

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthuns gate 29
0301 OSLO

Sender per e-post til: nve@nve.no

Vår ref. | Deres ref.
60800-001 | 202210449-19

Ansvarlig advokat
Aksel Tannum

Oslo, 15. januar 2025

KLAGE PÅ NVES VEDTAK 11. DESEMBER 2024 - VURDERING AV KONSESJONSPLIKT ETTER VANNRESSURSLOVEN FOR ØKT SLUKEEVNE I FUNNEFOSS KRAFTVERK

1. Innledning

Vi viser til vedtak fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) av 11. desember 2024, hvor NVE konkluderer med at planlagt tiltak om økt slukeevne i Funnefoss kraftverk ikke utløser konsesjonsplikt etter § 8 i vannressursloven (vrl.). NVE ga i e-post 6. januar 2025 utsatt klagefrist til 15. januar 2025. Klagen er dermed rettidig. Vi representerer Sør-Odal kommune (SOK), Nord-Odal kommune (NOK) og Odal flomsikringslag (OFL) i saken.

SOK, NOK og OFL påklager med dette NVEs vedtak av 11. desember 2024. Vi mener tiltaket berører allmenne interesser i en slik grad at det utløser konsesjonsplikt. Vi mener videre at saken ikke er tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 17. SOK, NOK og OFL mener det er uheldig at NVE velger å behandle en sak om konsesjonsplikt for et nytt tiltak før man har ferdigbehandlet den pågående saken om revisjon av konsesjonsvilkårene.

OFL er en sammenslutning av grunneiere på strekningen mellom Funnefoss og Storsjøens nordende, med formål om å arbeide for flomsikring på denne strekningen. Driften av Funnefoss kraftverk og det planlagte tiltaket for økt slukeevne får konsekvenser for blant annet flomfaren i dette området. NVEs vedtak berører de interesser som OFL har til formål å ivareta, slik at laget har rettslig klageinteresse etter fvl. § 28. Økt flomfare og andre skadevirkninger som følge av tiltaket, gir kommunene rettslig klageinteresse.

Nedenfor i punkt 2 følger en overordnet beskrivelse av Funnefoss kraftverk og det planlagte tiltaket om økt slukeevne. I punkt 3 beskriver vi hvorfor tiltaket vil berøre allmenne interesser og derfor må konsesjonsbehandles. Brudd på utredningsplikten omtales i punkt 4, og i punkt 5 viser vi til den pågående saken om revisjon av konsesjonsvilkårene og innkalling til konsesjonsbehandling. For øvrig vises til høringsinnspill fra SOK og OFL av 25. mars 2024.

2. Funnefoss kraftverk og tiltak knyttet til økt slukeevne

Funnefoss kraftverk er eid av Glomma Kraftproduksjon AS (GKP), som igjen er eid av Akershus Energi AS. Funnefoss er et elvekraftverk uten magasin, som utnytter et fall på 10,5 meter i Glomma. Kraftverket har en ervervskonsesjon fra 1973 etter vannfallrettighetsloven, men ingen vassdragskonsesjon.

For at kraftverket skulle operere uten en vassdragskonsesjon, var det en forutsetning at kraftverket ikke skulle påvirke den naturlige vannstandskurven oppstrøms. Etter flere år har man likevel sett at kraftverkets drift har påvirket vannstanden, og ledet til økt flomrisiko, erosjonsskader, miljøskader, skade på privat eiendom og reduserte muligheter for friluftaktiviteter oppstrøms Funnefoss. SOK, OFL og andre berørte parter har på bakgrunn av dette over lengre tid anmodet NVE om å innkalle Funnefoss kraftverk til konsesjonsbehandling etter vannressursloven § 66, og om å revidere den gjeldende konsesjonen fra 1973. Se nærmere om dette under punkt 5.

GKP planlegger nå å utføre utvidelser i Funnefoss kraftverk, slik at kraftverkets maksimale slukeevne økes fra ca. 440 m³/s til ca. 520 m³/s. NVE konkluderer i vedtaket 11. desember 2024 med at dette tiltaket ikke berører allmenne interesser i en slik grad at det utløser konsesjonsplikt etter vannressursloven § 8. Vi er uenig i denne konklusjonen. Etter vårt syn vil tiltaket lede til økt flomfare oppstrøms Funnefoss, både i anleggsperioden og senere, men særlig under anleggsperioden hvor kraftstasjonens vannføring blir redusert. Hvilke konsekvenser tiltaket vil ha oppstrøms Funnefoss er under enhver omstendighet ikke tilstrekkelig utredet i tråd med kravet i forvaltningsloven § 17.

3. Tiltaket vil påvirke allmenne interesser

Etter vannressursloven § 8 skal NVE, i vurderingen av om et vassdragstiltak trenger konsesjon, vurdere om tiltaket vil kunne føre til nevneverdig skade eller ulempe for «allmenne interesser» i vassdraget. Etter vårt syn vil tiltaket om økt slukeevne i Funnefoss kraftverk være til skade eller ulempe for allmenne interesser, slik at konsesjon etter vannressursloven er påkrevd.

3.1 Flomavledning i anleggsperioden

I anleggsperioden vil ett av kraftverkets to aggregater oppgraderes om gangen. Kraftverkets evne til å avlede flomvann vil derfor være halvert i en periode på minst to år. Det er heller ikke usannsynlig at det vil være kortere perioder der ingen av aggregatene kan kjøres, slik at alt vann må passere kraftverket.

Den begrensede flomavledningsevnen i denne perioden gir høyere risiko for flomskader enn det som allerede er tilfellet. Kurve 5, som er fastsatt av NVE og bestemmer hvordan kraftverket skal driftes, kan ikke legges til grunn ved en vannføring over 2500 m³/s. Denne «terskelverdien» reduseres til ca. 2000 m³/s i tilfelle begge aggregater er ute av drift. Til sammenligning nådde vannføringen under stormen Hans i 2023 en topp på 2300 m³/s ved Skarnes. Dette er en storm som anslås å ha et returintervall på bare 10-20 år under fremtidige klimaforhold, noe som viser at faren for at den økte risikoen for flomskader skal materialisere seg er høyst reell. Dersom en lignende eller større flom oppstår under oppgraderingen frem til 2027, vil oppgraderingen innebære en økt risiko for store flomskader oppstrøms. Tiltaket vil derfor etter vårt syn være til skade for «allmenne interesser» ved utføring av oppgraderingen, jf. vannressursloven § 8. Dette er en problematikk NVE ikke adresserer i tilstrekkelig grad.

3.2 Manøvrering etter oppgraderingen

Det er i tidligere brev vist til at hyppige små endringer av vannstanden, påført av styringssystemet til Funnefoss kraftverk og forsterket av kortvarige utfall av aggregater, bidrar til endringer i vannstanden langt oppstrøms. Dette mistenkes å blant annet ha ledet til erosjon langs elvebreddene, som igjen har ledet til et betydelig skadeomfang i nærområdet over mange år. Vi mener kraftverkets påvirkning av vannstanden økes, hvilket er skadelig for «allmenne interesser», jf. vannressursloven § 8.

NVE legger imidlertid nesten uten videre til grunn i vedtaket at tiltaket kun vil ha begrensede virkninger i vassdraget. Vedtak gir ingen informasjon eller redegjørelse for hvordan problematikken hyppige små endringer av vannstanden vil endre seg etter oppgraderingen, eller for hvordan raske unaturlige variasjoner av vannstand kan unngås.

4. Tiltakets konsekvenser må utredes nærmere

Etter forvaltningsloven § 17 må NVE «[...] påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Bestemmelsen innebærer at forvaltningen må sikre at saken har et tilstrekkelig faktisk og rettslig beslutningsgrunnlag, for å sikre en forsvarlig avgjørelse. Der hvor saken har høy viktighet for partene og det offentlige, vil kravet til utredningen være strengere enn ellers.

Saken om økt slukeevne i Funnefoss har betydning for allmenheten i området oppstrøms kraftverket, både for kommunene, grunneiere og andre interessenter som vil påvirkes av blant annet flomfare og miljøskader. Dette er forhold som tilsier en grundig utredning av saken før vedtak fattes. Det er etter vårt syn mangler ved utredningen forut for vedtaket.

Selv om mye tyder på at kurve 5 ikke kan følges under flomforhold og bygger på et for tynt datagrunnlag, har NVE ikke benyttet seg av de avanserte hydrauliske datamodeller som de har for området for å vurdere hvordan tiltaket vil påvirke flomrisiko. NVE ser heller ikke ut til å ha utredet hvordan hyppigheten av små endringer av vannstanden vil endre seg etter oppgraderingen. Vi mener dette er en saksbehandlingsfeil og et brudd på utredningsplikten i forvaltningsloven § 17.

5. Nærmere om innkalling til konsesjonsbehandling og revisjon av vilkår

Vi forstår NVEs vedtak slik at tiltaket knyttet til økt slukeevne behandles som en separat sak, uavhengig av sakene om revisjon av konsesjonsvilkårene og innkalling til konsesjonsbehandling. Etter SOK, NOK og OFL syn er det uheldig at NVE behandler sakene separat, herunder at denne saken behandles før de mer grunnleggende spørsmålene om konsesjon og konsesjonsvilkårene er avgjort. Vi mener dagens drift av kraftverket er i strid med forutsetningene for konsesjonen fra 1973, og bidrar til økt flomfare og skader på allmenne interesser i nærområdet. SOK, NOK og OFL mener NVE må sørge for at kraftverkets konsesjonsvilkår skjerpes med krav om nye tiltak til å redusere omfang av skadeflom oppstrøms eller at Funnefoss kraftverk innkalles til konsesjonsbehandling.

Akershus Elektrisitetsverk ble ved kongelig resolusjon 9. mars 1973 gitt konsesjon til erverv av fallrettigheter i Funnefoss. I konsesjonens post 1 ble det presisert at konsesjonen ble gitt uten tidsbegrensning, men «med adgang til å revidere vilkårene etter 50 år». Som konsesjonsmyndighet har NVE hatt adgang til å ta konsesjonsvilkårene for Funnefoss kraftverk opp til revisjon siden 9. mars 2023. SOK, OFL og andre berørte parter har over lengre tid anmodet NVE om å ta konsesjonsvilkårene opp til revisjon, samt om å innkalle kraftverket til konsesjonsbehandling med hjemmel i vannressursloven § 66 tredje ledd. Det vises her til pågående sak hos NVE med referansenummer 202210449 og saksdokumentene tilknyttet den saken.

Under konsesjonsprosessen i 1973 uttalte Industridepartementet at det var en forutsetning at «kraftverk og luker blir manøvrert slik at det til enhver tid holdes samme relasjon vannstand/vannføring ovenfor dammen som tidligere», se Industridepartementets foredrag av 9. mars 1973. Det var med andre ord en forutsetning i konsesjonsvurderingen at kraftverket ikke skulle påvirke den naturlige vannstandskurven oppstrøms langs Glomma til Skarnes og inn i Oppstadåa/Storsjøen. Denne forutsetningen lå også til grunn for departementets vurdering om at kraftverket ikke trengte en vassdragskonsesjon.

Etter idriftsettelse av kraftverket ble det imidlertid konstatert endringer av vannstandsforhold oppstrøms. Endringene av vannstandsforholdene ledet blant annet til at NVE bestemte at kraftverket skulle driftes etter den såkalte «Kurve 5». Det har siden oppstått spørsmål om denne kurven gir et realistisk bilde av vannstandsforholdene under flom, særlig fordi datagrunnlaget for kurven er svært begrenset. Undersøkelser som er foretatt, indikerer blant annet at kraftverket fortsatt skaper høyere flomvannstander og større oversvømmelser enn det som var situasjonen før utbyggingen. SOK, NOK og OFL mener derfor det er holdepunkter for at forutsetningen om at vannstanden ikke skulle endres ikke er overholdt, og mener at det er behov for at NVE utreder dette nærmere i en konsesjonsbehandling ved å benytte seg av de moderne og detaljerte hydrauliske modellene for vassdraget som de har tilgjengelig.

Det er også klare holdepunkter for at flomavledningsevnen på Funnefoss er for liten til å kunne følge Kurve 5 i tilfelle skadeflom. Dammens lukekonstruksjon er ikke i stand til å holde vannstanden så lav som en ekstrapolert Kurve 5 for vannføringer over 2500 m³/s. Denne risikoen vil bare øke etter hvert

som klimaendringer øker frekvensen av skadeflommer. Det er dermed fare for flomskader oppstrøms lik de som skjedde ved Braskereidfoss kraftverk under stormen Hans i 2023, hvor utilstrekkelig flomavledningsevne ledet til rask stigning av vannstanden med over 2 meter, oversvømmelse av kraftstasjonen og flomskader oppstrøms.

Samfunnet oppstrøms Funnefoss bærer den økte risikoen for flomskader i forhold til situasjonen før dammen ble bygget, inntil dammen bygges om med større avledningsevne i form av nye eller større flomluker.

NVEs vedtak om at tiltaket ikke utløser konsesjonsplikt innebærer at GKP slik vi ser det har fått klarsignal til å gjøre investeringer i Funnefoss basert på drift etter dagens konsesjonsvilkår. Uten en samtidig revisjon av konsesjonsvilkårene eller innkalling til konsesjonsbehandling, fryktes at dette i praksis vil medføre at dagens drift av kraftverket vil fortsette i flere tiår fremover, med de konsekvenser det vil få for miljø og sikkerhet oppstrøms.

6. Oppsummering

SOK, NOK og OFL mener vedtaket om at tiltaket ikke utløser konsesjonsplikt må omgjøres, og at saken må behandles samtidig med en revisjon av vilkårene i ervervskonsesjonen eller innkalling til konsesjonsbehandling etter vannressursloven § 66.

Under enhver omstendighet mener SOK, NOK og OFL at NVE må gå i gang med en revisjon av konsesjonsvilkårene eller konsesjonsbehandling av kraftverket snarest, for å begrense faren for ytterligere skader på miljø, sikkerhet og andre interesser i nærområdet. Det anmodes om at NVE igangsetter nødvendige utredninger.

Med vennlig hilsen
Advokatfirmaet Haavind AS



Ida Mattsson Sperre
Senior Counsel (Autorisasjon: Advokatfullmektig)

i.sperre@haavind.no

Kopimottakere:

Sør-Odal kommune
Nord-Odal kommune
Odal Flomsikringslag SA v/Harald Holt