

Lavangen kommune
Postboks 84
9358 TENNEVOLL

Vår dato: 06.01.2020
Vår ref.: 201840140-18
Arkiv: 317

Deres dato:
Deres ref.:

Saksbehandler:
Vegard Hotvedt Strømsvåg og Ronald
Andersen

Vedtak om overtredelsesgebyr for brudd på konsesjonsvilkår, damsikkerhetsforskriften og forskrift om internkontroll ved bygging av Hesjevikelva vannverk – Lavangen kommune.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ilegger Lavangen kommune et overtredelsesgebyr på kr 300 000 for ulovlig bygging av Hesjevikelva vannverk. Lavangen kommune har utført anleggsarbeider uten godkjent detaljplan for miljø og landskap, brutt damsikkerhetsforskriften §§ 2-1, 3-3 og 3-6 ved å ha utført anleggsarbeider på dammen uten godkjent vassdragsteknisk ansvarlig og brutt vilkår i NVEs vedtak om godkjenning av teknisk plan. I tillegg har Lavangen kommune brutt forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen (IK-vassdrag) § 5 første ledd nr. 7.

Vedtak om overtredelsesgebyr

NVE ilegger Lavangen kommune

- et overtredelsesgebyr for brudd på:
 - Vassdragskonsesjon av 27.4.2018 post 4 annet ledd om at anleggsarbeider ikke kan igangsettes uten godkjent detaljplan for miljø og landskap. I perioden november/desember 2018 til april 2019 ble ca. 1/3 av arbeidene med inntaksdammen utført, vannledning fra pel 0-94 og pel 72-A15 lagt, grave-/sprengningsarbeider frem mot pel 156 utført og vannbehandlingsanlegget oppført uten godkjent detaljplan for miljø og landskap.
 - Damsikkerhetsforskriften § 2-1 annet ledd bokstav b, § 3-3 og § 3-6, for å ha utført anleggsarbeider på dammen uten å ha på plass en godkjent vassdragsteknisk ansvarlig for dammen.
 - Vilkår nr. 1 og 2 i NVEs vedtak om godkjenning av teknisk plan av 4.1.2019, for å ha unnlatt å sende inn dokumentasjon av kvalifikasjonene til entreprenør, anleggsleder/montasjeleder eller kontrollør til NVE før byggingen av dammen startet opp.

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

4. IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7 om at det skal konkretiseres hvordan vilkår og betingelser satt konsesjon og godkjenninger skal oppfylles.

- Overtredelsesgebyret er fastsatt til kr 300 000.
- Overtredelsesgebyret forfaller i sin helhet til betaling 6.3.2020.
- Ved forsinket betaling kan Statens innkrevingsentral kreve rente etter forsinkelsesrenteloven. Dette følger av lov om Statens innkrevingsentral § 7.

Vedtaket har hjemmel i vannressursloven¹ § 60 a, jf. også damsikkerhetsforskriften² § 9-3 og IK-vassdrag³ § 10.

Bakgrunn

NVE ga den 27.4.2018 Lavangen kommune konsesjon etter vannressursloven § 8 til bygging av Hesjevikelva vannverk. I vassdragskonsesjonen post 4 annet ledd står det: «Konsesjonæren plikter å legge fram for NVE detaljerte planer med nødvendige opplysninger, beregninger og kostnadsoverslag for reguleringsanleggene. Arbeidet kan ikke settes i gang før planene er godkjent».

NVE fattet den 19.10.2018 vedtak om å sette inntaksdammen for Hesjevikelva vannverk i konsekvensklasse 1 etter damsikkerhetsforskriften. Teknisk plan for inntaksdammen for Hesjevikelva vannverk ble godkjent av NVE den 4.1.2019. Godkjenningen ble gitt med nærmere fastsatte vilkår, herunder vilkår om at dokumentasjon av kvalifikasjoner for prosjektdeltakere skal sendes til NVE.

Lavangen kommune har utført byggearbeider på Hesjevikelva vannverk og inntaksdammen tilhørende vannverket uten godkjent detaljplan for miljø og landskap og uten godkjent vassdragsteknisk ansvarlig (VTA) for dammen. Det er heller ikke innsendt dokumentasjon av kvalifikasjonene for entreprenør, anleggsleder/montasjeleder eller kontrollør før byggingen av dammen.

I det følgende gis det en gjennomgang av sakshistorikken:

05.10.2018	NVE mottok et utkast til detaljplan for miljø og landskap fra Asplan Viak AS (Asplan Viak).
21.12.2018	NVE mottok teknisk plan for dam.
4.1.2019	NVE godkjente teknisk plan med vilkår om at sentrale prosjektdeltakeres kvalifikasjoner må dokumenteres før bygging kan starte.
28.1.2019	Lavangen kommune sendte søknad om godkjenning av VTA til NVE.
4.3.2019	NVE ga tilbakemelding om at det var flere forhold som måtte utdypes i detaljplanen for miljø og landskap.
12.4.2019	NVE mottok en revidert detaljplan for miljø og landskap fra Asplan Viak og opplysninger om prosjektdeltakerne. Det fremgår av den reviderte detaljplanen at byggingen av anlegget skulle påbegynnes i november 2018.
24.4.2019	NVE gjennomgikk revidert detaljplan for miljø og landskap og oppdaget at bygging av anlegget var påbegynt. Det ble samme dag gitt muntlig varsel til Lavangen kommune om at det ble vurdert pålegg om stans av arbeider.
25.4.2019	NVE varslet Lavangen kommune skriftlig om at det ble vurdert pålegg om stans av arbeider. NVE fikk beskjed per e-post samme dag om at anleggsarbeidet var stanset.
26.4.2019	NVE godkjente den fremlagte detaljplanen for miljø og landskap. Godkjenningen ble gitt med nærmere fastsatte vilkår.

¹ LOV-2000-11-24-82

² FOR-2009-12-18-1600

³ FOR-2011-10-28-1058

- 30.4.2019 Lavangen kommune sendte inn en beskrivelse av utført arbeid t.o.m. 30.4.2019 per e-post til NVE. Det fremgår der at «ca. 1/3» av arbeidene med inntaksdammen var utført. Vannledning var lagt fra pel 0-94 og pel 72-A15. Videre var det og gjort grave-/sprengningsarbeider frem mot pel 156. Vannbehandlingsanlegget var ferdig oppført.
- 8.5.2019 NVE var på inspeksjon av Hesjevikelva vannverk. Lavangen kommune og Asplan Viak var representert. NVE fikk bekreftet at omfattende deler av anleggsarbeidet var gjennomført.
- 14.06.2019 Lavangen kommune fikk 14.6.2019 godkjent Andreas Simonsen som VTA for Hesjevikelva vannverksdam.

NVE varslet i brev av 1.7.2019 Lavangen kommune om at det vil bli vurdert ileggelse av overtredelsesgebyr. Lavangen kommune ga i brev av 15.8.2019 følgende merknader til varselet:

«...

1. Detaljplan for miljø og landskap.

Lavangen kommune fikk utarbeidet og sendt inn detaljplan for miljø og landskap (DML) datert 04.10.2018 til NVE 05.10.2018.

Tilbakemelding fra NVE på denne planen ble først gitt i e-post datert 04.03.2019.

Da vi i henhold til forvaltningslovens § 11 ikke mottok svar/foreløpig svar innen gjeldende frister konkluderte vi, i god tro, med at NVE ikke hadde noen merknader til innsendt DML, og at planen følgelig var godkjent.

Dette er også i samsvar med saksbehandlingsrutiner til andre offentlige etater for planer som vi sender til behandling, eks Fylkesmannen, Fylkeskommunen og Sametinget. Dersom svar fra disse etatene ikke er mottatt innen 1 måned fra saken er mottatt, har de ingen merknader.

På bakgrunn av deres merknader i e-post datert 04.03.2019 ble det sendt inn revidert DML datert 01.04.2019 til NVE 12.04.2019.

Denne ble så godkjent 26.04.2019.

2. VTA.

Søknad om godkjenning av VTA ble sendt NVE 28.01.2019.

I denne forbindelse var vi i kontakt med Dag Lindland hos NVE. Vår forståelse av dialogen med han var at VTA-godkjenning for omsøkt VTA var en formalitet og i praksis ok.

Lavangen kommune har hele tiden hatt et ønske om å ha VTA i egen organisasjon, derfor har vi søkt godkjenning på omsøkte og etter hvert godkjente VTA.

Det er ikke enkelt å tilpasse slike ønsker til frekvensen på VTA-kurs.

Asplan Viak, som har prosjektert og planlagt alt vedrørende dammen, har en omfattende VTA-kompetanse. Vi ser i ettertid at vi kanskje kunne ha søkt om godkjenning for en av deres ansatte på dette prosjektet.

Det bemerkes imidlertid at det oppfølgingsarbeidet som er utført i forbindelse med de arbeider som er utført på dammen er nitidige og grundige, og i den grad det har vært behov for det i dialog/kontakt med fagkompetansen hos Asplan Viak.

3. Kontroll av entreprenører og prosjektdeltakere.

Lavangen kommune har hele tiden vært trygg på fagkompetansen til alle involverte prosjektdeltakere. Det har i konkurransegrunnlagene vært satt kvalifikasjonskrav om at leverandørenes tekniske og faglige kvalifikasjoner skal være i samsvar med krav i damsikkerhetsforskriften. Dette ble grundig vurdert i anbudsprosessen.

At kvalifikasjonene til de involverte ikke ble klarert med NVE på et tidligere tidspunkt er bare å beklage.

4. IK-vassdrag.

Lavangen kommune har internkontrollsystem ihht Forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen.

Annet.

Lavangen kommune bemerker at vi har en kritisk situasjon med hensyn til vannforsyningen via eksisterende vannkilde.

Vi har gjentatte ganger opplevd bortfall av vanntilsig til anlegget.

I tillegg til bortfall av vann fra kilden, er råvannet av så vidt dårlig kvalitet at vi sliter med å levere rent drikkevann på nett. Som følge av dette hadde vi sist gang kokepåbud på drikkevannet perioden 12. – 20. juni i år.

For Lavangen kommune er det avgjørende å få nytt vannanlegg opp å gå snarest mulig, både for å sikre vannforsyningen og ikke minst å kunne levere rent vann til kommunens innbyggere.

Lavangen kommune mener at vi langt på vei har handlet i god tro, og finner det følgelig urimelig om vi skulle bli forelagt overtredelsesgebyr i denne saken.»

NVEs vurdering

Rettsregler som er brutt

NVE mener at Lavangen kommune har brutt følgende regler og vilkår:

1. Vassdragskonsesjonen av 27.4.2018 post 4 annet ledd om at anleggsarbeider ikke kan igangsettes uten godkjent detaljplan for miljø og landskap.

Konsesjonsvilkår post 4 annet ledd lyder:

«Konsesjonæren plikter å legge fram for NVE detaljerte planer med nødvendige opplysninger, beregninger og kostnadsoverslag for reguleringsanleggene. Arbeidet skal ikke settes i gang før planene er godkjent.»

2. Damsikkerhetsforskriften § 2-1 annet ledd bokstav b, § 3-3 og § 3-6 om at vassdragsanlegg skal ha en godkjent VTA

Damsikkerhetsforskriften § 2-1 annet ledd bokstav b fastsetter at alle vassdragsanlegg i konsekvensklasse 1 og høyere skal ha en VTA. Denne må senest være på plass fra det tidspunkt vedkommende har en funksjon etter denne forskriften, jf. bestemmelsens tredje ledd. NVE har i kommentarene i den tekniske planen uttrykkelig presisert at VTA skal være «... tilsatt og fungerende før anleggsarbeidet på dammen starter opp».

Damsikkerhetsforskriften § 3-3 krever at VTA må tilfredsstillte visse kvalifikasjonskrav.

«§ 3-3. Kvalifikasjonskrav til vassdragsteknisk ansvarlig (VTA) og stedfortredende VTA

VTA skal ha følgende utdanning og praksis

Konsekvens-klasse	Utdanning	Praksis
1	Bachelor i ingeniørfag/eksamen fra ingeniørhøgskole, fagskole bygg/anlegg eller tilsvarende utdanning, med relevant fagkrets.	Minimum 30 måneder relevant praksis fra sikkerhetsarbeid ved dammer og andre vassdragsanlegg.

Tabell 3-3.1: Kvalifikasjonskrav til VTA.

Ved relevant etterutdanning og/eller praksis av lengre varighet enn angitt i tabell 3-3.1 kan NVE redusere kravene til utdanning. Annen relevant praksis kan godtas som en del av samlet praksis som kreves i henhold til tabell 3-3.1.

VTA skal ha gjennomgått spesifikk teoretisk opplæring for denne funksjonen. VTA skal videre ha fått innføring i de aktuelle anleggene av kvalifisert person, for eksempel anleggenes forrige VTA eller godkjente fagansvarlige i relevante fagområder. VTA skal opprettholde og utvikle egne kvalifikasjoner i tilknytning til VTA-funksjonen

...»

Etter damsikkerhetsforskriften § 3-6 skal søknad om godkjenning av VTA sendes NVE:

«§ 3-6. Godkjenning av VTA og stedfortredende VTA

Søknad om godkjenning som VTA sendes til NVE.

Søknaden skal dokumentere at kvalifikasjonskravene i § 3-3 er tilfredsstillt.

Dersom stedfortredende VTA skal fungere som VTA i mer enn et halvt år, skal vedkommende godkjennes av NVE.

Godkjenningen er knyttet til person og skal gjelde for angitte anlegg»

3. Vilkår nr. 1 og nr. 2 i vedtak om godkjenning av teknisk plan av 4.1.2019 om kontroll av entreprenør og prosjektdeltakere før byggestart dam

«Vilkår

1. Det må legges frem dokumentasjon på at kvalifikasjonene til ansvarlig kontrollør, når denne er valgt, er i henhold til damsikkerhetsforskriften § 3-9, og at kontrolløren er uavhengig av utførende foretak, jf. damsikkerhetsforskriften § 6-1 c).
2. Det må legges frem dokumentasjon på at utførende foretak, anleggsleder og montasjeleder, når disse er bestemt, har kvalifikasjoner i henhold til damsikkerhetsforskriften § 3-8.
4. IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7 om at det skal konkretiseres hvordan vilkår og betingelser satt konsesjon og godkjenninger skal oppfylles

IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7 angir at:

«Den ansvarlige skal utarbeide og gjennomføre rutiner og prosedyrer som sikrer at krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen knyttet til miljø og sikkerhet er oppfylt. Internkontroll innebærer at den ansvarlige skal:

7. konkretisere hvordan vilkår og betingelser satt i konsesjoner, godkjenninger og lignende skal oppfylles.»

Hjemmel og vilkår for overtredelsesgebyr

Hjemmelen for at NVE kan ilegge overtredelsesgebyr i denne saken, er vannressursloven § 60 a. Vannressursloven § 60 a hjemler overtredelsesgebyr for brudd på loven, underliggende forskrifter og vedtak. § 60 a første ledd første punktum lyder: «*Vassdragsmyndighetene 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 og IK-vassdrag er begge hjemlet i vannressursloven. Damsikkerhetsforskriften § 9-3 bestemmer at det ved overtredelse av kapittel 2 om organisatoriske krav og kapittel 3 om faglige kvalifikasjoner, kan ilegges overtredelsesgebyr i medhold av vannressursloven § 60a. IK-vassdrag § 10 bestemmer at det ved overtredelser av § 5, kan ilegges overtredelsesgebyr i medhold av vannressursloven § 60a.

NVE har fått delegert myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr, jf. kgl. res. 26.03.2010 og forskrift av 15. desember 2000 nr. 1270.

NVE kan ilegge overtredelsesgebyr dersom det er dokumentert at den ansvarlige har brutt noen av bestemmelsene i vannressursloven, damsikkerhetsforskriften, IK-vassdrag eller vedtak i medhold av lovene og at handlingen/unnlåtelsen 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. Vannressursloven § 60 a fjerde ledd 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 dere har brutt vannressursloven, underliggende forskrifter eller vedtak, jf. vannressursloven § 60 a første ledd første punkt. I denne saken mener NVE at det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at Lavangen kommune har brutt:

1. Vassdragskonsesjonen av 27.4.2018 post 4 annet ledd om at anleggsarbeider ikke kan igangsettes uten godkjent detaljplan for miljø og landskap.
2. Damsikkerhetsforskriften § 2-1 annet ledd bokstav b, § 3-3 og § 3-6 om at VTA må være godkjent før anleggsarbeidet på dammen starter opp.
3. Vilkår nr. 1 og nr. 2 i vedtak av 4.1.2019 om godkjenning av teknisk plan om kontroll av kvalifikasjonene til entreprenør og prosjektdeltakere før byggestart dam.
4. IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7 om at det skal konkretiseres hvordan vilkår og betingelser satt konsesjon og godkjenninger skal oppfylles.

Brudd på vassdragskonsesjonen av 27.4.2018 post 4 annet ledd om at anleggsarbeider ikke kan igangsettes uten godkjent detaljplan for miljø og landskap

I vassdragskonsesjonen datert 27.4.2018 post 4 annet ledd står det at konsesjonæren plikter å legge frem en detaljplan for miljø og landskap for NVE og at arbeidet ikke kan settes i gang før NVE har godkjent planen.

Under gjennomgangen av den reviderte detaljplanen for miljø og landskap for byggingen av Hesjevikelva vannverk den 24.4.2019, registrerte NVE at byggingen av vannverket og inntaksdammen pågikk og at byggingen iht. fremdriftsplanen i detaljplanen hadde pågått siden november 2018. NVE varslet samme dag Lavangen kommune muntlig om at det ble vurdert pålegg om stans av arbeider. Varslet ble nedfelt skriftlig den 25.4.2019. NVE fikk senere samme dag beskjed per e-post om at anleggsarbeidet var stanset. Detaljplanen for miljø og landskap ble godkjent av NVE 26.4.2019.

Lavangen kommune oversendte 30.4.2019 en beskrivelse av arbeidet som var utført t.o.m. 30.4.2019. Den 8.5.2019 var NVE på inspeksjon av Hesjevikelva vannverk, og fikk bekreftet at omfattende deler av anleggsarbeidet var gjennomført før godkjenning av detaljplan for miljø og landskap. Under inspeksjonen uttalte Lavangen kommune at anleggsarbeidene ble igangsatt i desember 2018.

Lavangen kommune uttaler i brev av 15.8.2019 at de som følge av manglende svar/foreløpig svar fra NVE «...innen gjeldende frister...i henhold til forvaltningslovens § 11.. konkluderte..., i god tro, med at NVE ikke hadde noen merknader til innsendt [detaljplan for miljø og landskap], og at planen følgelig var godkjent». Kommunen viser til at dette er i samsvar med saksbehandlingsrutiner til andre offentlige etater som kommunen har vært i kontakt med.

Til dette påpeker NVE at kommunens forståelse av vassdragslovgivningen og forvaltningsloven er uriktig. Virkningen av brudd på forvaltningsloven § 11a er ikke at søknader blir å anse som innvilget. En slik regel om automatisk innvilgelse kan ikke utledes av bestemmelsens ordlyd og avvises i forarbeidene.⁴

Det finnes imidlertid særordninger med automatisk innvilgelse i enkelte spesielle sakstyper. Plan- og bygningsloven § 21-7 er et eksempel på dette. Etter denne bestemmelsen regnes tillatelse som gitt dersom kommunen ikke har avgjort søknader om tillatelse til tiltak innen fristen. NVE antar at særlovgivningen til de saksbehandlingsrutinene som kommunen trekker frem i sitt svarbrev også inneholder tilsvarende særbestemmelser.

Det er ikke gitt noen særregler om automatisk innvilgelse i vassdragslovgivningen. Ifølge konsesjonsvilkår om detaljplaner for miljø og landskap i vassdragskonsesjonene, må disse planene aktivt godkjennes av NVE. Automatisk godkjenning er ikke en virkning av sen saksbehandling i slike saker. NVE vil også påpeke at det er en vesentlig forskjell mellom plan- og bygningsloven som gir rett til byggetillatelse såfremt lovens krav er oppfylt, og vannressursloven som ikke gir noe rettskrav på å få konsesjon. Dette kan forklare den ulike rettstilstanden på dette området.

NVE vil for øvrig nevne at det på våre nettsider opplyses om at saksbehandlingstiden for behandling av detaljplaner for miljø og landskap kan være inntil 3 måneder. Det må i tillegg påregnes en befarig på barmark før saken tas til behandling. Dersom søknaden sendes inn på vinterstid, som er tilfellet i denne saken, kan den samlede tidsbruken også bli betraktelig lenger i påvente av akseptable befaringsforhold. NVE oppfordrer derfor tiltakshavere til å sende inn utkast til detaljplan for miljø og landskap «i god tid før byggestart».⁵

I brevet av 15.8.2019 opplyser kommunen at den befinner seg i en kritisk situasjon med hensyn til vannforsyningen og at det av den grunn har vært avgjørende for kommunen å få et nytt vannanlegg

⁴ Ot. prp. nr. 52 (1998-99) s. 23-25.

⁵ <https://www.nve.no/vann-vassdrag-og-miljo/miljotilsyn/mta/> (sist sjekket: 17.09.2019).

opp å gå så fort som mulig. Til dette vil NVE først bemerke at vilkårene i konsesjonen fortsatt gjelder selv om hensynet til vannforsyningen tilsier en rask utbygging. NVE vil videre påpeke at NVE ikke fikk noen beskjed fra kommunen om at dette var en sak som hastet, da detaljplanen for miljø og landskap ble oversendt til godkjenning. Kommunen kontaktet heller ikke NVE på noe som helst tidspunkt i etterkant av oversendelsen av detaljplanen for miljø og landskap for å etterspørre status i saken. NVE mener at det igangsatte arbeidet uten godkjent detaljplan for miljø og landskap utgjør et klart og alvorlig brudd på konsesjonen.

Brudd på damsikkerhetsforskriften § 2-1, § 3-3 og § 3-6 om at VTA må være godkjent før anleggsarbeidet på dammen starter opp

Damsikkerhetsforskriften § 2-1 annet ledd bokstav b fastsetter at alle vassdragsanlegg i konsekvensklasse 1 og høyere skal ha en VTA som senest må være på plass fra det tidspunkt de har en funksjon etter denne forskriften, jf. bestemmelsens tredje ledd. I kommentarene i vedtaket om godkjent teknisk plan er det presisert at NVE forutsetter at VTA er «... tilsatt og fungerende før anleggsarbeidet på dammen starter opp». VTA må tilfredsstillende kvalifikasjonskravene som er nedfelt i damsikkerhetsforskriften § 3-3 og gjennomføre kurset «damsikkerhet I». Søknad om godkjenning av VTA skal sendes NVE i henhold til damsikkerhetsforskriften § 3-6. I godkjennelsesprosessen vil et VTA-råd, bestående av konsulenter, regulanter og NVE, vurdere om den omsøkte VTA har de nødvendige kvalifikasjonene som kreves etter damsikkerhetsforskriften § 3-3.

Lavangen kommune viser i brev av 15.8.2019 til at de sendte søknad om godkjenning av VTA til NVE 28.1.2019. Kommunen fikk imidlertid først godkjent Andreas Simonsen som VTA for Hesjevikelva vannverksdam den 14.6.2019. Årsaken til dette var at Andreas Simonsen ikke gjennomførte kurset «damsikkerhet I» før i mai 2019.

Ifølge kommunen er det ikke enkelt å tilpasse ønsket om egen VTA til frekvensen av VTA-kurs. Til dette bemerker NVE at det er kommunens eget valg å ha VTA i egen organisasjon. Det forhold at vanskeligheter med å tilpasse egen VTA til frekvensen av VTA-kurs, har medført forsinkelser i prosessen med å få godkjenning fra NVE, er derfor noe kommunen selv må stå for. NVE vil for øvrig påpeke at kurset *Damsikkerhet I*, som kreves gjennomført for å være VTA for dammer i klasse 1-4, har blitt arrangert flere ganger årlig de senere år.

Kommunen viser videre til at Asplan Viak, som har prosjektert alt vedrørende dammen, har en omfattende VTA-kompetanse. Videre har det ifølge kommunen vært en grundig oppfølging av arbeidet på dammen. Det forhold at Asplan Viak eventuelt har tilstrekkelig VTA-kompetanse, endrer ikke det faktum at kommunen igangsatte bygingsarbeidet på dammen uten godkjent VTA i strid med damsikkerhetsforskriften §§ 2-1, 3-3 og 3-6.

Lavangen kommune har igangsatt bygging av inntaksdammen uten å ha hatt på plass en godkjent VTA. NVE mener dette er et klart brudd på kravet i damsikkerhetsforskriften § 2-1 annet ledd bokstav b, § 3-3 og § 3-6.

Brudd på vilkår nr. 1 og nr. 2 i vedtaket om godkjenning av teknisk plan av 4.1.2019 om kontroll av kvalifikasjonene til entreprenør og prosjektdeltakere før byggestart dam

I NVEs vedtak om godkjenning av teknisk plan av 4.1.2019 er det satt som vilkår at Lavangen kommune må legge frem dokumentasjon på at kvalifikasjonene til ansvarlig kontrollør, utførende foretak, anleggsleder og montasjeleder er i henhold til henholdsvis damsikkerhetsforskriften §§ 3-9 og 3-8, samt at kontrolløren er uavhengig av utførende foretak, jf. damsikkerhetsforskriften § 6-1 c. Ifølge vilkårene må dokumentasjonen legges frem «når disse er bestemt». Ettersom prosjektdeltakerne må være på plass/bestemmes før byggingen av dammen starter, betyr dette at dokumentasjonen skulle

vært fremlagt av kommunen før byggestart. Opplysninger om prosjektdeltakerne ble oversendt NVE først 12.4.2019.

Lavangen kommune uttaler i brev av 15.8.2019 at de har vært trygge på fagkompetansen til alle involverte prosjektdeltakere. Kommunen viser til at det i konkurransegrunnlagene var satt kvalifikasjonskrav om at leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner og at dette ble grundig vurdert i anbudsprosessen. NVE finner det positivt at kommunen setter kvalifikasjonskrav i konkurransegrunnlaget og at dette har vært viktig i anbudsprosessen. Dette endrer imidlertid ikke det faktum at kommunen har igangsatt bygging av inntaksdammen uten å ha innhentet klarering av entreprenør, anleggsleder og kontrollør slik vilkårene i NVEs godkjenning av teknisk plan av 4.1.2019 krever.

NVE finner at det foreligger et klart brudd på vilkår nr. 1 og nr. 2 i vedtaket om godkjenning av teknisk plan.

Brudd på IK-vassdrag om at det skal konkretiseres hvordan vilkår og betingelser satt konsesjon og godkjenninger skal oppfylles

IK vassdrag § 5 første ledd nr. 7 krever at internkontrollansvarlig, ut ifra tiltakets størrelse, driftsmåte, pålegg m.m, utarbeider og gjennomfører de rutiner som er nødvendige for å sikre at tiltaket blir bygget og drevet i samsvar med konsesjonen.

Lavangen kommune opplyser i brev av 15.8.2019 at de har internkontrollsystem iht. IK-vassdrag. Kommunen har imidlertid ikke fremlagt noe dokumentasjon for dette, slik de ble bedt om i varslet av 1.07.2019.

Etter NVEs mening er det sannsynlig at Lavangen kommune ikke hadde startet opp anleggsarbeidene uten nødvendige godkjenninger dersom de hadde hatt et fungerende internkontrollsystem.

NVE mener derfor at det er overveiende sannsynlig at Lavangen kommune har hatt et mangelfullt internkontrollsystem og at de ikke har etterlevd kravene i IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7.

Hvordan NVE vurderer de subjektive vilkårene ved overtredelsen

NVE kan bare ilegge overtredelsesgebyr når det er dokumentert at de ulovlige handlingene eller unnlattelene 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 dere 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.

Lavangen kommune uttaler i brev av 15.8.2019 at de «langt på vei har handlet i god tro». NVE forstår det slik at årsaken til flere av overtredelsene er at kommunen ikke har hatt god nok kunnskap om de reglene og prosedyrene som gjelder for etablering og drift av et vannverk. NVE vil påpeke at konsesjonæren er ansvarlig for å sette seg inn i de lover og regler som gjelder for etablering og drift av et vannverk, samt sørge for at disse blir etterlevd.

NVE vil også bemerke at vi har informert kommunen om regelverket og hvilke krav som gjelder for den videre gjennomføringen av byggesaken ved flere anledninger, herunder både i vedtaket om

klassifisering av dammen i brev av 19.10.2018 og i vedtaket om godkjenning av teknisk plan av 4.1.2019. Det forhold at kommunen ikke har satt seg tilstrekkelig inn i den informasjonen som har blitt gitt om sentrale regler på dette området, mener NVE strider mot de kravene som må stilles til forsvarlig opptreden for en konsesjonær.

NVE mener at handlingen er gjort uaktsomt. Kravet til subjektiv skyld er dermed oppfylt i denne saken.

Bruk av overtredelsesgebyr i denne saken

Etter vannressursloven § 60 a fjerde ledd skal det ved vurderingen av om 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:

Overtrudelsens grovhet

NVE mener at det forhold at Lavangen kommune har utført byggingsarbeider på vannverket og inntaksdam uten godkjent detaljplan for miljø og landskap er alvorlig.

Etter NVEs mening er bygging i strid med konsesjonsvilkåret om godkjent detaljplan for miljø og landskap en grov overtredelse av vassdragslovgivningen med tilhørende vedtak. Krav til godkjenning av detaljplan for miljø og landskap er et svært viktig krav i vassdragskonsesjonen. Konsesjonen setter rammene, mens detaljplanen for miljø og landskap som skal godkjennes skal beskrive den konkrete gjennomføringen. Kravet er satt for at tiltaket skal få en utførelse som gjør minst mulig skade på miljø og landskap. Gjennom godkjenningen av planene settes det vilkår som bidrar til å redusere de negative effektene på miljø og landskap. NVE vil i denne saken særlig vise til omfanget av anleggsarbeider som ble gjort uten godkjent detaljplan for miljø og landskap.

Etter NVEs mening er også bruddet på damsikkerhetsforskriften §§ 2-1, 3-3 og 3-6 og bruddet på vilkår i NVEs godkjenning av teknisk plan grove overtredelser av vesentlige krav i regelverket. Kravene er satt for å fremme sikkerhet ved vassdragsanlegg og forebygge skade på mennesker, miljø og eiendom. NVE vil også her vise til at det ble gjort omfattende damarbeider uten at en kvalifisert VTA var godkjent for dammen og i strid med vilkår i NVEs godkjenning av teknisk plan. Manglende oppfølging av krav som følger med konsesjonen viser at kommunen har hatt manglende forståelse av intensjonen med disse. Konsesjonen gir rett til å bygge og drive anlegget, men den pålegger også konsesjonæren plikter. Det forventes at konsesjonæren setter seg godt inn i hvilke krav som stilles og etterlever disse.

NVE mener overtredelsene er gjort uaktsomt. Vi viser til vurderingen og konklusjonen om skyldgrad ovenfor.

Kunne overtredere ved ulike tiltak ha forebygget overtredelsen

NVE mener Lavangen kommune kunne ha forebygget overtredelsene ved å ha bedre rutiner som sikret at det ikke ble startet opp anleggsarbeid uten godkjent detaljplan for miljø og landskap og uten godkjent VTA mv.

Er overtredelsen begått for å fremme overtrederens interesser

NVE mener det ikke er forhold i denne saken som fremmer kommunens interesser.

Har overtrederen hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen

Overtredelsene har gjort det mulig å fremskynde ferdigstillingen av anlegget. NVE har ikke konstatert at Lavangen kommune har hatt økonomiske fordeler, eller unngått økonomiske tap direkte eller indirekte som et resultat av overtredelsen.

Foreligger det gjentakelse

NVE er ikke kjent med at det foreligger gjentakelse.

Overtrederens økonomiske evne

På bakgrunn av at overtredelsen er begått av en kommune har ikke NVE tillagt den økonomiske evnen særlig vekt.

NVE ser ikke bruk av overtredelsesgebyr i denne saken som en uforholdsmessig eller urimelig reaksjon. Etter en samlet vurdering ilegger NVE Lavangen kommune et overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyrets størrelse

Det følger av vannressursloven § 60 a fjerde ledd 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, herunder på omfanget av anleggsarbeidene som ble gjort uten godkjent detaljplan for miljø og landskap, uten godkjent VTA og i strid med vilkår i godkjenning av teknisk plan. Vi viser til vurderingene i avsnittet ovenfor.

Overtredelsene har så vidt NVE er kjent med ikke hatt noen påviselige faktiske konsekvenser for miljø, landskap og sikkerhet. Lavangen kommune har også opplyst at de befinner seg i en kritisk situasjon med hensyn til vannforsyningen via eksisterende vannkilde. Det har derfor vært avgjørende for kommunen å sikre en god vannforsyning til innbyggerne så raskt som mulig. NVE vurderer disse forholdene som formildende omstendigheter som har blitt hensyntatt i fastsettelsen av gebyrets størrelse.

I fastsettelsen av gebyrets størrelse har NVE sammenlignet saken med andre lignende saker. NVE fikk hjemmel til å vedta overtredelsesgebyr i 2010. I saker der det ikke er konstatert økonomisk fortjeneste har overtredelsesgebyrene vært fra kr 150 000 til kr 900 000. I januar 2019 ila NVE et overtredelsesgebyr på kr 150 000 for at det ble igangsatt bygging av et småkraftverk uten godkjent detaljplan for miljø og landskap. NVE har samtidig med vedtak i denne saken gitt Bokn kommune et

overtredelsesgebyr på kr 150 000 for bygging uten godkjent detaljplan for miljø og landskap mv. I begge de overnevnte sakene er det også brudd på IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7 om krav til internkontrollsystem. NVE mener at overtredelsesgebyret i denne saken bør være høyere enn for de to forannevnte overtredelsene. Det er i denne vurderingen i hovedsak lagt vekt på omfanget av anleggsarbeidene som ble gjort uten godkjent detaljplan, uten godkjent VTA og i strid med vilkår i godkjenning av teknisk plan.

NVE har i vurderingen av økonomisk evne lagt vekt på at ilagt overtredelsesgebyr skal ha tilstrekkelige preventive virkning og være følbare, samtidig som den ikke skal være urimelig eller uforholdsmessig.

Etter en helhetsvurdering fastsetter NVE overtredelsesgebyret skjønsmessig til 300 000 kroner.

Om betaling av overtredelsesgebyr

Faktura vil bli tilsendt. Innbetalt overtredelsesgebyr tilfaller statskassen. Frist for innbetaling er satt til 6.3.2020.

Overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfullbyrdelsesloven⁶ § 7-2 bokstav e, jf. vannressursloven § 60 a annet ledd.

Med hilsen

Ingunn Åsgard Bendiksen
Direktør

Mari Hegg Gundersen
seksjonssjef

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

Vedlegg: Orientering om rett til å klage

⁶ LOV-1992-06-26-86

Orientering om rett til å klage

Hvem kan klage på vedtaket?	Hvis du er part i saken, kan du klage på vedtaket. Du kan også klage på vedtaket hvis du har rettslig klageinteresse i saken.
Hvor skal du sende klagen?	Du må adressere klagen til Olje- og energidepartementet (OED), men sende den til NVE. NVEs e-postadresse er: nve@nve.no . NVE vurderer om vedtaket skal endres. Dersom NVE ikke endrer vedtaket, vil vi sende klagen til OED.
Frist for å klage	Fristen for å klage på vedtaket er 3 uker fra den dagen vedtaket kom frem til deg. Hvis vedtaket ikke har kommet frem til deg, starter fristen å løpe fra den dagen du fikk eller burde ha fått kjennskap til vedtaket. Det er tilstrekkelig at du postlegger klagen før fristen løper ut. Klagen kan ikke behandles dersom det har gått mer enn 1 år siden NVE fattet vedtaket.
Du kan få begrunnelsen for vedtaket	Hvis du har fått et vedtak uten begrunnelse, kan du be NVE om å få en begrunnelse. Du må be om begrunnelsen før klagefristen løper ut.
Hva skal med i klagen?	Klagen bør være skriftlig. I klagen må du: <ul style="list-style-type: none">- Skrive hvilket vedtak du klager på.- Skrive hvilket resultat du ønsker.- Opplyse om du klager innenfor fristen.- Undertegne klagen. Hvis du bruker en fullmektig, kan fullmektigen undertegne klagen. I tillegg bør du begrunne klagen. Dette betyr at du bør forklare hvorfor du mener vedtaket er feil.
Du kan få se dokumentene i saken	Du har rett til å se dokumentene i saken, med mindre dokumentene er unntatt offentlighet. Du kan henvende deg til NVE for å få innsyn i saken.
Vilkår for å gå til domstolene	Hvis du mener vedtaket er ugyldig, kan du gå til søksmål. Du kan bare gå til søksmål dersom du har klaget på NVEs vedtak, og klagen er avgjort av OED som overordnet forvaltningsorgan. Du kan likevel gå til søksmål dersom det har gått 6 måneder siden du sendte klagen, og det ikke skyldes forsømmelse fra din side at klagen ikke er avgjort.
Sakskostnader	Dersom NVE eller OED endrer vedtaket til din fordel, kan du søke om å få dekket vesentlige og nødvendige kostnader. Du må søke om dette innen 3 uker etter at klagevedtaket kom frem til deg.

Denne forklaringen er basert på forvaltningslovens regler i §§ 11, 18, 19, 24, 27 b, 28, 29, 31, 32 og 36.