

Forslag til endringer i forskrift om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann 21. februar 2003

Høringsdokument 5. juli 2008

*Ingunn Åsgard Bendiksen
Kjersti Halmrast*

9
2008



D
O
K
U
M
E
N
T

Forslag til endringer i forskrift om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann 21. februar 2003

Høringsdokument 5. juli 2008

Dokument nr 09-2008

Forslag til endringer i forskrift om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann 21. februar 2003

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat

Redaktører: Ingunn Åsgard Bendiksen, Kjersti Halmrast

Forfattere: Jon Arne Eie, Jan Henning L`Abee-Lund, Dag Norum, Kjersti Halmrast, Ingunn Åsgard Bendiksen

Trykk: NVEs hustrykkeri

Opplag: 100

Forsidefoto:

ISSN 1501-2840

Sammendrag: Høringsdokument med forslag til endringer i forskrift om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann av 21. februar 2003.

Emneord: Internkontroll. Vassdragsanlegg.

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthunsgate 29
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
Internett: www.nve.no

Juli 2008

Innhold

Forord	5
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunnen for endringsforslagene	6
2 Kommentarer til de enkelte bestemmelsene	7
2.1 Til tittel	7
2.2 Til hjemmelshenvisning	7
2.3 Til ny § 1 Formål	7
2.4 Til ny § 2 Definisjoner	8
2.5 Til ny § 3 Virkeområde	9
2.6 Til ny § 4 Myndighet	9
2.7 Til § 5 Plikt til internkontroll	10
2.8 Til § 6 Innholdet i internkontrollen	10
2.9 Til § 7 Dokumentasjon	14
2.10 Til § 8 Unntak	14
2.11 Til § 9 Pålegg om retting og tvangsmulkt	14
2.12 Til § 10 Overtredelsesgebyr	14
2.13 Til § 11 Straff	14
2.14 Til § 12 Gebyr	15
2.15 Til § 13 Ikrafttreden	15
3 Økonomiske og administrative konsekvenser	16
3.1 Konsekvenser for virksomhetene	16
3.2 Konsekvenser for myndighetene	16
4. Forslag til forskriftsendringer	17

Forord

På vegne av Olje- og energidepartementet sender Norges vassdrags- og energidirektorat med dette på høring forslag til endringer i forskrift om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann av 21. februar 2003 nr 199.

Internkontroll er et viktig redskap og hjelpemiddel for å sikre at virksomhetene driver profesjonelt og i tråd med de krav som er pålagt dem, enten kravene følger av regelverket, av den enkelte konsesjon eller av annet vedtak rettet mot den enkelte virksomhet.


Vassdragstiltak har ofte konkrete vilkår knyttet til natur, miljø og sikkerhet, tilpasset det aktuelle tiltaket og den aktuelle lokaliteten, og det er avgjørende at disse rammene holdes når anlegget bygges og drives.


Samtidig er internkontrollkrav viktig som grunnlag for myndighetenes systematiske tilsyn med virksomhetene. De aller fleste virksomheter er i dag underlagt internkontrollkrav etter den generelle HMS-forskriften, som skal ivareta helse- miljø- og sikkerhetsarbeidet i virksomheten. Internkontrollforskriften for å oppfylle lov om grunnvann og vassdrag er spesifikt rettet mot oppfyllelse av vannressursloven, og gir NVE som tilsynsmyndighet bedre grunnlag for systematisk tilsyn med gitte tillatelser etter vassdragslovgivningen. NVE har satt økt fokus på tilsyn de senere årene. Det å få på plass en presis og treffende internkontrollforskrift for vassdragstiltak er ett viktig element i dette arbeidet.

På grunn av arbeidet med ny damsikkerhetsforskrift har det oppstått behov for å revidere internkontrollforskriften. Samtidig har NVE sett behov for også andre endringer i internkontrollforskriften, slik at den blir mest mulig presis og informativ for virksomhetene.

Høringsuttalelser sendes NVE innen **1. oktober 2008**. Vi ber om at høringsuttalelsene også sendes på e-post til nve@nve.no.

Oslo, 5. juli 2008


Gunn Oland
fung vassdrags- og
energidirektør


Rune Flatby
avdelingsdirektør

1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for endringsforslagene

Gjeldende internkontrollforskrift ble fastsatt ved kgl res 21. februar 2003. Hensikten med forskriften er å sikre at virksomhetene har nødvendige interne systemer og rutiner, slik at krav gitt i eller i medhold av vassdragslovgivningen blir etterlevd.

De endringene som nå foreslås i internkontrollforskriften er delvis en følge av at det er foreslått ny forskrift om damsikkerhet, som tidligere har vært på høring. Ny damsikkerhetsforskrift vil erstatte tre gjeldende forskrifter; forskrift om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg (sikkerhetsforskriften) av 15. desember 2000, forskrift om klassifisering av vassdragsanlegg av 18. desember 2000 nr 1317 og forskrift om kvalifikasjoner hos den som forestår planlegging, bygging og drift av vassdragsanlegg av 18. desember 2000 nr 1318. Damsikkerhetsforskriften og internkontrollforskriften henger tett sammen, ettersom internkontrollforskriften er systemforskriften, som skal bidra til at kravene som stilles blant annet i damsikkerhetsforskriften blir oppfylt. Ny damsikkerhetsforskrift er basert på at virksomhetene har en internkontrollplikt gjennom internkontrollforskriften og at denne etterleves. Det tas sikte på at ny damsikkerhetsforskrift og revidert internkontrollforskrift vil tre i kraft samtidig.

Det er i tillegg foretatt endringer i forskriften ut fra erfaringer NVE har gjort seg gjennom den femårsperioden den er praktisert. NVE har foretatt en rekke systemrevisjoner i virksomhetene siden forskriften trådte i kraft. Vi har erfart at forskriften gir rom for ulike tolkninger, særlig knyttet til miljø. Blant annet er § 4 punkt 7 og 8 delvis overlappende, punkt 4 har også vært vanskelig å tolke, både for NVE og for aktørene.

NVE ønsker at forskriften skal være mest mulig presis, lett forståelig og konkret på hvilke krav som stilles til virksomhetenes internkontrollsystemer. Dette vil gjøre det lettere for virksomhetene å etterleve forskriften, samtidig som det vil lette NVEs tilsyn og oppfølging av virksomhetene.

2 Kommentarer til de enkelte bestemmelser

2.1 Til tittel

I tittelen foreslås lovhenviisningen endret til internkontroll ”etter vassdragslovgivningen”. Dette er gjort for å avspeile at forskriften ikke bare er ment å gjelde oppfyllelse av krav etter vannressursloven, men også etter vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven, jf nedenfor i pkt 2.2. Dessuten vil damsikkerhetsforskriften, som er gitt med hjemmel i vannressursloven, dekkes av begrepet. Vi mener disse regelverkene i denne sammenhengen kan ha fellesbetegnelsen ”vassdragslovgivningen”, noe som er tatt inn i definisjonen av ”vassdragslovgivningen” i ny § 2 c).

”IK-vassdrag” er foreslått som offisiell korttittel på forskriften. Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen av 19. mars 2004 har korttittelen IK-Akvakultur, og vi ser på dette som en enkel og presis måte å identifisere den aktuelle internkontrollforskriften på.

2.2 Til hjemmelshenvisning

Hjemmelen er foreslått utvidet til å omfatte også vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven.

Likelydende bestemmelser i vassdragsreguleringsloven § 12 nr 19 og industrikonsesjonsloven § 2 nr 16 angir hvilke kontrolltiltak konsesjonæren må akseptere. Her heter det: *”Det skal pålegges konsesjonæren å underkaste seg den kontroll med overholdelsen av de i konsesjonen eller i medhold av denne fastsatte betingelser som vedkommende departement finner nødvendig. Utgifter hermed kan kreves dekket av konsesjonæren.”*

Slike vilkår blir standardmessig tatt inn i konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven. Dette gir hjemmel for krav om internkontroll i virksomhetene for oppfyllelse av plikter etter disse konsesjonene og etter disse lovene. Ved å utvide hjemmelshenvisningen til å omfatte disse lovene, får man dessuten en tydeligere hjemmelsforankring til disse lovene.

2.3 Til ny § 1 Formål

Bestemmelsen er en videreføring av § 1 Formål, men med noen språklige endringer. Hovedsansen er imidlertid den samme.

NVE ser at uttrykket ”tiltak” brukt i gjeldende bestemmelse er noe uklart. En alminnelig forståelse av ordet er fysiske tiltak, og uttrykket vassdragstiltak er innarbeidet i vassdragsforvaltningen. I gjeldende forskrift betyr ”tiltak” imidlertid

etablering av systemer og rutiner. NVE foreslår derfor en omskriving av bestemmelsen, for å gjøre forskriften mer konkret og forståelig.

Videre er formuleringen ”kontinuerlig forbedring” føyd til. Dette er gjort for å fremheve viktigheten av forbedringsarbeidet i virksomhetene. Tilsvarende formulering er benyttet i internkontrollforskriften 6. desember 1996 (HMS-forskriften) § 1.

Det overordnede formålet med å innføre en internkontrollforskrift på denne samfunnssektoren er å sikre at kravene som er satt til virksomhetene faktisk blir etterlevd. Dette foreslås uttrykkelig uttalt i formålsbestemmelsen.

2.4 Til ny § 2 Definisjoner

Bestemmelsen erstatter gjeldende § 3 Definisjoner.

Definisjonen av ”internkontroll” i bokstav a) er omformulert i tråd med formålsbestemmelsen. Henvisningen til at ansvaret for internkontroll påhviler den ansvarlige er tatt ut, det foreslås en egen bestemmelse om dette, jf ny § 5 annet ledd.

Definisjonen av ”den ansvarlige” i bokstav b) er omformulert. Først slås det fast at med ”den ansvarlige” menes det den som har det rettslige ansvaret for at denne forskriften oppfylles. Den ansvarlige vil alltid være en juridisk person (enkeltperson, foretak). Foretak er definert i straffeloven § 48 a som ”selskap, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet”. Kommuner faller altså inn under definisjonen foretak.

Hvem som faktisk skal regnes som den ansvarlige, vil imidlertid variere ut fra hva slags type vassdragstiltak det gjelder. Bestemmelsen må sees i sammenheng med ny § 3 Virkeområde, der det angis i bokstav a) – d) hvilke vassdragstiltak forskriften gjelder for. For hver av disse fire kategoriene vassdragstiltak er det i § 2 b) angitt hvem som er den ansvarlige for at internkontrollforskriften etterleves. Dette kan illustreres slik:

Konsesjonsgitt vassdragsanlegg (jf § 3 a)	konsesjonæren
Konsesjonsfritt kraftverk som utnytter konsesjonsgitt regulering og/eller fall (jf § 3 b)	eieren av kraftverket
Vassdragsanlegg som omfattes av damsikkerhetsforskriften (jf § 3 c)	eieren (hvis ikke annen er godkjent av NVE)
Konsesjonspliktig grunnvannstiltak (jf § 3 d)	konsesjonæren

Dersom en annen skal opptre som den ansvarlige i forhold til kravene i internkontrollforskriften, må dette formaliseres uttrykkelig mellom partene, se § 5 andre ledd. Dette for å unngå tvil mellom partene og hos myndighetene hvem som skal regnes som den ansvarlige.

Bokstav c) er ny og definerer hvilke regelverk som omfattes av begrepet ”vassdragslovgivningen” i denne forskriften. Begrepet benyttes gjennomgående i forskriften.

Bokstav d) er ny og definerer avvik, som benyttes i ny § 6 nr 8. I denne forskriften benyttes ”avvik” om brudd på krav som er stilt til tiltaket eller virksomheten, i eller i medhold av vassdragslovgivningen.

2.5 Til ny § 3 Virkeområde

Bestemmelsen erstatter gjeldende § 2 Virkeområde.

I bokstav a) er oppregningen av hjemmelslover erstattet med en henvisning til ”vassdragslovgivningen”, som igjen er definert i § 2 c), jf over.

I bokstav b) er det tatt inn en presisering av at det er *konsesjonsfrie* kraftverk, som utnytter konsesjonsgitte reguleringer og fall, som omfattes. Kraftverk vil i sin alminnelighet falle inn under bokstav a).

I bokstav c) er henvisningen til sikkerhetsforskriften endret til en henvisning til ny damsikkerhetsforskrift, som for tiden er under behandling i OED.

Bokstav d) er uforandret.

I nytt *andre ledd* er det tatt inn at forskriften også gjelder hjelpeanlegg som tilhører vassdragsanlegg og grunnvannstiltak som er omtalt i første ledd. NVE har sett behovet for å presisere at forskriften også omfatter nødvendige hjelpeanlegg.

Nytt *tredje ledd* angir forskriftens virkeområde i tid. Forskriften gjelder hele ”livsløpet” for et vassdragstiltak, fra et anlegg prosjekteres og bygges, idriftsettes og i driftsfasen, helt fram til anlegget er nedlagt i samsvar med kravene i vannressursloven § 41. I hele denne tidsperioden er det behov for at virksomheten har systemer og rutiner som sikrer at krav som er stilt til tiltaket blir etterlevd.

Den forutgående planleggingsfasen er imidlertid ikke omfattet, da det på et så tidlig stadium i prosessen ikke er naturlig å stille krav om internkontroll. Men i prosjekteringsfasen bør internkontrollforskriften gjelde. Prosjekteringsfasen tar til når planleggingsfasen er over og godkjente planer knyttet til natur- og miljøforhold og til sikkerhet skal konkretiseres.

2.6 Til ny § 4 Myndighet

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 6 om at Norges vassdrags- og energidirektorat er myndighet etter forskriften.

Myndigheten gir hjemmel til å følge opp virksomhetenes etterlevelse av denne forskriften. Dette vil blant annet skje gjennom systemrevisjoner og annen kontroll- og tilsynsvirksomhet. Myndigheten begrenses imidlertid ikke til å føre tilsyn med etterlevelsen, slik gjeldende § 6 er formulert. Blant annet gir § 8 hjemmel for å dispensere fra forskriften, og dette er strengt tatt ikke en

tilsynsaktivitet. Den foreslåtte formuleringen dekker bedre den myndigheten NVE er ment å ha etter forskriften.

I noen konsesjoner er andre myndigheter (for eksempel Direktoratet for naturforvaltning) gitt myndighet til å fastsette nærmere vilkår om spesifikke tema. NVEs myndighet etter § 4 vil gi hjemmel til å be virksomheten om å dokumentere at de har systemer og rutiner for å etterleve alle gitte vilkår, også de som er gitt av andre myndigheter. Andre myndigheter vil ha myndighet til å følge opp at vilkår de har fått hjemmel i konsesjon til å sette, faktisk blir fulgt i den enkelte konsesjonssak. Denne oppfølgingsmyndigheten springer ut av det enkelte konsesjonsvilkår, og er uavhengig av internkontrollforskriften. Det er derfor etter NVEs mening ikke naturlig å regulere andre myndigheters kompetanse i § 4, så lenge de ikke skal ha myndighet til å følge opp kravene i forskriften.

2.7 Til § 5 Plikt til internkontroll

Bestemmelsen er ny og innfører et skille mellom plikten til å utøve internkontroll (ny § 5), og innholdet i internkontrollen (ny § 6). Begge disse elementene inngår i gjeldende § 4.

I ny § 5 *første ledd* fastslås det at alle virksomheter som har tiltak som omfattes av § 3 a) – d) skal underlegges internkontroll i samsvar med denne forskriften.

I *andre ledd første punktum* plasseres ansvaret for at internkontroll blir gjennomført i virksomheten på den ansvarlige for anlegget. Hvem som er den ansvarlige framgår av § 2 bokstav b).

Andre ledd andre punktum er ny og regulerer de tilfellene der en annen enn den ansvarlige, jf § 3 b), skal utøve internkontrollen på dennes vegne. Dette kan for eksempel være der det er inngått avtale om drift av et vassdragsanlegg, og der det er naturlig at den som driver anlegget utfører internkontrollen på vegne av den egentlig ansvarlige.

NVE skal i slike tilfeller ha melding om dette. For å sikre avklarte forhold her forutsettes det videre at det foreligger en skriftlig avtale mellom partene som tydelig regulerer hvem som skal utføre internkontroll for virksomheten. NVE kan be om å få avtalen forelagt seg. At ansvaret for å følge opp internkontrollplikten er avklart er svært viktig for til NVEs tilsyn med virksomhetene. Men det endelige ansvaret for at internkontroll faktisk blir utført for anleggene vil uansett påligge den ansvarlige.

2.8 Til § 6 Innholdet i internkontrollen

Første ledd inneholder først en overordnet formulering, som fastslår det sentrale kravet om at det skal utarbeides og gjennomføres rutiner og prosedyrer, som skal sikre at krav i vassdragslovgivningen blir oppfylt.

Det er presisert at det er krav knyttet til miljø og sikkerhet som dekkes av internkontrollplikten. Dette vil blant annet dekke alle miljøvilkår i gitte konsesjoner og andre tillatelser, i tillegg til alle krav og plikter som følger av

damsikkerhetsforskriften. Andre vilkår i konsesjonene som angår andre forhold, for eksempel om konsesjonskraft og -avgifter og fond, vil derimot ikke dekkes av internkontrollforskriften. Oppfølgingen av slike konsesjonsvilkår ivaretas på andre måter.

Det er også presisert at kravene skal oppfylles ”over tid”. Dette for å sikre langsiktighet og kontinuitet i internkontrollarbeidet i virksomhetene

Deretter gis det en oppregning av hvilke elementer et internkontrollsystem i alle fall skal inneholde (jf formuleringen ”herunder”). Den punktvisse oppregningen viderefører mye av tematikken i gjeldende § 4 tredje ledd, men man har forsøkt å være mer tydelig og konkret på hva internkontrollen skal inneholde.

Punkt 1) viderefører § 4 tredje ledd pkt 1, med noen språklige endringer. Det er presisert at det er *relevante* lover, forskrifter og vedtak som gjelder virksomheten som skal være tilgjengelig. Der et anlegg bare har konsesjon etter vannressursloven er det altså ikke nødvendig å ha reguleringsloven tilgjengelig. Samtidig er det viktig at virksomhetene har oversikt over alle krav som er satt, enten dette er gjennom konsesjonsvedtak, godkjente planer, pålegg, eller i regelverket. For anlegg som helt eller delvis ligger i områder vernet etter naturvernloven, skal eier ha oversikt over verneforskriftene for området. Det må være rutiner for oppdatering av systemet. Den enkelte virksomhet har selv ansvaret for å avklare hva som er relevant for egen virksomhet.

Punkt 2) viderefører gjeldende pkt 2. Formuleringen ”ajourførte hovedtegninger med hoveddata” er erstattet med ”kart, tegninger og annen nødvendig dokumentasjon”. Dette gir en mer dekkende angivelse av hva slags materiale som skal foreligge. Det forventes at eier har oversiktskart over vassdragstiltaket og en oppdatert oversikt over tegninger av tekniske innretninger, dammer, lukehus, kraftstasjon, tipper, massetak, osv. Grunnen er at alle som har behov for det, skal ha tilgang til nødvendige data i forbindelse med drift, vedlikehold og beredskap.

Punkt 3) viderefører gjeldende pkt 3), med noen endringer. Begrepet ”arbeidstakerne” er erstattet med ”personellet”. Dette gir samme begrepsbruk som i ny damsikkerhetsforskrift. Videre er formuleringen ”... samt medvirker til at samlet kunnskap og erfaring utnyttes” erstattet med et krav om at det skal utarbeides en plan for hvordan faglig kompetanse skal etableres, opprettholdes og utvikles. Formuleringen speiler behovet for rekruttering og faglig oppdatering av personell med oppgaver på og ansvar for vassdragstiltak. I ny damsikkerhetsforskrift kapittel 3 stilles det krav til personellens faglige kompetanse, som da vil inngå i en slik plan, men også generelt blir det krav om at det skal foreligge en slik oversikt for virksomheten.

Bestemmelsen vil forutsette at virksomheten har en beskrivelse av hvordan virksomheten oppfyller kravet om kompetanse på områdene damsikkerhet, natur- og landskap. Dersom tiltaket er omfattet av damsikkerhetsforskriften stilles det særskilte krav, jf ny damsikkerhetsforskrift kapittel 3, som må oppfylles. Det er i gjeldende regelverk ikke satt konkrete krav til kompetanse på natur- og landskapsforhold slik det er for sikkerhet, men det forventes at man har tilstrekkelig kompetanse til å tilfredsstille den natur- og landskapsmessige

standarden som er beskrevet i NVE-Veileder 2005-2. Det er opp til eieren å innhente slik kompetanse, enten ved å skaffe seg det i egen virksomhet eller ved å leie inn ekstern kompetanse.

Punkt 4) viderefører gjeldende punkt 5) og angår virksomhetens organisasjon. Der det er krav om kvalifisert personell, skal dette personellet omtales. Det skal videregis en enkel beskrivelse av eierforhold, hvordan virksomheten drives og hvem som har ansvar for hvilke oppgaver. Hvis det er flere enn eierne som er involvert i driften, bør det utarbeides et enkelt organisasjonskart.

Mange vassdragstiltak drives av eierne og har ofte ingen ansatte. Ved enkelte anlegg kan det være behov for å leie inn hjelp til enkelte oppgaver. Det er viktig at eiere, eventuelle ansatte og innleid hjelp har tilstrekkelig kunnskap om internkontroll, manøvreringsreglement og hva som er ønsket standard for ulike anleggsobjekter.

I punkt 5) videreføres gjeldende punkt 6 om målinger og registreringer. Det er tatt ut at det er opp til den ansvarlige å vurdere hva som bør dokumenteres, det bør her være en mer objektiv standard.

Det sentrale er at virksomheten foretar de målinger og registreringer som er nødvendig for å dokumentere etterlevelse av ulike krav som er satt. Dette kan for eksempel være krav om minstevannføring, måling av magasin vannstand eller andre hydrologiske parametre som er gitt i vilkår og manøvreringsreglement. Det er føyd til at målinger og registreringer skal være i tråd med det som er pålagt, for eksempel i hydrologiske pålegg. Plikten til å fremlegge dokumentasjonen er gjort generell og tatt inn som nytt andre ledd i § 7.

Punkt 6) dekker både pkt 7 og 8 i gjeldende forskrift, fordi tematikken her er overlappende. For det første er det ønskelig å få tydeligere fram de ulike fasene i risikohåndtering. For virksomheten skal det gjennomføres risikokartlegging, risikoforholdene og mulige tiltak skal vurderes, avvergende eller reduserende tiltak skal planlegges og tiltakene skal så gjennomføres. Gjennomførte ROS-analyser skal dokumenteres.

Det sies videre uttrykkelig at det er farer og problemer knyttet til virksomheten som er det sentrale, men da begrenset til farer og problemer knyttet til sikkerhet og miljø.

Det finnes også andre bestemmelser om risikokartlegging og risikohåndtering i vassdragslovgivningen, se blant annet vannressursloven § 38 (beredskapsplaner) og ny damsikkerhetsforskrift § 7-4 Beredskap og § 7-6 Sikringstiltak av hensyn til allmennheten. Disse bestemmelsene må oppfylles innenfor de tema og for de tiltak som omfattes av disse reglene. Den foreslåtte bestemmelsen i punkt 6 vil imidlertid favne også de andre vassdragstiltakene, slik at all virksomhet som dekkes av forskriften har fokus på og arbeider aktivt med risiko knyttet til egen virksomhet.

Punkt 7) erstatter gjeldende punkt 4. Dagens formulering oppleves som for vag, særlig er det uklart hva som ligger i ”målbare kriterier”. Erfaringer fra tilsynet har vist at virksomhetene har hatt problemer med å fastsette målbare kriterier. På samme måte har NVE slitt med å være konkret i hva innholdet skulle være, og det har vært vanskelig å vurdere avvik.

Den foreslåtte formuleringen vil dreie oppmerksomheten mot å bevisstgjøre virksomheten på hva denne konkret må gjøre for å oppfylle de vilkår og betingelser som er satt for det aktuelle tiltaket i konsesjonsvedtak, i forbindelse med godkjenninger osv. For eksempel må virksomheten ta stilling til hvordan man skal oppfylle krav om vegetasjonsetablering, tiltak for å hindre støy, terrengtilpasninger osv.

Punkt 8) viderefører gjeldende punkt 9 og angår avviksbehandling, forebyggende og korrigerende tiltak. Ordbruken er endret, for øvrig i samsvar med ordbruken i HMS-forskriften. Avvik er definert i § 2 d).

Essensen i bestemmelsen er at virksomheten skal iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av vannressursloven. Målet for en virksomhet bør være å drive uten avvik. Dersom avvik likevel oppstår, skal virksomheten ha rutiner for identifisering, registrering, behandling, korrigerende og rapportering av avviket. Hensikten med korrigerende tiltak er å fjerne årsakene til avvikene og dermed hindre gjentakelse.

Punkt 9) erstatter gjeldende punkt 10. Formuleringen ”overvåking av” internkontrollen er tatt ut. Det sentrale er at virksomheten jevnlig og systematisk evaluerer og forbedrer internkontrollen, for å få kontrollert at den fungerer som forutsatt, også over tid.

Dette betyr at virksomheten selv må gå gjennom sitt internkontrollsystem for å sikre at dette er oppdatert med tanke på endringer i virksomhetens omgivelser og rammebetingelser. Virksomheten må også kontrollere at systemet praktiseres i alle ledd. Dette gjøres ved å foreta interne revisjoner. Sentrale spørsmål som virksomheten må klargjøre er hvem i organisasjonen som har ansvaret for oppfølging av IK-systemet og hvilke rutiner er etablert for justering av IK-systemet for eksempel når det blir oppdaget ”nye” problemområder.

Den foreslåtte formuleringen er også uttrykk for ønsket om at virksomhetene skal arbeide aktivt og systematisk med forbedringsarbeid i virksomhetene, jf her formålsbestemmelsen i § 1.

Andre ledd er nytt og slår fast at dersom det stilles krav i vassdragslovgivningen innenfor de her nevnte punktene, slik det for eksempel gjør i damsikkerhetsforskriften, så skal internkontrollen minimum dekke disse kravene. Dette er tatt inn for å presisere at kravene i ny § 6 første ledd ikke svekker kravene innenfor disse temaene som allerede er satt i eller i medhold av vassdragslovgivningen.

Tredje ledd er en videreføring av gjeldende § 4 andre ledd, og fastslår at internkontrollen skal tilpasses den aktuelle virksomheten og dennes art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Henvisningen til vannressursloven er

erstattet med en henvisning til vassdragslovgivningen. Internkontrollen skal vise hvordan alle gitte krav til den enkelte virksomhet skal etterleves, enten disse framgår av vassdragslovgivningen, underliggende forskrifter, konsesjonsvilkår, manøvreringsreglement eller andre enkeltvedtak..

2.9 Til § 7 Dokumentasjon

Første ledd viderefører gjeldende § 5 andre ledd. Bestemmelsen er utvidet, slik at dokumentasjonskravet gjelder alle punktene i § 6. NVE ser ingen grunn til at ikke alle punktene i § 6 skal kunne dokumenteres.

Andre ledd angår omfanget av dokumentasjonen og erstatter gjeldende § 5 første ledd. Det videreføres at omfanget og innholdet i dokumentasjonen skal være tilpasset virksomhetens størrelse, omfang og risikobilde. Gjeldende formulering om at spesifikke krav om dokumentasjon i for eksempel instruksjer, tillatelser, godkjenninger og sertifikater, skal inngå i internkontrollen er også videreført.

Tredje ledd er ny og innfører en opplysningsplikt. NVE kan med hjemmel i denne kreve å få dokumentasjon framlagt. Med denne hjemmelen trenger man ikke å gå veien om pålegg om opplysninger etter vannressursloven § 55.

2.10 Til § 8 Unntak

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 7, og gir adgang til helt eller delvis å gi unntak (dispensasjon) fra forskriften. Om det skal gis dispensasjon er opp til NVEs skjønn. Det fastsettes at dispensasjon skal skje ved enkeltvedtak.

Adgangen til å gi unntak gjennom forskrift, slik gjeldende § 7 angir, videreføres ikke, da det neppe er behov for en slik hjemmel.

2.11 Til § 9 Pålegg om retting og tvangsmulkt

Bestemmelsen viderefører § 8, men pålegg om retting er tilføyd som sanksjon. Pålegg om retting er en naturlig sanksjon ved overtredelse av denne forskriften, for eksempel der det ikke foreligger et IK-system i det hele tatt eller der systemet er foreldet eller mangelfullt.

2.12 Til § 10 Overtredelsesgebyr

Bestemmelsen gir plass til ny bestemmelse om overtredelsesgebyr, når hjemmelen for dette kommer på plass i vannressursloven.

2.13 Til § 11 Straff

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 9 som en henvisningsbestemmelse til vannressursloven § 63. Overtredelse etter vassdragsreguleringsloven § 24 er føyd til for å fange opp tiltak som dekkes av denne loven. Straffebestemmelsen i industrikonsesjonsloven § 39 treffer ikke i forhold til overtredelse av internkontrollplikten.

Bruk av henvisningsbestemmelse til vannressursloven § 63 benyttes også i ny damsikkerhetsforskrift, men der er det valgt ut bestemmelsene der overtredelse er straffesanksjonert. NVE ser det som naturlig at hele internkontrollforskriften er straffesanksjonert, ettersom det er en systemforskrift og det ikke gir noen mening å gjøre noen bestemmelser straffesanksjonerte og andre ikke.

2.14 Til § 12 Gebyr

Gjeldende gebyrbestemmelse videreføres. NVE arbeider med ny forskrift om gebyr, denne vil bli sendt på høring senere. Inntil videre beholdes gjeldende formulering.

2.15 Til § 13 Ikrafttreden

NVE ser det som hensiktsmessig at forskriften blir satt i kraft samtidig med ny damsikkerhetsforskrift, på grunn av de gjensidige avhengighetene mellom disse forskriftene. Det er i all hovedsak mindre justeringer og språklige endringer og presiseringer i den reviderte internkontrollforskriften, med unntak av en noe utvidet dokumentasjonsplikt etter ny § 7 sammenlignet med gjeldende § 5 annet ledd.

NVE foreslår at gjeldende overgangsbestemmelse ikke videreføres. Internkontrollforskriften trådte i kraft 21. februar 2003, men med utsatt ikrafttredelse for tiltak som ikke følger gjeldende sikkerhetsforskrift (til 1.1.2005).

Det er nå mer enn fem år siden forskriften trådte i kraft og den angitte overgangsfasen er over. Det må nå kunne forutsette at forskriften er kjent og at internkontrollsystemene er på plass av virksomhetene. For NVE er det viktig at virksomhetene har internkontrollsystemer på plass, blant annet fordi det letter myndighetenes kontroll og tilsyn med virksomhetene. Ut fra dette bør det ikke gis ytterligere utsettelse i ikrafttredelsen. For de tilfeller der det av ulike grunner ikke er mulig å etterleve forskriften kan det heller gis unntak etter § 8.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

3.1 Konsekvenser for virksomhetene

I all hovedsak inneholder forslaget presiseringer av gjeldende forskrift, og det er i liten grad innført nye krav for virksomhetene i forhold til den praksis NVE allerede har fulgt.

Plikten til internkontroll utvides til å omfatte også tiltak med konsesjon etter vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven, ikke bare konsesjoner etter vannressursloven, men dette er i tråd med hvordan NVE har praktisert internkontrollforskriften, jf nedenfor.

Innholdet i internkontrollplikten konkretiseres, men innebærer ingen større endringer i forhold til gjeldende forskrift.

Dokumentasjonsplikten blir derimot noe utvidet. I gjeldende forskrift skal skriftlig dokumentasjon omfatte kravene i gjeldende § 4 tredje ledd nr 3 til og med 10. Det foreslås nå at dokumentasjonsplikten også skal gjelde ny § 6 nr 1, som angår relevante lover, forskrifter, vedtak og krav som gjelder virksomheten, og nr 2, som angår oversikt over anlegg og tiltak, herunder kart, tegninger og annen nødvendig dokumentasjon. Etter NVEs syn er det ikke naturlig å unnta disse punktene fra dokumentasjonsplikten. Det er viktig at virksomhetene har et bevisst forhold til hvilke krav og betingelser som gjelder egen virksomhet, uansett om disse følger av regelverket eller for eksempel av konsesjonsvilkår eller etterfølgende pålegg. Det er også vesentlig at virksomheten har oppdaterte oversikter over kartmateriale osv, som viser det konkrete anlegget. Ut fra en helhetstankegang bør denne informasjonen inngå i internkontrollsystemet. Uansett har dette tilleggskravet svært begrenset økonomisk betydning for virksomheten.

Alt i alt kan ikke NVE se at forslaget har økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for virksomhetene. Virksomhetene vil være tjent med at forskriften blir tydeligere, da det gjør etterlevelsen av forskriften enklere.

3.2 Konsekvenser for myndighetene

Virkeområdet utvides til å gjelde krav fastsatt i *vassdragslovgivningen*, ikke bare i vannressursloven. Dette er imidlertid helt i tråd med den praksis NVE har i dag. Med hjemmel i den enkelte konsesjon kan NVE kreve at det dokumenteres at kravene som stilles blir etterlevd, og NVE har da bedt om dokumentasjon i tråd med internkontrollforskriften. Den formelle fastsettelsen av at internkontrollen gjelder for krav etter vassdragslovgivningen vil forenkle hjemmelsbildet, men vil ikke i seg selv medføre økt arbeidsbyrde for myndighetene.

NVE kan ikke se at det er andre endringer i forskriften som vil øke arbeidsbelastningen eller ressursbehovet for myndighetene i forhold til den praksis NVE allerede har etablert. Tvert i mot antar NVE at oppfølgingen av forskriften fra myndighetenes side blir enklere når kravene blir mer presise og tydelige.

4. Forslag til forskriftsendringer

Forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen (IK-vassdrag) (endringene er markert i kursiv)

Fastsatt ved kgl.res. XXX med hjemmel i lov av 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) § 54 og § 58, lov av 14. desember 1917 nr 17 om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven) § 12 nr. 19 og lov av 14. desember 1917 nr 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv (industrikonsesjonsloven) § 2 nr 16. Fremmet av Olje- og energidepartementet.

§ 1 Formål

Denne forskriften skal sikre *at det etableres systemer og rutiner og fremme kontinuerlig forbedringsarbeid*, slik at krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen blir etterlevd.

§ 2 Definisjoner

I denne forskrift forstås med:

- a) internkontroll: *interne systemer og rutiner som sikrer at anlegg og tiltak som omfattes av § 3 oppfyller krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen.*
- b) den ansvarlige: *den som er ansvarlig for at virksomheten oppfyller denne forskriften. For virksomhet som omfattes av § 3 a og d er dette konsesjonæren, for virksomhet som omfattes av § 3 b og c er dette eieren, dersom NVE ikke har godkjent en annen jf damsikkerhetsforskriften § 2-9.*
- c) vassdragslovgivningen: *lov 24. november 2000 nr 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven), lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene, jf vannressursloven § 66 annet ledd, lov om vassdragsreguleringer 14. desember 1917 nr 17, lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv (industrikonsesjonsloven) 14. desember 1917 nr 16 og forskrift om sikkerhet med vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskriften) 15. desember 2000 nr 1271.*
- d) avvik: *brudd på krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen*

§ 3 Virkeområde

Forskriften gjelder for

- a) vassdragsanlegg som er konsesjonspliktige etter vassdragslovgivningen,
- b) *konsesjonsfrie* kraftverk som utnytter *konsesjonsgitte* reguleringer og fall,
- c) vassdragsanlegg omfattet av forskrift av XXX om sikkerhet med vassdragsanlegg (*damsikkerhetsforskriften¹*), og
- d) grunnvannstiltak som er konsesjonspliktige etter vannressursloven.

Forskriften gjelder også hjelpeanlegg som tilhører vassdragsanlegg og grunnvannstiltak som nevnt i første ledd.

Forskriften gjelder ved prosjektering, bygging og drift av ovennevnte anlegg og tiltak og inntil disse er lovlig nedlagt jf. vannressursloven § 41.

§ 4 Myndighet

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er myndighet etter denne forskriften.

¹ Henvise til ny damsikkerhetsforskrift

§ 5 Plikt til internkontroll

Virksomhet som har tiltak som omfattes av § 3 er underlagt internkontroll i samsvar med denne forskriften.

Den ansvarlige skal påse at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten. NVE skal ha melding dersom den praktiske gjennomføringen av internkontrollen utføres av en annen enn den ansvarlige. Det må i så fall foreligge skriftlig avtale som regulerer forholdet.

§ 6 Innholdet i internkontrollen

Virksomheten skal utarbeide og gjennomføre rutiner og prosedyrer som sikrer at krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen knyttet til miljø og sikkerhet blir oppfylt, også over tid, herunder:

- 1. sørge for at relevante lover, forskrifter og vedtak gitt i medhold av disse er tilgjengelig, og ha oversikt over de krav som gjelder for virksomheten,*
- 2. ha oversikt over virksomhetens anlegg og tiltak som omfattes av § 3, herunder kart, tegninger og annen nødvendig dokumentasjon,*
- 3. sørge for at personellet har de kunnskaper og ferdigheter som skal til for å sikre at anlegg og tiltak som omfattes av § 3 og driften av slike oppfyller krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen, herunder ha en plan for hvordan faglig kompetanse skal etableres, opprettholdes og utvikles,*
- 4. ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan det kvalifiserte personell er organisert med ansvar, oppgaver og myndighet,*
- 5. foreta og protokollere de målinger og registreringer som er nødvendige eller pålagt for å sikre at virksomheten drives i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen,*
- 6. kartlegge farer og problemer ved virksomheten i forhold til miljø og sikkerhet og på denne bakgrunnen vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og gjennomføre tiltak for å redusere risikoforholdene,*
- 7. konkretisere hvordan vilkår og betingelser satt i konsesjoner, godkjenninger og skal oppfylles,*
- 8. utarbeide og gjennomføre rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik i forhold til krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen,*
- 9. foreta systematisk gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt, f.eks. gjennom interne revisjoner.*

Der det er stilt spesifikke krav i eller i medhold av vassdragslovgivningen som angår disse punktene, skal internkontrollen minimum dekke de spesifikke kravene.

Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfanget som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen.

§ 7. Dokumentasjon

Skriftlig dokumentasjon skal omfatte alle krav til virksomheten som følger av § 6.

Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Dokumentasjon på oppfyllelse av krav i eller medhold av

vassdragslovgivningen, for eksempel instruksjer, tillatelser, godkjenninger og sertifikater, skal inngå i internkontrollen.

Virksomheten skal kunne legge fram for NVE de opplysninger, dokumenter eller annet materiale som er nødvendig for å dokumentere etterlevelsen av denne forskrift.

§ 8. Unntak

NVE kan i enkeltvedtak gi unntak fra denne forskriften.

§ 9. Pålegg om retting og tvangsmulkt

For å sikre at bestemmelser i forskriften eller vedtak i medhold av forskriften blir gjennomført, kan NVE pålegge retting. Om nødvendig kan det pålegges stans i pågående virksomhet. Videre kan NVE ilegge tvangsmulkt i samsvar med vannressursloven § 60, vassdragsreguleringsloven § 12 nr 21 og industrikonsesjonsloven § 26.

§ 10. Overtredelsesgebyr²

§ 11. Straff

Overtredelse av bestemmelser i denne forskriften kan straffes med bøter eller fengsel i samsvar med vannressursloven § 63 og vassdragsreguleringsloven § 24.

§ 12. Gebyr

NVE kan kreve inn gebyr til dekning av kostnader for tilsyn med oppfyllelse av denne forskrift.

For oppfølging av bestemmelsene i forskrift av 15. desember 2000 nr. 1271 om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg fastsettes gebyret ut fra en dams bruddkonsekvens, høyde og oppdemt magasinivolum. For mindre dammer eller andre vassdragsanlegg enn dammer kan det fastsettes minstesatser.

For miljøtilsyn ved oppfølging av anlegg i forbindelse med kraftproduksjon fastsettes gebyret på grunnlag av midlere årsproduksjon i kraftverket. Ved mindre anlegg kan det fastsettes minstesatser.

For anlegg uten tilknytning til kraftproduksjon kan det fastsettes standardgebyrer.³

§ 13. Ikrafttredden

Denne forskrift trer i kraft XX.

² Bestemmelsen tar høyde for innføring av overtredelsesgebyr

³ NVE arbeider med ny forskrift om gebyr, denne vil bli sendt på separat høring senere. Inntil videre beholdes gjeldende formulering.

Denne serien utgis av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Utgitt i Dokumentserien i 2008

- Nr. 1 Kjersti Halmrast, Ingunn Åsgard Bendiksen (red.) Styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner (85 s.)
- Nr. 2 Inger Sætrang: Statistikk over nettleie i regional- og distribusjonsnettene 2008 (54 s.)
- Nr. 3 Lars-Evan Pettersson: Flomberegning for Vansjø og Mosseelva (16 s.)
- Nr. 4 Erik Holmqvist, Lars-Evan Pettersson: Flommen på Sør- og Østlandet januar 2008 (24 s.)
- Nr. 5 Inger Sætrang: Oversikt over vedtak og utvalgte saker. Tariffer og vilkår for overføring av kraft i 2007 (16 s.)
- Nr. 6 André Soot: Flomberegning for Hellelandselva. Flomsonekartprosjektet. (25 s.)
- Nr. 7 Toril Naustvoll Gange, Roar Kristensen (red.) Forslag til endring i forskrift om systemansvaret i kraftsystemet. Høringsdokument juni 2008 (13 s.)
- Nr. 8 Toril Nausvoll Gange, Jørund Krogsrud, Hege Bøhler: Forslag til endring i forskrift om måling og avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av netjtjenester. Høringsdokument juni 2008 (17 s.)
- Nr. 9 Ingunn Åsgard Bendiksen, Kjersti Halmrast: Forslag til endringer i forskrift om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann 21. februar 2003. Høringsdokument 5. juli 2008 (18 s.)