

Revisjonsrapport for 2019 om NVEs tilsyn med vassdragsanlegg



Gåseflådammen på grensen mellom kommunene Vennesla og Iveland, foto: Espen Birkenes

Mottaker: Olje- og energidepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til *lov om Riksrevisjonen* § 9 første ledd og *instruks om Riksrevisjonens virksomhet* § 3b. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400/4000, internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	4
3	Revisjonens mål og problemstillinger	6
4	Metoder	7
4.1	Metoder problemstilling 1: planlegging og gjennomføring av tilsyn	7
4.2	Metoder problemstilling 2: oppfølging av brudd på krav og tillatelser	8
5	Revisjonskriterier	9
5.1	Problemstilling 1: planlegging og gjennomføring av tilsyn	9
5.2	Problemstilling 2: oppfølging av brudd på krav og tillatelser.....	11
5.3	Krav til dokumentasjon og sporbarhet	12
6	Funn.....	12
6.1	Problemstilling 1: planlegging og gjennomføring av tilsyn	12
6.1.1	Dokumenterte risiko- og vesentlighetsvurderinger	12
6.1.2	Interne føringer og planer for å velge ut temaer og objekter til kontroll	16
6.1.3	NVEs arbeidsprosess for å velge ut temaer og objekter til tilsyn.....	18
6.1.4	Gjennomført kontroll.....	19
6.2	Problemstilling 2: oppfølging av brudd på krav og tillatelser.....	22
6.2.1	NVEs prosedyrer for oppfølging av avvik.....	22
6.2.2	Tilsyn med sikkerhet – oppfølging av avvik	23
6.2.3	Miljøtilsyn – oppfølging av avvik	30
7	Konklusjoner	32

1 Sammendrag

NVE har et omfattende kontrollansvar i vassdrags- og energiforvaltningen. Det overordnede målet med NVEs tilsyn er å sikre at aktørene etterlever kravene i regelverk og vedtak. Tilsyn er en viktig del av den totale reguleringa av vassdrags- og energisektoren og utfyller de andre virkemidlene NVE har. Målet med revisjonen var å kontrollere om NVE etterlever krav til planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn som gjelder sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg.

I norske vassdrag er det flere tusen dammer og andre vassdragsanlegg. Anleggene kan ha ulike formål, blant annet kraftproduksjon, drikkevannsforsyning, fiskeoppdrett og annen næringsvirksomhet. Uansett formål fører NVE tilsyn med vassdragsanleggene basert på miljø- og sikkerhetskrav. NVE gjennomfører tilsyn både i byggefasen og i driftsfasen.

Å ivareta sikkerheten ved vassdragsanlegg er en viktig oppgave. Brudd på dammer kan ha alvorlige konsekvenser, og det er derfor viktig at NVE fører et effektivt tilsyn basert på gode risikovurderinger. Klimaendringer forsterker sikkerhetsutfordringene ved vassdragsanleggene. Ved bygging og drift av vassdragsanlegg er det også viktig å ta vare på miljøet. For eksempel er det viktig for fisk og annet liv i elva at vannføringen i vassdraget ikke blir mer påvirket enn det som er forutsatt i konsesjonene.

Sentrale kriterier vi har brukt i revisjonen, har vært aktuell vassdragslovgivning¹, *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) og *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet). I tillegg har vi brukt Prop. 1 S (2018–2019) og tildelingsbrev til NVE.

For å konkludere på målet med revisjonen har vi analysert dokumenter og tilsynsdata og gjennomført intervjuer med NVE.

Revisjonen konkluderer med at NVEs tilsyn som gjelder sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg, har svakheter. Dette gir risiko for at sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg ikke blir ivaretatt slik vassdragslovgivningen forutsetter.

Revisjonen viser:

- NVE har utarbeidet planer og strategier som gir rammer for tilsyn med sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg.
- NVE etterlever ikke kravet om å føre tilsyn basert på dokumenterte risikovurderinger, verken for tilsyn med sikkerhet eller for tilsyn med miljø.
- Kravet om å basere tilsynene på dokumenterte vesentlighetsvurderinger er i stor grad etterlevd.
- NVE har ikke dokumentert alle gjennomførte tilsyn.
- NVE har ikke tilstrekkelig oppfølging av identifiserte avvik fra vassdragslovgivningen.

2 Innledning

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er et forvaltningsorgan underlagt Olje- og energidepartementet (OED). NVE har ansvar for å forvalte Norges vann- og energiresurser.

NVE har et omfattende kontrollansvar i vassdrags- og energiforvaltningen. Det overordnede målet med NVEs tilsyn er å sikre at aktørene etterlever kravene i regelverk og vedtak. Tilsyn er en viktig del av den totale reguleringa av vassdrags- og energisektoren og utfyller de andre virkemidlene NVE har. NVEs tilsyn er delt inn i de tre hovedkategoriene vassdragsanlegg, energiforsyning og energibruk.²

Tilsyn med vassdragsanlegg omfatter følgende tilsynsområder:

- tilsyn med sikkerhet ved dammer og vassdragsanlegg
- miljøtilsyn av vassdragsanlegg

¹ Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven), lov om regulering og kraftutbygging i vassdrag (vassdragsreguleringsloven), forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen (IK-vassdrag), forskrift om sikkerhet ved vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskriften).

² Årsrapport 2018 Norges vassdrags- og energidirektorat.

Organisatorisk er det seksjonene damsikkerhet TBD og miljøtilsyn vassdragsanlegg TBMV, i avdelingen tilsyn og beredskap, som er ansvarlige for tilsyn med vassdragsanlegg.

Ifølge NVE er det flere tusen dammer og andre anlegg i norske vassdrag. Vassdragsanleggene kan ha ulike formål, blant annet kraftproduksjon, drikkevannsforsyning, fiskeoppdrett og annen næringsvirksomhet. Uansett formål fører NVE tilsyn med vassdragsanleggene basert på miljø- og sikkerhetskrav som er gitt i regelverk, konsesjoner og andre vedtak. NVE fører tilsyn både i byggefase og i driftsfase.³

Eierne av vassdragsanleggene har ansvar for sikkerheten, og NVEs rolle er å kontrollere at eierne etterlever sikkerhetskravene som er stilt i regelverket.⁴ Seksjonen for damsikkerhet TBD i NVE fører tilsyn med sikkerheten i dammer og vannveier med tilhørende konstruksjoner. De fører tilsyn med dammer uavhengig av dammens formål og fører tilsyn med vannveier i tilknytning til kraftproduksjon.⁵ Vannveier er flomløp, kanaler og sluseanlegg med tilhørende konstruksjoner samt tunneler, sjakter, rør, ledninger og andre systemer med tilhørende konstruksjoner.⁶

Databasen Sikkerhet i vassdrag (SIV)⁷ er en database for dammer og vannveier. SIV inneholder ca. 6 200 vassdragsanlegg og er et fagsystem NVE bruker ved tilsyn av sikkerhet ved vassdragsanlegg.⁸ Dammene og vannveiene i SIV er fordelt på flere ansvarlige. Det er ca. 450 ansvarlige, som hvert år skal rapportere til NVE om de oppfyller krav til internkontroll, fagpersonell og beredskap.

NVEs seksjon for miljøtilsyn av vassdragsanlegg TBMV skal kontrollere at bygging, vedlikehold og drift av vassdrags- og energianlegg skjer i henhold til krav som er fastsatt i eller i medhold av vassdrags- og energilovgivningen.⁹ Hvilke anlegg som er underlagt miljøtilsyn, framgår av konsesjonsdatabasen i NVE. Der framgår alle anlegg der NVE har vurdert om det er konsesjonsplikt, og de som har fått konsesjon. I denne databasen er det ca. 1 650 vannkraftverk som er satt i drift og 400 andre anlegg som settefiskanlegg, anlegg for drikkevannsforsyning og anlegg for snøproduksjon.¹⁰ Databasen inneholder også konsesjonene til de kraftverkene som ikke er bygget, eller er under bygging. Dokumentasjon av miljøtilsynene registreres i Milda, som er et database- og fagsystem.¹¹

Når tilsynet avdekker avvik og aktøren ikke utbedrer avvikene innen en gitt frist, gir NVE for eksempel vedtak om at de vurderer å bruke tvangsmidler. Dette blir registrert i et eget reaksjonsregister som er felles for hele NVE. Formålet med reaksjonsregisteret er å gi oversikt over alle reaksjoner, og registeret er viktig for å sammenstille reaksjoner fra ulike avdelinger i NVE i arbeidet med årsrapporter. Informasjonen i reaksjonsregisteret fra kontroll av vassdragsanlegg hentes fra databasene SIV og Milda.¹² Avvikene som er grunnlag for en reaksjon, følges opp i fagsystemene SIV og Milda og arkivsystemet P360.¹³

Å ivareta sikkerheten ved vassdragsanlegg er en viktig oppgave. Brudd på dammer kan ha alvorlige konsekvenser, og det er derfor viktig at NVE fører et effektivt tilsyn basert på gode risikovurderinger. Klimaendringer forsterker sikkerhetsutfordringene ved dammer.¹⁴ Ved bygging og drift av vassdragsanlegg er det også viktig å ta vare på miljøet. For eksempel er det viktig for fisk og annet liv i elva at vannføringen i vassdraget ikke blir mer påvirket enn det som er forutsatt i konsesjonene.

I 2012 startet NVE et prosjekt for å etablere et planleggings- og rapporteringssystem for å bedre oppfølgingen og styringen av tilsynsvirksomheten sin («Kontrollprosjektet», tidligere «GREIT-prosjektet»). I dette arbeidet har NVE startet med å digitalisere kontrolltypen revisjoner. Digitalisering

³ Årsrapport 2018 Norges vassdrags- og energidirektorat.

⁴ NVEs hjemmeside (<https://www.nve.no/damsikkerhet-og-kraftforsyningsberedskap/damsikkerhet/>).

⁵ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

⁶ Damsikkerhetsforskriften § 1-3.

⁷ NVEs hjemmeside (<https://www.nve.no/damsikkerhet-og-kraftforsyningsberedskap/damsikkerhet/innrapportering-og-damdatabasen-siv/>).

⁸ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019 og Damsikkerheit - informasjonsskriv 202 fra NVE til ansvarlige for vassdragsanlegg, 26. februar 2020.

⁹ NVEs hjemmeside (<https://www.nve.no/vann-vassdrag-og-miljo/miljotilsyn/>).

¹⁰ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019 og data fra konsesjonsdatabasen.

¹¹ Styringsdokumentet Tilsyn med vassdragsanlegg.

¹² Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

¹³ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

¹⁴ Prop. 1 (2018–2019) Olje- og energidepartementet, side 57.

av revisjoner er ifølge NVE satt i drift fra 21. januar 2020. Neste steg i kontrollprosjektet er ifølge NVE digitalisering av kontrolltypen inspeksjoner.¹⁵

Av OEDs tilbakemelding på utkast til rapport 17. juni 2020 framgår flere andre utviklingstiltak i tillegg til kontrollprosjektet, som OED og NVE mener vil løfte tilsynsarbeidet vesentlig i tiden framover.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om NVE etterlever krav til planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn som gjelder sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg.

Revisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. Planlegger og gjennomfører NVE tilsyn med sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg basert på en helhetlig, systematisk og risikobasert tilnærming i henhold til krav i aktuelle lover og regelverk?
2. Følger NVE opp identifiserte brudd på krav og tillatelser som gjelder sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg, i henhold til aktuelle lover og regelverk?

Avgrensninger

Ifølge *Prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk i NVE* er tilsyn kombinasjonen av kontroll og eventuell etterfølgende bruk av reaksjoner.

Aktuelle kontrollmetoder NVE bruker når de kontrollerer vassdragsanlegg, er revisjon, skriftlig kontroll, spørreundersøkelse, inspeksjon, innrapportering og sammenstilling av informasjon.¹⁶

Ifølge NVE utgjør inspeksjoner mesteparten av kontrollene med vassdragsanlegg. Revisjon og inspeksjon omfatter om lag 90 prosent av kontrollene NVE gjennomfører.¹⁷

I dokumentet *Prosedyrer for kontroll og reaksjonsbruk i NVE 2/2017* er revisjon definert som en uavhengig, systematisk og dokumentert gjennomgang av kvalitetssystemer, rutiner eller enkelt dokumenter som dekker hele eller deler av en virksomhet. En inspeksjon er i henhold til samme dokument en uavhengig og dokumentert fysisk kontroll av anlegg, forhandler, opplysninger eller systemer. Inspeksjon kan blant annet brukes for å verifisere opplysninger som er gitt ved revisjon.

Analysen av data vi har mottatt, viser at revisjoner for eksempel kan omhandle kontroll av om den ansvarlige

- har en sikkerhetsorganisasjon og personell som oppfyller krav i vassdragslovgivningen
- har en beredskapsplan som angir hva som skal gjøres ved fareøkning eller hvis en ulykke inntreffer
- gjennomfører hovedtilsyn av damanlegg
- har kartlagt farer og problemområder knyttet til miljø og landskap ved drift av kraftverk
- sørger for at vilkår og betingelser i konsesjoner blir oppfylt

Videre kan inspeksjoner for eksempel være

- befaring i forbindelse med behandling av utbyggingsplaner/ nybygging
- kontroll av at vannføring er i henhold til konsesjonsbetingelser
- befaring i forbindelse med vurdering av konsekvensklasse

De ansvarlige for vassdragsanlegg skal rapportere for de gitte parameterne som er av betydning for sikkerheten ved vassdragsanleggene, og de skal foreslå en konsekvensklasse for hvert av vassdragsanleggene.

¹⁵ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019 og verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

¹⁶ *Prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*, 2 2017 og brev fra OED 17. juni 2020.

¹⁷ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

Vår revisjon er avgrenset til NVEs revisjoner og inspeksjoner. Problemstilling 2 omfatter også hvordan NVE følger opp eventuelle avvik ved innrapporteringer og manglende konsekvensklasse.

4 Metoder

Problemstillingene er besvart gjennom dokumentanalyser, intervjuer og analytiske handlinger. I tillegg har revisjonen bedt om utfyllende informasjon fra NVE, og NVE har gitt skriftlige tilbakemeldinger på revisjonens forespørsler.

Revisjonen gjelder for budsjettåret 2019 og er gjennomført i perioden juni 2019 til mars 2020. Det er innhentet og analysert data for perioden 2010–2019.

Utkast til revisjonsrapport ble 14. mai 2020 sendt OED til uttalelse. OED svarte på forespørselen 17. juni 2020. I OEDs svar framgår at de har innhentet merknader til rapportutkastet fra NVE og at OED ikke har merknader utover det som framgår av innspillet fra NVE. Innspillet fra NVE er vedlagt OEDs svar. Revisjonen anser dermed innspillene fra NVE for å være departementets merknader til rapportutkastet.

4.1 Metoder problemstilling 1: planlegging og gjennomføring av tilsyn

For å besvare problemstilling 1 har revisjonen gjennomført dokumentanalyser, intervjuer og analytiske handlinger.

Dokumentanalyse

I kommunikasjonen med NVE har revisjonen bedt om dokumenter som beskriver planleggingen og gjennomføring av tilsyn med sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg.

Revisjonen har mottatt dokumentasjon og gjennomgått den for å kontrollere om NVE planlegger og gjennomfører tilsynene basert på en helhetlig, systematisk og risikobasert tilnærming. Dette inkluderer kontroll av om NVE planlegger og gjennomfører tilsyn med utgangspunkt i dokumenterte risiko- og vesentlighetsvurderinger.

For problemstilling 1 omfatter analysen følgende dokumenter:

- *Overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering (risikorapport) 2019*, NVE 14. november 2018
- *Overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering (risikorapport) 2020*, NVE 13. november 2019
- *Strategi for tilsyns- og beredskapsavdelingen 2018–2019*, udatert
- *Strategi for kontroll 2019*, seksjon damsikkerhet 16. januar 2019
- *Prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*, NVE desember 2017
- *TBD – Kvalitetssikring områdeovervåking – damsikkerhet*, godkjent 28. august 2019
- *TBD virksomhetsplan for 2019*, udatert
- *TBMV – Tilsyn med vassdragsanlegg (styringsdokument)*, udatert
- *Handlingsplan for tilsyn 2019 (felles)*, godkjent 17. desember 2018
- *Virksomhetsplan 2019 for NVE*, 21. mars 2019
- *NVE felles revisjonsplan 2019*, mottatt e-post 29. august 2019

Resultatene av analysen er presentert i kapittel 6.1.

Intervjuer

For å få informasjon om hvordan NVE arbeider med de ulike områdene som er omfattet av problemstilling 1, har vi gjennomført to intervjuer med NVE der avdeling for tilsyn og beredskap, seksjon for damsikkerhet (TBD) og seksjon for miljøtilsyn vassdragsanlegg (TBMV) var representert.

NVE har i etterkant av intervjuene fått referatene fra intervjuene til gjennomgang og verifisert innholdet. Intervjuene ble avholdt 23. oktober 2019 og 22. januar 2020.

I etterkant av intervjuene har det vært behov for å avklare noen forhold med NVE, for eksempel å avklare tolkning og forståelse av begreper og utsagn. Dette er gjort på e-post.

Analytiske handlinger

For å få oversikt over hvilke revisjoner og inspeksjoner av vassdragsanlegg som er gjennomført, og hvordan disse er dokumentert, har revisjonen innhentet og analysert data fra databasene SIV, Milda og Konsesjonsdatabasen. NVE har på forespørsel tatt ut rapporter fra sine databaser og sendt dem til revisjonen i Excel-format.

For å undersøke om det foreligger dokumentasjon for gjennomførte miljøinspeksjoner, har revisjonen etterspurt dette for et utvalg inspeksjoner, jf. kapittel 6.1.4. Inspeksjonene i utvalget er gjennomført i 2018 og første halvdel av 2019. Utvalget er tatt med utgangspunkt i Milda, som inneholder en oversikt over alle de 244 inspeksjonene som ble gjennomført i perioden. I Milda har de fleste inspeksjonene en henvisning til arkivsystemet P360, der dokumentasjonen som omhandler sakene, er lagret. Utvalget er risikobasert og består av 24 inspeksjoner som i Milda ikke har referanse til P360, og i tillegg 6 inspeksjoner som har en slik referanse. På grunnlag av utvalget har revisjonen til hensikt å svare på om det foreligger dokumentasjon for de 30 sakene, og ikke for alle inspeksjonene som er gjennomført i perioden.

4.2 Metoder problemstilling 2: oppfølging av brudd på krav og tillatelser

For å besvare problemstilling 2 har revisjonen gjennomført dokumentanalyser, intervjuer og analytiske handlinger.

Dokumentanalyse

I kommunikasjonen med NVE har revisjonen bedt om dokumenter som beskriver hvordan NVE følger opp identifiserte brudd på krav og tillatelser som gjelder sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg.

Revisjonen har gjennomgått den mottatte dokumentasjonen for å kontrollere om NVE følger opp kjente avvik.

For problemstilling 2 omfatter analysen følgende dokumenter:

- *Prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*, NVE desember 2017
- *TBD virksomhetsplan for 2019*, udatert
- *Handlingsplan for tilsyn 2019 (felles)*, godkjent 17. desember 2018
- *Prosjektmandat for prosjekt: KONTROLL – Digitale verktøy for TB sitt styringssystem for*, NVE udatert
- *Damsikkerhet – informasjonsskriv 2015* fra NVE til ansvarlige for vassdragsanlegg, 9. desember 2015
- *Damsikkerhet – informasjonsskriv 2017* fra NVE til ansvarlige for vassdragsanlegg, 3. februar 2017
- *Damsikkerhet - informasjonsskriv 2018* fra NVE til ansvarlige for vassdragsanlegg, 21. februar 2018
- *Damsikkerhet - informasjonsskriv 2019* fra NVE til ansvarlige for vassdragsanlegg, 1. mars 2019
- *Damsikkerhet - informasjonsskriv 2020* fra NVE til ansvarlige for vassdragsanlegg, 26. februar 2020
- eksempler fra SIV i form av skjermbilder som viser hvordan avvik følges opp
- *Handlingsplan for tilsyn 2019 (felles)*, godkjent 17. desember 2018
- *Veileder til damsikkerhetsforskriften Klassifisering og av vassdragsanlegg*, NVE 2014

Resultatene av analysen er presentert i kapittel 6.2.

Intervjuer

For å få informasjon om hvordan NVE arbeider med de ulike områdene som er omfattet av problemstilling 2, har revisjonen gjennomført to intervjuer med NVE der avdeling for tilsyn og beredskap, seksjon for damsikkerhet (TBD) og seksjon for miljøtilsyn vassdragsanlegg (TBMV) var representert. Dette er de samme intervjuene som er brukt for å belyse problemstilling 1, og innholdet i referatene fra intervjuene er verifisert slik det framgår ovenfor under metodebeskrivelsen for problemstilling 1. I etterkant av intervjuene har det vært behov for å avklare noen forhold med NVE, blant annet om vår tolkning og forståelse av begreper og utsagn NVE har brukt i sitt svar til referatene, er korrekt. Dette er gjort på e-post.

Analytiske handlinger

For å få oversikt over kjente avvik og om avvikene er fulgt opp, har revisjonen innhentet og analysert data fra databasene SIV, Milda, Konsesjonsdatabasen og Reaksjonsregisteret. NVE har på forespørsel tatt ut rapporter fra sine databaser og oversendt disse til revisjonen i Excel-format.

Avvik som er undersøkt, er avvik som er kjent ved at

- de er avdekket i revisjoner
- de er avdekket i inspeksjoner
- de er rapportert inn av de ansvarlige for vassdragsanlegg i årlig rapportering
- vassdragsanlegg ikke har konsekvensklasse slik damsikkerhetsforskriften krever

Analysen av antallet avvik som er rapportert inn fra ansvarlige for vassdragsanlegg i den årlige rapporteringen for 2019, er presentert i kapittel 6.2.2. Denne analysen er avgrenset til å omfatte innrapporteringer fra ansvarlige for vassdragsanlegg i konsekvensklassene 2–4. Av NVEs planer¹⁸ framgår det at konsekvensklassene 2–4 er høye klasser, og at de dermed har størst betydning for samfunnssikkerheten.

5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for kriterier som utledes av Stortingets vedtak og forutsetninger, og de er beskrivelser av blant annet gjeldende bevilgningsvedtak, lover, forskrifter, retningslinjer, normer og standarder som er aktuelle for den enkelte etterlevelserevisjonen. Kriteriene har betydning for hvilke revisjonsbevis revisjonen innhenter, og de brukes som grunnlag for revisjonens konklusjoner.

5.1 Problemstilling 1: planlegging og gjennomføring av tilsyn

Krav til å gjennomføre tilsyn

I *lov om vassdrag og grunnvann* (vannressursloven) § 53 er det krav om at vassdragsmyndigheten skal føre tilsyn med tilstanden og utviklingen i vassdrag. NVE er i brev fra Olje- og energidepartementet delegert myndighet til å gjennomføre slike tilsyn.¹⁹ NVE er også delegert myndighet til å fatte vedtak om konsesjoner for kraftutbygginger, jf. vannressursloven § 8 og forskrift om delegering²⁰.

Av *lov om regulering og kraftutbygging i vassdrag* (vassdragsreguleringsloven) § 3 framgår det at for andre enn staten kreves det tillatelse (konsesjon) for vassdragsreguleringer og overføringer for produksjon av elektrisk energi som øker vannkraften med gitte verdier eller påvirker naturforholdene eller andre allmenne interesser vesentlig. Av lovens § 20 går det fram at konsesjonen kan sette vilkår for å sikre mot skade på mennesker, miljø eller eiendom, sikre god landskapsmessig tilpasning og å opprettholde det naturlige livet i vassdraget eller gi fagmyndigheter adgang til å gi pålegg for å fremme disse formålene. Lovens § 31 inneholder bestemmelser om at den som har fått konsesjon, må tåle den kontroll med overholdelsen av betingelsene i eller i medhold av konsesjonen som departementet mener er nødvendig. Gjennom forskrift er Norges vassdrags- og energidirektorat delegert myndighet til å føre kontroll med konsesjonærene etter lovens § 31.²¹

Av § 7 i *forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen*²² (IK-vassdrag) framgår det at Norges vassdrags- og energidirektorat skal føre tilsyn med at bestemmelsene internkontrollforskriften overholdes. I merknadene til § 7 i forskriften presiseres at det er hjemmel til å følge opp

¹⁸ TBDs VP for 2019 og *Handlingsplan for tilsyn 2019*, godkjent 17. desember 2018.

¹⁹ Vannressursloven § 64 og brev av 19. desember 2000 fra OED til NVE om delegasjon til å være vassdragsmyndighet, jf. kongelig resolusjon av 15. desember 2000.

²⁰ Forskrift av 19. desember 2000 *Delegering av myndighet til Norges vassdrags- og energidirektorat til å være vassdragsmyndighet og til å fatte vedtak etter vannressursloven* og brev av 10. desember 2004 fra OED til NVE om delegasjon av konsesjonsmyndighet etter vannressursloven § 8, gitt i kongelig resolusjon av 10. desember 2004.

²¹ Forskrift av 19. januar 2018 *delegering av myndighet til Norges vassdrags- og energidirektorat etter vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven* og brev av 19. januar 2018 fra OED til NVE om delegering av myndighet etter vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven som viderefører delegeringen etter kongelig resolusjon 14. september 2007.

²² Vassdragslovgivningen omfatter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, industrikonsesjonsloven og damsikkerhetsforskriften som er gitt med hjemmel i vannressursloven. IK-vassdrag er gitt med hjemmel i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og *lov om konsesjon for rettigheter til vannfall* (vannfallrettighetsloven).

virksomhetenes etterlevelse av IK-vassdrag, og at dette blant annet vil skje gjennom systemrevisjoner og annen kontroll- og tilsynsvirksomhet. Også *forskrift om sikkerhet ved vassdragsanlegg* (damsikkerhetsforskriften) er hjemlet i vannressursloven og forvaltes av NVE.²³

Av Prop. 1 S (2018–2019) framgår at NVE skal påse at miljø- og sikkerhetskrav til nye og eksisterende vassdragsanlegg følges.²⁴ Av tildelingsbrevene fra OED til NVE for 2018 og 2019 framgår det videre at NVE skal påse at miljø- og sikkerhetskrav til nye og eksisterende vassdragsanlegg følges.²⁵ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) inneholder krav om at virksomheten har ansvar for å gjennomføre mål- og resultatkrav som er fastsatt i tildelingsbrev og andre vedtak, innenfor rammen av tildelte ressurser.²⁶

Krav til utarbeidelse og bruk av risiko- og vesentlighetsvurderinger

Av Prop. 1 S (2018–2019) framgår det at å ivareta sikkerheten ved vassdragsanlegg er en viktig oppgave. Det er derfor viktig at NVE fører et effektivt tilsyn basert på gode risikovurderinger.²⁷ Videre framgår det av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) at alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart og til risiko og vesentlighet.²⁸ I økonomibestemmelsene er det krav om at virksomhetens ledelse skal etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet å identifisere risikofaktorer som kan føre til at virksomheten ikke når målene sine.²⁹

I økonomibestemmelsene punkt 2.2 c) er det krav om at virksomhetens ledelse har ansvaret for å sørge for planlegging. Videre framgår det av bestemmelsene punkt 2.3.1 at virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter.

Av bestemmelsenes punkt 2.3.2 framgår det at resultatinformasjonen skal brukes i virksomhetens planlegging for årene framover. Revisjonen legger til grunn at resultatet av tilsynene skal brukes i planleggingen for kommende års tilsyn.

Krav til eiere/konsesjonær som NVE skal føre tilsyn med

Av *lov om vassdrag og grunnvann* (vannressursloven) § 54 går det fram at det er den ansvarlige for et vassdragsanlegg som skal påse at anlegget og driften av det oppfyller kravene som er fastsatt i eller i medhold av loven. Den ansvarlige er i utgangspunktet eieren, men NVE kan godkjenne en annen som den ansvarlige.³⁰ Krav om at vassdragsanlegg skal ha en ansvarlig, framgår av *forskrift om sikkerhet ved vassdragsanlegg* (damsikkerhetsforskriften) § 2-1.

For å sikre at vassdragslovgivningens krav til virksomhetsutøvelse faktisk blir oppfylt, er det innført en forskrift: *forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen* (IK-vassdrag). Forskriften setter krav om at den ansvarlige skal sørge for at det innføres og praktiseres internkontroll, for alle typer anlegg og tiltak som er definert i § 3 i forskriften. Videre sier forskriften at det skal utarbeides og gjennomføres rutiner og prosedyrer som sikrer at krav knyttet til miljø og sikkerhet som er fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen, er oppfylt. I § 5 i forskriften er det en kravliste over hva internkontrollen skal omfatte. Alle kravene som er nevnt i denne paragrafen, skal dokumenteres, og på forespørsel skal dokumentasjonen legges fram for NVE, jf. forskriftens § 6.

Damsikkerhetsforskriften har som formål å fremme sikkerhet ved vassdragsanlegg og forebygge skade på mennesker, miljø og eiendom. Forskriften kommer til anvendelse for vassdragsanlegg i konsekvensklasse 0 til 4, jf. § 1-4.

Kapittel 2 og 3 i forskriften definerer organisatoriske krav og krav til kvalifikasjoner for ansatte som har arbeidsoppgaver ved et vassdragsanlegg. Dette omfatter hvilken type personell som skal være på plass, og tilhørende faglige kvalifikasjoner.

²³ Damsikkerhetsforskriften § 1-2.

²⁴ Prop 1 S (2018–2019) Olje- og energidepartementet, side 60.

²⁵ Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat for 2018, punkt 2.1 og Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat for 2019, punkt 2.1.

²⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punkt 2.3.2.

²⁷ Prop. 1 S (2018–2019) Olje- og energidepartementet, side 57.

²⁸ Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 4.

²⁹ Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punkt 2.4, jf. økonomireglementet § 14.

³⁰ Damsikkerhetsforskriften § 2-2.

I kapittel 4 i forskriften er det krav om at alle vassdragsanlegg skal klassifiseres i en av fem konsekvensklasser. Konsekvensklasse 0 er den laveste og brukes for anlegg hvor det er ubetydelige konsekvenser for fare for skade på mennesker, miljø eller eiendom. Konsekvensklasse 4 brukes for anlegg som har de største konsekvensene. Klassifisering skjer ved at den ansvarlige for anlegget vurderer anlegget og omgivelsene og sender en begrunnet søknad med forslag om konsekvensklasse til NVE. På bakgrunn av søknaden fatter NVE vedtak om konsekvensklasse.

Kapittel 5, 6 og 7 i forskriften definerer hvilke tekniske planer som må foreligge, og hvilke krav som må være oppfylt, både ved eksisterende anlegg, ved bygging og idriftsettelse av nye anlegg og ved drift av anlegg. Dette omfatter også krav til dokumentasjon som skal foreligge i de ulike livsfasene til anlegget.

Vassdragslovgivningen stiller krav som eieren/konsesjonæren av et vassdragsanlegg skal etterleve. NVE har ansvar for å føre tilsyn med at eierne/konsesjonærene oppfyller kravene i regelverket. Revisjonen legger til grunn at NVE fører tilsyn med at eierne/konsesjonærene oppfyller sikkerhets- og miljøkravene i lovverket og i konsesjoner som er gitt etter vassdragslovgivningen. Vi legger videre til grunn at slike tilsyn planlegges på bakgrunn av risiko- og vesentlighetsvurderinger.

5.2 Problemstilling 2: oppfølging av brudd på krav og tillatelser

Av St.meld. nr. 17 (2002–2003) ³¹*Om statlige tilsyn* framgår at der tilsynsorganet oppdager at normer blir overtrådt, vil det normalt være en tilsynsoppgave å vedta nye pålegg som retting, stansing eller tvangsmulkt, for å presse fram en etterlevelse av de normer som gjelder. ³² Revisjonen legger til grunn at NVE følger opp at tilsynsobjektene retter opp kjente feil og mangler og eventuelt vurderer andre virkemidler som framgår av vassdragslovgivningen.

Vassdragslovgivningen hjemler flere virkemidler NVE kan bruke ved brudd på lover og forskrifter:

Ved brudd på vannressursloven, vassdragsreguleringsloven eller damsikkerhetsforskriften kan NVE gi pålegg om retting. NVE kan gi pålegg om retting dersom det konstateres forhold som er i strid med loven/forskriften eller vedtak i medhold av loven/forskriften. ³³

Ved brudd på vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, damsikkerhetsforskriften eller *forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen* (IK-vassdrag) kan NVE, for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven/forskriften blir fulgt, pålegge den ansvarlige tvangsmulkt. ³⁴

Ved brudd på vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven kan det ilegges overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av disse lovene. Dersom en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr, er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket. Ved brudd på gitte hjemler i damsikkerhetsforskriften eller IK-vassdrag kan det også ilegges overtredelsesgebyr ³⁵.

Dersom den ansvarlige ikke iverksetter tiltak NVE har gitt pålegg om etter vannressursloven eller damsikkerhetsforskriften, kan NVE sørge for iverksetting av tiltaket. ³⁶

Damsikkerhetsforskriften §§ 3-3, 3-5, 3-6 og 3-7 omhandler kvalifikasjonskrav til og godkjenning av VTA (vassdragsteknisk ansvarlig) og fagansvarlig. Dersom kravene ikke lenger er oppfylt, eller spesielle grunner i tilknytning til VTA eller fagansvarliges faglige oppgaver og ansvar gjør det utilrådelig å opprettholde godkjenningen, kan NVE ta godkjenningen opp til ny vurdering og eventuelt trekke den tilbake etter at det er gitt varsel med rimelig frist til å rette opp forholdene. ³⁷

³¹ Innst. S nr. 222 (2002–2003) ble vedtatt 06. juni 2003.

³² St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*, punkt 4.2.1.

³³ Vannressursloven § 59, vassdragsreguleringsloven § 32, damsikkerhetsforskriften § 9-2 og brev av 19. januar 2018 fra OED til NVE om delegering av myndighet etter vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven som viderefører delegeringen etter kongelig resolusjon 14. september 2017.

³⁴ Vannressursloven § 60, vassdragsreguleringsloven § 33, damsikkerhetsforskriften § 9-2, *forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen* (IK-vassdrag) § 9 og brev av 19. januar 2018 fra OED til NVE om delegering av myndighet etter vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven som viderefører delegeringen etter kongelig resolusjon 14. september 2017.

³⁵ Vannressursloven § 60a, vassdragsreguleringsloven § 35, damsikkerhetsforskriften § 9-3, *forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen* (IK-vassdrag) § 10, brev av 16. april 2010 fra OED til NVE om delegering av myndighet for overtredelsesgebyr, jf. kongelig resolusjon av 26. mars 2010 og brev av 19. januar 2018 fra OED til NVE om delegering av myndighet etter vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven som viderefører delegeringen etter kongelig resolusjon 14. september 2017.

³⁶ Vannressursloven § 61 og damsikkerhetsforskriften § 9-2.

³⁷ Damsikkerhetsforskriften § 9-1.

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 2.3.2 b) skal den interne styringen være innrettet slik at virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene.

Med bakgrunn i kriteriene over legger revisjonen til grunn at NVE følger opp kjente avvik med virkemidler.

5.3 Krav til dokumentasjon og sporbarhet

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 23 fastsetter som en klar hovedregel at enkeltvedtak skal være skriftlige. Av forvaltningslovens § 37 framgår det at forvaltningsorganet skal se til at en sak er så godt opplyst som mulig, før det treffer vedtak. Av *Frihagens forvaltningsrett* framgår det at det vil følge av kravene til god forvaltningsskikk at også andre avgjørelser enn enkeltvedtak utformes skriftlig, og at forvaltningen har dokumentasjonsansvar. Orden og god forvaltningsskikk krever at man skal kunne være sikker på at det er tatt en avgjørelse, og sikker på hva denne går ut på. Skriftlighet eller andre former for dokumentasjon er avgjørende for at vesentlige vurderinger og beslutninger underveis i prosessen skal være sporbare i ettertid. I tråd med prinsippene om god forvaltningsskikk bør saksbehandlingen være sporbar.³⁸

Av økonomireglementet og økonomibestemmelsene framgår det at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget internkontroll, for å sikre at blant annet måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav. Av økonomibestemmelsene framgår det at internkontrollen primært skal være innebygget i virksomhetens interne styring, og den skal kunne dokumenteres.³⁹ Eventuell internkontroll og etterprøving av vurderinger som gjøres i forbindelse med NVEs etterlevelse av krav om tilsyn, forutsetter at saksbehandlingen er dokumentert.

Revisjonen legger til grunn at saksbehandlingen til NVE blir dokumentert og er sporbar i ettertid.

6 Funn

6.1 Problemstilling 1: planlegging og gjennomføring av tilsyn

Økonomibestemmelsene stiller krav om at virksomhetens ledelse skal etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet å identifisere risikofaktorer som kan føre til at virksomheten ikke når målene sine.⁴⁰ Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart, og planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter.⁴¹

NVE skal føre tilsyn med tilstanden og utviklingen i vassdrag.⁴² Videre skal NVE føre tilsyn med at bestemmelser i internkontrollforskriften etter vassdragslovgivningen overholdes.⁴³

6.1.1 Dokumenterte risiko- og vesentlighetsvurderinger

Dokumentanalysen viser at NVE har utarbeidet en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering (risikorapport)⁴⁴ som er felles for hele virksomheten. OED opplyser i brev av 17. juni at overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering og planer og strategier samlet sett er grunnlaget for risikovurderingene NVE gjør ved utvelgelse av tilsyn.⁴⁵ NVEs planer, strategier og arbeidsprosesser er omtalt i rapportens punkt 6.1.2 og 6.1.3 og ses av revisjonen i sammenheng med overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering.

³⁸ *Frihagens forvaltningsrett*, bind 1, av Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen (2010), s. 278–279, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, 2. utgave.

³⁹ *Reglement for økonomistyring i staten* § 14 og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4.

⁴⁰ *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, punkt 2.4.

⁴¹ *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, punkt 2.3.1.

⁴² *Lov om vassdrag og grunnvann* (vannressursloven) § 53.

⁴³ *Forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen*, § 7.

⁴⁴ *Overordnede risiko- og vesentlighetsvurderinger (risikorapport) 2019*, NVE 14. november 2018.

⁴⁵ Brev fra OED 17. juni 2020.

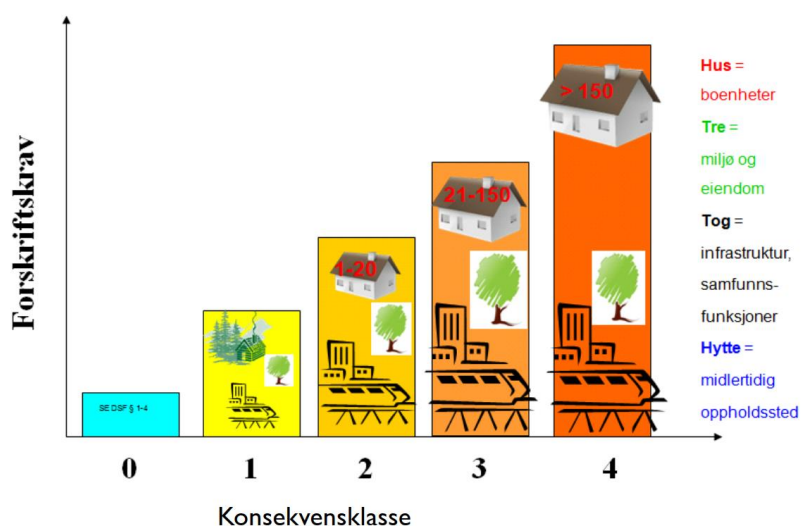
Ifølge risikorapporten⁴⁶ har NVE kartlagt de største risikoene som kan påvirke måloppnåelsen. Dokumentanalysen viser at tilsvarende vurderinger er dokumentert for 2020.⁴⁷ Ifølge NVE er risiko- og vesentlighet definert som et prinsipp i gjeldende kvalitetssikringsdokumenter, men det kan likevel være forskjellig forståelse av begrepet risiko i NVE.⁴⁸ NVE opplyser at de arbeider med risikovurderinger etter Direktoratet for økonomistyrings metodikk.⁴⁹

Av risikorapporten⁵⁰ framgår det at risikovurderingene gir en samlet oversikt over mulige risikoer for at NVE ikke når målene sine, og dermed heller ikke oppfyller samfunnsoppdraget sitt. NVEs mål og samfunnsoppdrag er gitt i tildelingsbrevet fra Olje- og energidepartementet. NVE vurderer risiko som sannsynlighet for og konsekvenser av avvik, og i tillegg en vurdering av avvikets vesentlighet. Avvik er i denne sammenhengen uønskede hendelser.

Nedenfor presenterer vi NVEs risikovurderinger som gjelder damsikkerhet og miljøtilsyn.

Damsikkerhet

Av risikorapporten⁵¹ framgår det at NVE har identifisert to risikoer for damsikkerhet. Risikoene omfatter brudd på dammer med høyest bruddkonsekvenser, og risiko for at dammer som ikke er klassifisert, kan ha store bruddkonsekvenser. Dokumentanalysen viser at det i risikorapporten ikke er gitt en eksplisitt vurdering av risiko som gjelder etterlevelse av lover og forskrifter. Risikorapporten omfatter heller ikke risikovurderinger av de enkelte vassdragsanleggene eller av de ansvarlige for vassdragsanleggene.



Figur 1 Konsekvensklasser, kilde: NVE

Figur 1 er en framstilling av blant annet antallet ulike boenheter som må bli berørt ved et potensielt dambrudd, for at vassdragsanlegget blir plassert i de ulike konsekvensklassene. Konsekvensklasse 4 brukes for anlegg der konsekvensene av en hendelse er svært alvorlige. Der for eksempel over 150 boenheter potensielt blir rammet, skal anlegget klassifiseres i konsekvensklasse 4. I tillegg til boenheter er miljø, eiendom og infrastruktur elementer som inngår i fastsettelsen av konsekvensklasse.

⁴⁶ NVE, risikorapport 2019, side 5.

⁴⁷ Overordnede risiko- og vesentlighetsvurderinger (risikorapport) 2020, NVE, 13. november 2019.

⁴⁸ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

⁴⁹ <https://dfo.no/fagomrader/risikostyring>, se Metodedokument for Risikostyring i staten (DFØ 11/2012, 3. opplag).

⁵⁰ NVE risikorapport 2019, side 5.

⁵¹ NVE risikorapport 2019, tabell 4 side 11.

NVE opplyser⁵² at konsekvensklassen som er satt på hvert enkelt vassdragsanlegg (dam eller vannvei), er et viktig grunnlag for planlegging av kontroll. For sikkerhet med vassdragsanlegg sier forskriften at det skal vedtas en konsekvensklasse. Det er den ansvarlige for vassdragsanlegget som skal foreslå og søke om godkjenning av konsekvensklasse. NVE kontrollerer og godkjenner søknaden – eller eventuelt avslår den. NVE registrerer vedtatt konsekvensklasse for hvert enkelt vassdragsanlegg i SIV. NVE opplyser at de har kommet langt med denne klassifiseringen. Vassdragsanlegg som mangler vedtak om konsekvensklasse, mener NVE at i stor grad er anlegg som vil bli satt i en lav konsekvensklasse. Analysen av mottatte data viser at NVE per 18. november 2019 har klassifisert 666 vassdragsanlegg i konsekvensklasse 3 og 4. Dokumentanalyse viser at 779 av til sammen 6 171 vassdragsanlegg ikke er klassifisert per februar 2020.⁵³

Av risikorapporten⁵⁴ framgår det at sannsynligheten for brudd på dammer med høyest bruddkonsekvenser, både dammer som er klassifisert i dag, og dammer som ikke er klassifisert, er vurdert som meget liten. Det har ikke vært brudd på dammer i konsekvensklasse 3 og 4 i Norge. Det framgår videre av risikorapporten at det er sannsynlig at det er dammer som ennå ikke har gyldig vedtak, og som vil kunne bli plassert i konsekvensklasse 3 og 4.

Ifølge risikorapporten har NVE prioritert høyest å følge opp dammene i konsekvensklasse 3 og 4 og deres eiere, men vil framover rette mer oppmerksomhet mot dammer i konsekvensklasse 2 på grunn av de betydelige konsekvensene brudd på også disse dammene kan ha. I konsekvensklasse 2 vil de legge mest vekt på mindre eiere som kan ha avvik fra regelverket. NVE følger også opp dammer i lavere klasser og deres eiere.

NVE skriver i risikorapporten⁵⁵ at å ha gyldig vedtak om konsekvensklasse på alle dammer er avgjørende for å kunne prioritere tilsyn med eiere og dammer der konsekvensene ved brudd er størst. Tiltakene framover er rettet mot at NVE kan identifisere dammer med størst bruddkonsekvenser og prioritere oppfølging og tilsyn med disse og deres eiere.

Av risikorapporten⁵⁶ framgår det at dammer er klassifisert i fem konsekvensklasser etter konsekvensen et brudd vil ha for mennesker, miljø og eiendom. Dammer i konsekvensklasse 2, 3 og 4 har de største konsekvensene ved brudd. Dameiere hadde frist til 31. desember 2014 for å ha gyldig vedtak om konsekvensklasse. Det gjenstår fortsatt en god del dammer som ikke er blitt klassifisert og har gyldig vedtak. Anlegg med ubetydelige bruddkonsekvenser klassifiseres i konsekvensklasse 0. I 2019 vil eiere med manglende klassifiserte dammer bli prioritert.

Oppsummert viser revisjonen at NVE når det gjelder damsikkerhet, har beskrevet risiko- og vesentlighetsvurderinger⁵⁷ på et overordnet nivå. I risikovurderingene er det vurdert at sannsynlighet for dambrudd er liten, og at det er sannsynlig at det finnes dammer som ikke har gyldig vedtak om konsekvensklasse. Dammer i konsekvensklasse 3 og 4 er gitt mest oppmerksomhet på grunn av konsekvensene brudd på disse dammene vil ha. Konsekvensklassen er et viktig grunnlag for NVEs planlegging av kontroll.⁵⁸ NVE har beskrevet risiko- og vesentlighet på et overordnet nivå, som ikke omfatter hvilke temaer og objekter det er knyttet størst risiko til. Dette innebærer at det i risikorapporten ikke er gitt en eksplisitt vurdering av risiko som gjelder etterlevelse av krav i lover og forskrifter. Risikorapporten omfatter heller ikke risikovurderinger av de enkelte vassdragsanleggene eller av de ansvarlige for dem.

⁵² Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

⁵³ Brev fra NVE til ansvarlige for vassdragsanlegg, *Damsikkerheit – informasjonsskriv 2020*, datert 26. februar 2020.

⁵⁴ NVE risikorapport 2019, side 36.

⁵⁵ NVE risikorapport 2019, side 35.

⁵⁶ NVE risikorapport 2019, side 35.

⁵⁷ Overordnede risiko- og vesentlighetsvurderinger (risikorapport) 2019, NVE 14. november 2018.

⁵⁸ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

Miljøtilsyn

Av risikorapporten⁵⁹ framgår det at NVE har identifisert tre risikoer som gjelder miljøkrav ved vassdragsanlegg. NVE vurderer at sannsynligheten for og eventuell konsekvens av risikoene er moderat. Risikovurderingene omfatter

- risiko for at detaljplanbehandlingen for vassdragsanlegg ikke ivaretar miljø- og brukerinteresser
- risiko for at nybygging og ombygging av vassdragsanlegg ikke skjer i henhold til miljøkrav i konsesjoner eller detaljplaner
- risiko for at miljøkrav ikke overholdes ved drift av vassdragsanlegg

I Risikorapporten framgår at NVE mener de må følge opp nybyggingssaker gjennom planbehandling og tilsyn, og øke tilsynet med anlegg i drift, der tilsynet har vært prioritert lavere den siste tiden. Av risikorapporten framgår videre at risikoen for at vassdragsanlegg blir bygget uten å avveie miljø- og brukerinteresser anses som akseptabel, med de ressursene som er tilført.⁶⁰

Dokumentanalysen viser at det i risikorapporten ikke er gitt en eksplisitt vurdering av risiko som gjelder etterlevelse av lover og forskrifter. Risikorapporten omfatter heller ikke risikovurderinger av de enkelte vassdragsanleggene eller av de ansvarlige for dem. I brev fra OED 17. juni 2020 framgår at NVE og OED kjenner seg igjen i revisjonens vurderinger av vassdragsanlegg i drift. NVE og OED viser til strategier og planer, og opplyser at miljøtilsyn i hovedsak er rettet mot å følge opp alle vassdragsanlegg under bygging. Hvordan anlegget bygges er helt avgjørende for om det også kan driftes i tråd med miljøvilkårene. NVE har derfor valgt å prioritere alle anlegg i byggefasen for å avverge uopprettelige miljøkonsekvenser. NVE og OED bemerker at de enkelte anlegg under bygging ikke er risikovurdert, men at det er oppfølging av den fasen byggeprosjektet er i som er avgjørende for å redusere risiko for avvik, og ikke temaer eller objekter. NVE vil rette tilsynene mot anlegg i drift når nybyggingen avtar.⁶¹

NVE opplyser⁶² at de våren 2019 har utarbeidet et klassifiseringssystem for vannkraftverk som er omfattet av miljøkrav. Klassifisering etter miljøforhold er ikke pålagt i forskriften, slik det er for tilsyn med sikkerhet. 1 647 vannkraftverk er kartlagt for konsekvenser for miljøet og har fått kategoriene 0 til 4. Dette tilsvarer alle vannkraftverkene som var i drift våren 2019. Denne gjennomgangen av vannkraftverk er ifølge NVE nødvendig for at avdelingen skal planlegge sine kontroller på tvers av seksjonene for damsikkerhet og miljøtilsyn.

NVE opplyser⁶³ at miljøkonsekvensen ved brudd på konsesjonsvilkår er større i elver enn i reguleringsmagasiner. Det er derfor de 1 647 vannkraftverkernes påvirkning på elvestrengene⁶⁴ som er konsekvensutredet. NVE har brukt et bredt og omfattende grunnlag for vurderingene. Blant annet er forskjellige databaser og registre med oversikt over vassdrag/elver og tilhørende arter som laks, storørret og elvemusling hentet fra Miljødirektoratet, forskningsmiljøer som NINA og tilgjengelige rapporter.

NVE bemerker⁶⁵ at i tillegg til vannkraftverk skal NVE føre tilsyn med at ansvarlige for andre typer anlegg, som settefiskanlegg og anlegg for snøproduksjon, etterlever gjeldende miljøkrav. Disse anleggene kommer i tillegg til de 1 647 nevnte vannkraftverkene og er også å finne i konsesjonsdatabasen. NVE ser behovet for å utarbeide klassifisering også for de av disse anleggene som ikke er vannkraftverk. NVE mener at en klassifisering av settefiskanleggene trolig vil vise mange anlegg i kategoriene 3 og 4.

Dokumentanalysen viser at systemet for klassifisering med tanke på miljøkonsekvens ikke er tatt i bruk ved vurdering av vesentlighet i risikorapportene for 2019 og 2020.

⁵⁹ NVEs risikorapport 2019, tabell 1 side 9.

⁶⁰ NVE risikorapport 2019, side 10-11.

⁶¹ Brev fra OED 17. juni 2020.

⁶² Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

⁶³ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

⁶⁴ Del av elveløpene.

⁶⁵ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

Oppsummert viser revisjonen at NVE når det gjelder miljøtilsyn, har beskrevet risiko- og vesentlighetsvurderinger⁶⁶ på et overordnet nivå, som ikke omfatter hvilke temaer og objekter det er knyttet størst risiko og vesentlighet til. NVE har vurdert at både sannsynlighet og konsekvensen av de identifiserte risikoene er moderat. Dette innebærer at det i risikorapporten ikke er gitt en eksplisitt vurdering av risikoer som gjelder etterlevelse av lover og forskrifter. Risikorapporten omfatter heller ikke risikovurderinger av de enkelte vassdragsanleggene eller av de ansvarlige for dem. Når det gjelder vurdering av vesentlighet har OED og NVE i brev av 17. juni 2020 begrunnet hvorfor de har prioritert å føre tilsyn med alle vassdragsanlegg under bygging. Begrunnelsen viser at det er vesentlig at byggingen er i tråd med gitte miljøkrav. For tilsyn med anlegg i drift har NVE sett behovet for en klassifisering av vassdragsanlegg for å vurdere vesentlighet. Denne klassifiseringen er ikke tatt i bruk for 2019. Når denne klassifiseringen tas i bruk mener OED og NVE at det vil gi et grunnlag for bedre risiko- og vesentlighetsvurderinger som kan benyttes ved valg av kontroll av anlegg i drift ved miljøtilsyn.⁶⁷

6.1.2 Interne føringer og planer for å velge ut temaer og objekter til kontroll

Dokumentanalysen viser at NVE har flere planer og strategier som gir rammer for tilsynsaktiviteten. Revisjonen har analysert dokumenter som er utarbeidet og omfatter kontroll av sikkerhet og kontroll av miljø. Noen dokumenter omfatter begge kontrollområdene, og noen er utarbeidet spesielt for tilsyn med sikkerhet eller tilsyn med miljø. Analysen er gjort for å finne ut av hvilke kriterier NVE i sine dokumenter legger til grunn for å velge ut temaer og objekt for kontroll.

Utvelgelseskriterier som gjelder for både tilsyn med sikkerhet og tilsyn med miljø

Utvelgelseskriterier for valg av kontrollobjekter og temaer framgår av dokumentene *Prosedyrer for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*⁶⁸ og *Handlingsplan for tilsyn 2019*⁶⁹. Der framgår det at kriteriene blant annet skal være risiko, vesentlighet, geografisk spredning, spredning mellom foretak av ulik størrelse og type, erfaringer, henvendelser fra allmenheten, samordning mellom tilsynsområder og med andre tilsynsmyndigheter samt om den ansvarlige har hatt tilsyn fra NVE tidligere, eventuelt ikke på lang tid.

Av *Prosedyrer for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*⁷⁰ framgår det videre at evaluering av tidligere kontroller og erfaringer fra andre virksomhetsområder skal dokumenteres og være en del av planleggingen.

Strategi for tilsyns- og beredskapsavdelingen 2018–2020 sier blant annet at oppfølging av nybygging og ombygging av anlegg skal prioriteres. Videre skal oppfølging i driftsfasen være godt samordnet i tilsyns- og beredskapsavdelingen.

Utvelgelseskriterier som gjelder tilsyn med sikkerhet

Av NVEs felles handlingsplan⁷¹ framgår det hvilke kriterier NVE legger til grunn for utvelgelse av temaer til kontroll. Det framgår at når det gjelder sikkerhetskrav ved dammer, er temaene internkontroll, organisatoriske krav, kvalifikasjonskrav og beredskap prioritert i 2019.

I NVEs planverk⁷² framgår det at det i 2019 er prioritert å få gyldig vedtak om konsekvensklasse på alle vassdragsanlegg.

Av NVEs *Handlingsplan for tilsyn 2019*⁷³ og TBDs virksomhetsplan framgår det at eiere av vassdragsanlegg i de høyeste konsekvensklassene (2–4) er prioritert som kontrollobjekter i 2019 på grunn av deres samfunnssikkerhetsmessige betydning. Eiere med mange anlegg i høyere

⁶⁶ Overordnede risiko- og vesentlighetsvurderinger (risikorapport) 2019, NVE 14. november 2018.

⁶⁷ Brev fra OED, 17. juni 2020.

⁶⁸ *Prosedyrer for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*, desember 2017, punkt 2.1

⁶⁹ *Handlingsplan for tilsyn 2019*, godkjent 17. desember 2018.

⁷⁰ *Prosedyrer for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*, desember 2017, side 10.

⁷¹ *Handlingsplan for tilsyn 2019*, godkjent 17. desember 2018.

⁷² TBDs VP for 2019. Mottatt fra NVE på e-post 29. august 2019 og *Virksomhetsplan for NVE 2019*, punkt 7

⁷³ *Handlingsplan for tilsyn 2019*, godkjent 17. desember 2018.

konsekvensklasse, og som ikke har vært underlagt revisjon de senere årene, vil bli prioritert høyst. Videre framgår det at eiere av få vassdragsanlegg i høy konsekvensklasse (2–4), der damssikkerhet ikke er antatt å være en vesentlig del av organisasjonens formål, vil være prioritert for systemrevisjoner.

Av TBDs strategi for kontroll⁷⁴ framgår det at oppfølging av eiere med dammer som ikke er klassifisert, mangler som gjelder godkjent VTA, rapportering av internkontroll og beredskapsplaner er prioriterte områder.

Av TBDs virksomhetsplan⁷⁵ framgår det at objekter og temaer for revisjoner er valgt ut på bakgrunn av erfaringer fra saksbehandling / tidligere tilsyn.

Av NVEs felles revisjonsplan⁷⁶ framgår det at det er planlagt revisjon av 15 ansvarlige for vassdragsanlegg. Temaene er internkontroll, overvåking og beredskap. Revisjonsplanen sier ikke på hvilket grunnlag valget av tilsynsobjektene er tatt.

Utvelgelseskriterier som gjelder tilsyn med miljø

Dokumentet *Tilsyn med vassdragsanlegg*⁷⁷, som omfatter miljøtilsyn ved vassdragsanlegg, inneholder kriterier for valg av temaer og objekter til miljøtilsyn ved vassdragsanlegg. Det framgår at overordnede utvelgelseskriterier er risiko og vesentlighet. For miljøtilsynet av vassdragsanlegg betyr risiko og vesentlighet oppfølging av krav som er fastsatt i enkeltvedtak, og som følger av lov og forskrift. Dette betyr at anlegg i byggefase og driftsfase er viktige temaer. Mens vannkraftverk er viktige kontrollobjekter i både byggefasen og driftsfasen, er settefiskanlegg et sentralt kontrollobjekt i driftsfasen.

Av handlingsplanen for tilsyn 2019 og brev fra OED 17. juni 2020 framgår det at oppfølging av alle anlegg i byggefasen skal sikre at vilkårene i konsesjonen og godkjent detaljplan følges fra anleggsarbeidet starter. Antallet anlegg som vil bli kontrollert i byggefasen, er ukjent på planleggingstidspunktet, da mengden nye prosjekter ikke kan tallfestes. Disse kommer i tillegg til dem som allerede er under bygging. Av *Virksomhetsplan 2019 for NVE* framgår at NVE skal gjennomføre inspeksjoner før, under og etter byggefasen for å følge opp miljøkrav.

Av NVEs felles handlingsplan⁷⁸ framgår det at vassdragsanlegg i driftsfasen følges opp for å sikre etterlevelse av krav til blant annet slipp av minstevannføring, drift av omløpsventil, vannuttak og andre sentrale vilkår. Videre framgår det at miljøtilsynet vil følge opp anlegg i nasjonale laksevasdrag.

Av NVEs felles revisjonsplan⁷⁹ framgår det at revisjonen omfatter 15 ansvarlige for vassdragsanlegg. Temaene er omløpsventil, nasjonalt laksevasdrag, viktige laksevasdrag og settefiskanlegg. Revisjonsplanen sier ikke på hvilket grunnlag valget av tilsynsobjektene er tatt.

Oppsummert viser revisjonen at NVE har utarbeidet planer og strategier som gir rammer for tilsyn av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg. NVE har utarbeidet kriterier for å velge ut temaer og objekter som legges til grunn for kontrollen med vassdragsanlegg. NVE har lagt til grunn at temaer og objekt for kontroll skal velges på bakgrunn av i risiko og vesentlighet. Som det framgår av kapittel 6.1.1, har NVE beskrevet risiko- og vesentlighet på et overordnet nivå, som i begrenset grad omfatter hvilke temaer og objekter som er forbundet med størst risiko. Temaer og objekter som framgår av planer og strategier, bygger i begrenset grad på dokumenterte risikovurderinger.

⁷⁴ Strategi for kontroll 2019, seksjon damssikkerhet, internt notat fra faggruppe for kontroll og reaksjoner, 16. januar 2019.

⁷⁵ TBDs VP for 2019. Mottatt på fra NVE på e-post 29. august 2019.

⁷⁶ NVE felles revisjonsplan 2019, mottatt på e-post 29. august 2019.

⁷⁷ *TBMV - Tilsyn med vassdragsanlegg (styringsdokument)*, udatert – mottatt e-post 29. august 2019.

⁷⁸ Handlingsplan for tilsyn 2019 (felles), godkjent 17. desember 2018.

⁷⁹ NVE felles revisjonsplan 2019, mottatt på e-post 29. august 2019.

6.1.3 NVEs arbeidsprosess for å velge ut temaer og objekter til tilsyn

I intervju⁸⁰ opplyser NVE at for å finne hvilke revisjoner som skal utføres i løpet av året, jobber utvalgte revisjonsledere med å identifisere temaer det er knyttet størst risiko til, og dermed hvilke temaer revisjonene skal omfatte. Dette gjelder både for sikkerhetsrevisjoner og miljørevisjoner ved vassdragsanlegg. Revisjonslederne ber saksbehandlerne om innspill til hvilke ansvarlige for vassdragsanlegg de mener bør inngå i revisjonene av de temaene som er valgt. Ved utvelgelse av kontrollobjekter blir saksbehandlers erfaringer og synspunkter tillagt stor vekt. Saksbehandlere har jevnlig dialog med VTA⁸¹ ved de forskjellige anleggene og har dermed kunnskap som regnes som viktig for utvelgelse av kontrollobjekter. Innspill fra saksbehandlerne blir behandlet og koordinert i den aktuelle seksjonen. Seksjonslederne vurderer innspillene opp mot kriteriene som det er bestemt at skal kontrolleres det året. Når det er bestemt hvilke tilsynsobjekter som skal kontrolleres, blir disse lagt inn i den årlige revisjonsplanen som er felles for hele NVE (*NVEs revisjonsplan 2019*). NVE opplyser at ved utvelgelse av temaer og objekter for kontroll legger de vekt på blant annet konsekvensklasse (kontroll med sikkerhet), kunnskap om virksomheten, kjent historikk og oppståtte hendelser. Ifølge NVE blir ikke denne prosessen systematisk dokumentert utover dokumentasjonene som ligger i NVEs planer og strategier, jf. kapittel 6.1.1. NVE opplyser videre at tilsyns- og beredskapsavdelingen ikke har et system som gir et helhetlig bilde av temaer eller objekter som er forbundet med størst risiko, og som grunnlag for systematisk utvelgelse av tilsynsobjekter.

NVE opplyser⁸² at de ikke har definert noen rotasjon/rulling av temaene og objektene som blir revidert, eller har en oversikt som viser hvilke temaer de planlegger å kontrollere i årene framover. Imidlertid planlegger de i forkant av hvert enkelt år hvilke temaer og objekter som skal kontrolleres. Av brev fra OED 17. juni 2020 framgår at OED og NVE mener at forhåndsdefinert rotasjon/rulling av tema og objekt ikke egner seg ved tilsyn av vassdragsanlegg. For å ivareta aktualitet gjennom risiko- og vesentlighetshensyn velger NVE tema og objekter for kommende års revisjoner basert på erfaringer fra gjennomførte kontroller. Det medfører at det ved planleggingen av kommende års revisjoner vurderes om gjennomførte kontroller tilsier at det er nødvendig å fortsette med tematikk fra inneværende år eller skifte til nye tema. Utvelgelsen av objekter baserer seg i stor grad på tilsvarende erfaringer. Denne tilnærmingen er vurdert mer hensiktsmessig enn fastsatte tema og objekter flere år frem i tid.

NVE opplyser⁸³ at inspeksjoner både for sikkerhet og for miljø ved vassdragsanlegg planlegges kort tid i forveien, og at det ikke foreligger en liste over disse i starten av året. Dette skyldes at saksbehandlingen er grunnlaget for inspeksjonen, eksempelvis saksbehandling av nybygg og ombygginger der det kan være behov for inspeksjoner i løpet av anleggsfasen.

NVE bekrefter i intervju⁸⁴ at de ved utvelgelse av temaer og objekter til kontroll legger vekt på innholdet som framgår av planer og strategier som gir rammer for tilsynsaktiviteten, jf. kapittel 6.1.2. NVE bekrefter videre at de ved vurdering av vesentlighet, når det gjelder sikkerhet ved vassdragsanlegg, i stor grad tar utgangspunkt i konsekvensklasse.

De ansvarlige for vassdragsanleggene skal hvert år rapportere til NVE om de oppfyller krav til internkontroll, fagpersonell og beredskap. NVE opplyser⁸⁵ at status for innrapporterte data på planleggingstidspunktet er sentralt i planleggingen av hvilke revisjonsobjekter de skal velge ut for kontroll av sikkerheten ved vassdragsanlegg. NVEs systemer gir imidlertid begrensede muligheter til å lagre data. SIV⁸⁶ inneholder lagrede data tilbake i tid bare om hvilke ansvarlige som har rapportert inn informasjon, og når dette er gjort. NVE tar ut en liste over hvem som er rapporteringspliktig, hvert årsskifte. Utover dette er det ikke mulig å framstille data for de rapporteringspliktiges rapportering tilbake i tid. Dette gjelder både data om hvem som er rapporteringspliktig, og data som er rapportert

⁸⁰ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

⁸¹ VTA står for vassdragsteknisk ansvarlig.

⁸² Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

⁸³ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

⁸⁴ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

⁸⁵ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

⁸⁶ Damdatabasen SIV. SIV står for sikkerhet i vassdrag.

inn om de aktuelle parameterne. SIV gir bare opplysninger om rapportert status per dags dato for rapporteringsparameterne.⁸⁷ I tilbakemeldingen på utkast til rapport fra OED 17. juni 2020 med vedlegg, framgår at OED og NVE ikke ser noen verdi i å lagre historiske opplysninger som omhandler etterlevelse av krav til internkontroll, fagpersonell og beredskap. De mener disse opplysningene er utdaterte og at rapporteringsløsningen er hensiktsmessig for formålet.

NVE opplyser⁸⁸ at krav som er av betydning for miljøet i konsesjoner og internkontrollforskriften, er hovedkriterier for miljøtilsyn. Konsesjonene som er gitt i medhold av vannressursloven, har ofte noen essensielle og spesifikke krav om minstevannføring. Konsesjoner som er gitt i medhold av vassdragsreguleringsloven, har også krav knyttet til reguleringsmagasin. Mange av konsesjonene har krav om omløpsventil og jevn drift. Alle slike krav kan det bli gjennomført kontroll av. Videre opplyser NVE at de blant annet bygger på resultater av forskning og utviklingsprosjekter og NOU-er når de velger ut temaer for kontroll ved miljøtilsyn.

Ifølge brev fra OED 17. juni er det viktig å skille mellom revisjoner og inspeksjoner. For revisjoner følger NVE en tematisk tilnærming til utvelgelsen – for eksempel anlegg ved nasjonale laksevasdrag, anlegg med omløpsventil og anlegg med kommunale eiere. Disse temaene er ifølge OED og NVE valgt ut fra risiko. For inspeksjoner er det stort sett anlegg i byggefasen NVE følger opp, og alle anlegg blir ført tilsyn med. Videre framgår det i brevet at med en stor portefølje av anlegg, har NVE valgt en tematisk tilnærming og en grovsortering ut fra klasse. Deretter blir det en utvelgelse av enkelte tilsynsobjekter.

Oppsummert viser revisjonen at NVE opplyser at de har en prosess der de tar hensyn til risiko, for å identifisere temaer og objekter for kontroll av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg. NVEs prosess med å velge temaer for kontroll og objekter som skal kontrolleres, blir imidlertid ikke systematisk dokumentert utover den dokumentasjonen som ligger i strategier og planer. Tilsyns- og beredskapsavdelingen har ikke et system der de dokumenterer et helhetlig bilde som grunnlag for systematisk utvelgelse av tilsynsobjekter.⁸⁹ Dokumentanalysen viser at NVE ikke har dokumentert en eksplisitt vurdering av risiko som gjelder etterlevelse av regelverk, risikovurderinger av de enkelte vassdragsanleggene eller av de ansvarlige for dem, jf. kapittel 6.1.1. Revisjonsplanen viser heller ikke på hvilket grunnlag valget av tilsynsobjektene er tatt. OED og NVE medgir i brev av 17. juni 2020 at det er behov for å spesifisere den begrunnede utvelgelsen av det enkelte kontrollobjekt innenfor rammene gitt i styringsdokumentene.

Videre viser revisjonen at NVE opplyser⁹⁰ at statusen for innrapporterte data på planleggingstidspunktet er sentralt i planleggingen av hvilke revisjonsobjekter de skal velge ut for kontroll av sikkerheten ved vassdragsanlegg. NVE legger vekt på hva de ansvarlige har innrapportert. NVE lagrer ikke tidligere innrapporterte data og har derfor ikke mulighet til å bruke dem for å vurdere risiko knyttet til hver enkelt ansvarlige for vassdragsanlegg ved planlegging av kontroll. I tilbakemelding på utkast til rapport fra OED 17. juni 2020 med vedlegg, framgår at OED og NVE mener tidligere innrapporterte data er av liten betydning i utvelgelsesfasen.

6.1.4 Gjennomført kontroll

Av kontrollene NVE fører med vassdragsanlegg, omfatter kontrolltypene revisjon og inspeksjon om lag 90 prosent.⁹¹ Nedenfor går vi gjennom de to kontrolltypene.

Gjennomførte revisjoner

Analysen av data fra SIV viser at NVE har gjennomført 8 revisjoner rettet mot damsikkerhet i 2018, og 10 i 2019. Tilsvarende viser analysen av data fra Milda at NVE har gjennomført 12 miljørevisjoner ved vassdragsanlegg i 2018 og 13 revisjoner i 2019.

⁸⁷ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020 og e-post mottatt fra NVE 26. februar 2020.

⁸⁸ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

⁸⁹ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

⁹⁰ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

⁹¹ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

Analyse av dataene vi har mottatt, viser at de 18 revisjonene av damsikkerhet som er gjennomført i 2018 og 2019, er systemrevisjoner av internkontroll. Dette innebærer kontroll av etterlevelse av bestemmelser i damsikkerhetsforskriften og internkontrollforskriften. Av de ti ansvarlige for vassdragsanlegg som er revidert i 2019, har fire konsekvensklasse 4 og seks konsekvensklasse 2 som høyest klasse blant sine vassdragsanlegg.

Dokumentanalysen viser at av revisjoner på miljør siden i 2019 omfattet 9 revisjoner av omløpsventil, 1 av tilsyn ved et nasjonalt laksevassdrag, og de resterende har omfattet IK-vassdrag⁹² med hovedvekt på målinger og registreringer.

Av revisjoner på miljør siden som ble gjennomført i 2018, har to omfattet settefiskanlegg hvor viktige temaer blant annet har vært IK-vassdrag, målinger og registreringer. De øvrige ti revisjonene har fokusert på gjennomføring og oppfølging av IK-vassdrag. Dette innebærer blant annet kontroll av målinger og registreringer, magasinkontroll og forhold knyttet til lakse- og sjørretbestand i vassdrag.

Ifølge NVEs prosedyrer skal det utarbeides en rapport når en revisjon er gjennomført.⁹³ Dokumentanalysen viser at alle revisjonene som er gjennomført, både av damsikkerhet og av miljøtilsyn i 2018 og 2019, er dokumentert i rapporter.

Oppsummert viser revisjonen at alle revisjonene NVE har gjennomført, er dokumentert med en rapport. Revisjoner av sikkerhet ved vassdragsanlegg i 2019 er gjennomført hos ansvarlige som har vassdragsanlegg i konsekvensklasse 2 og 4. Dette er i tråd med NVEs risikorapport for 2019. Av rapportens kapittel 6.1.1 framgår det at NVE ikke har tatt i bruk en dokumentert klassifisering av vassdragsanlegg for å vurdere vesentlighet som har betydning for miljøet. NVEs revisjoner av miljø bygger dermed ikke på en dokumentert vesentlighetsvurdering. Videre har revisjonen funnet at NVE ikke har dokumenterte risikovurderinger for de revisjonene som er gjennomført av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg.

Gjennomførte inspeksjoner

NVE gjennomfører sikkerhets- og miljø inspeksjoner ved vassdragsanlegg. Når det gjelder tilsyn med sikkerhet ved vassdragsanlegg, er saksbehandling av nybygg og ombygginger eksempler på situasjoner der det kan være behov for inspeksjoner. Også en vesentlig del av kontrollarbeidet rettet mot miljø er inspeksjoner ved anlegg i byggefasen. Disse skal følges opp gjennom minst tre inspeksjoner ved nybygg. Videre gjennomfører NVE inspeksjoner rettet mot blant annet dokumentasjon av minstevannføring.⁹⁴

NVEs prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk stiller krav om at det etter en gjennomført inspeksjon alltid skal sendes en inspeksjonsrapport, som skal registreres i databasen hos den aktuelle seksjonen.⁹⁵

Inspeksjoner av sikkerhet

Ifølge NVE er gjennomførte inspeksjoner som er rettet mot sikkerhet ved vassdragsanlegg, å finne i databasen SIV.⁹⁶ Analysen av mottatte data viser at det i SIV er registrert 282 inspeksjoner i 2018 og 291 inspeksjoner fra januar til november i 2019.

NVE gjennomfører sikkerhetsinspeksjoner i egen regi som en kontrolltype, men de deltar også som observatør på inspeksjoner som gjennomføres av andre aktører. Begge disse to typene inspeksjoner er registrert i SIV. I SIV framkommer det imidlertid ikke informasjon om det er NVE som har gjennomført inspeksjonen, eller om NVE har vært observatør. I SIV er det heller ikke presis informasjon om hva som var tema(er) ved inspeksjonen.⁹⁷ I tilbakemelding på utkast til rapport fra OED 17. juni 2020 med vedlegg, framgår at OED og NVE erkjenner at det er behov for større grad av differensiering mellom inspeksjoner og befaring, og å dokumentere disse tilstrekkelig.

⁹² Forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen.

⁹³ Prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk i NVE, desember 2017, side 16.

⁹⁴ Verifisert referat fra intervju i NVE 23. oktober 2019.

⁹⁵ Prosedyrer for kontroll og reaksjonsbruk, punkt 3.2.

⁹⁶ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

⁹⁷ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

NVE opplyser at de ikke lager inspeksjonsrapporter etter gjennomførte sikkerhetsinspeksjoner ved vassdragsanlegg. NVE opplyser videre at det i verken SIV eller andre systemer foreligger noen sammenstilling av avvik som er avdekket ved inspeksjonene.⁹⁸ Revisjonen har mottatt alle data om inspeksjoner som er lagret i SIV. Analysen av dataene bekrefter at eventuelle avvik funnet ved inspeksjoner ikke er registrert i SIV.

SIV oppgir arkivreferanse til dokumentasjon i P360 dersom det finnes dokumentasjonen som ikke er i SIV.⁹⁹ Ifølge NVE kan dette være dokumentasjon som brev til ansvarlige og rapporter i tilfeller der NVE har deltatt som observatør. Ifølge NVE mottar de ofte rapporter som er utarbeidet av konsulentfirmaet eller den ansvarlige, når de har deltatt på inspeksjoner i eiers regi. Disse rapportene arkiveres i P360, og det blir lagt inn en henvisning i SIV.¹⁰⁰

Oppsummert viser revisjonen at det i NVEs systemer ikke er mulig å skille mellom sikkerhetsinspeksjoner ved vassdragsanlegg som er gjennomført av NVE som en del kontrollarbeidet, og inspeksjoner i regi av andre der NVE har vært observatør. Videre blir ikke temaer for inspeksjonen eller avvik som er funnet ved inspeksjonen, dokumentert i en rapport eller i SIV, og NVE har ikke noen sammenstilling som viser avvik funnet ved inspeksjoner. P360-referansen i SIV viser til forskjellige typer dokumenter, og er ikke egnet til å få oversikt over innholdet i inspeksjonene og avvik.

Miljøinspeksjoner

Ifølge NVE har databasen Milda oversikt over gjennomførte inspeksjoner som gjelder miljø. Alle inspeksjonene som er registrert i Milda er gjennomført i regi av NVE.¹⁰¹ Analyse av mottatte data viser at det i Milda er registrert 172 inspeksjoner i 2018 og 152 inspeksjoner i 2019.

Ifølge NVE skal det utarbeides en inspeksjonsrapport etter gjennomført inspeksjon. Denne skal registreres i Milda med referanse til der den er lagret i arkivsystemet P360. Imidlertid gjennomføres det også inspeksjoner som ledd i saksbehandlingen. Dette er befaringer i forbindelse med godkjenning av planer. For denne typen inspeksjoner blir det normalt ikke laget et skriftlig dokument i form av en rapport, men det utarbeides en skriftlig godkjenning eller et planvedtak.¹⁰²

Analyse av mottatte data viser at det i Milda ikke er henvisning til dokumentasjon som ligger i P360, for 30 av de 244 inspeksjonene som er gjennomført i 2018 og første halvdel av 2019. At referanse til P360 mangler i Milda, skyldes ifølge NVE mangelfull registrering.¹⁰³

Med bakgrunn i mottatte data fra Milda har revisjonen etterspurt 30 rapporter fra inspeksjoner i perioden 2018 og første halvdel av 2019. Av disse hadde 6 referanse til P360 i Milda, og de resterende 24 hadde ingen arkivreferanse.

For alle de 6 inspeksjonene hvor det var registrert P360-arkivreferanse i Milda, var det utarbeidet rapport/dokumentasjon etter inspeksjonen.

Den mottatte dokumentasjonen som omhandler de 24 inspeksjonene som ikke hadde P360-referanse i Milda, viser at NVE dokumenterer miljøinspeksjonene sine på ulike måter. For eksempel utarbeider de rapporter, dokumenterer med bilder, godkjenner detaljplaner og legger inn kommentarer i Milda. For 7 av de 30 inspeksjonene der vi spurte om dokumentasjon, opplyser NVE at det ikke finnes dokumentasjon, og for 2 av inspeksjonene er ikke dokumentasjonen ferdigstilt.¹⁰⁴ I brev fra OED 17. juni 2020 framgår at dette vil bli fulgt opp og rettet.

Oppsummert viser revisjonen at NVE ikke alltid dokumenterer innholdet i inspeksjonene og resultatet av inspeksjonene i en rapport eller på en annen måte. Av et utvalg på 30 inspeksjoner er det 7 der

⁹⁸ E-post fra NVE med tilbakemelding på avklaringsspørsmål etter analyse av mottatte data, 16. januar 2020 og verifisert referat fra intervju i NVE 22. januar 2020.

⁹⁹ Verifisert referat fra intervju med NVE, 22. januar 2020.

¹⁰⁰ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019 og verifisert referat fra intervju i NVE 22. januar 2020.

¹⁰¹ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

¹⁰² Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

¹⁰³ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

¹⁰⁴ Mottatt regneark: *Kopi av Milda tilsyn 25.02.2020 rapportspørring*.

NVE opplyser at ikke er dokumentert med rapport eller på en annen måte, og det er 2 der NVE opplyser at de ikke har ferdigstilt dokumentasjonen.

6.2 Problemstilling 2: oppfølging av brudd på krav og tillatelser

Vassdragslovgivningen hjemler flere virkemidler NVE kan bruke ved brudd på lover og forskrifter. Virkemidlene er pålegging om retting¹⁰⁵, tvangsmulkt¹⁰⁶ eller overtredelsesgebyr¹⁰⁷. NVE kan sørge for iverksetting av tiltak der det er gitt pålegg om det.¹⁰⁸ NVE kan også trekke tilbake godkjenning av vassdragsteknisk ansvarlig eller ta godkjenningen opp til ny vurdering dersom kravene ikke lenger er oppfylt.¹⁰⁹

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 2.3.2 b) skal den interne styringen være innrettet slik at virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene. Videre framgår det av økonomibestemmelsene at internkontrollen primært skal være innebygget i virksomhetens interne styring, og den skal kunne dokumenteres. Eventuell internkontroll og etterprøving av vurderinger som gjøres i forbindelse med NVEs etterlevelse av krav om tilsyn, forutsetter at saksbehandlingen er dokumentert.¹¹⁰

6.2.1 NVEs prosedyrer for oppfølging av avvik

I kriteriene for revisjonen legges det til grunn at NVE følger opp kjente avvik fra vassdragslovgivningen med virkemidler. Dette har NVE også lagt til grunn i sine prosedyrer og andre dokumenter. Av *Prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk i NVE* framgår det blant annet at dersom kontrollen har avdekket brudd på krav i regelverk og tillatelser som er gitt i eller i medhold av energi- eller vassdragslovgivningen og eventuell annen lovgivning NVE forvalter, defineres det som avvik. Saksbehandler og nærmeste leder skal vurdere hvordan avvikene skal følges opp for å sikre at de blir utbedret og dermed kan lukkes. Bruk av reaksjoner skal alltid vurderes, og reaksjonstypen må svare til avvikets alvorlighetsgrad. Reaksjoner er handlinger og virkemidler som kan brukes når avvik er avdekket. Videre framgår det av prosedyren at spørsmålet om reaksjoner skal tas i bruk eller ikke, må avgjøres raskt.¹¹¹

Av NVEs prosedyre framgår det at reaksjoner omfatter svært ulike virkemidler og kan deles inn i tre hovedgrupper.¹¹² Disse framgår av tabell 1

Administrativ sanksjon	overtredelsesgebyr
Andre forvaltningsvedtak	tilbaketrekking av tillatelse
	tvangsmulkt
	pålegg om retting og/eller stans
Andre forvaltningsmessige virkemidler	offentliggjøring/offentlig omtale
	varsel om vedtak
	veiledning og påpeking av plikt

Tabell 1 Aktuelle reaksjonsformer NVE kan benytte for å lukke avvik, kilde NVE

Analyse av data mottatt fra NVE viser at NVE bruker varsel om retting og varsel om andre virkemidler i tabell 1 før de eventuelt tas i bruk. I tillegg til virkemidlene i tabellen kan NVE benytte anmeldelse som virkemiddel.¹¹³ Når anmeldelse brukes blir ikke dette varslet.¹¹⁴

¹⁰⁵ Vannressursloven § 59, vassdragsreguleringsloven § 32, damsikkerhetsforskriften § 9-2 og brev av 19. januar 2018 fra OED til NVE om delegering av myndighet etter vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven som viderefører delegeringen etter kongelig resolusjon 14. september 2017.

¹⁰⁶ Vannressursloven § 60, vassdragsreguleringsloven § 33, damsikkerhetsforskriften § 9-2, *forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen* (IK-vassdrag) § 9 og brev av 19. januar 2018 fra OED til NVE om delegering av myndighet etter vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven som viderefører delegeringen etter kongelig resolusjon 14. september 2017.

¹⁰⁷ Vannressursloven § 60a, vassdragsreguleringsloven § 35, damsikkerhetsforskriften § 9-3, *forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen* (IK-vassdrag) § 10, brev av 16. april 2010 fra OED til NVE om delegering av myndighet for overtredelsesgebyr, jf. kongelig resolusjon av 26. mars 2010 og brev av 19. januar 2018 fra OED til NVE om delegering av myndighet etter vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven som viderefører delegeringen etter kongelig resolusjon 14. september 2017.

¹⁰⁸ Vannressursloven § 61 og damsikkerhetsforskriften § 9-2.

¹⁰⁹ Damsikkerhetsforskriften § 9-1.

¹¹⁰ *Reglement for økonomistyring i staten* § 14 og *bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 2.4.

¹¹¹ *Prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*, desember 2017.

¹¹² *Prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*, desember 2017, side 21.

¹¹³ *Prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*, desember 2017, side 24.

¹¹⁴ Brev fra OED, 17. juni 2020.

Ifølge NVEs prosedyrer skal alle varsler og vedtak om reaksjoner registreres i reaksjonsregisteret av saksbehandleren eller den som er ansvarlig for dette i seksjonen.¹¹⁵

6.2.2 Tilsyn med sikkerhet – oppfølging av avvik

Oppfølging av avvik etter revisjoner

Ifølge NVE inneholder SIV alle revisjoner som er gjennomført, og alle avvik som er avdekket ved revisjoner.¹¹⁶ I SIV skal også avvik følges opp og dokumenteres. Videre gir SIV saksbehandlerne oversikt over alle frister som er gitt. Saksbehandler lukker avviket i SIV når det er mottatt dokumentasjon som viser at avviket er utbedret. Dersom den ansvarlige for vassdragsanlegget ikke dokumenterer at avvik er lukket, bruker saksbehandleren neste virkemiddel i virkemiddelhierarkiet de har til rådighet for å få lukket avvik.¹¹⁷ Eksempler på avvik avdekket i revisjoner i 2019 er

- mangler i internkontrollsystem
- mangler i beredskapsplan
- manglende plan for overvåking av vassdragsanleggene
- manglende revurdering av flere anlegg
- mangelfull kompetanse hos nøkkelpersonell

Dokumentanalyse og analyse av mottatte data viser at NVE har et system der de dokumenterer avvikene etter revisjoner i rapporter og følger opp avvikene i SIV. Analysen viser at SIV har oversikt over avvik fra alle revisjoner som er gjennomført i 2018 og 2019.

Årstall	Antall revisjoner	Antall avvik totalt	Åpne avvik – frist for utbedring er utløpt
2018	8	34	11
2019	10	36	9
Sum	18	70	20

Tabell 2 Antall avvik i revisjoner gjennomført i 2018 og 2019 per 27. januar 2020.

Analyse av data fra SIV viser at det i 2018 ble gjennomført åtte revisjoner av damsikkerhet, og det er avdekket til sammen 34 avvik i disse revisjonene. Data vi har mottatt fra NVE, viser at det per 27. januar 2020 er tre revisjoner med til sammen 11 avvik hvor fristen for utbedring er utløpt uten at alle avvikene er utbedret. Det er i disse saken gitt varsel om retting for 8 avvik og vedtak om tvangsmulkt for tre avvik.

I 2019 er det gjennomført ti sikkerhetsrevisjoner, hvor det til sammen er avdekket 36 avvik. Majoriteten av disse har frist for utbedring som er etter januar 2020. Av avvik med utbedringsfrist i 2019 er det 9 avvik som ikke er utbedret per 27. januar 2020.

Med unntak av en revisjon fra 2018, hvor det er registrert ett avvik mindre i SIV enn det som går fram av rapporten, viser analysen at alle avvik etter revisjoner i 2018 og 2019 er korrekt registrert i SIV. At avviket fra 2018 ikke er registrert i SIV skyldes ifølge NVE og OED at det ble rettet før oversendelse av rapport. Ved en inkurie ble avviket ikke registrert i SIV, men det ble fulgt opp av revisjonsleder.¹¹⁸ Videre viser analysen av data fra SIV at det er avdekket 299 avvik ved revisjoner i perioden 2010 til 2017, og at alle disse er lukket.

Oppsummert viser revisjonen at NVE har et system for å følge opp avvik som er funnet ved revisjoner av sikkerheten ved vassdragsanlegg, og at NVE tar i bruk virkemidler for å lukke avvikene. Det er ikke åpne avvik av eldre dato.

¹¹⁵ Prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk i NVE, desember 2017, side 24.

¹¹⁶ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

¹¹⁷ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

¹¹⁸ Brev fra OED, 17 juni 2020.

Oppfølging av avvik etter inspeksjoner

Ifølge NVE er inspeksjoner en del av saksbehandlingen i direktoratet. Videre opplyser NVE at avvik oppdaget gjennom saksbehandling følges opp i henhold til *Prosedyrer for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*, i likhet med avvik avdekket gjennom revisjoner.¹¹⁹ Dersom det under en inspeksjon avdekkes avvik det er viktig å få utbedret, opplyser NVE at de sender brev med frist for utbedring til aktørene. Videre opplyser NVE at sakene følges opp av saksbehandleren, og dersom fristen ikke overholdes, kan det være aktuelt å ta i bruk reaksjoner. Reaksjonene blir i så fall registrert i reaksjonsregisteret.¹²⁰

Som det framgår av kapittel 6.1.4, har ikke NVE systemer som gir en sammenstilling av avvik som er funnet ved inspeksjoner. NVEs systemer gir heller ikke en oversikt over hvilke inspeksjoner som har avvik, og det skrives ikke rapporter etter inspeksjoner.

Ved å koble reaksjonsregisteret for 2018 og 2019 med oversikten over gjennomførte inspeksjoner fra SIV for disse to årene viser revisjonen at det for én inspeksjon i 2018 og én inspeksjon i 2019 er registrert reaksjon i reaksjonsregistrene de aktuelle årene. Avviket fra 2018 er fulgt opp med varsel om retting i 2018 og videre med vedtak om tvangsmulkt i 2019. Avviket fra 2019 er fulgt opp med varsel om retting.

Oppsummert viser revisjonen at NVE i et fåtall saker, der det er funnet avvik ved inspeksjoner, har tatt i bruk virkemidler for å få avvik lukket. Fordi avvikene ikke dokumenteres systematisk, kan ikke revisjonen uttale seg om det finnes avvik der NVE ikke har tatt i bruk virkemidler slik de skal.

Oppfølging av innrapportering fra ansvarlige for vassdragsanlegg

Ansvarlige for vassdragsanlegg som er rapporteringspliktige etter damsikkerhetsforskriften § 2-10, rapporterer inn data til NVE. Denne rapporteringen gjøres i damdatabasen SIV. De ansvarlige som er rapporteringspliktige ved inngangen av året, skal rapportere innen 1. mars samme år.¹²¹ Ifølge damsikkerhetsforskriften § 2-10 er det NVE som skal bestemme omfanget av rapporteringen. Data vi har mottatt, viser at det per 1. januar 2019 var 450 rapporteringspliktige.

Revisjonen har mottatt utskrift av rapporteringsdata som viser at ansvarlige for vassdragsanlegg har rapportert på følgende parametre¹²²:

- om det foreligger oppdatert internkontrollsystem
- om det foreligger en beredskapsplan
- om det er holdt beredskapsøvelse innenfor de tre siste årene
- om redningsmyndighetene er informert om beredskapsplanen
- om de har vassdragsteknisk ansvarlig (VTA)

Dette er et begrenset utvalg av parametre den ansvarlige for vassdragsanlegg plikter å etterleve.

¹¹⁹ E-post mottatt fra NVE med tilbakemelding på avklarings spørsmål etter analyse av mottatte data, 16. januar 2020 og verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

¹²⁰ Verifisert referat fra intervju med NVE, 22. januar 2020.

¹²¹ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019, verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020. og e-post fra NVE med tilbakemelding på avklarings spørsmål etter analyse av mottatte data, 16. januar 2020.

¹²² OED og NVE opplyser om at NVE også har bedt om rapportering om leder, jf brev fra OED 17. juni 2020.

Forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen (IK-vassdrag) § 4 fastsetter hvilken plikt de ansvarlige for vassdragsanlegg har til å innføre og utøve internkontroll. Forskriftens § 5 beskriver hva som skal inngå i internkontrollen. Den ansvarlige skal utarbeide og gjennomføre rutiner og prosedyrer som sikrer at miljø- og sikkerhetskrav som er fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen, er oppfylt.

Krav til beredskapsplaner og øvelser framgår av damsikkerhetsforskriftens § 7-4. Beredskapsplanen skal minimum omfatte hva som utløser beredskap, varslingsrutiner, innsatsplaner og oversikt over tilgjengelig personell og materielle ressurser. Videre skal det regelmessig gjennomføres øvelser for å trene personell og teste om beredskapsplanen fungerer og er hensiktsmessig.

Damsikkerhetsforskriften § 2-1 stiller krav om at alle vassdragsanlegg skal ha personell som er vassdragsteknisk ansvarlig (VTA). Ifølge forskriftens § 2-4 har VTA det faglige ansvaret for å følge opp sikkerheten ved vassdragsanleggene ved blant annet å utarbeide og holde oppdatert et internkontrollsystem, sørge for at anleggenes sikkerhet overvåkes og revurderes, og rapportere til leder om situasjoner som avviker fra det normale.

Faktaboks 1 Ansvarlige for vassdragsanleggs plikt til internkontroll, beredskapsplaner og vassdragsteknisk ansvarlig (VTA)

NVE opplyser at SIV er tilgjengelig for rapportering hele året, og NVE oppfordrer de ansvarlige til å oppdatere opplysningene i SIV kontinuerlig.¹²³

Av NVEs prosedyre framgår det at kontrollen av innrapporteringer skal skje ved å kontrollere at det er rapportert, at fristen for innrapportering er overholdt, at informasjonen er fullstendig, og om innholdet i den rapporterte informasjonen er i samsvar med kravene som gjelder.¹²⁴

Kontroll av at alle rapporteringspliktige rapporterer

For at alle rapporteringspliktige skal rapportere, følger NVE opp de ansvarlige for vassdragsanlegg med blant annet påminnelser på e-post og ved å ha rapportering som tema på bransjemøter.

NVE opplyser at de oppdaterer SIV med aktuelle endringer gjennom året. Ifølge NVE¹²⁵ kan det i løpet av et år være utskiftning av en betydelig andel av de ansvarlige for vassdragsanlegg som skal rapportere. Dette kan for eksempel skyldes virksomhetsoverdragelser, inngåelse av driftsavtaler, omklassifisering av vassdragsanlegg og organisatoriske endringer hos eier som innebærer at anlegg overføres mellom enheter.

For å kontrollere etterlevelse av rapporteringsplikten bruker NVE en oversikt fra SIV som viser hvem som er rapporteringspliktig på det tidspunktet kontrollen gjennomføres. NVE opplyser at de ved behov bruker reaksjoner, som pålegg om retting og varsel om tvangsmulkt, for at de ansvarlige skal rapportere.¹²⁶ Ifølge NVE viser denne årlige kontrollen at alle som skal rapportere, faktisk rapporterer.¹²⁷ På forespørsel har revisjonen ikke mottatt dokumentasjon som viser at denne kontrollen er gjennomført i 2018 og 2019.

Vi viser til kapittel 6.1.3, der det framgår at NVE ikke har data bakover i tid over hvem som var rapporteringspliktige. Dermed finnes det ikke dokumentasjon som viser hvem som var rapporteringspliktige per 1. mars hvert år, og revisjonen har ikke mulighet til å etterprøve NVEs kontroll av at alle rapporteringspliktige har rapportert som de skal.

Analysen av dataene vi har mottatt fra reaksjonsregisteret, viser at det i 2018 er gitt reaksjoner til ni ansvarlige for vassdragsanlegg for manglende innrapportering. Disse har fått vedtak om retting og varsel om tvangsmulkt. Seks av disse er fulgt opp videre med vedtak om tvangsmulkt. I 2019 er det ikke brukt virkemidler.

¹²³ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

¹²⁴ *Prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*, desember 2017, side 19.

¹²⁵ NVEs tilbakemelding på avklarings spørsmål etter analyse av mottatte data.

¹²⁶ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

¹²⁷ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020 og e-post mottatt fra NVE 28. februar 2020.

Oppsummert viser revisjonen at NVE opplyser at alle som er rapporteringspliktige, faktisk rapporterer. Imidlertid er kontrollene som bekrefter dette, ikke dokumentert. Siden dataene ikke er finnes, er det ikke mulig for revisjonen å etterprøve dette. Videre viser revisjonen at NVE i 2018 har fulgt opp ni ansvarlige for vassdragsanlegg som ikke hadde rapportert. I 2019 ble ingen ansvarlige fulgt opp.

Rapporterte mangler/avvik

Data fra innrapporteringer med rapporteringsfrist 1. mars er ikke tilgjengelige, fordi SIV ikke gir oversikt over tidligere innrapporterte data. Derfor har revisjonen mottatt status for rapporteringsparameterne som per 19. november 2019 ligger i SIV. Dette er et øyeblikksbilde av status som er innrapportert per 19. november 2019, og kan ikke direkte sammenlignes med status ved rapporteringsfristen, som var 1. mars 2019. Revisjonene mener likevel en analyse av dataene indikerer nivået på antallet avvik.

NVE oppfordrer de ansvarlige til å oppdatere opplysningene i SIV kontinuerlig.

Revisjonen har analysert innholdet i innrapporteringer fra de ansvarlige per 19. november 2019. Analysen dekker ansvarlige som har vassdragsanlegg i konsekvensklasse 2–4. Dette er vassdragsanlegg som ifølge NVE er høye klasser, og som dermed har størst samfunnssikkerhetsmessig betydning.¹²⁸

Rapportering om det foreligger et oppdatert internkontrollsystem:

Høyeste konsekvensklasse vassdragsanlegg	Antall ansvarlige som har rapportert	Har oppdatert internkontrollsystem	Har ikke oppdatert internkontrollsystem
2	208	176	32
3	60	56	4
4	34	33	1
Sum	302	265	37

Tabell 3 Oppdatert internkontrollsystem

Tabell 3 viser at av de ansvarlige som per 19. november 2019 er registrert med opplysninger om internkontrollsystemet, har 265 rapportert at internkontrollsystemet er oppdatert, og 37 (ca. 12 prosent) at det ikke er oppdatert.

Rapportering på om det foreligger beredskapsplan:

Høyeste konsekvensklasse vassdragsanlegg	Antall ansvarlige som har rapportert	Beredskapsplan foreligger	Beredskapsplan foreligger ikke
2	203	174	29
3	59	57	2
4	34	33	1
Sum	296	264	32

Tabell 4 Beredskapsplan

Tabell 4 viser at av de som har rapportert, har 264 rapportert at beredskapsplan foreligger, og 32 (ca. 11 prosent) at beredskapsplan ikke er foreligger.

¹²⁸ TBDs VP for 2019 og *Handlingsplan for tilsyn 2019*, godkjent 17. desember 2018.

Rapportering på om beredskapsøvelse er gjennomført innenfor de tre siste årene:

Høyeste konsekvensklasse vassdragsanlegg	Antall ansvarlige som har rapportert	Beredskapsøvelse er gjennomført innenfor tre siste år	Beredskapsøvelse er ikke gjennomført innenfor tre siste år
2	208	97	111
3	60	41	19
4	34	31	3
Sum	302	169	133

Tabell 5 Beredskapsøvelse

Tabell 5 viser at av dem som har rapportert, har 169 rapportert at beredskapsøvelse er gjennomført innenfor tre siste år, og 133 (44 prosent) har rapportert at det ikke er det.

Rapportering om redningsmyndighetene er informert om beredskapsplan:

Høyeste konsekvensklasse vassdragsanlegg	Antall ansvarlige som har rapportert	Har informert om beredskapsplan til redningsmyndighetene	Har ikke informert om beredskapsplan til redningsmyndighetene
2	208	122	86
3	60	43	17
4	34	29	5
Sum	302	194	108

Tabell 6 Informasjon om beredskapsplanen til redningsmyndighetene

Tabell 6 viser at av dem som har rapportert, har 194 rapportert at de har informert om beredskapsplanen til redningsmyndighetene, og 108 (ca. 36 prosent) har rapportert at de ikke har det.

Rapportering om de har vassdragsteknisk ansvarlig (VTA)

Høyeste konsekvensklasse vassdragsanlegg	Antall ansvarlige som har rapportert	Den ansvarlige har VTA	Den ansvarlige har ikke VTA
2	271	190	81
3	65	62	3
4	35	34	1
Sum	371	286	85

Tabell 7 Vassdragsteknisk ansvarlig

Tabell 7 viser at av dem som har rapportert, har 286 rapportert at de har VTA, og 85 (ca. 23 prosent) at de ikke har VTA.

Totalt sett har 219 ansvarlig med vassdragsanlegg i konsekvensklasse 2–4 rapportert inn 395 avvik fra regelverket de skal følge. Åtte av disse ansvarlige har anlegg i konsekvensklasse 4 som høyeste konsekvensklasse, og 29 har anlegg med 3 som høyeste konsekvensklasse.

Oppfølging av rapporterte mangler/avvik

Av *Prosedyre for kontroll og reaksjonsbruk i NVE* framgår det at avvik som blir avdekket ved kontroll av innrapporteringer, brukes som grunnlag for å vurdere behovet for videre oppfølging, for eksempel en etterfølgende revisjon. I intervju bekrefter NVE at rapporterte mangler følges opp ved at avvik blir et viktig kriterium i utvelgelsen av aktuelle revisjonsobjekter. I oppfølgingen prioriterer NVE å følge opp avvik hos ansvarlige for vassdragsanlegg med høy konsekvensklasse. Videre opplyser NVE om at avvik hos ansvarlige med lav konsekvensklasse følges opp med stikkprøvekontroller.¹²⁹

¹²⁹ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

Analysen av mottatte data fra reaksjonsregisteret viser at det i 2018 og 2019 ikke ble tatt i bruk virkemidler for å lukke avvik som er rapportert av de ansvarlige. Ifølge NVE skyldes dette at NVE har prioritert å følge opp manglende konsekvensklassevurderinger framfor å følge opp rapporterte mangler angående vassdragsteknisk ansvarlig (VTA), internkontrollsystem, beredskapsplaner, gjennomføring av beredskapsøvelser og orientering av redningsmyndighetene.¹³⁰

Av informasjonsskriv for 2020 fra NVE til ansvarlige for vassdragsanlegg framgår det at tidligere innrapporteringer har avdekket at mange vassdragsanlegg mangler godkjent VTA. Innrapporteringen har også avdekket mangler ved internkontrollen. For ansvarlige med vassdragsanlegg i høye konsekvensklasser vil NVE se nærmere på dette i 2020. NVE vil følge opp med varsel om retting, og de ansvarlige kan pålegges tvangsmulkt om de ikke følger opp.¹³¹

Oppsummert viser revisjonen at 219 ansvarlige i konsekvensklasse 2–4 per 19. november 2019 har rapportert inn 395 avvik fra regelverket de skal følge. NVE følger opp avvik som rapporteres inn, ved at mangler blir et kriterium i utvelgelsen av revisjonsobjekter. Innrapporterte data tilbake i tid er ikke tilgjengelige. Siden det ikke er blitt dokumentert, er det ikke mulig for revisjonen å undersøke om avvikene er brukt som kriterium for revisjonene som er gjennomført. Videre viser revisjonen at det ikke er brukt reaksjoner som varsel om retting og tvangsmulkt i 2018 og 2019 for at rapporterte mangler skal bli rettet opp.

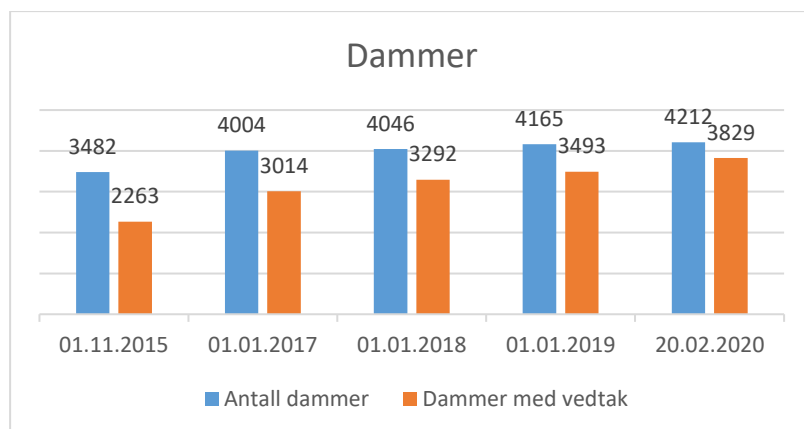
Oppfølging av konsekvensklassevurdering

Damsikkerhetsforskriften setter i § 4-1 krav om at alle vassdragsanlegg skal klassifiseres i en av fem konsekvensklasser, 0 til 4, basert på en vurdering av hvilke konsekvenser brudd, svikt eller feilfunksjon vil ha for mennesker, miljø og eiendom. Den ansvarlige skal gjøre en vurdering av anlegget og omgivelsene og legge fram et begrunnet forslag til konsekvensklasse. Av overgangsreglene i forskriftens § 10-2 og NVEs risikorapport¹³² for 2019 framgår det at dameiere hadde frist til 31. desember 2014 for å ha gyldig vedtak om konsekvensklasse.

Damsikkerhetsforskriften § 4-1 sier at nye anlegg også skal klassifiseres. Det gjenstår fortsatt en god del dammer som ikke er blitt klassifisert og har gyldig vedtak.

Manglende konsekvensklasse

NVE sender med jevne mellomrom ut informasjonsskriv til de som er ansvarlige for vassdragsanlegg. Disse informasjonsskrivene fra 2015 til 2020 er analysert.



Figur 2 Antall dammer totalt og dammer med vedtatt konsekvensklasse

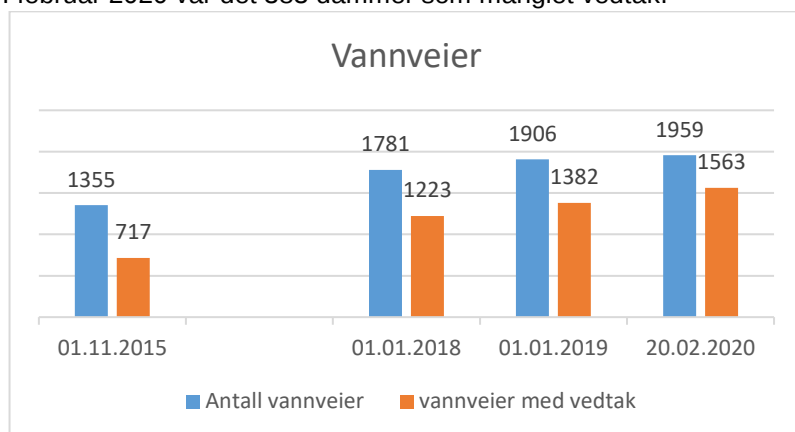
Figur 2 viser at antallet registrerte dammer har økt med 730 fra november 2015 til februar 2020, og at NVE har fattet vedtak for 1 566 dammer på i overkant av fire år. Videre viser analysen at NVE hadde

¹³⁰ E-post mottatt fra NVE 6. april 2020.

¹³¹ Damsikkerhet – informasjonsskriv 2020, 26. februar 2020.

¹³² NVE risikorapport 2019, side 35.

fattet vedtak for 65 prosent av dammene i november 2015 og 91 prosent av dammene i februar 2020. I februar 2020 var det 383 dammer som manglet vedtak.



Figur 3 Antall vannveier totalt og vannveier med vedtatt konsekvensklasse

Figur 3 viser at antallet registrerte vannveier har økt med 604 fra november 2015 til februar 2020, og at NVE har fattet vedtak for 846 vannveier på i overkant av fire år. Videre viser analysen at NVE hadde fattet vedtak for 53 prosent av dammene i november 2015 og 80 prosent av dammene i februar 2020. I februar 2020 var det 396 vannveier som manglet vedtak.

NVE opplyser¹³³ at en del av de vassdragsanleggene som ikke har vedtak (jf. figur 2 og 3), likevel har fått en konsekvensklasse. Dette er med bakgrunn i at NVE i 1992 startet en konsekvensklassevurdering med en grov vurdering som ble gjort av ansvarlige for vassdragsanlegg. Med denne vurderingen som grunnlag ble anleggene skjønnsmessig plassert i konsekvensklassene. Disse anleggene mangler derfor skriftlig vedtak om konsekvensklasse. Ifølge NVE¹³⁴ manglet per januar 2020 skriftlig vedtak om konsekvensklasse for 208 dammer og 20 vannveier som tidligere var blitt skjønnsmessig plassert i en konsekvensklasse. Dette er ifølge NVE i stor grad vassdragsanlegg i konsekvensklasse 0 og 1.

Oppfølging av manglende konsekvensklasse

I alle de analyserte informasjonsskrivene¹³⁵ minner NVE de ansvarlige om at damsikkerhetsforskriften krever at alle vassdragsanlegg, både dammer og vannveier, skulle ha gyldig vedtak om konsekvensklasse innen 31. desember 2014. Av informasjonsskrivet for 2020 framgår det at alle dameiere har fått frist til utløpet av 2019 med å sende inn forslag til konsekvensklasse for dammer som ikke har gyldig vedtak. Dameiere som ikke sender inn, kan få reaksjoner i form av pålegg og tvangsmulkt.

Videre framgår det av informasjonsskrivet for 2020 at det er svært mange registrerte vannveier der konsekvensklassen ennå ikke er vurdert. NVE forutsetter og vil følge opp at de ansvarlige sender forslag til konsekvensklasse for disse anleggene til NVE, innen 31. desember 2020.

NVE opplyser¹³⁶ at dammer har vært prioritert i klassifiseringsarbeidet, og at klassifisering av vannveier vil være prioritert fra 2020. NVE opplyser¹³⁷ videre at det er gitt mange pålegg om retting og varsler om tvangsmulkt for å få gjennomført konsekvensklassifiseringen, og at varsler om tvangsmulkt har vist seg å være effektivt for å få dette gjennomført.

¹³³ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

¹³⁴ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

¹³⁵ Brev fra NVE til ansvarlige for vassdragsanlegg: Damsikkerheit – informasjonsskriv 2015, datert 9. desember 2015, Damsikkerheit – informasjonsskriv 2017, datert 3. februar 2017, Damsikkerheit – informasjonsskriv 2018, datert 21. februar 2018, Damsikkerheit – informasjonsskriv 2019, datert 1. mars 2019, og Damsikkerheit – informasjonsskriv 2020, datert 26. februar 2020.

¹³⁶ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

¹³⁷ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

I 2018 var det to saker der NVE brukte virkemidler for å få ansvarlig for vassdragsanlegg til å sende inn forslag til konsekvensklasse. Virkemidlene som ble brukt, var vedtak om retting og varsel om tvangsmulkt i den ene saken og varsel om tvangsmulkt i den andre.

I 2019 har NVE brukt virkemidler for å få ansvarlig for vassdragsanlegg til å sende inn forslag til konsekvensklasse 33 ganger fordelt på 30 forskjellige saker.¹³⁸ I 3 av sakene har NVE brukt både vedtak om retting, varsel om tvangsmulkt og vedtak om tvangsmulkt. Virkemidler som er brukt, er:

- vedtak om retting og varsel om tvangsmulkt i 21 saker
- vedtak om tvangsmulkt i 3 saker
- varsel om retting i 4 sak
- varsel om tvangsmulkt i 4 saker
- vedtak om retting i 1 sak

Forskjellen i antallet saker som er fulgt opp i 2018 og 2019, skyldes ifølge NVE at det i 2018 var prioritert å følge opp eiere av vassdragsanlegg som har mange anlegg, og eiere som har anlegg i høy konsekvensklasse. Disse aktørene overholder i stor grad fristene fra NVE. I 2019 fulgte de imidlertid opp flere eiere med få anlegg og eiere av anlegg med antatt lav konsekvensklasse. Disse eierne er det mer krevende å følge opp, og de overskrider fristene oftere. I 2019 har det derfor i flere tilfeller vært behov for å ta i bruk reaksjonsmidler.¹³⁹

Oppsummert viser revisjonen at NVE fra november 2015 til februar 2020 har vedtatt konsekvensklasse for til sammen 2 412 vassdragsanlegg. Per februar 2020 er det 779 vassdragsanlegg som NVE ikke har vedtatt konsekvensklasse for. For å få ansvarlige for vassdragsanlegg til å sende inn forslag til konsekvensklasse har NVE årlig minnet de ansvarlige om at de har plikt til å sende inn forslag til konsekvensklasse for anleggene sine. Videre har NVE tatt i bruk virkemidler som vedtak om retting, varsel om tvangsmulkt og vedtak om tvangsmulkt i 2 saker i 2018 og 30 saker i 2019.

6.2.3 Miljøtilsyn – oppfølging av avvik

Alle miljøkontroller som er gjennomført ved vassdragsanlegg som er registrert i konsesjonsdatabasen til NVE, blir registrert i Milda. Avvik som blir avdekket ved disse kontrollene, blir også registrert i Milda.¹⁴⁰

Milda inneholder opplysninger om alle avvik som er avdekket i tilsynsprosessene, fristen som ble satt for å lukke avvikene, og om avvikene er utbedret. Ifølge NVE følges alle avvik opp fortløpende, og oppfølgingen dokumenteres i Milda og P360. I Milda er det en funksjon som sender melding til saksbehandleren en uke etter fristen dersom avviket ikke er meldt lukket.¹⁴¹

Oppfølging av avvik etter revisjoner

Revisjonen har mottatt en oversikt over avvik som er avdekket gjennom kontrollarbeidet og registrert i Milda. Dataene er à jour per 25. februar 2020. Eksempler på avvik som ble avdekket i revisjoner i 2019, er:

- mangler i internkontrollsystemet
- manglende målinger av vannføring
- manglende rapporter fra hydrologiske målinger
- manglende skriftlig rutine for håndtering av avvik

Oversikten er mottatt i form av et regneark som blant annet spesifiserer tilsynsdato, hvilke bestemmelser det er brudd på, og frist for å utbedre avvikene som ble avdekket i de ulike revisjonene.

¹³⁸ Analyse av data fra reaksjonsregisteret og e-post mottatt fra NVE 6. april 2020.

¹³⁹ E-post mottatt fra NVE 6. april 2020.

¹⁴⁰ Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

¹⁴¹ Verifisert referat fra intervju med NVE 23. oktober 2019.

Årstall	Antall avvik totalt	Åpne avvik der frist for utbedring er utgått
2018	25	5
2019	26	18
Sum	51	23

Tabell 8 Antall avvik i revisjoner gjennomført i 2018 og 2019 per 25. februar 2020

Tabell 8 er laget med grunnlag i data fra dette regnearket. Den viser at de gjennomførte revisjonene har avdekket totalt 51 avvik i årene 2018 og 2019. Tabellen viser videre at 23 av avvikene ikke er blitt utbedret, selv om fristene NVE har satt, er passert. NVE bruker virkemidler for å få lukket alle disse 23 avvikene. Gjeldende virkemiddel er varsel om retting i alle sakene for disse to årene.

Revisjonen har også analysert de samme dataene for å undersøke om avvik som ble avdekket ved revisjoner i perioden fra 2010 til 2017, er lukket.

Revisjon år	Åpne avvik hvor frist er utløpt	Frist for lukking	Reaksjonsform
2010	1	15.10.2010	varsel om tvangsmulkt.
2012	1	31.03.2013	varsel om retting.
2013	2	01.12.2013	varsel om retting
2013	2	01.10.2013	varsel om retting
2015	1	15.01.2016	varsel om retting.
2016	1	15.01.2020	varsel om retting
2017	2	15.01.2020	varsel om retting, varsel om tvangsmulkt
2017	3	01.10.2018	varsel om retting
2017	2	01.12.2017	varsel om retting
Sum	15		

Tabell 9 Antall åpne avvik i perioden 2010-2017 der utbedringsfristen er passert

Tabell 9 viser én linje per revisjon der det er avvik som ikke er lukket. Tabellen viser at det er totalt 15 avvik i denne perioden som ifølge Milda har avvik som ikke er utbedret per 25. februar 2020. I 3 av avvikene som ikke er utbedret, er det først gitt varsel om retting og så varsel om tvangsmulkt. For de resterende 12 avvikene er det gitt varsel om retting.

NVE har opplyst at det kan være flere årsaker til at det er avvik fra revisjoner så langt tilbake som 2010 som ikke er utbedret. Det kan være at sakene av ulike årsaker ikke er mulig å lukke, for eksempel nye bestemmelser i lover og forskrifter som har trådt i kraft etter at kontrollen ble gjennomført. Videre kan det være at avvikene er utbedret uten at det er oppdatert i Milda, eller det kan være at NVE ikke har fulgt opp sakene, og at de dermed ikke er blitt lukket.¹⁴²

NVE publiserer rapporter etter gjennomførte miljørevisjoner på sine nettsider. Revisjonen har kontrollert om avvik som går fram av de publiserte rapportene, er registrert i Milda. Kontrollen er gjennomført for årene 2018 og 2019.

År	Avvik som framgår av revisjonsrapporter	Avvik som er registrert i Milda
2018	36	25
2019	49	26
Totalt	85	51

Tabell 10 Antall avvik i revisjonsrapporter og Milda.

¹⁴² Verifisert referat fra intervju med NVE 22. januar 2020.

Tabell 10 viser at det ifølge revisjonsrapporter fra 2018 og 2019 er avdekket 85 avvik, og at 51 av disse er registrert i Milda. Totalt er det dermed registrert 34 færre avvik i Milda enn det som går fram av rapportene.

Oppsummert viser revisjonen at NVE har avvik tilbake til 2010 som står registrert som ikke utbedret i Milda. NVE har ikke bekreftet om avvikene fortsatt ikke er utbedret, eller om avvikene er utbedret uten at det er registrert i Milda. Revisjonen viser videre at det ikke alltid er samsvar mellom antallet avvik som går fram av rapporter etter gjennomført revisjon, og det som er registrert i fagsystemet Milda. Milda brukes i arbeidet med oppfølging av at avvik blir utbedret. I tilbakemelding på utkast til rapport fra OED 17. juni 2020 med vedlegg, framgår at NVE skal følge opp avvikene der fristen er utgått. I tillegg skal de følge opp at alle avvik fra revisjonsrapporter registreres i Milda.

Oppfølging av avvik etter inspeksjoner

I årene 2018 og 2019 er det gjennomført 324 miljøinspeksjoner på vassdragsanlegg. 152 av disse er gjennomført i 2019, og de resterende 172 i 2018. Ingen av inspeksjonene fra 2019 er registrert med avvik i de dataene som er mottatt per 25. februar 2020. Blant inspeksjonene fra 2018 er det to saker hvor det er avdekket til sammen fire avvik. I den ene saken er det sendt varsel om stans, som senere er fulgt opp med varsel og vedtak om overtredelsesgebyr. Den andre saken er anmeldt. Data fra fagsystemet Milda viser at avvikene i de to sakene er utbedret per 25. februar 2020.

Oppsummert viser revisjonen at inspeksjonene avdekker få avvik, og at de som er avdekket, er fulgt opp med tilgjengelige virkemidler slik at de er blitt lukket. Vi viser imidlertid til analysen i kapittel 6.1.4, der det framgår at NVE ikke alltid dokumenterer innholdet i og resultatet av miljøinspeksjonene i rapporter eller på noen annen måte.

7 Konklusjoner

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har ansvar for å forvalte Norges vann- og energiresurser. Dette innebærer blant annet et omfattende kontrollansvar i vassdrags- og energiforvaltningen. Tilsyn er en viktig del av den totale reguleringa av vassdrags- og energisektoren og utfyller de andre virkemidlene NVE har. Det overordnede målet med NVEs tilsyn er å sikre at aktørene etterlever kravene i regelverk og vedtak.

Riksrevisjonen har i 2019 gjennomført en revisjon av NVEs tilsyn med vassdragsanlegg. Målet med revisjonen har vært å kontrollere om NVE etterlever krav til planlegging, gjennomføring og oppfølging av sikkerhets- og miljøtilsyn ved vassdragsanlegg.

Vassdragsanlegg kan ha ulike formål, blant annet kraftproduksjon, drikkevannsforsyning, fiskeoppdrett og annen næringsvirksomhet. Uansett formål fører NVE tilsyn med vassdragsanleggene på bakgrunn av miljø- og sikkerhetskrav som er gitt i regelverk, konsesjoner og andre vedtak. NVE fører tilsyn i både bygge- og driftsfasen.

I databasen NVE bruker ved sikkerhetstilsyn ved vassdragsanlegg, er det til sammen ca. 6 200 dammer og vannveier. I databasen som viser hvilke vassdragsanlegg som er underlagt miljøtilsyn, er det ca. 1 650 vannkraftverk og 400 andre anlegg som settefiskanlegg, anlegg for drikkevannsforsyning og anlegg for snøproduksjon.

Å ivareta sikkerheten ved vassdragsanlegg er en viktig oppgave. Brudd på dammer kan ha alvorlige konsekvenser. Klimaendringer forsterker sikkerhetsutfordringene ved dammer og vannveier. Ved bygging og drift av vassdragsanlegg er det også viktig å ta vare på miljøet. For eksempel er det viktig for fisk og annet liv i elva at vannføringen i vassdraget ikke blir mer påvirket enn det som er forutsatt i konsesjonene.

Revisjonen har lagt til grunn at NVE skal føre tilsyn med at kravene i vassdragslovgivningen overholdes, og at kjente avvik følges opp med tilgjengelige virkemidler til de blir utbedret. Videre har revisjonen lagt til grunn at NVE skal følge føringer som framgår av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet). Dette er føringer som tilsier at NVE skal basere sine tilsyn på dokumenterte risiko- og vesentlighetsvurderinger, at strategier og planer skal utarbeides og

dokumenteres, og at resultatene av tilsynene skal brukes i virksomhetens planlegging for de påfølgende år.

Vassdragslovgivningen skal fremme sikkerhet ved vassdragsanlegg og forebygge skade på mennesker, miljø og eiendom. Ifølge Prop. 1 S (2018–2019) er det viktig at NVE fører et effektivt tilsyn basert på gode risikovurderinger. For å ivareta sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg er det viktig å føre tilsyn på en systematisk og helhetlig måte, og å dokumentere tilsynene. Dokumentasjon er viktig for å følge opp avvik, planlegge tilsyn og for å kunne etterprøve arbeidet.

Revisjonen konkluderer med at det er svakheter i NVEs sikkerhets- og miljøtilsyn ved vassdragsanlegg. Dette gir risiko for at sikkerhet og miljø ved anleggene ikke blir ivaretatt slik vassdragslovgivningen forutsetter.

Planlegging og gjennomføring av kontroll

Revisjonen viser at NVE har utarbeidet planer og strategier som gir rammer for sikkerhets- og miljøtilsyn ved vassdragsanlegg. I sine planer og strategier har NVE lagt til grunn at temaer og objekter for kontroll skal velges på bakgrunn av risiko og vesentlighet. NVE etterlever imidlertid ikke kravet om å basere tilsynene på dokumenterte risikovurderinger verken sikkerhets- eller miljøtilsyn. Kravet om å basere tilsynene på dokumenterte vesentlighetsvurderinger etterleveres i stor grad for sikkerhetstilsyn og for miljøtilsyn.

Revisjonen viser at NVE har utarbeidet en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering som er felles for hele virksomheten, men det er ikke dokumentert risikovurderinger som omfatter etterlevelse av konkrete lover og forskrifter eller de enkelte tilsynsobjektene. Dette gjelder for både sikkerhetstilsyn og miljøtilsyn.

Ifølge NVE har de en prosess der de tar hensyn til risiko for å identifisere temaer og objekter for kontroll av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg. NVEs prosess med å velge temaer og tilsynsobjekter blir imidlertid ikke systematisk dokumentert. Det betyr at det ikke foreligger dokumentasjon som viser at NVE baserer kontrollene sine på risiko.

Revisjonen viser at NVE ikke dokumenterer på hvilket grunnlag tilsynsobjektene er valgt. I utvelgelsen av objekter til revisjon av både sikkerhet og miljø opplyser NVE at det har betydning hvor lenge det er siden revisjonsobjektet sist ble kontrollert. NVE opplyser videre at status for data de ansvarlige for vassdragsanleggene har rapportert inn, om blant annet internkontroll, beredskap og fagpersonell, er elementer som vurderes når de skal velge ut revisjonsobjekter for sikkerhetstilsyn. NVE legger vekt på hva de ansvarlige har innrapportert på planleggingstidspunktet. På grunn av at tidligere innrapporterte data ikke lagres, har ikke NVE mulighet til å bruke historiske innrapporterte data i planleggingen av kontroll. Etter revisjonens vurdering ville NVE hatt et bedre grunnlag for å velge ut tilsynsobjekter basert på risiko dersom de hadde lagret og analysert tidligere innrapporterte data.

Det er et krav i damsikkerhetsforskriften at alle vassdragsanlegg skal klassifiseres i en av fem konsekvensklasser, 0 til 4, basert på en vurdering av hvilke konsekvenser brudd, svikt eller feilfunksjon vil ha for mennesker, miljø og eiendom. Den ansvarlige for vassdragsanlegg skal gjøre en vurdering av anlegget og omgivelsene og legge fram et begrunnet forslag om konsekvensklasse. NVE skal med det som grunnlag fatte vedtak om konsekvensklasse. Denne klassifiseringen er et grunnlag NVE bruker for å vurdere vesentlighet ved utvelgelse av objekter for sikkerhetstilsyn. Per 20. februar 2020 har 87 prosent av 6 171 dammer og vannveier vedtak om konsekvensklasse. NVE opplyser at konsekvensklassen som er satt på hvert enkelt vassdragsanlegg, er et viktig grunnlag for planlegging av kontroll. Etter revisjonens vurdering vil det at vassdragsanlegg mangler fastsatt konsekvensklasse, gjøre at NVE ikke har et komplett bilde når de velger ut anlegg å kontrollere.

For miljøtilsyn har NVE i sine planer prioritert tilsyn med nybygg av vassdragsanlegg. OED og NVE begrunner i brev 17. juni at det er vesentlig at byggingen er i tråd med gitte miljøkrav. For tilsyn med vassdragsanlegg i drift har NVE ikke dokumentert vurderinger av vesentlighet, men har sett behovet for en klassifisering. Denne klassifiseringen er ikke tatt i bruk for 2019.

Dokumentasjon av gjennomførte revisjoner og inspeksjoner

Revisjonen viser at NVE i varierende grad dokumenterer gjennomførte tilsyn. I 2018 og 2019 gjennomførte NVE 43 revisjoner og 897 inspeksjoner av sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg.

NVEs gjennomførte revisjoner av både sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg, og avvik som ble avdekket der, dokumenteres med rapporter. Imidlertid dokumenterer NVE i varierende grad gjennomførte inspeksjoner og avvik inspeksjonene avdekket.

For inspeksjoner som gjelder damsikkerhet, blir ikke innholdet i inspeksjonene dokumentert. Heller ikke avvik funnet ved sikkerhetsinspeksjoner blir dokumentert på en måte som er egnet til å gi en total oversikt over antallet avvik og hva avvikene gjelder. Miljøinspeksjoner blir i varierende grad dokumentert med rapporter, men NVE har en samlet oversikt over avvikene. For å sikre en effektiv tilsynsforvaltning mener revisjonen det er viktig at gjennomførte inspeksjoner og avdekkede avvik blir dokumentert.

Oppfølging av brudd på krav og tillatelser

Revisjonen viser at NVE har utarbeidet prosedyrer for hvordan de skal ta i bruk ulike virkemidler for at kjente avvik fra lover og forskrifter hos ansvarlige for vassdragsanlegg skal bli utbedret. Virkemidlene kan være reaksjoner som varsel om vedtak, pålegg, retting og tvangsmulkt. Revisjonen viser videre at NVE i mange tilfeller ikke har fulgt opp at kjente avvik blir utbedret.

Revisjonen har undersøkt hvordan NVE har fulgt opp avvik som er avdekket ved revisjoner og inspeksjoner. For avvik på sikkerhetsområdet har revisjonen også undersøkt om NVE har fulgt opp avvik ansvarlige for vassdragsanlegg har rapportert inn, og om manglende vedtak om konsekvensklasse er fulgt opp.

Avvik som er avdekket ved NVEs sikkerhetsrevisjoner ved vassdragsanlegg, blir fulgt opp med nødvendige virkemidler, og det er ingen avvik av eldre dato som ikke er utbedret. Når det gjelder miljørevisjoner, er det imidlertid enkelte avvik fra perioden 2010–2017 som ifølge NVEs systemer ikke er utbedret. Videre viser revisjonen at flere avvik som er avdekket i miljørevisjoner ved vassdragsanlegg, ikke er registrert i systemet NVE bruker for å følge opp avvikene. Dette gir en risiko for at avvik knyttet til miljørevisjoner ikke blir fulgt opp.

Revisjonen viser at avvik avdekket ved sikkerhetsinspeksjoner ved vassdragsanlegg ikke blir dokumentert på en systematisk måte. Dette gjør at det ikke er mulig for revisjonen å få oversikt over avvikene, og revisjonen kan ikke si om det finnes avvik NVE ikke har fulgt opp. Når det gjelder avvik funnet ved miljøinspeksjoner, har NVE en samlet oversikt over avvikene. Ifølge oversikten er det avdekket få avvik ved miljøinspeksjoner. Disse avvikene er fulgt opp med tilgjengelige virkemidler slik at de er blitt utbedret.

Ifølge damsikkerhetsforskriften skal ansvarlige for vassdragsanlegg rapportere inn data til NVE, blant annet om internkontrollsystem, beredskap og fagpersonell. Revisjonen viser videre at ansvarlige for vassdragsanlegg har rapportert inn et betydelig antall avvik som gjelder brudd på regelverk de skal følge. 219 ansvarlige for anlegg med høye konsekvensklasser har per november 2019 rapportert inn til sammen 395 avvik. Disse avvikene følges kun opp ved at de er et kriterium i utvelgelsen av objekter til nye sikkerhetsrevisjoner. NVE gjennomførte totalt ti sikkerhetsrevisjoner ved vassdragsanlegg i 2019. NVE har ikke tatt i bruk virkemidler som varsel om retting og tvangsmulkt i 2018 og 2019 for at rapporterte mangler skal bli utbedret.

Damsikkerhetsforskriften stiller som nevnt krav til at alle vassdragsanlegg skal klassifiseres i en av fem konsekvensklasser. Per februar 2020 er det 779 vassdragsanlegg som NVE ikke har vedtatt en konsekvensklasse for, til tross for at lovverket har krav om at dette skulle vært gjennomført innen utløpet av 2014. For at ansvarlige for vassdragsanlegg skal legge fram begrunnede forslag om konsekvensklasse, har NVE tatt i bruk virkemidler som vedtak om retting, varsel om tvangsmulkt og vedtak om tvangsmulkt i 2 saker i 2018 og 27 saker i 2019.

Etter revisjonens vurdering vil manglende oppfølging av brudd på krav og tillatelser øke risikoen for at hensynet til sikkerhet og miljø ved vassdragsanlegg ikke blir ivaretatt.