tiltatte vannstand. Dette volumet som kalles restvolumet, kan ØTB med henvisning til kgl.res. tappe i oppfyllingsperioden. Med dette bakteppet – tørr høst 2021, lite snøvolum 2021-2022 og lite restvolum vår 2022 – tappet ØTB restvolumet i oppfyllingsperioden med den konsekvens at sommervannstanden på kote 914 først ble nådd 4. august. Så skulle skjebnen vise at nedbøren sensommer og høst 2022 uteble som i 2021. Oppmagasinering i august og utover var derfor sterkt begrenset. Det kan derfor være et berettiget spørsmål om tappingen av restvolumet forsommer 2022 er i samsvar med IK-vassdrag §5-6&8⁴.

Magasinert vann representerer betydelige verdier. NVE beregnet at det ulovlige tappete vannvolumet av Tyssedalsvatnet kunne holde liv i ca. 1 millioner laksesmolt med en estimert netto fortjeneste på 16,5 mill. kr. Når det gjelder den ulovlige tappingen av Møsvatn, utførte ikke NVE verdiberegning av dette vannvolumet. En slik verdiberegning er imidlertid ikke komplisert siden alle nødvendige opplysninger er tilgjengelig. Totalt representerer tappingen av Møsvatn i både 2021 og 2022 et vannvolum på ca. 150 mill. m³. Da dette vannet ble ledet gjennom kraftverkene mellom Møsvatn og Tinnsjøen, kombinert med prisen som ble oppgitt på NordPool i det aktuelle tidsrommet, representerte dette vannvolumet en verdi på ca. 500 mill. kr (L'Abée-Lund 2023).

Når det foreligger brudd, gjennomfører NVE en vurdering av potensielle konsekvenser på de allmenne interessene. Det ble også gjort i disse to sakene. For Tyssedalsvatnet ble friluftsliv og

naturmangfold omtalt og vektlagt i NVEs vedtak. En senkning ut over det normale har definitivt økosystemkonsekvenser (Grimås 1962). For Møsvatns vedkommende er situasjonen annerledes. Siden tappingen under kote 914 er godt innenfor den årlige vannstandsvariasjonen, kan det ikke påberopes økosystemkonsekvenser. Derimot hadde senkningen betydelige konsekvenser på båttransporten. Dette veiløse samfunnet har båt som fremkomstmiddel i sommersesongen. Alle de fastboende har fått bygget moloer for trygge båthavner, men disse fungerer kun fra sommervannstanden på kote 914 og opp til fullt magasin. For å bote på båtproblemet bekostet ØTB transport for de fastboende.

Tilsynets rolle

NVEs behandling av disse to sakene er av prinsipiell interesse av flere grunner. Den bakenforliggende årsak til bruddene er klimatisk betinget ved at det var mindre nedbør enn normalt. De skjer nærmest parallelt i 2021 og NVE fatter vedtak med 2 års mellomrom. I Møsvatnsaken der hvor ØTB innrømmer forsett, ender det med «frifinnelse» og ikke uakt-som opptreden. I denne saken ble det heller ikke vektlagt to identiske brudd i 2021 og 2022. I settefisksaken ble derimot henvist til tilsvarende brudd flere år tidligere, men at disse var foreldet. Gjentakelsesmomentet vektlegges derfor vesentlig forskjellig i de to sakene.

NVE legger stor vekt på de klimatiske forholdene i begge sakene. NVEs vurdering av de svært spesielle forholdene på vinteren og forsommeren 2022 er tonet ned med tanke på aktsomhetsvurderingen. ØTBs tilsynelatende manglende bruk av IK-vassdrag som et redskap som skal forhindre brudd på vilkår er heller ikke vektlagt. I settefisksaken påberopes konsekvenser på økosystemet når det gjelder allmenne interesser. For Møsvatn er forholdet til allmenne interesser tonet ned siden ØTB etablerte en skyssordning.

Mens tilsynet legger meget stor og avgjørende vekt på konsesjonsmyndighetens utsagn om konsesjonsplikt i settefisksaken, tillegges tilsynet

⁴ IK-vassdrag §5-6: kartlegge farer og problemer med hensyn til miljø og sikkerhet og på denne bakgrunnen vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og gjennomføre tiltak for å redusere risikoforholdene, §5-8: utarbeide og gjennomføre rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik

ingen vekt på samme myndighet når denne sier at de aktuelle vilkårene skal overholdes til enhver tid. NVE syntes heller ikke det var nødvendig å beregne potensiell økonomisk fortjeneste i vannkraftsaken, men så betydningen av det i settetfisksaken. Det er ikke mulig å forklare disse klare motsetningsforholdene utover at det synes å være forskjellsbehandling (L'Abée-Lund 2023).

Konklusjon

Et statlig tilsyn skal ivareta samfunns interesse. De skal være forutsigbare og etterrettelige. Kun da vil de kunne være garantister for samfunnets rettssikkerhet. Dette var noe av grunnlaget da politikerne etablerte en kontrollavdeling i Vassdragsvesenet ved kgl. res. i 1909 (L'Abée-Lund 2024). Kontrollavdelingen skulle på vegne av samfunnet ha ansvaret for å sikre at dammer og andre vassdragsanlegg er forsvarlig bygget og vedlikeholdt for å hindre dambrudd og dermed materielle skader og tap av menneskeliv. I nyere tid er rollen også utvidet til å hensynta miljøet.

NVEs vurdering av brudd på vilkåret om vannstand i Tyssedalsvatn og i Møsvatnise stiller spørsmål ved om NVE som tilsynsorgan oppfyller forpliktelsene og forventningene samfunnet har til dem.

Takksigelse

Jeg takker Leif Asbjørn Vøllestad for konstruktive kommentar som forbedret innlegget.

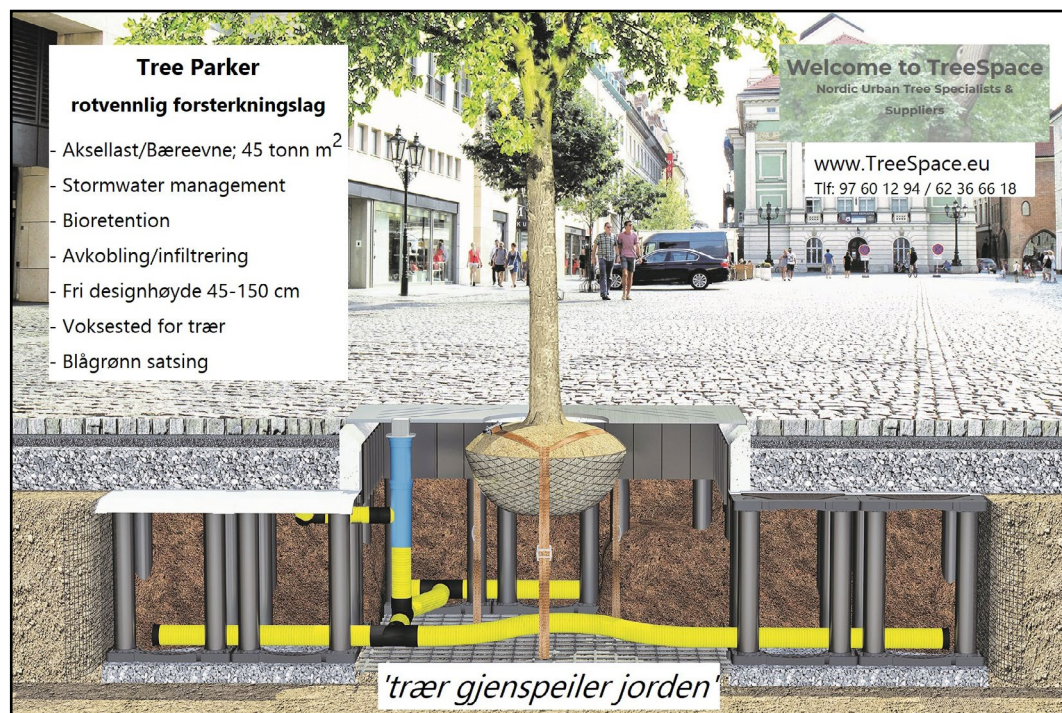
Referanser

Anon 2003. St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn. Det Kgl. arbeids- og administrasjonsdepartement.

Grimås, U. 1962. The effect of increased water level fluctuation upon the bottom fauna in Lake Blåsjön, northern Sweden. Report from the Institute of Freshwater Research Drottningholm 44, 14-41.

L'Abée-Lund, J.H. 2023. Likebehandler NVE som tilsynsmyndighet konsesjonærer innen akvakultur og vannkraft? Vann 58, 65-70.

L'Abée-Lund, J.H. 2024. Vassdragstilsyn i Norge; virksomhet og utviklingstrekk fra 1909 til 2023. Vann 59, 31-42.



Tabell 1. Oversikt over to aktører som var underlagt tilsyn av NVE i 2021 og 2022.

Område	Tema	Case 1	Case 2	
Aktør	Selskap	Gjølanger Settefisk AS	Øst-Telemarkens Brukseierforening (ØTB)	
	Aktivitet	Fra 1974	Fra 1903	
	Tillatelse	17. august 2001: Ikke konsesjonsplikt når vannstanden i Tyssedalsvatnet ikke senkes under 1,43 m og vannuttaket er mindre enn 25 m ³ /min.	Kgl. res. 13. feb. 2015: "Fra 1. mai skal alt tilløp, bortsett fra nødvendig tapping for å holde pålagt minstevannføring i Måna, nyttes til å fylle opp magasinet til kote 914. En vannmengde tilsvarende gjenværende magasin i Møsvatn pr. 1. mai kan likevel tappes i fyllingsperioden. Etter oppfylling til kote 914 må magasinet ikke tappes under denne kote før 1. desember."	
Hendelse	Lokalitet	Tyssedalsvatn	Møsvatn	
	Tidspunkt	aug - sept 2021	12. sept - 4. okt 2021	3. sept - 3. okt 2022
	Varighet	27 dager	23 dager	30 dager
	Maks avvik under tillatt vannstand	24 cm	61 cm	76 cm
	Søknad om avvik	NVE orienterte 23. aug. 2021 om at tillatelse måtte innhentes hvis man skulle avvik fra reguleringspraksis. Søknad 8. sept. 2021 som var mangelfull ble aldri realitetsbehandlet. Selskapet meldte i 2012 om økt vannuttak som NVE vedtok var konsesjonspliktig.	Søknad 31. aug. 2021 om avvik fra reglementet som ble avslått: "Det er regulanten som er ansvarlig for manøvreringen av vassdraget og at de aktuelle vilkår til enhver tid overholdes."	Søknad 1. sept. 2022 om avvik fra reglement ble også avslått.
	Årsak	Opprettholde biomasse i anlegg og salg av ferskvann til brønnbåt for avlusing.	Etterlevelse av kgl.res. 17. nov. 2006 om vannføring ut fra Tinnsjøen	
	Holdning	Selskapet er uenig at det er klare brudd på vannressursloven §8.	Selskapet innrømmer forsett	
	Fordel	Netto fortjeneste av settefiskproduksjon på 16,5 mill. kr	NVE har ikke gjort egne beregninger av mulig økonomisk fortjeneste.	
	Informasjon til NVE	Grunneiere, advokatfirma på vegne av grunneiere	Kommune, grunneier, politi	
Klimaforhold	Regionalt	Flere stasjoner i Vestland fikk under 50 % av normal nedbør.		Vinteren 2021-2022 var snømagasinet 70-80 % av normalen.
	Lokalt	Tørr sommer i Sunnfjord 2021.	Langvarig tørke primo juli til ultimo september 2021.	Pr. 11.9.2022 var akkumulert tilsig av normalen til Møsvatn på 75 %, Mår 61 % og Tinnsjøen 18,5 %.
Annet		Ingen supplerende vannkilde til settefiskanlegget.	ØTB har kgl.res. til å regulere Tinnsjøen, og Mårvatn og Kalhovdmagasinet som også leder vann til Tinnsjøen.	
				Vannstanden 1. mai 2022 var på kote 901,77 (dvs 1,77 m over laveste tillatte vannstand).
Konsekvenser		Friluftsliv. Naturmangfold	Et veiløst samfunn der båt er eneste transportmiddel. Båthavner inaktive når vannstanden er under kote 914.	
Forskrift			ØTB er i tillegg til krav satt i kgl.res. også pliktig til å følge FOR-2011-10-28-1058 (forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen; IK-vassdrag).	
NVE vedtak		19.12.2024: vedtak om overtredelsesgebyr på kr 20 mill. da selskapet har hatt betydelig økonomisk fortjeneste. Anfører at tilsvarende brudd i 2008 og 2014 er foreldet.	9.12.2022: ØTB har ikke opptrådt uaktsomt og vil ikke følge opp med reaksjoner. Det er ikke avdekket brudd på IK-vassdrag.	
Kilde		NVE dokument 202303074-8	NVE dokument 202010961-63	