



Norges
vassdrags- og
energidirektorat

Sortland kommune
Postboks 117
8401 SORTLAND

Vår dato: 04.06.2020
Vår ref.: 200900208-82
Arkiv: 432 / 185.25
Deres dato:
Deres ref.: 18/205

Saksbehandler:
Vebjørn Pedersen
90544229/vep@nve.no

Vedtak om overtredelsesgebyr - brudd på vannressursloven og damsikkerhetsforskriften under gjennomføring av anleggsarbeider ved dam Storvatn, Sortland kommune.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ilegger Sortland kommune et overtredelsesgebyr på kr 1.500.000,- for å ha iverksatt anleggsarbeider som førte til en truende situasjon for mennesker, bebyggelse og infrastruktur nedstrøms dam Storvatn.

Vedtak om overtredelsesgebyr

NVE ilegger Sortland kommune et overtredelsesgebyr for brudd på vannressursloven § 5 om aktsomhetsplikt og om krav til planlegging og gjennomføring av vassdragstiltak. Dette fordi Sortland kommune sommeren 2017 iverksatte arbeider ved dam Storvatn, som kommunen eier, som skapte en svært farlig situasjon, og førte til at omkring 50 husstander ble evakuerte. Dammen er plassert i konsekvensklasse 3. Krav til arbeider ved vassdragsanlegg er utdypet i damsikkerhetsforskriften § 5-2, som omhandler utarbeidelse og godkjenning av tekniske planer ved bygging og fornyelse av vassdragsanlegg, § 6-1 om dokumentasjon ved bygging samt §§ 2-1 b), 2-6, 2-7 og 2-8 om organisering.

- Overtredelsesgebyret er fastsatt til kr 1.500.000,-
- Overtredelsesgebyret forfaller i sin helhet til betaling 01.07.2020.
- Ved forsinket betaling kan Statens innkrevingsentral kreve rente etter forsinkelsesrenteloven. Dette følger av lov om Statens innkrevingsentral § 7.

Vedtaket har hjemmel i vannressursloven § 60 a som sier at vassdragsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

Bakgrunn

Om formiddagen den 29. juni 2017 mottok NVE bekymringsmelding om pågående anleggsarbeider ved dam Storvatn like vest/nordvest for sentrum av Sortland. Formålet med arbeidene var å utbedre skader på inntaksledningen til vannverket, og som på et tidspunkt medførte inngrep i konstruksjonen. NVE var ikke kjent med at slike arbeider var under utførelse. Ved ankomst på stedet samme ettermiddag vurderte NVEs fagperson situasjonen som så faretruende at kommunens ledelse, politi og øvrige

E-post: nve@nve.no, Postboks 5091, Majorstuen, 0301 OSLO, Telefon: 22 95 95 95, Internett: www.nve.no

Org.nr.: NO 970 205 039 MVA Bankkonto: 7694 05 08971

Hovedkontor
Middelthunsgate 29
Postboks 5091, Majorstuen
0301 OSLO

Region Midt-Norge
Abels gate 9
7030 TRONDHEIM

Region Nord
Kongens gate 52-54
Capitolgården
8514 NARVIK

Region Sør
Anton Jenssensgate 7
Postboks 2124
3103 TØNSBERG

Region Vest
Naustdalsvegen. 1B
6800 FØRDE

Region Øst
Vangsveien 73
Postboks 4223
2307 HAMAR

redningsmyndigheter ble tilkalt/varslet. NVE konstaterte at det var åpnet ei grøft fra et stykke nedstrøms dammen og opp til nedstrøms damtå. Derfra var en betydelig del av damtverrsnittet avgravd med steile graveskråninger. I graveskråningene var det tydelige sigemerker i vannmettede jordmasser, og det kom vann ut av sigemerken. Stabiliteten i gjenstående damtverrsnitt var åpenbart labil og nær ved en bruddsituasjon. Det ble iverksatt strakstiltak ved rekvirering av anleggsmaskiner som anbrakte samfengte sprengsteinmasser til dammen og påbegynte igjenfylling av gravestedet. Samtidig ble det, etter vurderinger gjort av politiet og NVE, besluttet å evakuere om lag 50 husstander nedstrøms dammen inntil arbeidene med midlertidig sikring av stedet var fullført.

NVE varslet Sortland kommune den 02.07.2019 om at overtredelsesgebyr ville bli vurdert. I svaret fra Sortland kommune, datert 24.09.2019, er det i korthet kommentert at kommunen ikke har noe å bemerke til det faktiske grunnlaget.

NVEs vurdering

Rettsregler som er brutt

NVE mener at Sortland kommune har overtrådt vannressursloven § 5, som lyder:

«Enhver skal opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser.

Vassdragstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser. Denne plikten gjelder så langt den kan oppfylles uten uforholdsmessig utgift eller ulempe. Vassdragsmyndigheten kan ved forskrift fastsette nærmere regler om planlegging, gjennomføring og drift av bestemte typer vassdragstiltak.

Vassdragstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø og eiendom.»

NVE vurderer at sikkerheten ved den avgravde dammen var så lav at det var stor fare for mennesker, boligbebyggelse og annen viktig infrastruktur nedstrøms dammen. Arbeidene skulle vært stanset da det ble klart at man måtte gjøre inngrep i damkonstruksjonen. NVE mener det var en grovt uaktsom handling å fortsette arbeidene ved å grave seg gjennom dammen på den måten det ble utført.

Vannressursloven § 5 viser til at vassdragsmyndigheten ved forskrift kan fastsette nærmere regler om planlegging, gjennomføring og drift av bestemte typer vassdragstiltak. Dette er gjort gjennom «Forskrift om sikkerhet ved vassdragsanlegg» (damsikkerhetsforskriften). Selv om tiltaket i utgangspunktet hadde karakter av å være vedlikehold/repasasjon av inntaksledningen til vannverket er alle tiltak som griper inn i sikkerheten ved en damkonstruksjon omfattet av damsikkerhetsforskriften.

I dette tilfellet skulle tiltaket vært planlagt av godkjent fagansvarlig person i henhold til damsikkerhetsforskriften § 2-6. Planene skulle videre vært sendt NVE for gjennomgang og godkjenning i henhold til forskriftens § 5-2 og forutsetningene for å påbegynne tiltaket, slik som beskrevet i den samme forskriftens § 6-1, skulle vært på plass. Utførende foretak og anleggsleder, samt kontrollør, skulle oppfylt kravene gitt i §§ 3-8 og 3-9, jf. damsikkerhetsforskriftens §§ 2-7 og 2-8.

Hjemmel og vilkår for overtredelsesgebyr

Hjemmelen for at NVE kan ilegge overtredelsesgebyr i denne saken er vannressursloven § 60 a som sier at vassdragsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

Damsikkerhetsforskriften § 9-3 sier at ved overtredelse av bestemmelsene i kapittel 2, kapittel 3, § 4-1, § 5-1, § 5-2, kapittel 6, kapittel 7 og § 8-1, kan det ilegges overtredelsesgebyr i medhold av vannressursloven § 60a.

NVE har fått delegert myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr etter delegeringsvedtak av 19.12.2000 nr. 1705.

NVE kan ilegge overtredelsesgebyr dersom det er dokumentert at den ansvarlige har brutt noen av bestemmelsene i vannressursloven eller vedtak i medhold av loven og at handlingen/unnlatelsen ble utført forsettlig eller uaktsomt. Det følger av vannressursloven § 60 a tredje ledd at også foretak kan ilegges overtredelsesgebyr.

Det er opp til NVE å avgjøre om vi vil ilegge overtredelsesgebyr når disse rettslige vilkår er oppfylt, jf. vannressursloven § 60 a fjerde ledd som angir hvilke hensyn det særlig skal legges vekt på i skjønnsutøvelsen.

Hvordan NVE vurderer de faktiske forholdene

For at NVE skal kunne ilegge overtredelsesgebyr må vi kunne dokumentere at Sortland kommune har brutt krav i regelverket. I denne saken er det brudd på vannressursloven § 5 samt §§ 2-6, 2-7, 2-8, 5-2 og 6-1 i den underliggende damsikkerhetsforskriften.

I denne saken mener NVE det ikke er utvist en aktsomhet som må forventes når konsekvensene av svikt vil være stor fare for menneskeliv, bebyggelse og infrastruktur. Det faktum at Sortland kommune, uten å involvere kvalifiserte og godkjente fagpersoner og uten godkjente planer, fjernet mesteparten av damtverrsnittet på fyllingsdammen må sies å være en grovt uaktsom overtredelse. NVEs observasjoner på stedet tilsier at dammen var labil og kunne ha gått til brudd. Evakueringen av om lag 50 husstander vitner om at konsekvensene kunne blitt store dersom dammen hadde gått til brudd. I sin uttalelse til beskrivelsen av de faktiske forholdene, datert 24.09.2019, har Sortland kommune intet å bemerke.

På bakgrunn av ovennevnte mener NVE det foreligger overtredelse av vannressursloven § 5 om aktsomhetsplikt og §§ 2-6, 2-7, 2-8, 5-2 og 6-1 i den underliggende damsikkerhetsforskriften som omhandler utarbeidelse og godkjenning av tekniske planer ved bygging og fornyelse av vassdragsanlegg, dokumentasjon ved bygging samt organisering.

Hvordan NVE vurderer de subjektive vilkårene ved overtredelsen

NVE kan bare ilegge overtredelsesgebyr når det er dokumentert at de ulovlige handlingene eller unnlatelsene er utført forsettlig eller uaktsomt av en eller flere personer som handlet på vegne av foretaket. Vi kan ilegge overtredelsesgebyr selv om det ikke har vært mulig å finne ut nøyaktig hvilke personer som sto for overtredelsen. Dette gjelder også der det er flere personer som til sammen har overtrådt en regel. NVE kan ikke ilegge overtredelsesgebyr for såkalt force majeure eller hendelige uhell. Det fritar ikke for skyld at Sortland kommune ikke er kjent med de rettsreglene som er overtrådt.

Når en handling er utført med vitende og vilje, vil den være forsettlig. Forsett foreligger selv om du/dere ikke er kjent med at handlingen er ulovlig. Den som handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, er i utgangspunktet uaktsom. Uaktsomheten er grov når handlingen er svært klanderverdig og gir grunn til sterk bebreidelse.

NVE viser til at saken dreier seg om en overtredelse hvor konsekvensene ved svikt ville vært stor fare for menneskeliv, bebyggelse og viktig infrastruktur. Ut fra dette mener NVE at handlingen er grovt uaktsom. Kravet til subjektiv skyld er dermed oppfylt i denne saken.

Bruk av overtredelsesgebyr i denne saken

Etter vannressursloven § 60 a, fjerde ledd, skal det i vurderingen av hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges særlig legges vekt på:

- a) *overtredelsens grovhet,*
- b) *om overtreder ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen,*
- c) *om overtredelsen er begått for å fremme overtrederens interesser,*
- d) *om overtreder har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,*
- e) *om det foreligger gjentakelse,*
- f) *overtreders økonomiske evne.»*

I denne saken har NVE lagt særlig vekt på følgende:

Overtredelsens grovhet

NVE mener det må kunne forventes at Sortland kommune utviser større aktsomhet når det gjøres inngrep i en damkonstruksjon med store bruddkonsekvenser, og at tiltaket blir utført i henhold til gjeldende lover og regler. NVEs faglige vurderinger under hendelsen tilsa at dammen var ustabil. Svikt i dammen ville vært truende for menneskene i de om lag 50 husstandene som ble evakuerte, de materielle ødeleggelsene ville blitt store og Statnetts trafostasjon som er sentral i strømforsyningen til Vesterålen og Lofoten (55.000 mennesker) ville blitt rammet. I lys av dette karakteriseres overtredelsen som alvorlig.

Kunne overtreder ved ulike tiltak ha forebygget overtredelsen

NVE har i vurderingen av et overtredelsesgebyr også lagt vekt på at Sortland kommune som eier forut for hendelsen har brukt uforholdsmessig lang tid på å etablere en forsvarlig oppfølging av vassdragsanlegget. Allerede i 2002 og 2004, jf. NVEs brev 200900208 av 15.1.2009, ble det utarbeidet rapporter som ga grunnlag for å konkludere med at dammen ikke tilfredsstiller kravene til sikkerhet som er gitt i gjeldende regelverk. På tidspunktet da hendelsen fant sted hadde kommunen fortsatt ikke fått engasjert en person i rollen som vassdragsteknisk ansvarlig, jf. damsikkerhetsforskriften § 2-1 b). Det at kommunen ikke har hatt en kvalifisert fagperson som kjenner anlegget og regelverket for vassdragsanlegg anses å være en underliggende årsak til at hendelsen inntraff.

I Sortland kommunes uttalelse av 24.09.2019 erkjennes at det har ligget pålegg fra NVE fra langt tilbake i tid. Det refereres videre til at «det har vært antydning i prosessen at oppfølgingen fra NVE sin side heller har vært fraværende enn tydelig». Til dette må sies at NVE siden 2002 har hatt flere befaringer og møter («misjonsmøter») med Sortland kommune for å gi veiledning. Den 15.06.2012 gjennomførte også NVE en systemrevisjon hos Sortland kommune hvor det ble gitt tydelige tilbakemeldinger til arbeidet med å implementere internkontroll for vassdragsanlegg.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor ser NVE ikke bruk av overtredelsesgebyr i denne saken som en uforholdsmessig eller urimelig reaksjon. Etter en samlet vurdering ilegges NVE Sortland kommune et overtredelsesgebyr i denne saken.

Er overtredelsen begått for å fremme overtrederens interesser

NVE mener overtredelsen ikke er begått for å fremme Sortland kommunes interesser.

Har overtrederen hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen

NVE mener Sortland kommune ikke har oppnådd noen fordel ved overtredelsen.

Foreligger det gjentakelse

NVE mener det ikke foreligger gjentakelse.

Overtreders økonomiske evne

NVE har innhentet økonomiske opplysninger om Sortland kommune. Kommunens økonomiske stilling er tilstrekkelig til at overtredelsesgebyr kan benyttes.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor ser NVE ikke bruk av overtredelsesgebyr i denne saken som en uforholdsmessig eller urimelig reaksjon. Etter en samlet vurdering ilegger NVE Sortland kommune et overtredelsesgebyr i denne saken.

Overtredelsesgebyrets størrelse

Det følger av vannressursloven § 60 a fjerde at ved utmåling av overtredelsesgebyr skal det *"særlig legges vekt på*

- a) overtredelsens grovhet,*
- b) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen,*
- c) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser,*
- d) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,*
- e) om det foreligger gjentakelse,*
- f) foretakets økonomiske evne."*

NVE har ved utmåling av gebyret i denne saken lagt særlig vekt på overtredelsens grovhet. Det er også lagt vekt på at Sortland kommune forut for hendelsen har brukt uforholdsmessig lang tid på å etablere en forsvarlig oppfølging av vassdragsanlegget.

For øvrig vurderer NVE at overtredelsen ikke har interessebaserte eller økonomiske motiver. NVE kan ikke se at det foreligger formildende omstendigheter.

NVE har i vurderingen av økonomisk evne lagt vekt på at ilagt overtredelsesgebyr skal ha tilstrekkelig preventiv virkning og være følbare, samtidig som den ikke skal være urimelig eller uforholdsmessig. Gebyrets størrelse er vurdert og sammenliknet med gebyrer gitt i andre overtredelsessaker.

Etter en helhetsvurdering fastsetter NVE overtredelsesgebyret skjønnsmessig til kr 1.500.000,-.

Om betaling av overtredelsesgebyr

Sortland kommune skal betale overtredelsesgebyret til kontonummer 7694 05 08971. Innbetalt overtredelsesgebyr tilfaller statskassen.

Overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfullbyrdsloven¹ § 7-2 bokstav e, jf. vannressursloven § 60 a annet ledd.

Klageadgang

Denne avgjørelsen kan påklages til Olje- og energidepartementet av parter i saken og andre med rettslig klageinteresse innen 3 uker fra det tidspunkt denne underretning er kommet frem, jf. forvaltningsloven kapittel VI. En eventuell klage skal begrunnes skriftlig, stiles til Olje- og energidepartementet og sendes til NVE. Vi foretrekker elektronisk oversendelse til vår sentrale e-postadresse nve@nve.no.

¹ LOV-1992-06-26-86

Det gjøres oppmerksom på at innbetaling av overtredelsesgebyr skal skje uavhengig av ev. klage, med mindre klagen gis oppsettende virkning. Oppsettende virkning betyr at iverksettelsen av vedtaket utsettes til klagen er avgjort. Å gi en klage oppsettende virkning kan besluttes etter begjæring og i samsvar med forvaltningsloven § 42.

Med hilsen

Ingunn Åsgard Bendiksen
direktør

Lars Grøttå
seksjonssjef

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner.