

Advokatfirmaet BAHR AS
Postboks 1524 Vika
0117 OSLO

Deres ref

Vår ref
25/1698-

Dato
15. juni 2026

Klager på vedtak på åpningsvedtak - Lærdalsvassdraget

Advokatfirmaet BAHR AS v/advokat Rune Svoren har på vegne av Lærdal Elveeigarlag (heretter «LE») klaget på Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) vedtak av 3. februar 2025 om åpning av vilkårsrevisjon i Lærdalsvassdraget.

Klagenes hovedtema er hvorvidt NVEs åpningsvedtak innebærer en uriktig eller for snever avgrensning av revisjonssaken, herunder at konsesjonene knyttet til Stuvane kraftverk skulle vært tatt inn som del av revisjonen og hvilke krav som revisjonen skal omfatte.

NVE har behandlet klagen uten å finne grunnlag for å omgjøre eget vedtak, og har oversendt saken til Energidepartementet for endelig avgjørelse i brev av 11. juni 2025.

1. Bakgrunn

Den 3. februar 2025 vedtok NVE å åpne vilkårsrevisjon i Lærdalsvassdraget etter mottatte krav, der hensynet til villrein og villaks sto sentralt. Vedtaket omfatter tre konsesjoner gitt etter vassdragsreguleringsloven:

- kgl.res. 11. januar 1946 om regulering av Søndre Sulevatn i Lærdalselva,
- kgl.res. 7. oktober 1966 om reguleringer og overføringer i Lærdalsvassdraget, og
- kgl.res. 24. januar 1969 om ytterligere regulering av Vassetvatn i Lærdal.

Lærdalsvassdraget inkluderer Lærdalselva der Stuvane kraftverk ligger. Kraftverket har en ervervskonsesjon og en konsesjon til bygging etter tidligere vassdragslov §§ 104–106, jf. kgl.res. 7. desember 1984. Ingen av Stuvane-konsesjonene er omfattet av NVEs åpningsvedtak.

Den 1. mars 2025 sendte LE to brev til NVE, hvor det ene gjaldt særproblemstillinger knyttet til Stuvane kraftverk, mens det andre gjaldt eventuell klage over NVEs vedtak om revisjon av konsesjonsvilkår for Lærdalsvassdraget.

I brev av 5. mai 2025 ga NVE veiledning om formål, prosess, retningslinjer og rettslige spørsmål ved vilkårsrevisjon. NVE ba samtidig LE bekrefte om brevet av 1. mars 2025 skulle forstås som en klage.

Den 1. juni 2025 svarte LE av klagen ble fastholdt dersom NVEs vedtak var å forstå som et «forhåndsvedtak». I motsatt tilfellet ble klagen trukket.

Den 11. juni 2025 la NVE til grunn at brevet av 1. mars og 1. juni var å anse som en klage. NVE opprettholdt sitt vedtak av 3. februar 2025 og oversendte klagen til Energidepartementet til videre behandling.

Den 3. juli 2025 sendte LE kommentarer på NVEs oversendelse til Energidepartementet. LE presiserte at brev av 1. juni også var en betinget klage hva gjelder konsesjonene til Stuvane kraftverk. Den andre klagen var betinget på at NVE har truffet et forhåndsvedtak.

2. Klagene

Overordnet hevder LE at NVE har utelatt relevante krav i revisjonsprosessen (jf. brev av 1. mars 2025, herunder «Klage 1») og at NVE ikke har inkludert ervervskonsesjonen for Stuvane inn i åpningsvedtaket for vilkårsrevisjonen i Lærdalsvassdraget (jf. brev av 1. juni 2025, herunder «Klage 2»).

LE viser også generelt til et ønske om dialog i forbindelse med revisjonsdokumentet.

I Klage 1 viser LE særlig til en formulering i NVEs vedtak, «med grunnlag i vurderingene over», som en mulig avgrensning av revisjonens omfang og innhold. LE anfører at revisjonen av Lærdalsvassdraget reiser særlige spørsmål utover de ordinære temaene i en vilkårsrevisjon. LE viser blant annet til at fisket i Lærdalselva etter deres syn ble tillagt selvstendig og ekstraordinær betydning ved konsesjonstildelingene. LE peker også på at hensynet til fisken og fisket i Lærdal, særlig i tilknytning til Stuvane-konsesjonen, har vært knyttet til privatrettslige avtaler, og at dette etter LEs sitt syn gjør skillet mellom konsesjonsvilkår og privatrettslige forhold vanskelig å trekke.

LE anfører at dersom NVEs åpningsvedtak er et «forhåndsvedtak» som avgrenser på dette tidspunktet hvilke krav som skal tas til behandling i den videre revisjonsprosessen eller det endelige revisjonsvedtaket, påklages vedtaket.

Det rettslige grunnlaget for Klage 1 er «feil saksbehandling (manglende forhåndsvarsling og kontradiksjon)». Subsidiært påklages vedtaket «[...] på grunn av uhensiktsmessig skjønnsutøvelse, idet det gjøres gjeldende at NVE ikke har adgang til å – og subsidiært uansett ikke bør – treffe et forhåndsvedtak som avgrenser omfanget av den videre revisjonsprosessen og det endelige revisjonsvedtaket.»

LE viser også til at NVE har utelatt å vise til konsesjoner etter vannfallrettighetsloven i oppstilling av konsesjoner som skal gjennomgås.

I Klage 2 understreker LE enkelte sider av Klage 1. LE viser blant annet til at revisjonsprosessen bør drøfte reguleringenes betydning for fisk og fiske, forståelsen av gjeldende vilkår, oppfyllelsen av krav til vannføring og kraftverksdrift, og om «avtalte historiske vilkår» bør anses som vilkår for gjeldende konsesjoner eller bekreftes gjennom konsesjonen som ledd i revisjonen. LE fremsetter samtidig en ny klage ved at LE ikke aksepterer «at det er forhåndsbesluttet at det ikke er aktuelt / ikke skal vurderes nærmere» å inkludere Stuvane-konsesjonen.

LE gjentar behovet for avklaring fra NVE om NVEs vedtak er å forstå som et forhåndsvedtak som avgrenser omfanget av revisjonen. Dersom det ikke er tilfellet, foreligger det ikke en klage. LE gjentar også ønsket for dialog mellom Lærdal Elveeigarlag, konsesjonær og NVE før arbeidet med revisjonsdokumentet igangsettes.

LE presiserer i både Klage 1 og Klage 2 at de «vil utdype klagebegrunnelsen hvis og når NVE tar opp saken til klagebehandling». LE sender ikke inn mer informasjon om begrunnelsen i forbindelse med NVEs klagebehandling. LE kommenterer derimot NVEs oversendelse til Energidepartementet den 3. juli, og skriver:

«I brevene tar LE opp at det er uklart om det i forbindelse med Revisjonsvedtaket også er truffet «forhåndsvedtak» som setter grenser for hva revisjonen kan/skal omfatte.

I sin epost av 1. juni bekrefter LE

- at det ble inngitt en betinget klage (i det ene brevet av 1. mars) for det tilfelle at det foreligger forhåndsvedtak om å avgrense omfanget av den videre revisjonsprosessen, eller scopet for det endelige revisjonsvedtaket.*
- at det da (1. juni) også inngis en ytterligere betinget klage for det tilfelle at det foreligger forhåndsvedtak som hindrer senere inkludering av ervervskonsesjonen vedrørende Stuvane Kraftverk (Stuvane-konsesjonen) blant de konsesjoner som er omfattet av revisjonen.*
- NVE har fortsatt ikke avklart om det er truffet noen slike forhåndsvedtak som LE spør om foreligger, heller ikke i Oversendelsen. Det er derfor fortsatt uklart om det foreligger noe vedtak å klage over (og hva slik(e) eventuelt går ut på). Det er dermed også uklart om det foreligger noen klage som kan oversendes til departementet. [...]*

At NVE i sitt brev av 5. mai generelt argumenterer imot at Stuvane-konsesjonen skal omfattes revisjonen medfører ny usikkerhet:

- Mener NVE bare at man, før Revisjonsvedtaket ble truffet, ikke hadde sett noen avgjørende grunner til å ta denne konsesjonen med i revisjonen – men er åpen for at dette kan skje hvis det senere vurderes som nødvendig/hensiktsmessig?*

- *Eller mener NVE at det er truffet et endelig vedtak/forhåndsbeslutning om at Stuvane-konsesjonen ikke skal medtas i revisjonen?*

Hvis det første er tilfelle, er det heller ikke her behov (eller grunnlag) for en klage. [...] Skal LE da forstå det at NVE «oversender klagen» slik at NVE, ved dette, bekrefter at det foreligger slikt forhåndsvedtak? [...]

Hvis ikke, er det jo ikke noe vedtak å klage over her heller, og dermed ikke noen klage som kan videresendes?

Hvis NVE ikke har truffet slike vedtak som angitt i punktene 2 og/eller 3 ovenfor bes dette bekreftet. Vi regner i så fall med at oversendelsen av klage samtidig trekkes tilbake.»

3. NVEs merknader til klagen

I sitt brev av 5. mai 2025 gir NVE alminnelig veiledning om vilkårsrevisjoner generelt og gir saksspesifikke vurderinger til Lærdalsrevisjonen. Øvrige punkter fra brevet av 5. mai 2025 er i all hovedsak gjengitt i NVEs oversendelse av de betingede klagen til departementet. NVE skriver at:

«På bakgrunn av innkomne krav og kommentarer fra konsesjonær, gjorde NVE en vurdering av hvilke konsesjoner som skulle inngå i vedtaket om åpning av vilkårsrevisjonen for Lærdalsvassdraget. Ut ifra hovedformålet med vilkårsrevisjonen, som er å bedre miljøforholdene i tidligere regulerte vassdrag, anså ikke NVE det som relevant å inkludere ervervskonsesjonen for Stuvane i åpningsvedtaket. Dette fordi ervervskonsesjonen ikke har miljøvilkår. NVE prioriterte revisjon av de tre reguleringskonsesjonene i vassdraget.

NVE viser til at det i departementets retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår for vassdragsreguleringer (2012), fremgår at «Ved ervervskonsesjoner settes samme type vilkår som ved en reguleringskonsesjon, men vanligvis ikke miljøvilkår.» Videre er det uttalt i samme retningslinje at ettersom hovedhensikten med vilkårsrevisjoner er å bedre miljøforholdene i vassdraget, så skal NVE prioritere revisjon av reguleringskonsesjonene framfor revisjon av ervervskonsesjoner. I forbindelse med lovrevisjonen i 2017 (Prop. 117 L (2016-2017)) ble det gjennomført en modernisering av bestemmelsene i vannfallrettighetsloven som gjelder vilkår knyttet til selve tiltaket i vassdraget. NVE forstår disse endringene som et uttrykk for at vilkår knyttet til selve tiltaket i vassdraget som hovedregel skal fastsettes i konsesjon etter vassdragsreguleringsloven/ vannressursloven. På denne bakgrunn vurderte NVE at det ikke var nødvendig eller relevant å inkludere ervervskonsesjonen i vilkårsrevisjonen for Lærdalsvassdraget.

Ved en inkurie står det i ingressen på vårt åpningsvedtak at «Det skal gjennomføres en vilkårsrevisjon i medhold av vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven [vår

understreking].» De understrekede ordene skulle vært fjernet fra vedtaket før det ble ekspedert. [...]

Ut over å se at de innkomne kravene har tilstrekkelig relevans for å kunne vurdere åpning av vilkårsrevisjon, har ikke NVE realitetsbehandlet hvert enkelt krav enda. Først skal kravene omtales/vurderes av konsesjonæren i revisjonsdokumentet. Først når revisjonsdokumentet har vært på høring vil vi gå inn og gjøre våre vurderinger av kravene, sett opp mot hensikten med/rammen for vilkårsrevisjonen og påvirkningen de eventuelt vil ha for kraftproduksjonen. Det er korrekt som klager skriver, at vi ved behov for ytterligere presiseringer og prioritering av krav, har dialog med kravstiller og konsesjonær. NVE er ikke enig med klager om at det har vært behov for et slikt møte i prosessen så langt. Følgelig har det ikke vært avholdt et slikt møte. [...]

NVE står ved vår vurdering om at hovedformålet med en vilkårsrevisjon i vassdraget er mulig å nå ved å revidere de tre reguleringskonsesjonene som framgår av vårt vedtak av 3. februar 2025. Vi utelukker imidlertid ikke at vi senere i prosessen vil inkludere andre konsesjoner i prosessen. Dette kan for eksempel være krav om omgjøring, jf. vannressursloven § 28, av vilkårene i konsesjonen til bygging av Stuvane kraftverk, hjemlet i vassdragsloven §§ 104-105, eller andre konsesjoner i reguleringsområdet.».(understreking av NVE i oversendelsesbrevet)

I sin oversendelse til departementet legger NVE til grunn at vedtaket om åpning av vilkårsrevisjon kan påklages, og at LE har klagerett. NVE legger også til grunn av LEs brev av 1. mars og 1. juni er å anse som klager. NVE har vurdert klagen etter forvaltningsloven § 33, men har ikke funnet grunnlag for å oppheve eller endre vedtaket.

4. Departementets merknader

Departementet legger til grunn at saken gjelder betinget klage på NVEs vedtak 3. februar 2025 om åpning av vilkårsrevisjon i Lærdalsvassdraget. Klagen gjelder om NVEs åpningsvedtak innebærer en forhåndsavgrensning av hvilke krav som vil behandles (Klage 1) og hvilke konsesjoner skal revideres (Klage 2).

Et åpningsvedtak avgjør om vilkårsrevisjon skal åpnes basert på innkomne krav. Vedtaket angir den overordnede rammen for revisjonssaken og danner grunnlaget for revisjonsdokumentet regulanten skal utarbeide. Vedtaket avgrenser imidlertid ikke hvilke krav som skal eller ikke skal behandles i revisjonsprosessen.

Som NVE fastslår, har NVE ikke realitetsbehandlet kravene i åpningsvedtaket og først «når revisjonsdokumentet har vært på høring vil vi gå inn og gjøre våre vurderinger av kravene, sett opp mot hensikten med/rammen for vilkårsrevisjonen og påvirkningen de eventuelt vil ha for kraftproduksjonen», jf. oversendelsesbrev til departementet.

Åpningsvedtaket avskjærer altså ikke LEs fremsatte krav. Det har betydning for utformingen av revisjonsdokumentet, men er prosessuelt ikke et «forhåndsvedtak» slik LE etterspør

avklaring om. Slik departementet forstår LE, fremmer LE dermed ikke Klage 1 såframt åpningsvedtaket ikke er et «forhåndsvedtak».

Departementet legger til grunn at betingelsen for Klage 1 ikke foreligger og at Klage 1 ikke lenger er aktuell å behandle. Departementet går derfor ikke videre inn på de faktiske og rettslige klagebegrunnelsene som er fremmet.

Departementet stiller seg ellers bak NVEs gjengivelse av de alminnelige retningslinjene for vilkårsrevisjon. Hovedformålet med vilkårsrevisjoner er å bedre miljøforhold i vassdraget. Vilkår knyttet til selve vassdragstiltaket, slik som kraftverket og manøvreringsreglementet, skal som hovedregel fastsettes i konsesjon etter vassdragsreguleringsloven eller vannressursloven. Det er disse konsesjonene som primært regulerer miljøvilkår og fysiske innretninger med virkning for miljøet. Vassdragsmyndighetene skal derfor prioritere revisjon av reguleringskonsesjonene fremfor revisjon av ervervskonsesjoner.

Skulle Stuvane kraftverk bli inkludert i vilkårsrevisjonen vil det derfor vært mer hensiktsmessig å begjære at konsesjonen etter vassdragsloven §§ 104-106 blir omgjort, fremfor å revidere ervervskonsesjonen. Konsesjonen etter vassdragsloven §§ 104-106 tilsvarer til dagens konsesjoner til bygging og drift etter vannressursloven, og er i dag regulert av vannressursloven. Stuvane kraftverks konsesjon etter vassdragsloven §§ 104-106 har for øvrig et eksisterende miljøvilkår om blant annet fiske og vilt.

På bakgrunn av sakens opplysninger mener departementet at revisjon av de tre innkalte vassdragsreguleringskonsesjonene gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere forbedringer i vassdragsmiljøet. De inkluderer de sentrale vilkårene med betydning for miljøforholdene, inkludert Lærdalselva.

Som NVE legger til grunn, utelukker i midlertidig ikke NVE å inkludere konsesjonene tilknyttet Stuvane kraftverk på et senere tidspunkt om man skulle se behov for det. Åpningsvedtaket avskjærer altså ikke myndighetenes mulighet til å senere inkludere andre konsesjoner i prosessen. Det er på den måten ikke et «forhåndsvedtak» slik LE etterspør avklaring om. Slik departementet forstår LE, fremmer LE ikke Klage 2 såframt åpningsvedtaket ikke er et «forhåndsvedtak».

Departementet legger til grunn at betingelsen for Klage 2 ikke foreligger, og at Klage 2 ikke lenger er aktuell å behandle. Departementet går derfor ikke videre inn på de faktiske og rettslige klagebegrunnelsene som er fremmet.

Uten at det har betydning, bemerker departementet at det ikke foreligger en saksbehandlingsfeil i revisjonssaken ved at NVE ikke har innkalt til ytterligere dialog eller ved en inkurie ble henvist til vannfallrettighetsloven i tidligere dokumenter.

Departementet har forståelse for at det har vært uklart for LE om NVE hadde fattet et forhåndsvedtak. Det har samtidig også vært noe utfordrende å klargjøre LEs faktiske og rettslige anførsler i saken.

5. Konklusjon

Som følge av at betingelsene klager selv har angitt for at brev av 1. mars 2025 og brev 1. juni 2025 skal være å anse som klager ikke er oppfylt, legger departementet til grunn at det ikke er nødvendig å fatte noe vedtak i klagesak. Departementet avslutter på denne bakgrunn behandlingen av saken. Departementets beslutning om å avslutte behandlingen av saken er ikke et vedtak som kan påklages.

Departementet minner avslutningsvis om at LE vil ha flere anledninger til å uttale seg i revisjonsprosessen, blant annet befarings- og høringsuttalelse til revisjonsdokumentet og NVEs behandling av selv revisjonssaken og vedtak i denne. Det vil for øvrig være opp til NVE å vurdere behovet for ytterligere dialog mellom berørte parter.

Departementet gjør oppmerksom på at det vil foreligge en ny klageadgang når NVE fatter det endelige revisjonsvedtaket for Lærdalsvassdraget.

Med hilsen

Anja Skiple Ibrekk (e.f.)
avdelingsdirektør

Pauline Sommerfelt Helle
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Norges vassdrags- og energidirektorat