

Bokn kommune

5561 BOKN

Vår dato: 06.01.2020

Vår ref.: 201901394-13

Arkiv: 317

Dykkar dato:

Dykkar ref.:

Sakshandsamar:

Vegard Hotvedt Strømsvåg

Lovbrottsgebyr - ulovleg bygging av dam - Torlandsvatnet i Bokn kommune

Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE) gjev med dette Bokn kommune eit lovbrotsgebyr på kr 150 000 for brot på vilkåra i vassdragskonsesjonen av 10.3.2017, til regulering og uttak av drikkevatt frå Torlandsvatnet. Bokn kommune har etablert ein fyllingsdam i utløpet av Torlandsvatnet utan godkjent detaljplan. Det er heller ikkje etablert åleleiar, vasstandsmerker for reguleringa, måleanordning for registrering av minstevassføring eller opplysningsskilt for vasslepp- og reguleringsføresegner, slik som det er sett som krav i konsesjonen. I tillegg har Bokn kommune brote forskrift om internkontroll etter vassdragslovgevinga (IK-vassdrag) § 5, første ledd nr. 7.

Vedtak om lovbrotsgebyr

NVE gjev Bokn kommune

- eit lovbrotsgebyr som følgje av at kommunen ved bygging av ein fyllingsdam august 2017 har brote:
 - følgjande vilkår i konsesjonen av 10.3.2017:
 - Post 4 om at anleggsarbeid ikkje kan bli sett i gong utan godkjent detaljplan for miljø og landskap.
 - Post 1 første ledd om at reguleringsgrensene skal vere markert med faste og tydelege vasstandsmerker.
 - Post 10 første ledd om etablering av måleanordning for registrering av minstevassføring og post 10 andre og tredje ledd om etablering av opplysningsskilt for vasslepp- og reguleringsføresegner.
 - Vilkåret om etablering av åleleder i NVE sitt bakgrunn for vedtak på side 15.
 - IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7 om at det skal konkretiserast korleis vilkår og føresetnadar i konsesjon og godkjenningar skal stettast.

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
Vangsvæien 73
Postboks 4223
2307 HAMAR

- Lovbrottsgebyret er fastsett til kr 150 000.
- Lovbrottsgebyret forfell i sin heilskap til betaling 6.3.2020.
- Ved forsinka betaling kan Statens innkrevingssentral krevje rente etter forsinkelsesrentelova. Dette følgjer av lov om Statens innkrevingssentral § 7.

Vedtaket har heimel i vassressurslova § 60 a, jf. IK-vassdrag § 10.

Bakgrunn

NVE gav den 10.3.2017 Bokn kommune løyve etter vassressurslova § 8 til regulering og uttak av drikkevatn frå Torlandsvatnet. Bokn kommune fekk løyve til å auke reguleringa av Torlandsvatnet frå 1 til 2 meter og til å auke vassuttaket frå inntil 400 m³/døgn til inntil 1400 m³/døgn i gjennomsnitt over året.

Konsesjonen er gitt på vilkår om at anleggsarbeida ikkje kan ta til før detaljplan for miljø og landskap er godkjent. Vidare er det mellom anna satt krav om åleleder, slepp av minstevassføring på 1 l/s i perioden 1. april til 30 september, måleanordning for registrering av minstevassføring og opplysningsskilt for vasslepp- og reguleringsføresegner.

Bokn kommune sendte 15.1.2019 søknad om godkjenning av detaljplan til NVE. Det kom fram av planen at kommunen allereie august 2017 hadde etablert ein fyllingsdam i utløpet av Torlandsvatnet og auka reguleringa av vatnet, utan at detaljplanen var godkjent.

I det følgjande blir det gitt ein gjennomgang av sakshistorikken:

- | | |
|-----------|---|
| 4.12.2015 | Bokn kommune søkte om løyve til å auke reguleringa av Torlandsvatnet frå 1 til 2 meter og om å auke vassuttaket til inntil 1400 m ³ /døgn i gjennomsnitt over året. Planane omfattar etablering av ein dam med høgde og lengde på om lag høvesvis 1 og 15 meter. |
| 9.6.2016 | Bokn kommune søkte om løyve til mellombels senking av vasstanden i Torlandsvatnet, for å skifte ut eksisterande inntaksleidning. |
| 9.8.2016 | NVE gav Bokn kommune løyve til mellombels senking av vasstanden for å skifte ut inntaksleidninga. |
| 10.3.2017 | NVE gav Bokn kommune løyve til auka regulering og uttak av drikkevatn frå Torlandsvatnet. |
| 15.1.2019 | NVE fekk utkast til detaljplan frå Bokn kommune. I detaljplanen kjem det fram at det allereie har blitt etablert ein fyllingsdam. |
| 19.3.2019 | NVE sendte e-post til Bokn kommune med spørsmål om kvifor dammen blei etablert utan at detaljplanen var godkjent. |
| 20.3.2019 | Bokn kommune gjorde i e-post greie for bakgrunnen for at dammen blei etablert før detaljplan var godkjent. Kommunen synte til at dammen vart etablert av entreprenør i samband med etablering av ny vassleidning og senking av vasstanden i Torlandsvatnet i august 2017. |
| 7.5.2019 | NVE sendte Bokn kommune varsel om at det vil bli vurdert å gjere vedtak om retting i tilfelle Bokn kommune ikkje legg fram detaljplan for miljø og landskap av tilstrekkeleg kvalitet innan 21.6.2019. |
| 21.6.2019 | Bokn kommune sendte inn revidert detaljplan for miljø og landskap. |
| 14.8.2019 | NVE godkjente detaljplan for miljø og landskap. |
| 28.8.2019 | NVE var på inspeksjon i tiltaksområdet. |

NVE varsla i brev av 1.10.2019 Bokn kommune om at det vil bli vurdert å gje lovbrottsgebyr.

Bokn kommune ga i brev av 24.10.2019 følgjande merknadar til varselet:

«...

Det vert vist til varsel dagsett 01.10.2019 om lovbrotsgebyr knytt til etablering av ovannemnde anlegg.

Kommunen er noko forundra over at det vert vurdert å ileggje kommunen lovbrotsgebyr i denne saka.

Dette ut frå anlegget sitt omfang og fakta i saka slik det er gjort greie for i tidlegare korrespondanse, og ved NVE si synfaring av anlegget den 28.08.2019.

Kommunen har følgjande merknader til dei einskilde punkta i NVE si førebels vurdering:

Brot på vilkår om godkjent detaljplan

Kravet i konsesjonen post 4 om å lage detaljplan knyter seg til arbeidet med ein permanent dam som skal oppfylle dei øvrige vilkåra i konsesjonen.

Som det er gjort greie for tidlegare, vart det i tilknytning til utskifting av inntaksleidninga for vassverket i Torlandsvatnet, søkt om å senke vasstanden i vatnet mellombels for å redusere miljøulempene knytt til dette arbeidet. Løyve til denne senkinga vart gitt av NVE i brev dagsett 09.08.2016.

Dette arbeidet var ikkje ein del av det konsesjonspliktige arbeidet som vart godkjent i vedtak om konsesjon 10.03.2019, og det vart ikkje stilt krav om at detaljplan skulle liggje føre før dette arbeidet vart sett i gong.

Som det også tidlegare er gjort greie for, måtte det etablerast ei djupara grøft ved utlaupsbekken frå vatnet, for å oppnå den ynskte og godkjente senking av vasstanden. Ved gjenfylling av denne grøfta, fylte entreprenøren i så mykje masse at det vart etablert ein provisorisk dam.

Før arbeidet med bygging av den endelege dammen, vart det sendt inn naudsynt detaljplan for miljø og landskap, og denne vart godkjent av NVE med brev dagsett 14.08.2019.

Arbeidet med den endeleg dammen er såleis ikkje starta opp, og arbeidet vil verta utført i samsvar med den godkjente detaljplanen.

Bokn kommune er såleis ikkje samd i at det ligg føre brot på vilkåret om godkjent detaljplan.

Brot på vilkåret om at reguleringsgrensene skal markerast med faste og tydelege vasstandsmerke

Som det går fram av det som det er gjort greie for ovanfor, er det konsesjonspliktige arbeidet med dammen ikkje ferdig.

Faste og tydeleg vasstandsmerker vil verta etablert i samband med fullføring og ferdigstilling av anlegget.

Bokn kommune er såleis ikkje samd i at det ligg føre brot på vilkåret om at reguleringsgrensene skal markerast med faste og tydelege vasstandsmerke.

Brot på vilkår om etablering av måleanordning for registrering av minstevassføring

Som det er gjort greie for ovanfor, er arbeidet med etablering av endeleg dam i samsvar med konsesjonsvilkåra og den godkjente detaljplanen, ikkje sett i gong.

Måleanordning er såleis naturleg nok heller ikkje på plass, men denne vil verta etablert ved ferdigstilling av anlegget i samsvar med godkjent detaljplan.

Som det også går fram av rapporten frå synfaringa 28.08.2019 har NVE sjølv konstatert at lekkasjen i den provisoriske fyllinga er klårt høgare enn 1 l/s som er kravet til minstevassføring.

Bokn kommune er såleis ikkje samd i at det ligg føre brot på vilkåret om etablering av måleanordning for registrering av minstevassføring.

Brot på opplysningsskilt for vass-slepp- og reguleringsføresegner

Ettersom arbeidet med den endeleg dammen ikkje er starta opp, er løysinga for dokumentasjon av minstevassføring naturleg nok ikkje etablert.

Dette er ein del av arbeidet med dammen, og ved ferdigstilling av denne vil måleanordning verta etablert, og naudsynte opplysningsskilt om dette og reguleringsgrenser vil verta sett opp i samsvar med krava i konsesjonsvilkåra og NVE sin rapport frå tilsynet 28.08.2019.

Bokn kommune er såleis ikkje samd i at det ligg føre brot på vilkåret om opplysningsskilt med vass-slepp og reguleringsføresegner.

Brot på vilkår om etablering av åleleiar

Som ei naturleg fylge av at arbeidet med den endeleg dammen ikkje er starta opp, er det åleleiaren ikkje etablert.

Utførsle av denne er gjort greie for i detaljplanen.

Etablering av denne er ein del av arbeidet med dammen, og ved ferdigstilling av dammen vil åleleiar verta bygt slik det er gjort greie for i den godkjente detaljplanen for miljø og landskap.

Bokn kommune er såleis ikkje samd i at det ligg føre brot på vilkåret om etablering av åleleiar.

Brot på føresegn om internkontrollsystem, jfr.IK-vassdrag §5 fyrste ledd, nr.7

Bokn kommune har internkontrollsystem knytt til verksemda i kommunen, men ikkje eit spesifikt internkontrollsystem, IK-vassdrag.

Arbeidet med å utarbeide eit internkontrollsystem IK-vassdrag basert på NVE sin mal, er sett i gong, og vil verta ferdigstilt før arbeidet med etablering av den endelege dammen vert sett i gong.

Diverre fanga ikkje kommunen sitt eksisterande internkontrollsystem opp at det vart etablert ein provisorisk dam ved gjenfylling av den grøfta som vart etablert for mellombels senking av vatnet.

Dette av di arbeidet vart gjort i løpet av eit kort tidsrom, utan førehandsavklaring med den ansvarlege i kommunen.

Det er lite truleg at eit internkontrollsystem etter NVE sin mal, ville ført til eit anna utfall i denne saka, og kommunen meiner difor at det ikkje kan leggjast vekt på denne mangelen.

Kommunen sitt generelle internkontrollsystem låg til grunn ved arbeidet med mellombels senking av vasstanden i Tornesvatnet, og Bokn kommune er såleis ikkje samd i at det ligg føre brot på føresegn om internkontroll. IK-vassdrag vil liggja føre når arbeidet med endeleg dam vert sett i gong.

Særleg om alvoret i saka

Bokn kommune er usamd med NVE i at det i denne saka er tale om alvorlege lovbrøt som tilseier bruk av lovbrøtsgebyr.

Som det går fram av det som det er gjort greie for både i tidlegare korrespondanse og i kommentarane ovanfor, var det ikkje krav om detaljplan for miljø og landskap knytt til arbeidet med den mellombels senkinga av vasstanden.

Slik plan er nå godkjent, før arbeidet med den endelege dammen vert sett i gong. Den mellombels senkinga av vasstanden i Torlandsvatnet vart gjort nettopp for at arbeidet med utskifting av inntaksleidninga skulle hindre skade på miljø og landskap. Dette vil også vera eit viktig siktemål under det vidare arbeidet med sjølve dammen, mellom anna skal det også i det vidare arbeidet nyttast massar og vegetasjon frå staden.

Når det gjeld manglande skilting, etablering av måleanordning for minstevassføring og etablering av åleleiar, er dette arbeid som er ein naturleg del av arbeidet med å etablere og ferdigstille anlegget med permanent dam.

Kommunen sitt internkontrollsystem låg til grunn for arbeidet med den mellombels senking av vasstanden i Tornesvatnet, og det er ikkje grunn til å tru at eit eige internkontrollsystem IK-vassdrag etter NVE- sin mal, hadde ført til at resultatet av dette arbeidet hadde fått eit anna utfall.

Det må og kunne leggjast vekt på at det er tale om eit etter måten lite anlegg, med ein dam i tryggleiksklasse 0, og at dei brot på konsesjonsvilkåra NVE meiner ligg føre, ikkje har hatt nokon praktisk konsekvens korkje for tryggleik eller miljø og landskap.

Bokn kommune meiner at det i denne saka ikkje ligg føre omstende som gir grunnlag å ileggje kommunen lovbrotsgebyr slik det er varsla om.

Bokn kommune ser elles fram til eit framleis godt samarbeid med NVE knytt til det vidare arbeidet med å etablere eit anlegg i samsvar med konsesjonsvilkåra og den godkjente planen for miljø og landskap.»

Bokn kommune sendte i e-post av 1.11.2019 nærare informasjon om vassforbruket og reguleringshøgda i Torlandsvatnet. I følgje kommunen blei vasstanden i Torlandsvatnet auka med om lag 75-80 cm ved etableringa av fyllingsdammen. Vasstanden vil ikkje bli heva ytterlegare når endeleg dam er etablert, fordi ein da vil få problem med vatn i pumpehuset. Vassuttaket har i følgje kommunen vært jamt, med noko høgare uttak i 2018 som følgje av leveranse til tunneldrifta for vegprosjektet «Rogfast». Kommunen påpeikar at dei ikkje har hatt pålitelege målingar før 2018, pga. gammalt system. I følgje kommunen var det maksimale vassuttaket per døgn 422 m³ i 2017 og 473 m³ 2018.

NVE sin vurdering

Føresegner som er brote

NVE meiner at Bokn kommune har brote følgjande vilkår i konsesjonen:

1. Vassdragskonsesjonen post 4 andre ledd om at anleggsarbeid ikkje kan bli sett i gong utan godkjent detaljplan for miljø og landskap.

Konsesjonsvilkår post 4 andre 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. Vassdragskonsesjonen post 1 første ledd om etablering av vasstandsmerker for reguleringa.

Konsesjonsvilkår post 1 første ledd lyder:

«Reguleringsgrensene skal markeres med faste og tydelige vannstandsmerker som det offentlige godkjenner. Høydene referer seg til SKs høydesystem (NN 1954).»

3. Vassdragskonsesjonen post 10 første ledd om etablering av måleanordning for registrering av minstevassføring og post 10 andre og tredje ledd om etablering av opplysningskilt for vasslepp- og reguleringsføresegner.

Konsesjonsvilkår post 10 første ledd lyder:

«Det skal etableres en måleanordning for registrering av minstevannføring. Den tekniske løsningen for dokumentasjon av slipp av minstevannføringen skal godkjennes av NVE. Data skal fremlegges NVE på forespørsel og oppbevares på en sikker måte i hele anleggets levetid.»

Konsesjonsvilkår post 10 andre og tredje ledd lyder:

«Ved alle steder med pålegg om minstevannføring skal det settes opp skilt med opplysninger om vannslippbestemmelser og hvordan riktig slipp kan kontrolleres. Skiltenes utforming og plassering skal være i tråd med NVEs gjeldende veileder.

Ved alle reguleringsmagasin skal det settes opplysningskilt på steder som er lett synlig for allmennheten. Skiltene skal inneholde opplysninger om fastsatte reguleringsgrenser og om hvordan vannstanden i magasinet kan kontrolleres. Skiltenes utforming og plassering skal være i tråd med NVEs gjeldende veileder.»

4. Vassdragskonsesjonen sitt krav om etablering av åleleiar.

I NVE sitt Bakgrunn for vedtak av 10.3.2017 (KI-notat 13/2017) s. 15 er det uttalt at:

«Dammen skal bygges slik at ålens frie gang blir ivaretatt. Det bør legges til rette for at ålen kan vandre uhindret ut av Torlandsvatnet ved overløp over damkrone. Det skal bygges åleleder for oppvandrende ål forbi inntaksdammen.»

5. IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7 om at det skal konkretiserast korleis vilkår og føresetnadar i konsesjon og godkjenningar skal stettast.

IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7 er det sett krav om 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.»

Heimel og vilkår for lovbrotsgebyr

Heimelen for at NVE kan gje lovbrotsgebyr i denne saka er vassressurslova § 60 a. Vassressurslova § 60 a gir heimel for lovbrotsgebyr for brot på lova, underliggende forskrifter og vedtak. § 60 a fyrste ledd fyrste punkt lyder: *«Vassdragsmyndighetene kan ilagge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov».*

IK-vassdrag har heimel i vassressurslova. IK-vassdrag § 10 fastsett at det ved overskriding av § 5, kan bli gitt lovbrotsgebyr i medhald av vassressurslova § 60 a.

NVE har fått delegert mynde til å gje lovbrotsgebyr, jf. kgl. res. 26.03.2010 og forskrift av 15. desember 2000 nr. 1270.

NVE kan gje lovbrotsgebyr i tilfelle det er dokumentert at den ansvarlege har brote nokon av føresegnene i vassressurslova, IK-vassdrag eller vedtak i medhald av lova og at handlinga/unnlatinga vart utført forsettleg eller aktlaust. Det følgjer av vassressurslova § 60 a tredje ledd at også føretak kan bli gitt lovbrotsgebyr.

Det er opp til NVE å avgjere om vi vil gje lovbrotsgebyr når dei rettslege vilkåra er oppfylt. Vassressurslova § 60 a fjerde ledd angjev kva omsyn som det skal bli lagt særleg vekt på i skjønnsutøvinga.

NVE sine vurderingar av dei faktiske tilhøva

For at NVE skal kunne gje lovbrotsgebyr, må vi kunne dokumentere at de har brote vassressurslova, underliggende forskrifter eller vedtak, jf. vassressurslova § 60 a første ledd første punkt.

I denne saka meiner NVE at Bokn kommune har brote:

1. Vassdragskonsesjonen post 4 andre ledd om at anleggsarbeid ikkje kan bli sett i gong utan godkjent detaljplan for miljø og landskap.
2. Vassdragskonsesjonen post 1 første ledd om etablering av vasstandsmerker for reguleringa.
3. Vassdragskonsesjonen post 10 første ledd om etablering av måleanordning for registrering av minstevassføring og post 10 andre og tredje ledd om etablering av opplysningsskilt for vasslepp- og reguleringsføresegner.
4. Vilkåret om etablering av åleleiar i NVE sitt bakgrunn for vedtak på side 15.
5. IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7 om at det skal konkretiserast korleis vilkår og føresetnadar i konsesjon og godkjenningar skal stettast.

Brot på vassdragskonsesjonen av 10.3.2017 post 4 andre ledd om at det ikkje kan bli sett i gong anleggsarbeid utan godkjent detaljplan for miljø og landskap

I vassdragskonsesjonen datert 10.3.2017 post 4 andre ledd står det at konsesjonæren plikter å legge fram ein detaljplan for miljø og landskap for NVE, og at arbeidet ikkje kan bli sett i gong før NVE har godkjent planen.

I detaljplan for miljø og landskap (19.3.2019), kom det fram at dammen allereie var etablert. Den etablerte dammen har sperra utløpsbekken og auka vasstanden i Torlandsvatnet.

Slik NVE forstår kommunen sine merknadar, meiner kommunen at etableringa av dammen ikkje utgjer eit brot på konsesjonen, fordi dammen ikkje kan seiast å vere ein del av det konsesjonspliktige anlegget.

Bokn kommune skriv i brev av 24.10.2019 følgjande:

«Kravet i konsesjonen post 4 om å lage detaljplan knyter seg til arbeidet med ein permanent dam som skal oppfylle dei øvrige vilkåra i konsesjonen.

Som det er gjort greie for tidlegare, vart det i tilknytning til utskifting av inntaksleidninga for vassverket i Torlandsvatnet, søkt om å senke vasstanden i vatnet mellombels for å redusere miljøulempene knytt til dette arbeidet. [...] Dette arbeidet var ikkje ein del av det konsesjonspliktige arbeidet som vart godkjent i vedtak om konsesjon 10.03.2019, og det vart ikkje stilt krav om at detaljplan skulle ligge føre før dette arbeidet vart sett i gong.

Ved gjenfylling av denne grøfta, fylte entreprenøren i så mykje masse at det vart etablert ein provisorisk dam. Før arbeidet med bygging av den endelege dammen, vart det sendt inn naudsynt detaljplan for miljø og landskap, og denne vart godkjent av NVE med brev dagsett 14.08.2019. Arbeidet med den

endeleg dammen er såleis ikkje starta opp, og arbeidet vil verta utført i samsvar med den godkjente detaljplanen.

NVE er ikkje samd med Bokn kommune i at etablering av den midlertidige dammen ikkje utgjer eit brot på konsesjonen. NVE meiner at dammen er del av det konsesjonsgitte anlegget.

Bokn kommune gjorde i e-post 20.3.2019 greie for bakgrunnen for at dammen vart etablert før detaljplan var godkjent. Kommunen synte til at dammen blei etablert av entreprenør i samband med etablering av ny vassleidning og senking av vasstanden i Torlandsvatnet i 2017. Arbeidet vart gjort utan samtykke frå kommunen. Bokn kommune skriv at entreprenøren «[...] var ikkje klar over (på det tidspunktet) at vi måtte søke om å få etablert demning. Han trodde at vi hadde fått tillatelse til å lage demning, vi hadde jo fått lov til å heve vannstanden med en meter. [...]». NVE forstår kommunen sin uttale slik at entreprenøren etablerte fyllingsdammen som ledd i etableringa av det konsesjonsgitte anlegget. Entreprenøren var ikkje klar over at dammen ikkje kunne bli etablert utan godkjent detaljplan.

NVE syner òg til at dammen som vart etablert i 2017 er nytta som den endelege dammen. NVE syner her til Bokn kommune sin uttale i søknad om godkjenning av detaljplan av 15.1.2019 på s. 1 om at «[...] Denne mellombels dammen er etter ei bearbeiding for å etablere eit tilfredstillande overlaup samt åleleiar som avbøtande tiltak for å lette ålen si oppvandring, tenkt nytta som den endelege dammen.[...]».

NVE syner òg til at Bokn kommune i brev av 15.1.2019 uttalte at «Ettersom ferdigstilling av dammen berre krev bearbeiding av overflata av denne for tilpassing til terrenget, ber me om at denne oversendinga og vert vurdert som sluttrapport».

NVE meiner at etableringa av fyllingsdammen utan godkjent detaljplan for miljø og landskap er eit klart brot på konsesjonen.

Brot på vassdragskonsesjonen post 1 første ledd om etablering av vasstandsmerker for reguleringa

I vassdragskonsesjonen post 1 første ledd står det at reguleringsgrensene skal «markeres med faste og tydelige vannstandsmerker som det offentlige godkjenner».

Bokn kommune uttalar i brev av 24.10.2019 at arbeidet med etablering av endeleg dam i samsvar med konsesjonsvilkåra og den godkjente detaljplanen ikkje er ferdig. Vasstandsmerker vil bli etablert i samband med fullføring og ferdigstilling av anlegget.

Bokn kommune opplyser i e-post av 1.11.2019 at vasstanden i Torlandsvatnet har blitt mellom 75-80 cm høgare etter etablering av fyllingsdammen. I følgje kommunen vil dette òg vere vasstanden etter utbetring av fyllingsdammen, ettersom ein vil få problem med vatn i pumpehuset ved høgare vasstand enn dette.

NVE syner til at fyllingsdammen blei etablert sommaren 2017 og at vasstanden da blei heva med 75-80 cm. NVE finn at hevinga av Torlandsvatnet utan etablering av vasstandsmerker er eit brot på konsesjonen.

Brot på vassdragskonsesjonen post 10 første ledd om etablering av måleanordning for registrering av minstevassføring og post 10 andre og tredje ledd om etablering av opplysningsskilt for vasslepp- og reguleringsføresegner.

I vassdragskonsesjonen post 10 første ledd står det at det skal være ei måleanordning for registrering av minstevassføring. Post 10 andre og tredje ledd fastsett at det skal vere sett opp opplysningsskilt for vasslepp- og reguleringsføresegner og om korleis vasstanden i magasinet kan bli kontrollert.

Bokn kommune uttalar i brev av 24.10.2019 at ettersom arbeidet med den endelege dammen ikkje er starta opp, er løysinga for dokumentasjon av minstevassføring naturleg nok ikkje etablert. Måleanordning for slepp av minstevassføring og opplysningsskilt vil bli etablert i samband med fullføring og ferdigstilling av anlegget. Kommunen syner òg til at lekkasjane i dammen er klårt høgare enn kravet til minstevassføring, noko NVE òg konstaterte på tilsyn 28.8.2019.

NVE syner til at fyllingsdammen vart etablert sommaren 2017 og at vasstanden da vart heva med 75-80 cm. Det er registrert eit maksimalt vassuttak på 422 m³/døgn i 2017 og 473 m³/døgn i 2018. I følgje opplysningar som er lagt til grunn i konsesjonshandsaminga hadde vassverket kapasitet til eit maksimalt vassuttak på inntil 400 m³/døgn før etablering av ny vassleidning i 2017. NVE finn det klart at konsesjonen er tatt i bruk og at krava i post 10 har vore gjeldande sidan dammen blei etablert sommaren 2017. NVE meiner at auka i regulering og vassuttak utan oppfylling av vilkåra i vassdragskonsesjonen post 10, fyrste, andre og tredje ledd er brot på vassdragskonsesjonen.

NVE observerte under tilsyn 28.8.2019 at dammen hadde klårt høgare lekkasje enn minstevassføringskravet på 1 l/s. På bakgrunn av egne observasjonar og informasjon frå konsesjonær, legg NVE til grunn at kravet til slepp av minstevassføring på 1 l/s har vore ivareteke i perioden frå dammen blei etablert.

Brot på vilkåret om etablering av åleleiar i NVE sitt bakgrunn for vedtak på side 15.

I KI-notat 13/2017 er det satt krav om at: *«Dammen skal byggjes slik at ålens frie gang blir ivaretatt. Det bør legges til rette for at ålen kan vandre uhindret ut av Torlandsvatnet ved overløp over damkrona. Det skal byggjes åleleder for oppvandrende ål forbi inntaksdammen.»*

Bokn kommune uttalar i brev av 24.10.2019 at åleleiar ikkje er etablert som følge av at arbeidet med den endelege dammen ikkje er sett i gong. Kommunen påpeiker at det ved ferdigstilling av dammen vil bli etablert åleleiar slik som det er gjort greie for i den godkjente detaljplanen for miljø og landskap.

Fyllingsdammen i utløpet av Torlandsvatnet vart etablert sommaren 2017. Ved bekken i utlaupet har dammen ei høgde på om lag 1 m. Dammen består her av grov stein, sjå vedlagte bilete.

NVE konstaterer at det ikkje er etablert ein åleleiar forbi dammen. Etter NVE sitt syn er det truleg at dammen, slik den er utforma, har hindra og/eller forseinka oppvandring av ål til Torlandsvatnet. Dammen kan òg ha hatt verknadar for utvandring av ål. Vi finn det klart at dammen ikkje er etablert på ein slik måte at ålen sin «frie gang» er ivareteke. NVE meiner at etableringa av dammen utan at det er etablert åleleiar eller lagt til rette for nedvandring av ål, er eit klart brot på konsesjonen.

Brot på IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7 om at det skal konkretiserast korleis vilkår og føresetnader i konsesjon og godkjenningar skal stettast.

IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7 krev at internkontrollansvarleg, ut frå tiltaket sin størrelse, driftsmåte, pålegg med meir, utarbeider og gjennomfører dei rutine som er naudsynt for å sikre at tiltaket blir bygd og drifta i samsvar med konsesjonen.

Bokn kommune uttalar i brev av 24.10.2019 at dei har internkontrollsystem knytt til verksemda i kommunen, men ikkje eit spesifikt internkontrollsystem i høve til IK-vassdrag. Kommunen syner til at arbeidet med å utarbeide eit internkontrollsystem IK-vassdrag er sett i gong og vil bli ferdigstilt før arbeidet med den endelege dammen blir sett i gong. Kommunen uttalar at deira eksisterande internkontrollsystem dessverre ikkje fanga opp at det blei etablert ein dam ved fylling av grøfta som blei etablert for mellombels senking av vatnet. Årsaka til at det ikkje ble fanga opp var at det blei gjort i løpet av eit kort tidsrom utan førehandsavklaring med kommunen. Etter kommunen sitt syn er det lite

truleg at eit internkontrollsystem etter NVE sin mal ville ført til eit anna utfall. Kommunen meiner difor at det ikkje kan bli lagt vekt på denne mangelen.

Bokn kommune sendte 7.11.2019 eit nyleg utarbeidd internkontrollsystem til NVE.

Etter NVE sitt syn er det lite truleg at arbeida hadde blitt sett i gong utan naudsynte godkjenningar om kommunen hadde hatt eit fungerande internkontrollsystem. Internkontrollsystem skal nettopp sikre at aktuelle aktørar har kjennskap til relevante vilkår og føresetnader i konsesjon og andre relevante føresegner. Etter NVE sitt syn er det truleg at også dei andre brota kunne vore unngått eller avgrensa om kommunen hadde eit fungerande internkontrollsystem.

NVE meiner at Bokn kommune har hatt eit mangelfullt internkontrollsystem og ikkje har etterlevd krava i IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7.

Korleis NVE vurderer dei subjektive vilkåra ved brota

NVE kan berre gje lovbrotsgebyr når det er dokumentert at dei ulovlege handlingane eller unnlating er utført forsettleg eller aktlaust av ein eller fleire personar som handla på vegne av føretaket. Vi kan gje lovbrotsgebyr sjølv om det ikkje har vore mogleg å finne ut nøyaktig kva personar som sto for brotet. Det gjeld og der det er fleire personar som til saman har brote ei føresegn. NVE kan ikkje gi lovbrotsgebyr for såkalla force majeure eller hendelege uhell. Det fritar ikkje for skuld at de ikkje er kjent med dei rettsreglane som er brote.

Når ei handling er utført med vitende og vilje, vil den vere forsettleg. Forsett føreligg sjølv om de ikkje er kjent med at handlinga er ulovleg. Den som handlar i strid med kravet til forsvarleg oppførsel på eit område, er i utgangspunktet aktlaus. Aktløysa er grov når handlinga er svært klanderverdig og gjev grunn til sterk bebreiding.

Etter NVE si oppfatning handla entreprenøren aktlaust da anleggsarbeida vart sett i gong utan at arbeidet var godkjent.

Etter NVE sin oppfatning har Bokn kommune også handla aktlaust. Bokn kommune burde sikra at entreprenøren ikkje utførte arbeid som ikkje var godkjent. Etter NVE sitt syn er årsaka til at kommunen har brote ytterlegare vilkår og føresetnader i konsesjonen at dei ikkje har satt seg tilstrekkeleg inn i vassdragskonsesjonen og relevante føresegner. NVE vil påpeike at konsesjonæren er ansvarleg for å sette seg inn i konsesjonen og gjeldande lover og regler, og å sørge for at disse blir etterlevd.

NVE vil òg påpeike at vi har informert kommunen om regelverket og kva krav som gjeld for reguleringa av Torlandsvatnet, uttak av vatn og etablering av dammen i konsesjonsvedtaket av 10.3.2017.

NVE meiner at handlinga er gjort aktlaust. Kravet til subjektiv skuld er med det oppfylt i denne saka.

Bruk av lovbrotsgebyr i denne saka

Etter vassressurslova § 60 a fjerde ledd skal det ved vurderinga av om lovbrotsgebyr skal bli gitt «særleg 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.»*

Lovbrottet sin alvorgrad

NVE meiner at etableringa av fyllingsdammen utan godkjent detaljplan for miljø og landskap er alvorleg.

Kommunen påpeiker i brev av 24.10.2019 at dammen berre er midlertidig. Samstundes seier kommunen i brev av 15.1.2019 at den endelege dammen berre skal vere ei slutføring av den midlertidige dammen. NVE meiner dette syner at den midlertidige løysinga er grunnlaget og oppstarten av den endelege løysinga. Detaljplanen skulle difor etter NVE sitt syn ha vore godkjent før oppstart

Etter NVE sitt syn er bygging i strid med konsesjonsvilkåret om godkjent detaljplan for miljø og landskap eit grovt brot av vassdragslovgjevinga med tilhøyrande vedtak. Krav til godkjenning av detaljplan for miljø og landskap er eit svært viktig krav i vassdragskonsesjonen. Konsesjonen set rammene, medan detaljplanen for miljø skal beskrive den konkrete gjennomføringa. Kravet om detaljplan er sett for at tiltaket skal få ei utføring som gjev minst mogleg skade på miljø og landskap. Gjennom godkjenninga av planen kan det bli sett vilkår som bidreg til å redusere dei negative effektane på miljø og landskap.

Etter NVE sitt syn er brotet på vilkåret om åleleiar og ivaretaking av moglegheiter for opp- og nedvandring av ål alvorleg. Vilkåret er fastsett for å sikre at Torlandsvatnet kan fungere som oppvekstområde for ål òg etter etablering av dammen. Ål har status som sårbar (VU) i Raudlista 2015. Dammen har vore etablert sidan sommaren 2017, utan at kommunen har gjort tiltak for å sikre omsynet til ål.

NVE meiner vidare at brotet på vilkåret om etablering av måleanordning for registrering av minstevassføring er alvorleg. Vilkåret er fastsett for at konsesjonær skal kunne dokumentere at kravet om slepp av minstevassføring har vore oppfylt. I konsesjonen er det sett krav om slepp av minstevassføring for å sikre ålen sine moglegheiter for vandring.

Bakgrunnen for krava om skilting og merking er at allmenta skal kunne kontrollere at vasslepp- og reguleringsføresegner er etterlevd. I denne saka vurderer NVE at brota på desse vilkåra er mindre alvorlege, og tillegger dette mindre vekt i den samla vurderinga.

NVE meiner det er skjerpande at det tok lang tid frå dammen blei etablert til kommunen orienterte NVE om hendinga. Dammen blei etablert august 2017, men Bokn kommune informerte om hendinga først i brev av 15.1.2019.

NVE meiner brota er gjort aktlaust. Vi syner til vurderinga og konklusjonen om skuldgrad ovanfor.

Kunne brota vore unngått med ulike tiltak

NVE meiner Bokn kommune kunne ha unngått brota ved å ha betre interne rutinar som forhindra at det blei starta opp anleggsarbeid utan godkjent detaljplan for miljø og landskap. Sidan dammen alt var etablert, kunne kommunen ha avgrensa konsekvensane ved straks å ha varsla NVE og fått retta brota på eit tidleg tidspunkt.

Etter NVE sitt syn er det lite truleg at arbeida hadde blitt sett i gong utan naudsynte godkjenningar om kommunen hadde hatt eit fungerande internkontrollsystem. Internkontrollsystem skal nettopp sikre at aktuelle aktørar har kjennskap til relevante vilkår og føresetnadar i konsesjon og andre relevante føresegner.

Har brota fremja kommunens interesser

NVE meiner det ikkje er tilhøve i denne saka som fremjar kommunen sine interesser.

Har kommunen hatt, eller kunne hatt, nokre fordelar ved brota

Brota har gjort det mogleg å påskunde auka i vassuttak og regulering av Torlandsvatnet. NVE har ikkje konstatert at Bokn kommune har hatt økonomiske fordelar, eller unngått økonomiske tap direkte eller indirekte som eit resultat av brota.

Føreligger det gjentakning

NVE er ikkje kjent med at det føreligg gjentakning.

Kommunens økonomiske evne

På bakgrunn av at brota er gjort av ei kommune har ikkje NVE tillagt økonomisk evne særleg vekt, men det er lagt vekt på at lovbrotsgebyret skal vere følbart og virke preventivt.

NVE ser ikkje bruk av lovbrotsgebyr i denne saka som ein uhøveleg eller urimeleg reaksjon. Etter ei samla vurdering gjev NVE Bokn kommune eit lovbrotsgebyr.

Lovbrotsgebyret sin størrelse

Det følgjer av vassressurslova § 60 a fjerde ledd at ved utmåling av lovbrotsgebyr skal det ”*særleg 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 føreligger gjentakelse,*
- f) *foretakets økonomiske evne.”*

NVE har ved utmåling av gebyret lagt vekt på at brota er alvorlege. Det er særleg lagt vekt på at dammen blei etablert utan godkjent detaljplan. Vi finn det dokumentert at den bygde dammen er oppstart av arbeidet med den endelege løysinga. Godkjend plan skulle difor ha vore på plass før arbeidet tok til. Det er òg lagt vekt på at det ikkje er lagt til rette for at ål kan vandre inn og ut frå Torlandsvatnet. Etter NVE sitt syn er det truleg at dammen har hindra og/eller forseinka oppvandring av ål til Torlandsvatnet. NVE legg stor vekt på å ivareta sårbare artar ved tiltak i vassdrag. Ål har status som sårbar i Raudlista 2015. Det er òg lagt vekt på at det ikkje er etablert måleanordning for slepp av minstevassføring. Brota på krava om skilting og merking er tillagt mindre vekt.

I formildande retning har vi mellom anna lagt vekt på at tiltaket er relativt avgrensa og vart gjort i samband med anna arbeid i tiltaksområdet, at brota ikkje er gjort for å fremja kommunen sine interesser og at kommunen ikkje har hatt økonomisk vinning av brota. Vi konstaterer òg at Bokn kommune no har utarbeidd eit eiga internkontrollsystem for vassdragsanlegget.

NVE har i fastsettinga av lovbrotsgebyret samanlikna saka med andre liknande saker. NVE fekk heimel til å vedta lovbrotsgebyr i 2010. I saker der NVE ikkje har konstatert økonomisk fortjeneste har lovbrotsgebyra vore frå kr 150 000 til kr 900 000. I januar 2019 fatta NVE vedtak om eit lovbrotsgebyr på 150 000 kr for igangsetting av bygging av eit småkraftverk utan godkjent detaljplan for miljø og landskap. NVE har samstundes med vedtak i denne saka gjeve Lavangen kommune eit lovbrotsgebyr på

kr 300 000 for bygging utan godkjent detaljplan og for brot på damsikkerhetsforskrifta. I begge dei ovannemnte sakene er det òg brot på IK-vassdrag § 5 første ledd nr. 7.

NVE har i vurderinga av økonomisk evne lagt vekt på at lovbrotsgebyret skal ha tilstrekkeleg preventiv verknad og vere følbare, samtidig som det ikkje skal vere urimeleg eller uhøveleg.

Etter ei heilskapleg vurdering er lovbrotsgebyret etter skjøn sett til 150 000 kroner.

Om betaling av lovbrotsgebyr

Faktura vil bli tilsendt. Innbetalt lovbrotsgebyr går til statskassa. Frist for innbetaling er satt til 6.3.2020.

Lovbrotsgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfullbyrdelseslova¹ § 7-2 bokstav e, jf. vassressurslova § 60 a andre ledd

Høve til å klage

Denne avgjerda er det høve til å klage på til Olje- og energidepartementet av partar i saka og andre med rettsleg klageinteresse, innan 3 veke frå det tidspunkt denne underretning er kome fram, jf. forvaltningslova kapittel VI. Ei eventuell klage skal grunngjevast skriftleg, stilast til Olje- og energidepartementet og sendast til NVE. Vi ynskjer elektronisk innsending til vår sentrale e-postadresse nve@nve.no. Vi gjer merksam på at innbetaling av lovbrotsgebyr skal skje uavhengig av ei ev. klage, i tilfelle klaga ikkje vert gitt oppsetjande verknad. Oppsetjande verknad betyr at iverksetting av vedtaket blir utsett til klaga er avgjort. Å gje ei klage oppsetjande verknad kan etter krav skje i samsvar med forvaltningslova § 42.

Med helsing

Ingunn Åsgard Bendiksen
direktør

Mari Hegg Gundersen
seksjonssjef

Dokumentet vert sendt utan underskrift. Det er godkjent etter interne rutinar.

Vedlegg: Bilete av dammen ved utlaupet av bekken frå Torlandsvatnet

¹ LOV-1992-06-26-86



Dammen ved utlaupet av bekken frå Torlandsvatnet. Biletet er tatt av NVE under inspeksjon 28.8.2019.