



# Styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner

Versjon 2 – mars 2009

3  
2009



D  
O  
K  
U  
M  
E  
N  
T

# **Styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner**

versjon 2 – mars 2009

## Dokument nr 3 - 2009

**Utgitt av:** Norges vassdrags- og energidirektorat  
**Redaktør:** Anne Rogstad, Ingunn Åsgard Bendiksen, Kjersti Halmrast  
**Forfattere:** Kjersti Halmrast, Edna Grepperud, Lasse Vannebo, Ingunn Åsgard Bendiksen, Berit E. Berger Rasmussen, Anne Rogstad

**Trykk:** NVEs hustrykkeri  
**Opplag:** 150  
**Forsidefoto:**  
**ISSN** 1501-2840

**Sammenheng:** Dette dokumentet inneholder interne styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner i NVE. Dette er:

- prosedyre for tilsyn,
- prosedyre for reaksjoner,
- interne retningslinjer for valg og bruk av reaksjonsmidler
- vedlegg til retningslinjene: Oversikt over reaksjonsmidler ved overtredelse av vassdrags- og energilovgivningen, samt andre lover relatert til NVEs tilsynsvirksomhet.

**Emneord:** Tilsyn, revisjon, reaksjoner, sanksjoner

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](http://www.nve.no)

Mars 2009

# Innhold

## PROSEDYRE FOR TILSYN

1. Innledende bestemmelser .....	10
1.1 Tilsynsmetoder .....	10
1.2 Begreper .....	10
2. Grunnlagsmateriale og hjelpemidler .....	11
3. Planlegging av tilsyn .....	13
3.1 Planlegging av tilsynsåret .....	13
3.2 Valg av tilsynsobjekter og tilsynsmetode .....	13
3.3 Samordning av tilsyn internt i NVE .....	13
3.4 Samordning av tilsyn med andre tilsynsetater .....	13
4. Revisjon .....	14
4.1 Forberedelser .....	16
4.1.1 Etablere revisjonslag .....	16
4.1.2 Avtale revisjonsdato .....	16
4.1.3 Sende revisjonsvarsel og eventuelt spørsmål .....	16
4.1.4 Gjennomgå tilsendt dokumentasjon og annet materiale .....	17
4.1.5 Forberede spørsmål .....	17
4.2 Gjennomføring .....	17
4.2.1 Åpningsmøte .....	17
4.2.2 Kartlegge fakta .....	18
4.2.3 Verifikasjon/befaring .....	18
4.2.4 Intern oppsummering .....	18
4.2.5 Avslutningsmøte .....	19
4.3 Oppfølging .....	19
4.3.1 Varsel om retting/stans eller tvangsmulkt .....	19
4.3.2 Utkast revisjonsrapport .....	20
4.3.3 Revisjonsrapport .....	20
4.3.4 Pålegg om retting/stans .....	20
4.3.5 Lukking av avvik og avslutning av sak .....	21
4.4 Etterarbeid .....	21
5. Inspeksjon .....	22
5.1 Varslet inspeksjon .....	22
5.2 Uanmeldt inspeksjon .....	22
6. Andre kontrollaktiviteter .....	23
6.1 Sammenstilling av informasjon .....	23
6.2 Spørreundersøkelse .....	23

## PROSEDYRE FOR REAKSJONER

1. Innledende bestemmelser .....	24
1.1 Begrepsbruk .....	24
2. Hjelpemidler .....	25
2.1 Felles maler og standardtekster .....	25
2.2 Reaksjonsregister .....	25
2.3 NVEs reaksjonshjemler .....	25
3. Saksgang ved bruk av reaksjoner .....	25

3.1 Avklare om det foreligger avvik (brudd på krav) .....	25
3.2 Avgjøre om reaksjon skal benyttes .....	26
3.3 Avklare om FGR skal kobles inn i videre behandling .....	26
3.4 Avgjøre reaksjonsmiddel og reaksjonsnivå .....	27
3.4.1 Anmeldelse/straff .....	28
3.4.2 Overtredelsesgebyr .....	28
3.4.3 Tilbaketrekking av konsesjon .....	29
3.4.4 Tilbaketrekking av godkjenning .....	30
3.4.5 Pålegg om retting (herunder pålegg om stans) .....	30
3.4.6 Vedtak om tvangsmulkt .....	31
3.4.7 Andre forvaltningsmessige virkemidler .....	31
3.5 Vedtak om reaksjon, anmeldelse .....	32
3.5.1 Anmeldelse .....	32
3.5.2 Vedtak om overtredelsesgebyr .....	33
3.5.3 Vedtak om tilbaketrekking av konsesjon .....	33
3.5.4 Vedtak om tilbaketrekking av godkjenning .....	33
3.5.5 Pålegg om retting (herunder stans) .....	33
3.5.6 Vedtak om tvangsmulkt .....	34
3.5.7 Andre forvaltningsmessige virkemidler .....	34
3.5.8 Rapportere til FGR .....	34
3.5.9 Klage på vedtak .....	34

## **INTERNE RETNINGSLINJER FOR VALG OG BRUK AV REAKSJONSMIDLER**

<b>Del I Generelt .....</b>	<b>35</b>
1. Formål .....	35
2. Reaksjoner .....	35
3. Valg av reaksjonsmiddel og reaksjonsnivå .....	36
3.1 Reaksjonspyramiden .....	36
3.2 Relevante hensyn ved valg av reaksjonsmiddel og reaksjonsnivå: .....	37
3.3 Særlig om sanksjoner og andre forvaltningsvedtak .....	38
3.4 Eksempler .....	39
4. Formelle krav til vedtak om reaksjoner - varsel, enkeltvedtak og klage .....	41
4.1 Varsel .....	41
4.2 Enkeltvedtak .....	42
4.3 Klage .....	42
5. Innkreving .....	42
<b>Del 2 Ulike reaksjonsmidler .....</b>	<b>43</b>
6. Andre forvaltningsmessige virkemidler (ikke enkeltvedtak) .....	43
6.1 Veiledning .....	43
6.2 Forholdet til media og offentlig omtale av saker .....	43
7. Forvaltningsvedtak som ikke er administrativ sanksjon – ("andre forvaltningsvedtak") .....	44
7.1 Retting, herunder stans i pågående virksomhet .....	44
7.2 Tvangsmulkt .....	46
7.2.1 Innledning .....	46
7.2.2 Hjemmel for tvangsmulkt .....	47

7.2.3 Varsel om tvangsmulkt.....	48
7.2.4 Utmåling.....	48
7.2.5 Klage .....	49
7.2.6 Renter.....	49
7.2.7 Hvem kan vedtaket om tvangsmulkt rettes mot.....	49
7.2.8 Adgangen til ettergivelse .....	49
7.3 Tilbaketrekking (herunder midlertidig) av konsesjon .....	50
7.3.1 Innledning .....	50
7.3.2 Hjemmel for tilbaketrekking .....	50
8. Sanksjoner.....	51
8.1 Overtredelsesgebyr .....	51
8.1.1 Innledning .....	51
8.1.2 Begrunnelsen for at overtredelsesgebyr ble innført .....	52
8.1.3 Hvilke overtredelser kan ilegges overtredelsesgebyr.....	52
8.1.4 Vilkår for ileggelse av overtredelsesgebyr .....	54
8.1.5 Hvor stort overtredelsesgebyr skal ilegges – prinsipper for utmåling .....	55
8.1.6 Oppfyllelsesfrist, tvangsgrunnlag, forsinkelsesrente mv. ....	57
8.2 Straff .....	58
8.2.1 Innledning .....	58
8.2.2 Noen generelle begreper og problemstillinger i strafferetten og vilkår for straff .....	58
8.2.3 Hjemler for å ilegge straff .....	61
8.2.4 Hvilke overtredelser bør anmeldes.....	63
8.2.5 Utforming av en anmeldelse.....	65
8.2.6 Forholdet til media - offentliggjøring .....	66
8.2.7 Forholdet til den anmeldte.....	67
8.2.8 Forholdet til politiet, herunder henleggelse.....	68
8.2.9 Saker anmeldt av andre .....	68
8.2.10 Forberedelse til rettssak.....	69
<b>VEDLEGG: OVERSIKT OVER REAKSJONSMIDLER VED</b>	
<b>OVERTREDELSE AV VASSDRAGS- OG ENERGILOVGIVNINGEN, SAMT</b>	
<b>ANDRE LOVER RELATERT TIL NVEs TILSYNSVIRKSOMHET</b>	
<b>A. REAKSJONSHJEMLER I VASSDRAGS- OG ENERGILOVGIVNINGEN</b>	
1. Vannressursloven (24. november 2000) med forskrifter:.....	70
1.1 Hjemler direkte i vannressursloven.....	70
1.2. Sikkerhetsforskriften (15. desember 2000) (under revisjon):.....	70
1.3. Kvalifikasjonsforskriften (18. desember 2000) (under revisjon):.....	70
1.4. Internkontrollforskriften (21. februar 2003) (under revisjon) .....	70
2. Vassdragsreguleringsloven (14. desember 1917 nr 17) .....	70
2.1 Hjemler direkte i vassdragsreguleringsloven.....	70
2.2 Internkontrollforskriften (21. februar 2003) (under revisjon) .....	71
3. Industrikonsesjonsloven (14. desember 1917 nr 16) .....	71
4. Energiloven (29. juni 1990) med forskrifter .....	71
4.1 Hjemler direkte i energiloven.....	71
4.2 Forskrift om beredskap i kraftforsyningen (16. desember 2002) .....	71

4.3. Forskrift til lov om felles regler for det indre marked for naturgass (naturgassforskriften) (14. november 2003 nr 1342) .....	71
4.4. Forskrift om leveringskvalitet (30. november 2004 nr 1557) .....	71
4.5. Forskrift om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av netjtjenester (11. mars 1999 nr 301).....	72
4.6. Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer (11. mars 1999 nr 302).....	72
4.7. Forskrift om planlegging og gjennomføring av rekvisisjon av kraft og ved tvangsmessige leveringsinnskrenkninger ved kraftrasjonering (17. desember 2001 nr 1421).....	72
4.8. Forskrift om systemansvaret i kraftforsyningen (7. mai 2002 nr 448) .....	72
4.9. Forskrift om energitutredninger (16. desember 2002 nr 1607).....	72
4.10. Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (11. juni 1976 nr 79) med underliggende forskrifter – delegert til NVE .....	72
4.11. Lov om merking av forbruksvarer (18. desember 1981) med underliggende forskrifter .....	72
<b>B. INNHOLDSMESSIG GJENNOMGANG AV REAKSJONSHJEMLER I VASSDRAGS- OG ENERGILOVGIVNINGEN</b>	
1. Vannressursloven (lov 24. november 2000 nr 82 om vassdrag og grunnvann) med tilhørende forskrifter .....	73
1.1 Hjemler i vannressursloven.....	73
1.1.1 Omgjøring av konsesjon - § 28 .....	73
1.1.2 Retting og stans - § 59.....	73
1.1.3 Tvangsmulkt - § 60.....	75
1.1.4 Umiddelbar iverksetting - § 61 .....	75
1.1.5 Bruk av andres eiendom ved iverksetting - § 62 .....	76
1.1.6 Straff - § 63 .....	76
1.1.7 Særlig om forholdet mellom vassdragsloven og vannressursloven – overgangsbestemmelser - § 66 første og andre ledd   80	
1.1.8 Innkalling av gamle konsesjonsfrie tiltak til konsesjonsbehandling, jf. § 66 tredje ledd andre punktum .....	80
1.2 Forskrift 15. desember 2000 nr 1271 om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg .....	80
1.2.1 Tvangsmulkt - § 10-1 første punktum .....	80
1.2.2 Iverksetting - § 10-1 andre punktum.....	80
1.2.3 Straff - § 10-2.....	80
1.3 Forskrift 18. desember 2000 nr 1318 om kvalifikasjoner hos den som forestår planlegging, bygging og drift av vassdragsanlegg.....	81
1.3.1 Tilbaketrekking av godkjenning - § 1-2 andre ledd .....	81
1.4 Forskrift 21. februar 2003 nr 199 om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann .....	82
1.4.1 Tvangsmulkt - § 8.....	82
1.4.2 Straff - § 9.....	82
2. Vassdragsreguleringsloven (lov 14. desember 1917 nr 17 om vassdragsreguleringer) .....	82

2.1 Hjemler i vassdragsreguleringsloven .....	82
2.1.1 Krav om gjenoppretting av den lovlige tilstand - § 12 nr. 21 første ledd.....	82
2.1.2 Tvangsmulkt - § 12 nr. 21 andre ledd.....	82
2.1.3 Tilbaketrekking av konsesjon - § 12 nr. 21 tredje ledd.....	83
2.1.4 Straff (bøter eller fengsel) - § 24 .....	83
2.2 Forskrift 21. februar 2003 nr 199 om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann .....	83
2.2.1 Tvangsmulkt - § 8.....	83
2.2.2 Straff - § 9.....	83
3. Industrikonsesjonsloven (lov av 14. desember 1917 nr 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v.).....	84
3.1 Hjemler i industrikonsesjonsloven.....	84
3.1.1 Tvangsmulkt - § 26, første ledd.....	84
3.1.2 Tilbaketrekking av konsesjon - § 26, andre ledd.....	84
3.1.3 Omgjøring eller videresalg - § 31 .....	84
3.1.4 Tvangssalg - § 32 første ledd.....	84
3.1.5 Tvangssalg eller bortfall - § 32 andre ledd.....	84
3.1.6 Straff (bøter) - § 39 b.....	84
4. Energiloven med tilhørende forskrifter.....	85
4.1 Hjemler i energiloven.....	85
4.1.1 Omgjøring av avtale - § 7-2 tredje ledd.....	85
4.1.2 Avbrytelse - § 7-2 fjerde ledd.....	85
4.1.3 Tvangsmulkt - § 7-3 første ledd .....	85
4.1.4 Tvangsmulkt og iverksetting på bekostning av den som ikke etterkomme pålegg - § 7-3 andre ledd .....	86
4.1.5 Tilbaketrekking av konsesjon - § 7-3 fjerde ledd .....	86
4.1.6 Nedleggelse - § 7-3 femte ledd, tredje punktum .....	86
4.1.7 Avbrudd - § 7-3 sjette ledd .....	86
4.1.8 Straff - § 7-5 .....	86
4.1.9 Overtredelsesgebyr - § 7-7 første ledd .....	86
4.1.10 Overtredelsesgebyr (foretak) - § 7-8, første ledd.....	87
4.2 Forskrift 11. mars 1999 nr 301 om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av netjtjenester.....	87
4.2.1 Overtredelsesgebyr - § 8-1c .....	87
4.3 Forskrift 11. mars 1999 nr 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer .....	87
4.3.1 Frist for innlevering - § 2-2.....	87
4.3.2 Overtredelsesgebyr - § 18-1a .....	88
4.4 Forskrift 17. desember 2001 nr 1421 om planlegging og gjennomføring av rekvisisjon av kraft og tvangsmessige leveringsinnskrenkninger ved kraftrasjonering .....	88
4.4.1 Tvangsmulkt - § 13, andre ledd .....	88
4.4.2 Overtredelsesgebyr - §13 a .....	88
4.5 Forskrift 7. mai 2002 nr 448 om systemansvaret i kraftsystemet.....	88
4.5.1 Tvangsmulkt - § 26 tredje ledd.....	88
4.5.2 Overtredelsesgebyr - § 26a .....	88



4.6	Forskrift 16. desember 2002 nr 1607 om energiutredninger.....	88
4.6.1	Tvangsmulkt § 12 .....	88
4.6.2	Overtredelsesgebyr - § 12a .....	89
5.	Relevante bestemmelser i straffeloven .....	89
6.	Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (11. juni 1976 nr 79), med underliggende forskrifter – delegert til NVE .....	89

# Forord

NVE fører tilsyn med at lover, forskrifter og krav gitt i konsesjoner følges opp av konsesjonærer og andre som skal etterleve reglene. Tilsyn er en kjerneoppgave for NVE som vassdrags- og energimyndighet.

NVE har vedtatt en langsiktig strategi for å styrke arbeidet med tilsyn og reaksjoner. Ett viktig ledd i dette arbeidet er utviklingen av en felles måte å utøve tilsyn på, herunder bruk av reaksjoner. Som ledd i dette ble det i 2007 utarbeidet prosedyrer for tilsyn, prosedyrer for reaksjoner, interne retningslinjer for valg og bruk av reaksjoner samt en rekke maler og standardtekster knyttet til disse. Retningslinjen har et vedlegg som inneholder en gjennomgang av alle NVEs reaksjonsmidler. Disse dokumentene utgjør styrende dokumenter for NVEs tilsyn og reaksjoner.

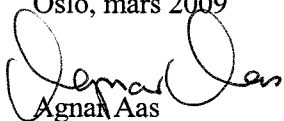
DM godkjente de styrende dokumentene 12. november 2007, og besluttet samtidig at disse skal legges til grunn for alt tilsyn som skjer i NVE.

De styrende dokumentene har blitt revidert i mars 2009, og dette dokumentet er derfor styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner *versjon 2*.

NVEs tilsyn nyter i dag stor respekt blant konsesjonærene. De tradisjonelle metodene revisjon og inspeksjon vil ligge til grunn for størstedelen av NVEs tilsyn – både innen vassdrags- og energisektoren. NVE vil imidlertid også benytte andre tilsynsmetoder.

Uansett tilsynsmetode er det et overordnet mål at utøvelsen av tilsyn og bruk av reaksjoner skjer på en profesjonell, effektiv og korrekt måte. De styrende dokumentene som er samlet i dette dokumentet vil legge til rette for dette.

Oslo, mars 2009



Agnar Aas

vassdrags- og energidirektør

# Prosedyre for tilsyn

Formålet med NVEs tilsyn er gjennom kontroll og bruk av reaksjoner å bidra til å sikre at virksomhetene overholder krav nedfelt i lover, forskrifter og vilkår gitt i vedtak.

Formålet med disse prosedyrene er å sikre at NVE opptrer enhetlig, koordinert og profesjonelt ved gjennomføring av tilsyn og at avvik blir oppdaget, dokumentert og fulgt opp med egnede reaksjoner. Ved avvik skal *prosedyre for reaksjoner* benyttes.

## 1. Innledende bestemmelser

### 1.1 Tilsynsmetoder

NVE benytter følgende metoder ved tilsyn:

1. Revisjon
2. Inspeksjon
3. Andre kontrollaktiviteter
  - Sammenstilling av informasjon
    - Gjennomgang av informasjon som virksomheten har offentliggjort på Internett eller på annen måte (nettsider, årsmelding osv)
    - Sammenstilling av fagdatabaser og innrapporterte data, både til NVE og til andre myndigheter
  - Spørreundersøkelse

### 1.2 Begreper

I NVEs tilsynsvirksomhet brukes følgende begreper:

#### *Tilsyn*

Tilsyn er kontroll (revisjon, inspeksjon og andre kontrollaktiviteter) og reaksjoner.<sup>1</sup>

#### *Revisjon*

Revisjon er en uavhengig, systematisk og dokumentert gjennomgang av hele eller deler av en virksomhet for å kontrollere og bedømme om virksomheten oppfyller krav gitt i eller i medhold av energi- og vassdragslovgivningen.

#### *Inspeksjon*

Inspeksjon er en uavhengig og dokumentert fysisk kontroll av anlegg, opplysninger og systemer for å kontrollere og bedømme om virksomheten oppfyller krav gitt i eller i medhold av energi- og vassdragslovgivningen.

---

<sup>1</sup> Tilsyn kan benyttes overfor alle virksomheter som dekkes av energi- og vassdragslovgivningen, uavhengig av om virksomheten er underlagt krav om internkontroll. Tilsyn med virksomhetene kan gjennomføres i planleggings-, utbyggings-, drifts- og avviklingsfasen. Tilsyn kan gjelde hele eller deler av virksomheten, og rette seg mot overordnede systemer, spesifikke krav eller konkrete problemstillinger. Tilsyn kan være varslet eller uanmeldt. Tilsyn kan utføres på eget initiativ eller på oppfordring fra andre. Generell overvåking (for eksempel bransjeovervåking og overvåking av utviklingen i vassdragene), og kvalitetssikring av data som skal benyttes som grunnlag for NVEs saksbehandling faller ikke inn under begrepet tilsyn i denne sammenhengen.

### *Andre kontrollaktiviteter*

Andre kontrollaktiviteter er ulike former for undersøkelser som gjennomføres i enkelttilfeller eller som aksjoner/kampanjer for å kontrollere og bedømme om virksomheten oppfyller krav gitt i eller i medhold av energi- og vassdragslovgivningen.

### *Verifikasjon*

Verifikasjon er bekreftelse på at gitte opplysninger og dokumentasjon som er gitt av virksomheten er korrekte og at faktiske forhold stemmer overens med det som er opplyst. Verifikasjon danner grunnlag for å vurdere om krav gitt i eller i medhold av energi- og vassdragslovgivningen faktisk oppfylles.

Verifikasjon kan skje ved befarings, observasjon, stikkprøve, måling, testing osv.

### *Avvik*

Avvik er brudd på krav gitt i eller i medhold av energi- og vassdragslovgivningen og eventuell annen lovgivning NVE forvalter.

### *Anmerkning*

Anmerkning er en påpekning av forhold med forbedringsmulighet eller et forhold som bør vurderes nærmere av virksomheten, men som ikke er brudd på krav gitt i eller i medhold av energi- og vassdragslovgivningen.

### *Reaksjoner*

Reaksjoner er handlinger og virkemidler som kan benyttes overfor virksomheten når avvik er avdekket.<sup>2</sup>

## **2. Grunnlagsmateriale og hjelpemidler**

*Følgende felles maler og standardtekster skal benyttes ved utøvelse av tilsyn:*

	<b>Revisjon</b>	<b>Inspeksjon</b>	<b>Kontroll-aktiviteter</b>
Varsel om tilsyn	X	X	
Presentasjon for åpningsmøte	X		
Presentasjon for avslutningsmøte	X		
Tilsynsrapport	X	X	X
Avslutningsbrev	X	X	X
Oversendelsesbrev, eventuelt med vedtak om lukking	X	X	X

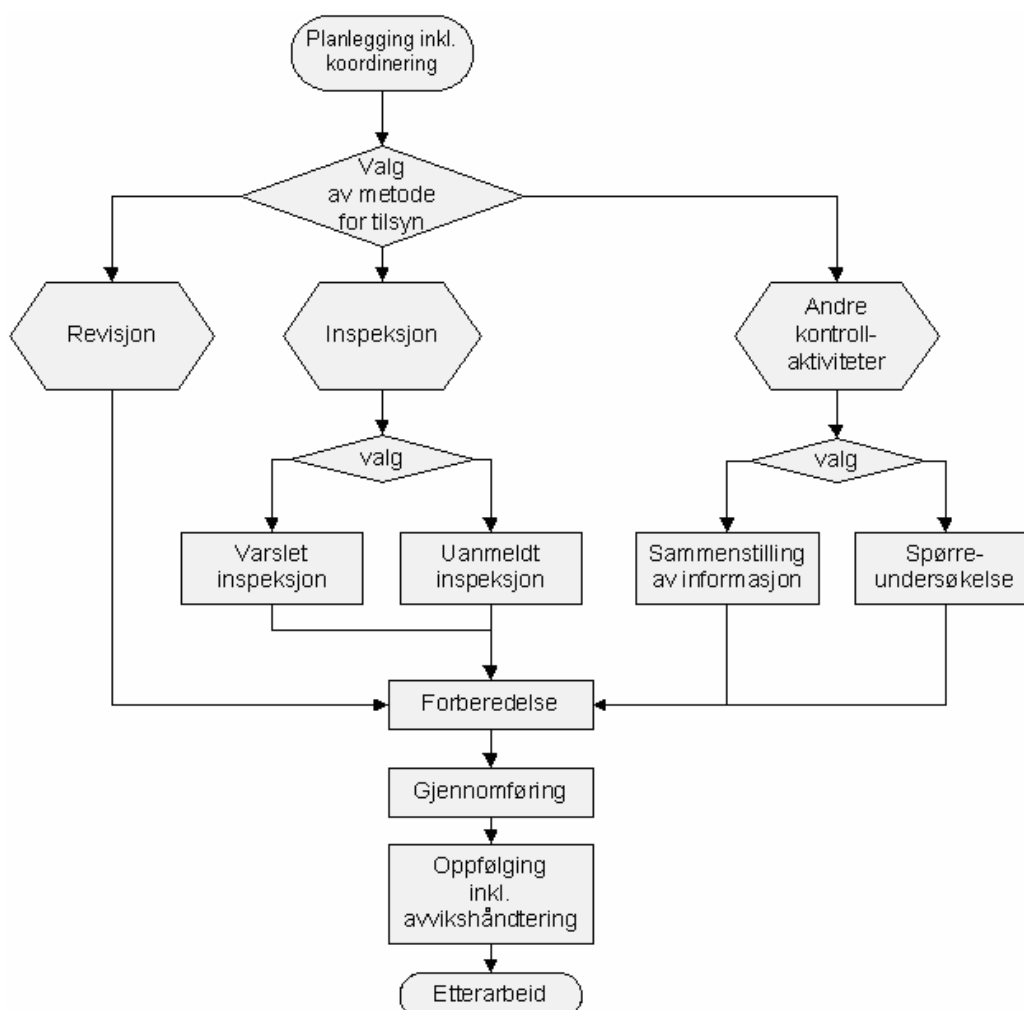
<sup>2</sup> Bruk av reaksjoner er regulert i *Prosedyre for reaksjoner* og i *Interne retningslinjer for valg og bruk av reaksjonsmidler i NVE*.

Seksjonene skal, ut fra sin type tilsyn, utarbeide og benytte:

	Revisjon	Inspeksjon	Kontroll-aktiviteter
Kriterier for utvelgelse av tilsynsobjekter og tilsynsmetode, basert på risikovurderinger	X	X	X
Sjekkliste som viser krav etter lov, forskrift og evt standardvilkår	X	X	X
Spørsmålsbank knyttet til sjekklisten, med spørsmål som er egnet til å avdekke etterlevelse av krav og eksempler på avvik ifht det aktuelle kravet.	X	X	
Presentasjon for åpningsmøte, med utgangspunkt i felles presentasjon (jf over)	X		
Presentasjon for avslutningsmøte med utgangspunkt i felles presentasjon (jf over)	X		

Seksjonene må:

- bestemme/etablere plass til tilsynsoppgavene i relevant fagdatabase
- fastsette arkivkode, standard sakstittel og oppgave/aktivitetsnummer for eget tilsyn.



## **3. Planlegging av tilsyn**

### **3.1 Planlegging av tilsynsåret**

Tilsyn kommende år skal avklares i virksomhetsplanleggingen, både når det gjelder tema, metode og valg av tilsynsobjekt/objektgruppe. Evaluering av forrige års tilsyn skal inngå i planleggingen.

Seksjonsleder vurderer om det bør utpekes en egen *tilsynsleder*, som praktisk, administrativt og faglig skal ha et hovedansvar for å koordinere seksjonens tilsynsaktivitet kommende år.

Planlagte tilsyn legges inn i seksjonens database og inngår i NVEs samlede tilsynsplan.

### **3.2 Valg av tilsynsobjekter og tilsynsmetode**

Seksjonene skal utforme kriterier for utvelgelse av tilsynsobjekt og tilsynsmetode for deres tilsyn. Kriteriene legges i kvalitetshåndboka for å lette prosessen og for å sikre riktig og enhetlig prioritering. Kriteriene må gjennomgås med jevne mellomrom og tilpasses utviklingen i risikobildet.

Seksjonen bør vurdere å sende et brev til alle virksomheter innenfor seksjonens fagområde, der vi orienterer om hva som vil ha størst fokus i NVEs tilsyn i det kommende året. NVE kan da samtidig gi eller henvise til retningslinjer/veiledning for hvordan kravene i regelverket kan etterleves.

Valg av tilsynsobjekt og tilsynsmetode kan for eksempel være basert på erfaringer, stikkprøver, innrapporterte data og opplysninger fra eksterne. Risikovurderinger skal benyttes i valg av tilsynsobjekter og tilsynsaktiviteter.

### **3.3 Samordning av tilsyn internt i NVE**

NVEs ulike typer tilsyn med en virksomhet skal være faglig og tidsmessig koordinert. Flere tilsyn med samme virksomhet samme år bør unngås, med mindre tilsynene angår klart ulike forhold.

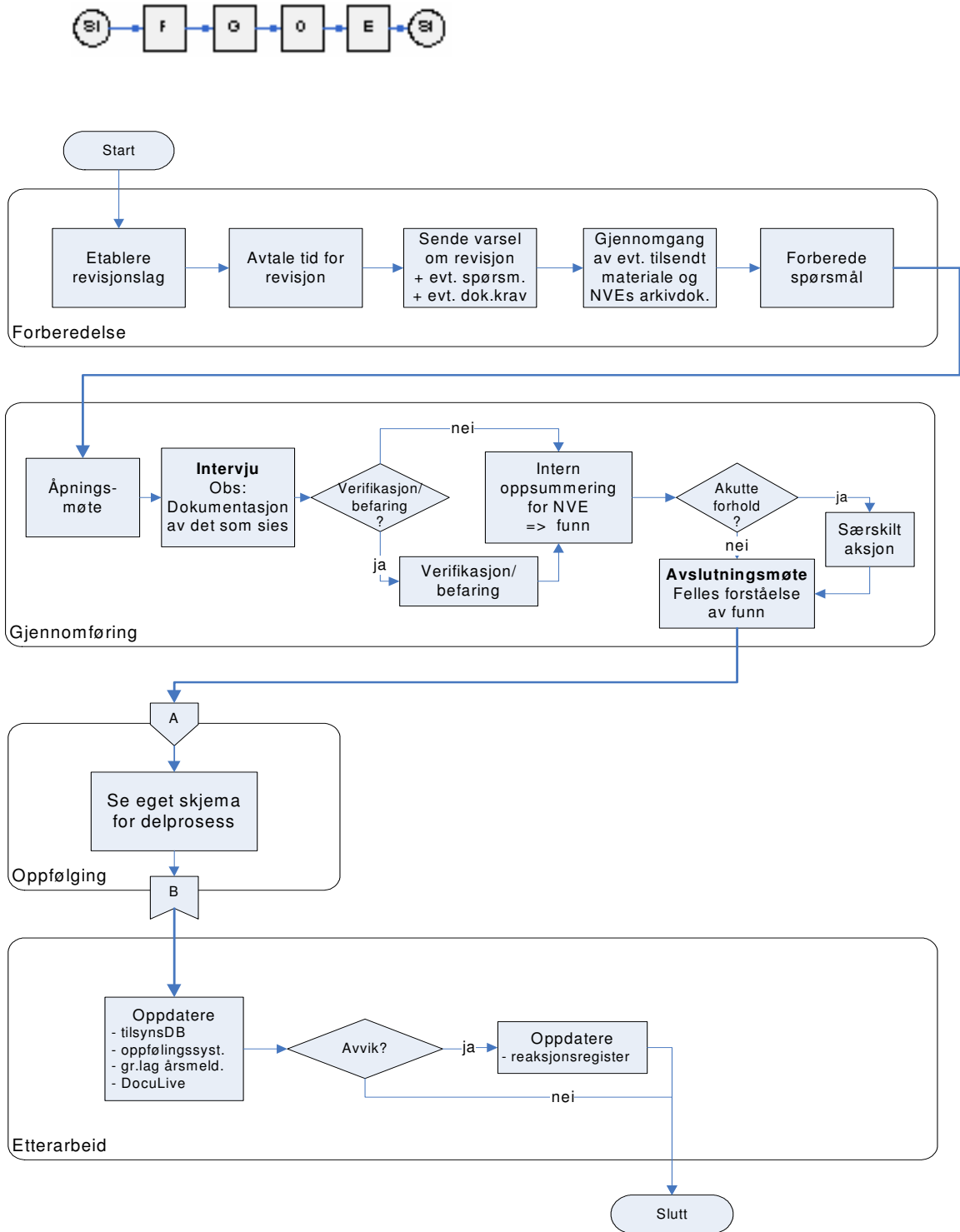
Felles tilsyn fra flere fagseksjoner i NVE bør gjennomføres der forholdene ligger til rette for det. Hensikten er å begrense virksomhetenes tidsbruk, utnytte relevant fagkompetanse internt og at NVE skal opptre enhetlig utad. Mulighetene for felles tilsyn skal vurderes i forbindelse med planlegging av tilsynsåret. Det kan også avtales at seksjonene utfører visse kontrolloppgaver for hverandre, på tvers av seksjonene.

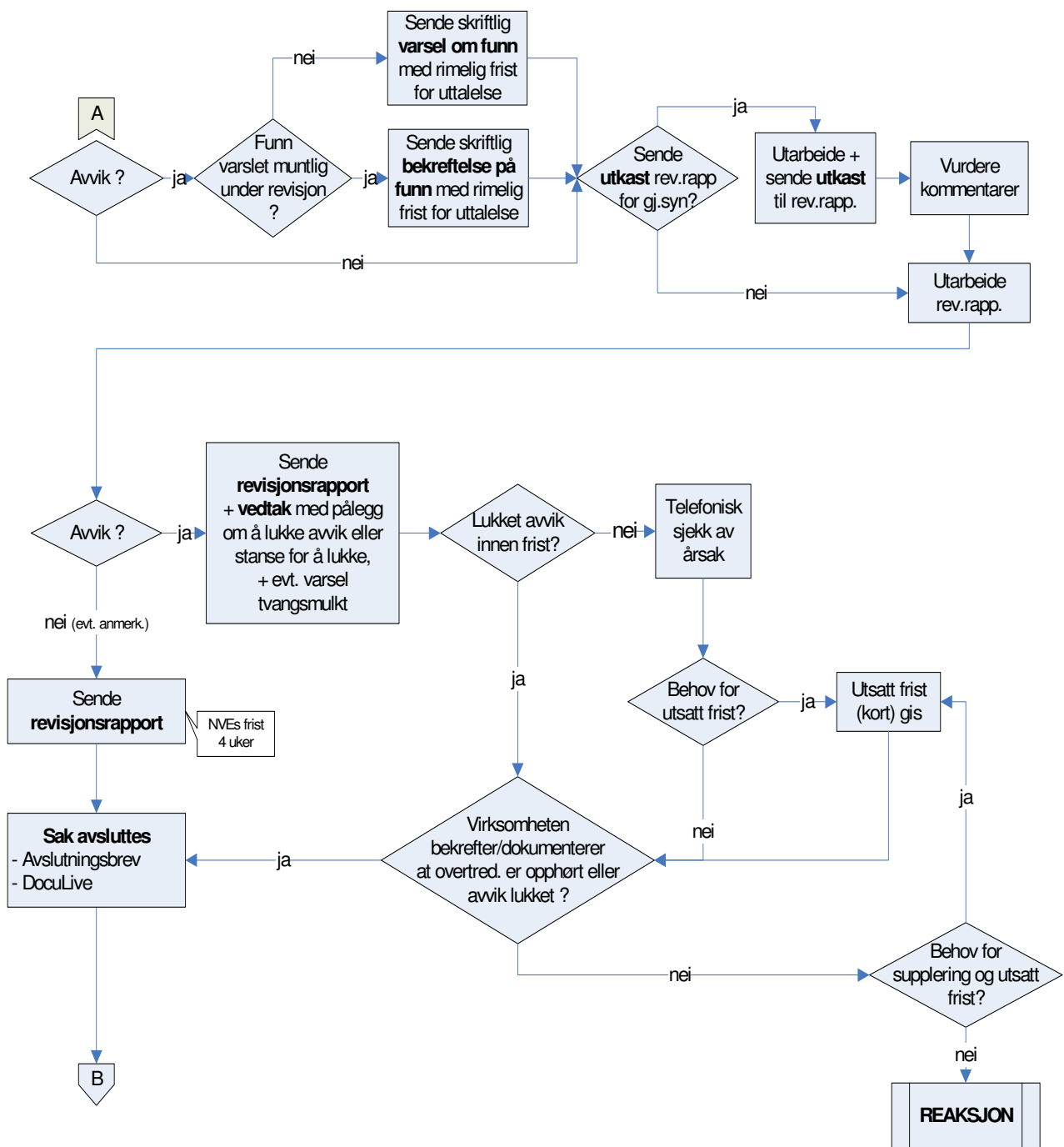
Ved felles revisjoner gjennomføres åpnings- og avslutningsmøtet i fellesskap. Intervjuene gjennomføres felles så langt det passer, og separat/parallelt der det er behov for det. Det sendes felles revisjonsvarsel og det sendes en felles revisjonsrapport.

### **3.4 Samordning av tilsyn med andre tilsynsetater**

NVE og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har fra april 2008 etablert et felles tilsynsforum og har avtalt å utføre noen felles tilsyn. EB koordinerer felles tilsynsaktiviteter mot DSB.

# 4. Revisjon







## 4.1 Forberedelser

### 4.1.1 Etablere revisjonslag

Det skal etableres et revisjonslag som skal ha ansvaret for å gjennomføre revisjonen. Hvert revisjonslag skal ha en revisjonsleder og minst én medrevisor. Revisjonsleder skal ha gjennomført revisjonskurs og ha erfaring fra tidligere revisjoner.

Et revisjonslag kan gjennomføre flere revisjoner, for eksempel revidere flere selskaper eller gjennomføre en kampanje mot mange selskaper med fokus på mer avgrensede tema.

Hvor omfattende revisjonen skal være og hvilke tema som skal undersøkes avklares av seksjonen og revisjonslaget. En revisjon kan gjelde hele virksomheten, men det er ofte praktisk og hensiktsmessig å begrense temaet for revisjonen, for eksempel til ett anlegg, en avdeling, et geografisk område eller en del av systemdokumentasjonen, for å kunne gå mer i dybden.

### 4.1.2 Avtale revisjonsdato

NVE tar kontakt med virksomheten pr telefon eller pr e-post for å avklare aktuelle tidspunkt for revisjon. Revisjonen må ha en forankring høyt opp i virksomheten og det bør derfor fastsettes en dato som passer for aktuell leder/direktør. Det avtales hvem som skal være virksomhetens kontaktperson for revisjonen. Husk å sjekke tilsynskalenderen i forhold til om revisjonen kan samordnes med andre seksjoner.

Tidspunktet for revisjonen bestemmes av revisjonsleder i samarbeid med revisjonslaget og virksomheten, helst 6-8 uker på forhånd.

Allerede ved første kontakt kan det være nyttig å be om å få tilsendt et organisasjonskart for å få et grunnlag for å velge ut deltakere. Tilsynsobjektet oppfordres til å informere ansatte på et tidlig tidspunkt, slik at de som skal delta er forberedt og har satt av tid.

### 4.1.3 Sende revisjonsvarsel og eventuelt spørsmål

Når dato for revisjon er avtalt, sendes revisjonsvarsel til virksomheten, helst 4-6 uker før tilsynsdato. Mal for revisjonsvarsel skal benyttes.

I varselet angis formålet med og grunnlaget for revisjonen, revisjonstema, foreløpig program og hvem NVE ønsker å intervju. Ofte er det bestemte funksjoner NVE har behov for å intervju, og det må avklares på forhånd hvem dette er.

Videre skal det opplyses hva som skal sendes inn til eller gjøres tilgjengelig for NVE i forkant av revisjonen, for eksempel gjennom web-tilgang til virksomhetens nettsider. Be i så fall om nøyaktig anvisning til de delene som er relevante, hvis ikke kan det skape mye merarbeid å finne fram i virksomhetens systemer.

NVE må etterspørre det materialet som best kan dokumentere om de kravene til virksomheten som nå skal kontrolleres, er oppfylt. Aktuell dokumentasjon kan være hele eller deler av internkontrollsystemet, organisasjonskart, rapporter, registreringer, systemlogger, kart, bilder og lignende. Det er viktig å begrense seg til den informasjonen som er relevant i forhold til temaet for revisjonen. Ikke be om å få tilsendt annen informasjon enn det vi faktisk kommer til å granske før revisjonen. Det kan også være aktuelt å be om dokumentasjon fra virksomhetens internrevisjon eller revisjoner utført av

tredjepart, for eksempel av akkrediterte sertifiseringsorganer eller det lokale eltilsynet (DLE).

Det skal settes en frist for når dokumentasjonen senest må være innsendt.

Det kan være nyttig å sende spørsmål til virksomheten, som skal besvares på forhånd. Dette vil gi et bilde av status i virksomheten og gjøre det lettere å målrette revisjonen. Svarfristen må være minst 2 uker før avtalt revisjonsdato.

#### 4.1.4 Gjennomgå tilsendt dokumentasjon og annet materiale

Avhengig av virksomhetens art og omfang og omfanget på revisjonen, bør det settes av 1-2 dagsverk til gjennomgang av tilsendt dokumentasjon og NVEs eget arkivmateriale. Dokumentasjonen kontrolleres mot regelverket og eventuelt veiledningsmateriale, rundskriv osv. Bruk seksjonens sjekkliste som støtte.

#### 4.1.5 Forberede spørsmål

Spørsmålene skal ta utgangspunkt i seksjonens spørsmålsbank, innsendt dokumentasjon og opplysninger om virksomheten som NVE har.

Spørsmålene bør tilpasses den som intervjues ut fra plassering i organisasjonen. Enkelte spørsmål kan med fordel stilles til flere personer for å avdekke eventuelle uklarheter ved for eksempel ansvarsfordeling, oppgaver, rapporteringsrutiner og lignende. Det bør også forberedes noen oppfølgingsspørsmål.

Spørsmålene må formuleres noe forskjellig ut fra om virksomheten er underlagt krav om internkontroll eller ikke. Hvis det er tilfelle, må spørsmålene avdekke:

- om virksomheten har nødvendige rutiner/systemer som sikrer ivaretagelse av krav gitt i eller i medhold av lov der systemkrav er fastsatt,
- om rutinene er i overensstemmelse med krav i styringssystemet, og
- om resultatet er i overensstemmelse med rutinene og øvrige krav som gjelder.

## 4.2 Gjennomføring

### 4.2.1 Åpningsmøte

Det skal alltid holdes et åpningsmøte. Åpningsmøtet ledes av revisjonsleder og skal være kort (ca 10-15 minutter). Bruk standard PowerPoint-presentasjon for åpningsmøte. Ta eventuelt med lysark i tillegg.

Tema på møtet skal være presentasjon av deltakere, en kort orientering om NVE, hensikt med revisjonen, sentrale begreper, revisjonstema og hjemler og en kort presentasjon av revidert enhet og deres styringssystemer. Videre må programmet gjennomgås, slik at praktiske detaljer og tidspunkter for intervjuer blir avtalt. Det må dessuten avtales når sluttmøtet skal holdes. Det bør også opplyses at enkeltpersoner ikke vil bli referert eller identifisert i revisjonsrapporten. Alle som skal intervjues senere bør inviteres til åpningsmøtet.

I åpningsmøtet må det gjøres oppmerksom på at det under revisjonen ikke er rom for rådgivning eller generelle diskusjoner rundt de forhold NVE spør om. Men hvis tiden

tillater det kan det holdes et eget møte etter avslutningsmøtet, slik at øvrige forhold og avklaringer som virksomheten har behov for kan bli drøftet.

#### 4.2.2 Kartlegge fakta

Intervjuer gjennomføres ut fra spørsmålslisten som er utarbeidet på forhånd. Roller og fordeling av oppgaver internt i revisjonslaget må være avklart på forhånd, men revisjonslaget har et felles ansvar for gjennomføring av revisjonen. Som hovedregel bør det være minst to personer fra NVE tilstede ved gjennomføring av intervjuer. Det er ofte praktisk at en person er aktiv og stiller spørsmål og en annen noterer, eventuelt kan man bytte når det er naturlig ut fra tematikken. Skriv ned det som faktisk sies, ikke den betydningen eller tolkningen man tillegger utsagnet.

Ofte er det naturlig å intervjuer leder alene først, og fokus bør da være på ledelsessystemer. Ansatte kan intervjues to og to eller i en mindre gruppe hvis det er hensiktsmessig. Gruppeintervjuer har imidlertid svakheter i forhold til å skape en situasjon der intervjuobjektet føler seg fri til å svare åpent.

Vær tilbakeholden med å avvike fra varslet tema, fordi verken NVE eller virksomheten er godt nok forberedt og intervjuet kan spore av. Ved behov kan det heller avtales oppfølgingsbesøk.

Husk å legge inn pause mellom intervjuene, både for å samle trådene og for å holde avtalt tidsplan.

#### 4.2.3 Verifikasjon/befaring

Verifikasjoner benyttes for å bekrefte at gitte opplysninger er korrekte og at faktiske forhold stemmer overens med det som blir opplyst, slik at det blir mulig å vurdere om gitte krav faktisk etterleves.

Behovet for verifikasjoner kan avklares på forhånd, eller det kan besluttes under revisjonen. Der revisjonen inkluderer inspeksjon/befaring, bør dette av praktiske grunner være avtalt med virksomheten på forhånd.

Dersom virksomheten har elektroniske arkivsystemer og tilsyns- og vedlikeholdsprogrammer, bør disse kunne demonstreres. Virksomheten bør bl.a. kunne hente frem informasjon om pålegg og godkjenninger fra NVE.

#### 4.2.4 Intern oppsummering

Når intervjuene og eventuelle verifiseringer er gjennomført, må revisjonslaget samles for å gå gjennom bevis/funn fra revisjonen og vurdere disse opp mot gitte krav. Erfaringsvis er det nødvendig med ½ - 1 time for å konkludere fra revisjonslagets side.

Alle brudd på krav fastsatt i forskrift eller konsesjonsvilkår skal betegnes som avvik, med mindre overtredelsen er bagatellmessig eller ut fra en helhetsvurdering kan utelates. Som hovedregel skal ett faktisk forhold betegnes som ett avvik, selv om forholdet er brudd på flere regler. Flere tilfeller av samme avvik regnes som hovedregel som ett avvik.

Anmerkninger benyttes der det ikke foreligger eller ikke kan konstateres avvik, men der vi ønsker å påpeke forbedringsmuligheter eller der virksomheten bør vurdere forholdet nærmere. Som hovedregel skal ikke NVE komme med forslag til løsninger som del av en revisjon.

Dersom det er vanskelig å avgjøre om et forhold skal karakteriseres som et avvik, kan revisor be om mer informasjon før saken avgjøres, eventuelt kan man holde dette åpent til revisjonsrapporten utformes. Sjekklisten benyttes som støtte for hvilke krav som faktisk er stilt til virksomheten. Hvis det ikke er klart at det er et avvik skal avvik ikke benyttes.

Hvis det avdekkes forhold som er alvorlige eller akutte kan de følges opp som egen sak umiddelbart, for eksempel i form av pålegg om stans. I så fall skal *prosedyre for bruk av reaksjoner* tas i bruk.

#### 4.2.5 Avslutningsmøte

Før avslutningsmøtet kan det være behov for å presentere resultatet for leder, slik at denne er forberedt. Dette gjelder særlig der det er gjennomført en omfattende revisjon eller der det er avdekket mange og/eller alvorlige avvik.

Avslutningsmøtet kan avholdes umiddelbart etter revisjonen eller påfølgende dag, avhengig av praktiske og tidsmessige hensyn.

Det er viktig at det som presenteres i avslutningsmøtet er gjennomtenkt og at avvik og anmerkninger er klart og presist formulert. Bruk gjerne seksjonens standard PowerPoint-presentasjon for avslutningsmøte.

På avslutningsmøtet deltar de som har vært med på revisjonen. Det bør også være åpent for andre interesserte fra revidert enhet.

Revisjonsleder takker for imøtekommenheten fra virksomhetens side, oppsummerer gjennomføringen av revisjonen og eventuelt inspeksjonen og legger frem avvik og anmerkninger. Be om bekreftelse på at avvikene og anmerkningene er forstått fra virksomhetens side. Ved avvik skal det ikke gis råd om konkrete løsninger, men gi gjerne utfyllende informasjon om innholdet i forpliktelsene.

Revisjonsleder må presisere at funnene representerer et øyeblikksbilde av de forhold som faktisk er kontrollert ved denne revisjonen. Hvis det ikke er funnet avvik, betyr ikke det at virksomheten ikke kan ha andre avvik.

I møtet må virksomheten få anledning til å komme med konkrete innspill på forhold de mener er feil eller misoppfattet i det som fremlegges, slik at dette kan ryddes opp i med det samme.

Så langt som mulig bør det, i samråd med virksomheten, avtales frister for lukking av avvik. Dersom avvikene er kompliserte og virksomheten trenger mer tid på å vurdere hvordan de skal lukkes, kan det avtales en frist for når virksomheten skal legge fram en plan for lukking av avvikene.

Med tanke på evaluering kan det være nyttig at revisjonsleder ber for eksempel kontaktpersonen i virksomheten om en tilbakemelding på gjennomføring av revisjonen.

### 4.3 Oppfølging

#### 4.3.1 Varsel om retting/stans eller tvangsmulkt

Varsel skal gis skriftlig. Muntlig varsel kan bare benyttes der skriftlig varsel er særlig byrdefullt, for eksempel hastesaker. Dette innebærer at varsel om vedtak vanligvis ikke kan gis under sluttmøtet, jf pkt. 4.1 i interne retningslinjer pkt. 4.1.

Hvis det er klart at pålegg om retting/stans er aktuelt, må det sendes skriftlig varsel om dette så snart som mulig etter at revisjonen er avsluttet, med en frist for virksomheten til å uttale seg. Krav til innholdet i slikt varsel følger av forvaltningsloven § 16, jf omtale i interne retningslinjer for reaksjoner pkt. 4.1.

Vanligvis gis varsel om tvangsmulkt først sammen med vedtak om retting, jf punkt 4.3.4. I særlige tilfelle, for eksempel i alvorlige saker, kan tvangsmulkt varsles samtidig med varsel om retting/stans.

#### 4.3.2 Utkast revisjonsrapport

Hvis det er ønskelig, eller hvis avvik ikke ble klart formulert i sluttmøtet, kan utkast til revisjonsrapport sendes virksomheten for gjennomsyn. Hvis alle avvik og anmerkninger og eventuelle frister for å lukke avvik ble tydelig kommunisert i avslutningsmøtet, og den reviderte part var enig i de faktiske forholdene under avslutningsmøtet, er det ikke nødvendig å sende utkast til revisjonsrapport på forhånd.

#### 4.3.3 Revisjonsrapport

Revisjonsrapporten skal utarbeides og oversendes virksomheten senest 4 uker etter revisjonen, uavhengig av om det er funnet avvik eller ikke. Bruk felles mal med standardtekst for revisjonsrapport.

Revisjonsrapporten er en faktarapport, ikke et enkeltvedtak. Dersom det foreligger avvik, skal revisjonsrapporten sendes ut samtidig med pålegg om lukking av avvik, som vil være et enkeltvedtak.

I revisjonsrapporten skal avvik, anmerkninger og frister for lukking av avvik gjengis slik de ble formidlet på avslutningsmøtet. Ved avvik må det henvises tydelig til hva avviket består i, hvilke bestemmelser som er brutt og hvilken handling eller dokumentasjon som er nødvendig for å lukke avviket. Hvis det bare er anmerkninger er det ikke nødvendig med videre oppfølging. Avvik og anmerkninger bør samles i revisjonsrapporten sortert etter bestemmelse og tema for å unngå gjentakelser.

Rapporten kvalitetssikres av revisjonslaget og undertegnes av seksjonssjef før den sendes ut.

Revisjonsrapporten og eventuelle enkeltvedtak som sendes samtidig er vanligvis offentlig, med mindre de inneholder taushetsbelagte opplysninger. Revisjonsrapport og eventuelle reaksjonsvedtak bør legges ut på NVEs hjemmesider.

#### 4.3.4 Pålegg om retting/stans

Før man kan pålegge retting/stans, må virksomheten som hovedregel ha fått et varsel, se pkt 4.3.1.

Der det foreligger avvik, skal det som hovedregel gis pålegg om retting/stans, for å lukke avviket. Det skal alltid settes en frist for retting. Pålegg om retting må treffes som et enkeltvedtak, og sendes samtidig med revisjonsrapporten. Dette kan gjøres ved at det sendes et oversendelsesbrev med revisjonsrapporten og pålegg om retting/stans som vedlegg. Bruk av pålegg om retting/stans er omhandlet i prosedyrer for reaksjoner pkt 3.4.5

I vedtak om retting/stans, skal det som hovedregel varsles om at NVE vil vurdere å ilegge tvangsmulkt dersom fristen for retting ikke overholdes. Dersom det allerede er gitt varsel om tvangsmulkt, jf pkt 4.3.1, kan vedtak om tvangsmulkt treffes samtidig med vedtak om retting/stans.

#### 4.3.5 Lukking av avvik og avslutning av sak

Et avvik anses som lukket når overtredelsen har opphørt eller når virksomheten oversender bekreftelse og eventuell dokumentasjon på at de avbøtende handlinger som er angitt i revisjonsrapporten er gjennomført. Eksempel på dette kan være at manglende rutiner er utarbeidet eller ulike korrigerende tiltak er utført, slik at tiltaket kommer i samsvar med de krav som gjelder. Saken holdes åpen inntil planen er gjennomført og det er bekreftet at avviket er endelig lukket.

Når virksomheten har sendt bekreftelse på at avviket er lukket i tråd med det NVE har vedtatt, skal det sendes et *avslutningsbrev* til virksomheten for å bekrefte at informasjonen er mottatt og at avviket anses som lukket. Saken avsluttes i DocuLive.

Hvis fristen for lukking av avvik oversettes, skal revisjonsleder raskt ta kontakt med virksomheten for å klarlegge årsaken til dette.

Dersom det er avklart at avviket ikke vil bli lukket innen fristen, kan det gis en kort fristutsettelse dersom det etter revisjonsleders mening er velbegrunnet. I så fall må det treffes vedtak om omgjøring av den delen av det opprinnelige vedtaket om retting som fastsetter rettefristen.

Hvis det ikke er aktuelt med fristutsettelse, sendes det snarest mulig etter at fristen er utløpt vedtak om tvangsmulkt, forutsatt at varsel om dette er gitt. Se nærmere om tvangsmulkt i interne retningslinjer pkt 7.2.

Anmeldelse eller overtredelsesgebyr kan benyttes ved alvorlige avvik, se interne retningslinjer pkt 8.1 og 8.2.

For å forebygge at tilsvarende avvik skjer igjen, er det viktig at virksomheten går gjennom årsaken til at avviket skjedde. Dette hensynet blir blant annet ivaretatt av virksomhetenes internkontrollsystem, som gjelder for oppfølging av vassdragslovgivningen. Forebygging av avvik bør uansett være et tema i NVEs senere kontakt med virksomheten.

## 4.4 Etterarbeid

Der seksjonen har database der tilsyn registreres, skal denne oppdateres med informasjon om gjennomført revisjon, eventuelle avvik/anmerkninger og eventuelle opplysninger om virksomheten og anlegget som har fremkommet under revisjonen.

Der revisjonen avdekket avvik, skal forekomsten av slike og reaksjonsbruken knyttet til disse registreres i *reaksjonsregisteret*. Revisjonsleder har ansvaret for at bruk av reaksjoner blir registrert fortløpende.

Alle seksjoner må ha oversikt over gjennomført tilsyn og reaksjonsbruk, til bruk i NVEs årlige tilsynsrapport.

## 5. Inspeksjon

### 5.1 Varslet inspeksjon

Varslet inspeksjon kan gjennomføres på kort eller lengre varsel. Hvor langt varsel det er hensiktsmessig og nødvendig å gi til virksomheten, er avhengig av hvor viktig det er å treffe bestemte personer ved virksomheten og hva formålet med inspeksjonen er.

Prosedyre for revisjon benyttes ved varslede inspeksjoner så langt den passer, men uten åpnings- og avslutningsmøte.

Ved en ulykke eller uønsket hendelse av alvorlig karakter skal NVE normalt gjennomføre en inspeksjon, eventuelt også andre tilsynsformer. Ved ulykke med dødsfølge innenfor NVEs ansvarsområde skal NVE alltid gjennomføre en inspeksjon eller revisjon overfor virksomheten. Hendelsens art og omfang avgjør NVEs oppfølging. Det er viktig å sjekke ut grenseflaten mot Arbeidstilsynet (hvis virksomhetens egne ansatte er rammet), Det lokale eltilsyn (DLE) og politiet, slik at NVEs rolle på stedet er avklart. Kontakt mot politiet i en etterforskningsfase håndteres på ledelsesnivå, eventuelt etter fullmakt.

### 5.2 Uanmeldt inspeksjon

Uanmeldt inspeksjon benyttes der tilsynet må komme overraskende på virksomheten for å ha tilsiktet effekt.

Ved uanmeldt inspeksjon gjelder følgende:

- Ansatte fra NVE skal legitimere seg, adgangskortet kan brukes til dette.
- Det skal redegjøres for hva som skal inspiseres og formålet med inspeksjonen
- Grunnlaget for inspeksjonen (hjemmel) skal kunne dokumenteres på forespørsel
- Be om å få snakke med den eller de i virksomheten som har kunnskap om det forholdet som skal inspiseres og hvis mulig den som har ansvaret for virksomheten.
- Alt som senere skal brukes som grunnlag for å konstatere et avvik må dokumenteres gjennom registreringer som foto, datautskrifter, nedtegnelser og annet.
- Det holdes eventuelt et oppsummerende møte med de man har vært i kontakt med
- Uansett om man finner avvik eller ikke, skal det sendes en inspeksjonsrapport til virksomheten i ettertid (bruk felles mal), der formålet med inspeksjonen og hva vi avdekket blir omtalt
- Avvik følges opp på samme måte som ved revisjon.

## 6. Andre kontrollaktiviteter

### 6.1 Sammenstilling av informasjon

Slikt tilsyn gjennomføres gjennom kontroll av informasjon fra virksomheten (årsmelding, nettsider osv), eller gjennom sammenstilling av fagdatabaser og innrapporterte data. Data innrapportert både NVE og til andre myndigheter kan sammenstilles.

Ved sammenstilling av informasjon gjelder følgende krav:

- alle forhold som senere skal brukes som grunnlag for å konstatere avvik må dokumenteres gjennom datautskrifter osv
- uansett om det påvises avvik eller ikke skal det sendes en kontrollrapport til virksomheten(e) i ettertid (*bruk felles mal*), der formålet med kontrollen og hva vi avdekket blir omtalt.
- avvik følges opp på vanlig måte, jf foran og prosedyrer for bruk av reaksjoner.

### 6.2 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelse benyttes der man ønsker å kontrollere etterlevelsen av regelverket hos mange virksomheter samtidig. Spørreundersøkelser benyttes som grunnlag for vurdering av avvik, men gir også grunnlag for andre tilsynsaktiviteter, for eksempel en etterfølgende revisjon.

Ved bruk av spørreundersøkelse gjelder følgende krav:

- det skal lages et følgebrev til spørreskjemaet, som beskriver formålet med undersøkelsen, at svarene vil bli brukt som grunnlag for å vurdere avvik og at virksomhetene er pliktig å svare.
- det skal settes en svarfrist. Oversittes fristen skal forholdet følges opp av brev med varsel om pålegg, jf mal for dette.
- avvik følges opp på vanlig måte, jf foran og prosedyrer for bruk av reaksjoner.



# Prosedyre for reaksjoner

Formålet med denne prosedyren er å sikre at avvik som blir oppdaget gjennom tilsyn eller på annen måte blir fulgt opp med hensiktsmessige reaksjoner som brukes på korrekt måte, og at Fastgruppen for reaksjoner (FGR) blir involvert i saken der det er hensiktsmessig. Denne prosedyren må ses i sammenheng med *prosedyre for tilsyn*.

Når det i det følgende henvises til retningslinjer for reaksjoner, menes det *Interne retningslinjer for valg og bruk av reaksjonsmidler*. Retningslinjene er grunnlagsmateriale for denne prosedyren. På grunn av sammenhengen mellom dokumentene må saksbehandler og leder også sette seg inn i relevante deler av retningslinjene for reaksjoner når det er aktuelt å bruke reaksjoner.

## 1. Innledende bestemmelser

### 1.1 Begrepsbruk

I denne prosedyren benyttes følgende begreper:

*Reaksjoner/reaksjonsmidler* er en felles betegnelse på ulike handlinger og virkemidler som myndigheten har til rådighet ved brudd på lover, forskrifter og vedtak truffet med hjemmel i disse. Disse kan deles inn i tre hovedgrupper:

1. Sanksjoner
2. Andre forvaltningsvedtak
3. Andre forvaltningsmessige virkemidler

Følgende tabell viser reaksjonene, med utgangspunkt i de tre hovedgruppene som reaksjonene er delt inn i:

<b>Sanksjoner</b>	Straff	Fengsel
		Bot (forelegg)
		Inndragning av fordel
	Administrative sanksjoner	Overtredelsesgebyr
<b>Andre forvaltningsvedtak</b>	Tilbaketrekking av konsesjon	
	Tilbaketrekking av godkjenning	
	Tvangsmulkt	
	Pålegg om retting (herunder pålegg om stans)	
<b>Andre forvaltningsmessige virkemidler</b>	Offentliggjøring	
	Varsel om vedtak	
	Veiledning	

Begrepene er utdypet i interne retningslinjer for reaksjoner pkt.1 2.

Med *reaksjonsnivå* menes nivået på reaksjonen som benyttes ved en overtredelse.

## 2. Hjelpemidler

### 2.1 Felles maler og standardtekster

Der det foreligger felles maler/standardtekster, skal disse benyttes. Følgende felles maler foreligger:

- Varsel om stans og/eller retting
- Vedtak om stans og/eller retting og varsel om tvangsmulkt
- Varsel om tvangsmulkt
- Vedtak om tvangsmulkt
- Varsel om overtredelsesgebyr
- Vedtak om overtredelsesgebyr
- Varsel om retting for manglende internkontrollsystem
- Vedtak om retting: pålegg om etablering av internkontrollsystem – varsel om tvangsmulkt
- Anmeldelse

### 2.2 Reaksjonsregister

Det er opprettet et ”Reaksjonsregister”, som alle i NVE har tilgang til. Registeret er ment som en støtte for saksbehandlere ved valg av reaksjonsmiddel og reaksjonsnivå. Registeret skal inneholde opplysninger om saker der reaksjoner er benyttet.

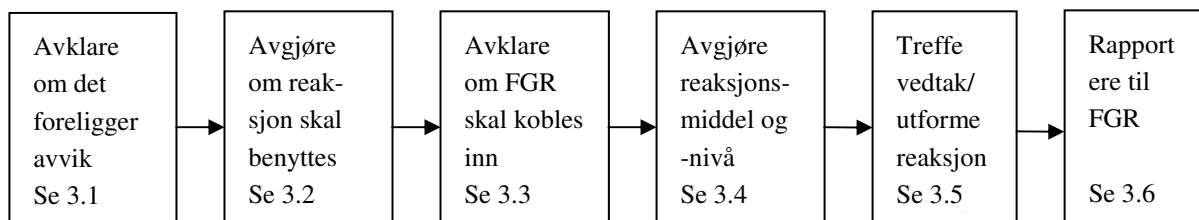
Seksjonen har ansvaret for registrering av alle reaksjonssaker. Fastgruppen for reaksjoner administrerer reaksjonsregisteret.

### 2.3 NVEs reaksjonshjemler

Den enkelte lov/forskrift fastsetter hvilke reaksjonsmidler som kan brukes ved overtredelse av loven/forskriften. En oversikt over de reaksjonsmidler NVE kan benytte er gitt i ”Oversikt over reaksjonsmidler ved overtredelse av vassdrags- og energilovgivningen, samt andre lover relatert til NVEs tilsynsvirksomhet” (vedlegg til Interne retningslinjer for valg og bruk av reaksjonsmidler)

## 3. Saksgang ved bruk av reaksjoner

Saksbehandlingsprosessen ved bruk av reaksjoner har seks trinn:



### 3.1 Avklare om det foreligger avvik (brudd på krav)

Avvik er brudd på krav gitt i eller i medhold av energi- og vassdragslovgivningen og eventuell annen lovgivning NVE forvalter. Et avvik kan bli oppdaget av NVE på ulike måter, for eksempel ved revisjon/inspeksjon, ved undersøkelser/ inspeksjon på grunnlag

av tips og bekymringsmeldinger, ved gjennomgang eller sammenstilling av innrapporterte data eller informasjon gitt av virksomheten, ved manglende rapportering osv.

Det skal prioriteres å få avklart om avvik foreligger. Alle klager, meldinger, mistanker mv. kanaliseres i første omgang til fagseksjonen, som klarlegger de faktiske forhold. Det er viktig å få best mulig oversikt over hva som har skjedd og konsekvensene av hendelsen. Man bør så tidlig som mulig gjøre seg opp en foreløpig vurdering av om det foreligger et avvik.

Ved alvorlige overtredelser skal man av hensyn til bevisforspillelsesfaren og faren for manipulering av data være forsiktig med å kontakte konsesjonæren/tiltakshaveren om det ulovlige forholdet. Berørte personer eller virksomheter skal ikke underrettes om at man vurderer anmeldelse. Fagseksjonen kan ta kontakt med konsesjonæren for eventuelt å avklare om det foreligger feilmålinger eller lignende. Dersom det er på det rene at det foreligger rene måle- eller avlesningsfeil, kan saken avsluttes. Involverte parter internt og eksternt må i så fall orienteres om dette. Dette må vurderes konkret i hver enkelt sak.

Ved kontakt med konsesjonæren er det viktig at alt som opplyses muntlig til NVE skrives ned så nøyaktig som mulig, men konsesjonæren bør helst forklare seg skriftlig. Økokrim har påpekt at man bør være forsiktig med ”samtaler på elvebredden”. Ved befarings eller inspeksjon på lokaliteten er det viktig å dokumentere det som observeres med bilder, se nærmere i prosedyre om tilsyn.

Når det er konstatert at det foreligger et avvik, skal saksbehandler varsle nærmeste leder om dette. Seksjonen har ansvaret for at avvik blir fulgt opp på hensiktsmessig måte.

### **3.2 Avgjøre om reaksjon skal benyttes**

Når det er konstatert et avvik, skal saksbehandler og nærmeste leder alltid vurdere bruk av reaksjoner. Ved tvil om det er ønskelig å bruke reaksjoner i det konkrete tilfellet skal FGR rådspørres.

Spørsmålet om reaksjoner skal benyttes eller ikke må avgjøres raskt. Saker hvor det foreligger forhold som tyder på at NVE vil ta i bruk reaksjoner må prioriteres høyt tidsmessig. Saker der anmeldelse er et mulig utfall må prioriteres særlig høyt, blant annet på grunn av bevisforspillelsesfaren og foreldelsesfrister. Foreldelsesfristen er avhengig av om det foreligger en forbrytelse eller en forseelse, se retningslinjer for reaksjoner pkt. 8.2.2.

### **3.3 Avklare om FGR skal kobles inn i videre behandling**

Hvis det blir bestemt at reaksjon skal benyttes, må saksbehandler og nærmeste leder avklare om Fastgruppen for reaksjoner (FGR) skal kobles inn. FGR skal kobles inn ved:

- alvorlige brudd på regelverket
- brudd som krever streng reaksjon (anmeldelse, overtredelsesgebyr eller høy tvangsmulkt, inndragning av konsesjon/godkjenning)
- saker som angår store verdier
- prinsipielle saker
- saker som er eller ventes å bli eksponert i media
- saker der det er usikkerhet rundt valg av reaksjonsmidler

Ved tvil om saken faller inn under disse punktene avgjøres dette av leder av FGR og den aktuelle seksjonsleder. Øvrige saker behandles i linjen på vanlig måte.

Der en sak skal behandles i FGR, skal saksbehandler i fagseksjonen, evnt i samarbeid med andre berørte seksjoner utarbeide et notat som inneholder:

- Fakta om saken. Alle opplysninger som er relevant for saken/den konkrete hendelsen må tas med (for eksempel hendelsesforløp, konsekvenser, involverte parter). Framstillingen vil være et grunnlagsmateriale for FGR/linjen og kan gjenbrukes i senere vedtak.
- Seksjonens vurdering av saken (hvor alvorlig/grov er overtredelsen, selskapets historikk, bransjenormen på området osv.)
- Seksjonens anbefaling (ønske om og behov for reaksjon, i så fall hvilken)
- Relevante vedlegg er konsesjon, andre tillatelser, manøvreringsreglement og andre dokumenter, for eksempel kart, bilder, video, datautskrifter, befaringsrapport, logger osv.

AJ skal alltid kobles inn hvis saken skal behandles i FGR, jf rutiner for juridisk kvalitetssikring i NVE. Også i saker som ikke skal til FGR, bør det vurderes om det er behov for juridisk bistand.

FGR konsulteres underveis ved behov for bistand i utformingen av notatet. Saksbehandler og eventuelt seksjonssjef må kunne møte i FGR for å presentere saken.

FGR behandler notatet og gir sin innstilling til linjen, som iverksetter reaksjonen, jf pkt. 3.5. FGRs konklusjon skal framgå av saken, enten som et eget notat eller ved at møtereferrat legges på saken. Ved uenighet i FGR skal saken løftes til berørt seksjonssjef og avdelingsdirektør. Ved uenighet mellom FGR og linjen skal saken rapporteres til berørt avdelingsleder. Endelig vedtak fattes i linjen.

### **3.4 Avgjøre reaksjonsmiddel og reaksjonsnivå**

Hva slags reaksjon som er aktuell og hensiktsmessig å benytte for avviket må avgjøres helt konkret. I alvorlige saker avgjøres dette ved at FGR gir innstilling til linja, som så fastsetter om og eventuelt hvilken reaksjon som skal benyttes. I saker som ikke skal behandles av FGR, besluttes bruk av reaksjoner i linja på vanlig måte.

Den enkelte lov og forskrift angir hvilke reaksjonsmidler det er adgang til å benytte ved overtredelse av de kravene som er satt i den aktuelle loven eller forskriften eller i vedtak med hjemmel i disse. Ved valg av reaksjon må det derfor avklares både hvilke reaksjoner som er mulig å benytte overfor den enkelte overtredelse, og hvilke det er hensiktsmessig å bruke.

Den reaksjonen som benyttes må, både for type reaksjon og reaksjonsnivå, være *forholdsmessig*, dvs at den må stå i forhold til hvor grov overtredelsen er. Momenter for denne vurderingen er gitt i retningslinjer for reaksjoner pkt. 3.2. Videre gjelder kravet om *likebehandling*, dvs at sammenlignbare tilfeller skal behandles mest mulig likt. Både valg av reaksjon og reaksjonsnivå er skjønnsmessige avgjørelser.

I det følgende gjennomgås vilkårene for at de ulike reaksjonsmidlene kan brukes og når det er hensiktsmessig å bruke dem. Temaet er utdypet i retningslinjer for reaksjoner, og det henvises til denne for en grundigere gjennomgang.

### 3.4.1 Anmeldelse/straff

#### *Vilkår for bruk av straff*

Bruk av straff forutsetter for det første at det foreligger objektiv overtredelse av et straffebud. Det vil si at det må foreligge en handling eller unnlattelse som objektivt sett rammes av et konkret straffebud i lov eller forskrift innenfor NVEs fagområde. Strafferammen avgjør om overtredelsen skal regnes som en forbrytelse eller en forseelse, se retningslinjene for reaksjoner pkt. 8.2.2. For det andre må det foreligge subjektiv skyld, dvs enten forsett eller uaktsomhet, se retningslinje for reaksjoner pkt. 8.2.2. Straff er en sanksjon og er tilbakeskuende, dvs at straff er en reaksjon på noe som har skjedd.

Der NVE ønsker at virksomheten skal straffeforfølges, må saken anmeldes til politiet. Anmeldelse kan også benyttes der NVE har avdekket mulig straffbart forhold, men overlater til politiet å vurdere om forholdet er straffbart. Alle saker som skal anmeldes til politiet skal tilrettelegges og kvalitetssikres av AJ og fremmes til VED fra fagavdelingen.

En anmeldelse er en beskjed eller underretning til politiet om at NVE mener det foreligger en straffbar handling eller unnlattelse. Når saken er anmeldt, avgjør politiet hva som skjer videre. På anmeldelsestidspunktet trenger det ikke å foreligge fullstendige bevis for å dokumentere det påstått straffbare forholdet. Dette kan skaffes i etterforskningen, før politiet eventuelt tar ut tiltale.

Politiet vil på grunnlag av anmeldelsen enten ilegge forelegg, som avslutter saken dersom forelegget vedtas, reise straffesak for domstolene med påstand om fengsel, bot og eventuelt inndragning av vinning, eller henlegge saken. Både privatpersoner og juridiske personer (foretak, virksomheter) kan straffes, se retningslinjer for reaksjoner pkt. 8.2.2. Der en virksomhet eller et foretak anmeldes, slik det ofte er innenfor NVEs område, kan foretaket straffes både ved anonyme feil, dvs der en "gjerningsmann" ikke kan utpekes, og ved kumulative feil, dvs der ingen enkeltperson alene har utvist tilstrekkelig skyld, se retningslinjene om reaksjoner pkt. 8.2.2. Ved foretaksstraff er forelegg (bot) den eneste typen straff som blir idømt, se straffeloven § 48a og § 48b om foretaksstraff.

#### *Når kan/bør anmeldelse brukes?*

Straff er ansett som det strengeste reaksjonsmiddelet. Politianmeldelse skal derfor forbeholdes de alvorlige overtredelsene eller de sakene der det er særlig viktig for NVE å reagere på en type overtredelse eller overfor en bestemt aktør. Vurderingskriterier for å anmelde et forhold er gitt i retningslinjer for reaksjoner pkt. 8.2.4.

På grunn av forbudet mot dobbeltstraff vil bruk av anmeldelse utelukke bruk av overtredelsesgebyr for samme forhold (begge regnes som sanksjoner). Men både anmeldelse og overtredelsesgebyr kan kombineres med andre reaksjonsmidler, for eksempel tvangsmulkt.

### 3.4.2 Overtredelsesgebyr

#### *Vilkår for bruk av overtredelsesgebyr*

Overtredelsesgebyr kan benyttes bare ved overtredelser av utvalgte bestemmelser i energiloven med underliggende forskrifter, se opplistingen i retningslinjer for reaksjoner pkt. 8.1.3.

Overtredelsesgebyr skiller seg fra straff ved at det er forvaltningen som ilegger reaksjonen, ikke domstolene (eller politiet ved forelegg). Overtredelsesgebyr medfører at virksomheten blir pålagt å betale et pengebeløp som straff for en overtredelse. Overtredelsesgebyr er altså tilbakeskuende, dvs en reaksjon på noe som har skjedd. Vedtak om overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak.

Som ved bruk av straff kreves det for det første en objektiv overtredelse av en bestemmelse i eller i medhold av lov eller forskrift, som er sanksjonert med overtredelsesgebyr. For det andre må det foreligge subjektiv skyld, dvs enten forsett eller uaktsomhet, se retningslinjer for reaksjoner pkt. 8.1.1 og 8.1.4.

På NVEs område vil de fleste overtredelser begås av foretak. For at et foretak skal kunne ilegges gebyr, må det også foreligge skyld, i form av forsett eller uaktsomhet, hos en enkeltperson som handler på vegne av foretaket. Likedan er foretaket ansvarlig for anonyme og kumulative feil. For hendelige uhell og forse majeure-tilfeller (særlige omstendigheter som ikke er under menneskelig kontroll, for eksempel naturkatastrofer), kan foretak ikke ilegges overtredelsesgebyr.

*Når bør overtredelsesgebyr brukes?*

Overtredelsesgebyr ble innført for å gi en mer effektiv og fleksibel håndheving av energiloven og underliggende forskrifter. Overtredelsesgebyr bør benyttes der det er nødvendig med en sanksjon, men der overtredelsen ikke er så alvorlig eller omfattende at det tilsier anmeldelse. Videre kan overtredelsesgebyr brukes der den interessen som regelverket skal ivareta, ikke er så alvorlig at det tilsier bruk av straff.

Størrelsen på overtredelsesgebyret er et skjønnsspørsmål. Momenter for å vurdere dette er gitt i energiloven § 7-8, jf omtale i retningslinjer for reaksjoner pkt. 8.1.5.

### 3.4.3 Tilbaketrekking av konsesjon

*Vilkår for å trekke konsesjon tilbake*

Tilbaketrekking av konsesjon kan enten skje der regelverket har uttrykkelig hjemmel for det (jf vregl § 12 nr 21, ikl § 26 annet ledd, energiloven § 7-3), eller med hjemmel i ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, se omtale i retningslinjer for reaksjoner pkt. 7.3. Midlertidig tilbaketrekking kan benyttes dersom adgangen først er tilstede.

En konsesjon er i utgangspunktet et vedtak som gir konsesjonæren en lovbeskyttet rett/rettighet, og det stilles derfor strenge krav for at forvaltningen skal kunne trekke konsesjonen tilbake. Situasjonen er en annen der en konsesjon løper ut (er tidsbegrenset), men ikke blir fornyet.

*Når kan/bør konsesjon trekkes tilbake?*

Tilbaketrekking av en konsesjon er en svært streng reaksjon, i praksis ofte mer inngripende enn straff, fordi selve grunnlaget for å drive virksomheten på lovlig måte faller bort. Det kan derfor bare være unntaksvis og i graverende tilfeller at en slik

reaksjon benyttes, for eksempel der konsesjonæren ikke anses skikket til å drive videre eller ved gjentatte overtredelser.

Tilbaketrekking av konsesjon må ha en virkning fram i tid for å kunne benyttes. Man kan altså ikke benytte tilbaketrekking som straff for en hendelse som har skjedd dersom det ikke (også) har et preventivt formål.

#### 3.4.4 Tilbaketrekking av godkjenning

##### *Vilkår for å trekke godkjenning tilbake*

Tilbaketrekking av godkjenning kan for det første skje der regelverket har uttrykkelig hjemmel for det, jf kvalifikasjonsforskriften 1-2 tredje ledd (som blir erstattet av ny damsikkerhetsforskrift § 9-1 om tilbaketrekking av godkjenning som VTA eller fagansvarlig). En godkjenning kan også – som andre vedtak – på visse vilkår trekkes tilbake med hjemmel i ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, se omtale i retningslinjer for reaksjoner pkt. 7.3.

##### *Når bør godkjenning trekkes tilbake?*

Etter kvalifikasjonsforskriften § 1-3 kan godkjenningene trekkes tilbake ”dersom forutsetningene for godkjenningen ikke lenger er tilstede”. Det siktes her til utdannings- og praksiskrav. Ny damsikkerhetsforskrift § 9-1 utdyper vurderingsgrunnlaget for tilbaketrekking av godkjenning.

Tilbaketrekking av godkjenning på ulovfestet grunnlag er en svært streng reaksjon, fordi grunnlaget for vedkommendes ervervsvirksomhet ofte vil falle bort, og bør derfor bare unntaksvis benyttes. Men det kan for eksempel være nødvendig der vedkommende ut fra en alvorlig enkelthendelse eller ut fra mange tilfeller ikke anses skikket til å fylle den aktuelle funksjonen i framtida.

Tilbaketrekking av godkjenning må ha en virkning fram i tid for å kunne benyttes. Man kan altså ikke benytte tilbaketrekking som straff for en hendelse som har skjedd dersom det ikke (også) har et preventivt formål.

#### 3.4.5 Pålegg om retting (herunder pålegg om stans)

##### *Vilkår for å pålegge retting*

Hjemmel for pålegg om retting finnes i vannressursloven § 59, vregl. § 12 nr 21 og energiloven § 7-1. Retting kan benyttes der det foreligger et rettsstridig (ulovlig) forhold, dvs at driften eller tiltaket ikke er innenfor krav som er stilt i regelverket eller i vedtak, og kan benyttes så lenge dette forholdet består. Se nærmere i retningslinjer for reaksjoner pkt. 7.1.

Pålegg om retting omfatter alle typer endringer som virksomheten blir pålagt å gjennomføre for at tiltaket eller virksomheten skal bli i tråd med regelverket. Pålegg om stans i virksomheten er aktuelt ved grove overtredelser der fortsatt rettsstridig virksomhet vil medføre økte skadevirkninger.

##### *Når bør det gis pålegg om retting?*

Ved mer ordinære overtredelser er pålegg om retting, evt med vedtak om tvangsmulkt, tilstrekkelig som reaksjon og anmeldelse eller overtredelsesgebyr er vanligvis ikke nødvendig.

Pålegg om retting bør alltid tas i bruk der det er mulig å gjenopprette lovlig tilstand, slik at man får understreket de kravene som er satt i regelverket eller i vedtak. Retting er for eksempel aktuelt der virksomheten bygger uten å ha konsesjon, vilkår i konsesjonen ikke overholdes eller der virksomheten må skaffe nødvendig kompetent personell. Der retting høyst sannsynlig vil skje frivillig, er ikke pålegg om retting nødvendig, men i så fall bør man be om å bli underrettet når forholdet er rettet.

### 3.4.6 Vedtak om tvangsmulkt

#### *Vilkår for å ilegge tvangsmulkt*

Hjemmel for tvangsmulkt finnes i vannressursloven § 60 jf § 19, vregl § 12 nr 21 annet ledd, ikl § 26 første ledd og energiloven § 7-3. Formålet med tvangsmulkt er å fremtvinge retting av et ulovlig forhold. Denne reaksjonen kan altså bare benyttes for å avverge fortsatt overtredelse.

Adgangen til å benytte tvangsmulkt varer bare inntil retting er gjennomført eller overtredelsen/det ulovlige forholdet har opphørt. Når lovlig tilstand er (gjen)opprettet, skal tvangsmulkten opphøre. NVE må bekrefte at retting har skjedd på tilfredsstillende måte, og at tvangsmulkten derfor slutter å løpe fra det tidspunkt NVE angir. Tvangsmulkt kan ikke i ettertid benyttes overfor forhold som har skjedd, som en form for straff.

#### *Når bør tvangsmulkt ilegges?*

Tvangsmulkt brukes der myndighetene ønsker å sikre retting av et ulovlig forhold, spesielt i alvorlige saker. Der det er grunn til å tro at retting vil skje frivillig og innen fristen, er det ikke behov for å ilegge tvangsmulkt. Tvangsmulkt må i en del sammenhenger benyttes sammen med vedtak om retting, fordi det er ulike regler i vassdragslovgivningen og energiloven på dette punktet.

Som hovedregel fastsettes en døgnstraff inntil (gjen)opprettning av lovlig tilstand har skjedd. For utmåling av tvangsmulkt, se retningslinjer for reaksjoner pkt. 7.2.4.

### 3.4.7 Andre forvaltningsmessige virkemidler

#### *Vilkår for bruk av andre forvaltningsmessige virkemidler*

Kategorien ”andre forvaltningsmessige virkemidler” er handlinger som ikke i seg selv gir rettigheter eller plikter, men som til dels kan ha tilsvarende virkning.

#### *Når kan/bør andre forvaltningsmessige virkemidler brukes?*

Offentliggjøring kan benyttes der det er ønskelig å gjøre allmennheten oppmerksom på den konkrete hendelsen/saken eller å vise handlekraft. NVEs egne nettsider kan benyttes for å informere både om enkeltsaker og reaksjonsbruk mer generelt. Taushetsbelagte opplysninger skal ikke offentliggjøres, jf forvaltningsloven § 13 flg. Saker som anmeldes skal unntas offentlighet, se retningslinjer for reaksjoner pkt. 8.2.6.



Varsel om vedtak er et formelt første steg for mange forvaltningsvedtak, se retningslinjer for reaksjoner pkt. 4.1. Men varselet i seg selv kan ofte medføre at en rettsstridig atferd endres, og man unngår å måtte gå videre med å gi pålegg om retting.

Veiledning, informasjon og rettledning kan brukes for å avverge framtidige overtredelser. En overtredelse kan skyldes misforståelser eller manglende kunnskap, og veiledning enten i enkeltsaker eller i veiledningsmateriell kan bidra til at regelverkskrav eller vedtak etterlevs. Forvaltningens veiledningsplikt i enkeltsaker er omhandlet i forvaltningsloven § 11. Dersom veiledning ikke fører fram, kan pålegg om retting være neste skritt.

### **3.5 Vedtak om reaksjon, anmeldelse**

Ved vedtak om reaksjon, skal standardbrev benyttes, der det finnes. Det må vurderes nøyte om alle de enkelte elementer i standardbrevet skal benyttes i den konkrete saken.

#### **3.5.1 Anmeldelse**

Anmeldelse skal undertegnes av vassdrags- og energidirektøren. Innholdet i anmeldelsen og hva som skal vedlegges i anmeldelsen er omtalt i retningslinjer for reaksjoner pkt. 8.2.5.

Der det ligger an til anmeldelse lager seksjonen et notat til FGR, jf pkt. 3.3. FGR innkaller til et internt møte om saken hvor man vurderer videre fremgangsmåte. Ønskeligheten og hensiktsmessigheten av anmeldelse til politiet kontra andre reaksjoner må drøftes.

Økokrim eller det lokale politikammer bør kontaktes underhånden underveis for å avklare eventuelle spørsmål og tvil.

Hvis FGT har anbefalt at saken skal anmeldes, skal utkast til anmeldelse utarbeides av berørt fagseksjon i samarbeid med AJ, som oversendes FGR til endelig behandling av om forholdet skal anmeldes. Vedkommende avdelingsdirektør fremmer innstilling til VED. Kopi av anmeldelsen som sendes politiet sendes KS til orientering. Anmeldelsen skal ikke offentliggjøres eller omtales overfor pressen.

Hovedregelen er at anmeldelser sendes det lokale politidistrikt. Det er kun store, kompliserte og prinsipielle saker som skal sendes direkte til Økokrim. Kopi av anmeldelsen med vedlegg sendes henholdsvis det lokalt politidistrikt eller Økokrim.

Som hovedregel skal anmeldelser unntas fra offentlighet, jf offentleglova § 24 annet ledd annet punktum. Saksbehandler må be arkivet om å benytte skjermingsgrad 4, dette vil si at også brevets adressat er skjermet fra offentlig journal. I tillegg må overskriften i brevet være nøytral. Det skal ikke sendes kopi av anmeldelsen til den som er anmeldt.

FGR og KS skal konsulteres om forholdet til media. Det kan for eksempel være aktuelt å vurdere nærmere om man skal uttale seg til media hvis politiet har offentliggjort saken. Det er linjen som endelig avgjør om og hvordan saken eventuelt skal behandles i forhold til media. Ved eventuelle uttalelser til media, gjelder retningslinjene for mediehåndtering.

Seksjonen skal sørge for at AJ får (kopi av) svarbrev fra politiet med beskjed om påtalemyndighetens avgjørelsen i saken. Vedtak om å henlegge saken kan påklages av NVE. Hvis saken henlegges kan NVE velge å benytte andre reaksjonsmidler, også overtredelsesgebyr.

### 3.5.2 Vedtak om overtredelsesgebyr

Der det ligger an til overtredelsesgebyr, lager seksjonen et notat til FGR, jf pkt. 3.3. FGR innkaller til et møte om saken hvor man vurderer videre fremgangsmåte. FGR drøfter om overtredelse eller andre reaksjoner er ønskelig eller hensiktsmessig. Det er viktig å huske på at overtredelsesgebyr ikke kan benyttes dersom man anmelder forholdet.

Hvis det skal gis overtredelsesgebyr, skal utkast til vedtak utarbeides av fagseksjonen i samarbeid med AJ, som oversendes FGR til endelig behandling. Vedkommende avdelingsdirektør fremmer innstilling til VED.

Vedtak om overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak og reglene i forvaltningsloven kap IV-VI om blant annet varsel, utredningsplikt, begrunnelse og klagerett gjelder. Disse kravene er beskrevet i retningslinjer for reaksjoner pkt. 4. Vedtak om overtredelsesgebyr skal undertegnes av vassdrags- og energidirektøren.

Prosessuelle spørsmål knyttet til oppfyllelsesfrist, tvangsgrunnlag og forsinkelsesrente er omhandlet i retningslinjer for reaksjoner pkt. 8.1.6, og spørsmål rundt innkreving er omhandlet i pkt. 5.

Kopi av endelig vedtak sendes KS til orientering.

FGR og KS skal konsulteres om forholdet til media. Det er linjen som endelig avgjør om og hvordan saken eventuelt skal behandles i forhold til media. Ved eventuelle uttalelser til media, gjelder retningslinjene for mediehandling.

### 3.5.3 Vedtak om tilbaketrekking av konsesjon

Vedtak om å trekke en konsesjon tilbake er et enkeltvedtak og reglene i forvaltningsloven kap IV-VI om blant annet varsel, utredningsplikt, begrunnelse og klagerett gjelder. Disse kravene er beskrevet i retningslinjer for reaksjoner pkt. 4.

### 3.5.4 Vedtak om tilbaketrekking av godkjenning

Vedtak om å trekke tilbake en godkjenning er et enkeltvedtak, slik at reglene i forvaltningsloven kap IV-VI om blant annet varsel, utredningsplikt, begrunnelse og klagerett gjelder. Disse kravene er beskrevet i retningslinjer for reaksjoner pkt. 4.

### 3.5.5 Pålegg om retting (herunder stans)

Pålegg om retting (herunder pålegg om stans av arbeid eller virksomhet) er et enkeltvedtak. Dette medfører at reglene i forvaltningsloven kap IV-VI om blant annet varsel, utredningsplikt, begrunnelse og klagerett gjelder. Disse kravene er beskrevet i retningslinjer for reaksjoner pkt. 4.

I akutte tilfeller kan varsel om vedtak gis på stedet eller unnlates, for eksempel i forbindelse med en revisjon eller inspeksjon i etterkant av en hendelse, se nærmere omtale i retningslinjer for reaksjoner pkt. 4.

Pålegg om retting (eller stans) har umiddelbar virkning, slik at rettingen skal skje innen den angitte fristen. Men etter fvl § 42 kan det bestemmes at en eventuell klage til OED gis oppsettende virkning, slik at pålegget ikke effektueres før klagen er behandlet. Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

Det skal alltid settes en frist for retting. Fristen må settes slik at virksomheten har en reell mulighet til å rette forholdet innen fristen. For eksempel må det tas hensyn til årstiden og praktiske forhold som for eksempel leveringstid på anleggsdeler. Hvis fristen ikke overholdes, kan det gis vedtak om tvangsmulkt fram til retting har skjedd, hvis dette ikke allerede er gjort samtidig med at vedtak om retting ble gitt.

### 3.5.6 Vedtak om tvangsmulkt

Vedtak om tvangsmulkt er et enkeltvedtak. Dette medfører at reglene i forvaltningsloven kap IV-VI om blant annet varsel, utredningsplikt, begrunnelse og klagerett gjelder, se retningslinjer for reaksjoner pkt. 4. Se dessuten punkt 7.2.3 om varsel ved tvangsmulkt og pkt. 7.2.5 om klage på tvangsmulkt.

Adgangen til ettergivelse av tvangsmulkt er behandlet i retningslinjer for reaksjoner pkt. 7.2.8.

Innkrevning av tvangsmulkt er omtalt i retningslinjer for reaksjoner pkt. 5.

### 3.5.7 Andre forvaltningsmessige virkemidler

Brev som konstaterer avvik og varsel om vedtak utformes som vanlig brev (ikke vedtak) og arkiveres i DocuLive på vanlig måte.

Ved offentliggjøring og veiledning gjelder i utgangspunktet ingen formkrav, men fordi man opptrer på vegne av et myndighetsorgan stilles de alminnelige kravene til forsvarlig saksbehandling.

### 3.5.8 Rapportere til FGR

Når reaksjoner er brukt, skal vedkommende seksjon legge opplysningene inn i reaksjonsregisteret, jf pkt. 2.2 foran.

### 3.5.9 Klage på vedtak

Alle vedtak om bruk av reaksjoner kan på vanlig måte påklages etter forvaltningslovens kapittel VI. Klage på vedtak har normalt ikke oppsettende virkning, slik at vedtaket skal følges, selv om det blir påklagd. Dette gjelder for eksempel ved klage på ilagt tvangsmulkt.

Fagavdelingen har ansvaret for klagebehandlingen. Normalt bør de samme personer som har vært involvert i vedtaket også trekkes inn i klagebehandlingen.

# Interne retningslinjer for valg og bruk av reaksjonsmidler

## Del I Generelt

### 1. Formål

Disse retningslinjene er ment som et praktisk hjelpemiddel for ansatte i NVE ved fastsettelse av reaksjoner. Dette dokumentet er å anse som et internt dokument i NVEs kvalitetssystem, og skal være styrende for planlegging, utførelse og forbedring av NVEs bruk av reaksjoner. Retningslinjene gir ikke en uttømmende oversikt over alle NVEs reaksjonsmidler (for oversikt for NVEs reaksjonsmidler se vedlegget "Oversikt over reaksjonsmidler ved overtredelse av vassdrags- og energilovgivningen, samt andre lover relatert til NVEs tilsynsvirksomhet"). Retningslinjen må sees i sammenheng med *Prosedyre for reaksjoner*. Sistnevnte omhandler saksbehandling ved bruk av reaksjoner, samt gir en overordnet og kortfattet sammenstilling av ulike reaksjonsmidler og reaksjonsnivå. Disse retningslinjene utdyper prosedyren.

Dokumentet er en oppfølging av NVEs tilsyns- og reaksjonsstrategi av 15.10.2006. Målet med retningslinjene er å bidra til at de ansvarlige etterlever lovpålagte myndighetskrav. Retningslinjene gir grunnlag for hensiktsmessige valg av reaksjoner og reaksjonsnivå, samt bidrar til en enhetlig praksis i NVE. Saker der bruk av reaksjoner vurderes, skal prioriteres tidsmessig og ressursmessig. Reaksjoner skal iverksettes raskt.

Dokumentet er delt i to. Første del omhandler relevante begreper og generelle problemstillinger ved valg av reaksjoner. Del to omhandler ulike reaksjonsmidler. I vedlegget "Oversikt over reaksjonsmidler ved overtredelse av vassdrags- og energilovgivningen, samt andre lover relatert til NVEs tilsynsvirksomhet" gjennomgås alle NVEs hjemler til å ilegge reaksjoner.

### 2. Reaksjoner

Reaksjoner er en felles betegnelse på de handlinger og virkemidler myndighetene har til rådighet ved brudd på lovgivningen, herunder vedtak truffet med hjemmel i lovgivningen. NVEs reaksjonsmidler er hovedsakelig hjemlet i energiloven, vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven.

Reaksjonsmidler har både individual- og allmennpreventiv effekt på aktørene, og kan deles i tre hovedgrupper: sanksjoner, andre forvaltningsvedtak og andre forvaltningsmessige virkemidler:

#### Sanksjoner

- Straff, herunder fengsel og bøter
- Administrative sanksjoner, herunder overtredelsesgebyr

#### Andre forvaltningsvedtak, herunder

- Retting

- Tvangsmulkt
- Tilbaketrekking av konsesjon

**Andre forvaltningsmessige virkemidler**, herunder

- Veiledning
- Brev som konstaterer avvik
- Forhåndsvarsling om vedtak
- Offentliggjøring

En *sanksjon* er en negativ reaksjon ilagt av offentlig myndighet, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse. Den må hovedsakelig eller vesentlig ha et straffende formål. Det karakteristiske ved sanksjoner er at disse er reaksjoner på ulovlige forhold som har skjedd. Man kan derfor si at sanksjoner er *tilbakeskuende*.

Sanksjoner brukes som fellesbetegnelse for straff og administrative sanksjoner. Det er ulike kriterier for bruk av straff og administrative sanksjoner, og straff er den sanksjonen som skarpest gir uttrykk for samfunnets misbilligelse av en handling.

Straff er av Høyesterett definert som et onde staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertrædelsen, i den hensikt at han skal føle det som et onde. Etter Grunnloven § 96 kan ingen straffes uten etter dom. Dette er imidlertid ikke til hinder for at politiet kan utstede en bot (forelegg) som gjerningsmannen eller foretaket velger om han eller det vil vedta eller ikke. Ved overtredelser av vassdragslovgivningen er dette en vanlig reaksjonsmåte. Dersom forelegget ikke vedtas må politiet gå rettens vei.

Straff forutsetter en objektiv overtredelse av et straffebud, samt subjektiv skyld, som regel forsett eller uaktsomhet.

Et viktig unntak i denne forbindelse er foretaksstraff, som ikke er avhengig av at det foreligger subjektiv skyld. Se nærmere om dette i punkt 8.2.

Begrepet *andre forvaltningsvedtak* bruker vi om forvaltningsvedtak som ikke er sanksjoner, men som er en reaksjon på en overtredelse av en norm. Slike forvaltningstiltak skiller seg fra sanksjonene ved at de er rettet mot å hindre at ulovlige forhold oppstår eller fortsetter. Man kan derfor si at slike forvaltningstiltak er *fremtidsrettede*.

I tillegg til dette kan myndighetene også bruke *andre forvaltningsmessige virkemidler* (handlinger som ikke er forvaltningsvedtak). Selv om slike virkemidler definisjonsmessig ikke er sanksjoner eller andre forvaltningsvedtak, kan de ha like god effekt i praksis. For eksempel kan offentliggjøring om ulovlige forhold og myndighetenes reaksjon på overtredelsen være et effektivt virkemiddel for å sikre etterlevelse av regelverket.

## **3. Valg av reaksjonsmiddel og reaksjonsnivå**

### **3.1 Reaksjonspyramiden**

Overtredelser har ulik alvorlighetsgrad og dette må gjenspeiles ved valg av reaksjonsmiddel. Det er naturlig å rangere reaksjonene etter hvor inngripende de er overfor den ansvarlige. Dette er illustrert i reaksjonspyramiden.



Forståelsen av pyramiden (pyramiden er ikke uttømmende):

- Utgangspunktet er at reaksjonen er strengere jo høyere opp i pyramiden den er plassert, men dette er ikke alltid tilfelle. For eksempel kan vedtak om stans av en virksomhet oppleves som en strengere reaksjon enn anmeldelse og straff i form av bot eller fengsel.
- Overtredelsesgebyr bør benyttes ved overtredelser der det er nødvendig med en sanksjon, men hvor overtredelsen ikke er så alvorlig at den tilsier bruk av straff. Det er også mest formålstjenlig å bruke overtredelsesgebyr når den interesse handlingsnormen beskytter ikke er så viktig eller sentral at den forsvaret bruk av straff ved overtredelser. Det bør være et rimelig forhold mellom overtredelse og sanksjon.
- Pyramiden må ikke forstås dit hen at man skal begynne på bunnen av pyramiden. Avhengig blant annet av type overtredelse og alvorlighet starter man på ulikt nivå.

### 3.2 Relevante hensyn ved valg av reaksjonsmiddel og reaksjonsnivå:

- I hvilken grad den ansvarlige kan lastes for avviket – om det foreligger et hendelig uhell, uaktsomhet, grov uaktsomhet, eller forsett (med vilje).

- Om det har vært en bevisst overtredelse, for eksempel for å oppnå egen vinning.
- Hvor grov overtredelsen er, herunder overtredelsens varighet og eventuell gjentakelse.
- Hvilke skadevirkninger og følger overtredelsen har hatt.
- Om det er en profesjonell tiltakshaver som har begått overtredelsen, og hvor høyt oppe i organisasjonen overtredelsen har skjedd.
- Hvilke individual- og allmennpreventive hensyn som foreligger.

### 3.3 Særlig om sanksjoner og andre forvaltningsvedtak

Ved valg av reaksjoner må det skilles mellom alvorlige overtredelser og mindre alvorlige overtredelser.

Reaksjoner ved mindre alvorlige overtredelser:

- Retting og stans
- Tvangsmulkt

Pålegg om retting bør som hovedregel tas i bruk der det er mulig å gjenopprette lovlig tilstand. Der retting uansett vil skje frivillig, er ikke pålegg om retting nødvendig, men i så fall bør man be om å bli underrettet når forholdet er rettet.

Formålet med tvangsmulkt er å få lovovertrедeren til å gjenopprette lovlig tilstand. Tvangsmulkt kan derfor kun tas i bruk der retting skal skje.

Reaksjoner ved alvorlige overtredelser:

- Retting og stans
- Tvangsmulkt
- Overtredelsesgebyr (kun ved brudd etter energilovgivningen)
- Politianmeldelse
- Tilbaketrekking av konsesjon eller godkjenning

Reaksjonene skal være forholdsmessige, dvs. at de skal stå i forhold til lovbruddets grovhet. Dette innebærer at det bare er ved mer graverende overtredelser av regelverket at NVE reagerer med anmeldelse, overtredelsesgebyr eller tilbaketrekking av konsesjon. Ved mer ordinære overtredelser vil vedtak om retting (herunder stans) og ev. vedtak om tvangsmulkt være tilstrekkelige virkemidler. Reaksjonene skal også være rettfærdige i den forstand at sammenlignbare tilfeller skal behandles mest mulig likt – det bør være likebehandling.

Det kan være hensiktsmessig å ta i bruk flere reaksjonsformer samtidig. Bruk av sanksjoner utelukker ikke bruk av forvaltningsvedtak og andre forvaltningsmessige virkemidler og vise versa. Forvaltningsvedtak kan ofte være en enklere, billigere og mer effektiv måte å ordne forholdene på enn bruk av sanksjoner.

Det er viktig å være klar over forbudet mot dobbelstraff som innebærer at det ikke er adgang til å bruke to sanksjoner samtidig for samme overtredelse. Det vil si at straff (fengsel og bøter) og overtredelsesgebyr ikke kan anvendes parallelt. Hvis et avvik er anmeldt til politiet, er det derfor ikke anledning til å bruke overtredelsesgebyr som

reaksjonsmiddel overfor det samme avviket. Tvangsmulkt kan imidlertid benyttes sammen med nevnte sanksjoner.

### 3.4 Eksempler

Eksempler på vanlige overtredelser etter vassdragslovgivningen og aktuelle reaksjonsmidler

§§ i vannressursloven		Retting, herunder stansing	Tvangsmulkt	Anmeldelse	Tilbakekall av konsesjon
§ 8 Konsesjonspliktige tiltak igangsatt uten konsesjon	Mindre alvorlig	X	X		
	Alvorlig	X	X	X	(X)
§ 5 tredje ledd – aktsomhet	Mindre alvorlig	X	X		
	Alvorlig	X	X	X	(X)
§ 10 første ledd minstevannføring	Mindre alvorlig	X	X		
	Alvorlig	X	X	X	(X)

(X) – benyttes unntaksvis

Brudd på konsesjonsvilkår jf vrl og vregl		Retting, herunder stansing	Tvangsmulkt	Anmeldelse	Tilbakekall av konsesjon
Oppstart av bygging uten godkjent detaljplan for sikkerhet eller miljø		X	X	(X)	(X)
Bygget i strid med godkjent detaljplan	Mindre alvorlig	X eller aksept			
	Alvorlig	X	X	(X)	(X)
Minstevannføring	Mindre alvorlig (små og korte avvik pga teknisk svikt, avviket meldt NVE)	X Retting			
	Alvorlig: grove og bevisste avvik, avviket er ikke meldt NVE	X Retting	X	X	(X)
Manøvreringsreglementet	Manglende skilting	X (retting)			



	Alvorlig (bevisst underskridelse, avvik fra fyll- ingsbest.	X	X	X	(X)
--	---	---	---	---	-----

Brudd på intern- Kontrollforskriften		Retting, herunder stansing	Tvangs- mulkt	Anmeldelse	Tilbakekall av konesjon
Manglende internkontrollsystem		X (retting)	X	(X)	(X)
Avvik fra IK-forskrift	Mindre alvorlig	X (retting)	X		
	Alvorlig	X	X		
Etterkommer ikke pålegg om retting			X	X	

(X) – benyttes unntaksvis

Eksempler på vanlige overtredelser etter energilovgivningen og aktuelle reaksjonsmidler

		Stansing	Retting	Tvangs- mulkt	Overtred- elsesgebyr	Anmeld- else	Tilbake- kall av konesjon
Manglende innlevering av økonomisk og teknisk rapportering	Mindre alvorlig (mangelfull eller kortsikt)		X				
	Alvorlig (helt manglende og etter nye pålegg fra NVE)		X	X	(X)		(X)
Drive omsetning uten konsesjon		X	X	X	X	(X)	
Brudd på nøytralitet	Mindre alvorlig		X	X			
	Alvorlig		X	X	X		(X)
Brudd på tariff- bestemmelser, for eks. overtredelse av informasjons- plikten vedrørende	Mindre alvorlig		X	X			
	Alvorlig		X	X	X		(X)

anleggsbidrag							
Forsinket innlevering av energiutredninger			X	X			
Manglende oppfyllelse av målkrav til spenningskvalitet	Mindre alvorlig		X	X			
	Alvorlig		X	X	X	(X)	(X)
Forskrift om systemansvaret	Mindre alvorlig		X	X			
	Alvorlig		X	X	X		
Brudd på vedtak om ferdigstillelse av rasjoneringsplaner (jfr rasjoneringsforskriften)			X	X			
Manglende modernisering og vedlikehold jfr energilovforskriften § 3-4	Mindre alvorlig		X	X			
	Alvorlig		X	X	X	(X)	(X)

## 4. Formelle krav til vedtak om reaksjoner - varsel, enkeltvedtak og klage

Når det treffes vedtak om bruk av reaksjoner, må de alminnelige formelle krav til enkeltvedtak følges. Disse kravene følger av forvaltningsloven.

### 4.1 Varsel

Det følger av forvaltningsloven § 16 at part som ikke allerede har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes, og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Hvor lang frist som skal settes må vurderes fra sak til sak. Fristen må være rimelig, sett i forhold til den tid det parten trenger for å fremskaffe relevante opplysninger og hvor alvorlig saken er. Lengden på fristen vil også avhenge av hvor mye det haster å få rettet opp i eller stanset det ulovlige forholdet..

Varselet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv. Man bør derfor beskrive hvilke hensyn som vil vektlegges ved den kommende avgjørelsen, herunder momenter for utmåling av ev tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, samt indikere nivå dersom det er mulig.

Varselet skal gis skriftlig. Muntlig varsel kan bare benyttes der skriftlig varsel er særlig byrdefullt, for eksempel i hastesaker. Dette innebærer at varsel om vedtak vanligvis ikke kan gis muntlig under sluttmøtet.

I saker der muntlig varsel kan gis, bør varselet snarest mulig stadfestes skriftlig for å sikre dokumentasjon i saken.

Varsel kan, jf. forvaltningsloven § 16 tredje ledd, unnlates dersom

- a) varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres
- b) parten ikke har kjent adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydningen av varselet
- c) vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner anses åpenbart unødvendig.

Bokstav c forutsetter i praksis at parten har fått tid og anledning til å uttale seg. Unntaket om at varsel er åpenbart unødvendig sikter til tilfeller der vedtaket er i partens favør.

## 4.2 Enkeltvedtak

Vedtak om retting, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og tilbaketrekking av konsesjon eller godkjenning er alle enkeltvedtak.

Forvaltningsloven har generelle bestemmelser om saksforberedelsen og hvordan enkeltvedtak skal utformes i kap. IV og V. Disse reglene gjelder selvsagt også når det skal treffes vedtak om bruk av reaksjoner.

Det er viktig å formulere vedtaket på en slik måte at det er tydelig hvilke plikter som følger av vedtaket. Dette kan være særlig utfordrende ved vedtak om retting. Det er krav om begrunnelse av vedtak. Man må redegjøre for hva saken gjelder, herunder hvilke hjemler som er overtrådt. Det må beskrives hvilke hensyn som er lagt til grunn for avgjørelsen. Ved vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, skal det gjøres rede for momenter ved utmålingen. Det må opplyses om klageadgang.

## 4.3 Klage

Vedtak kan påklages i henhold til reglene i forvaltningsloven kap. VI. Fristen for å klage er tre uker, og OED er klageinstans for vedtak fattet av NVE.

Hovedregelen er at et vedtak skal iverksettes straks det er fattet av NVE, uansett om det blir påklaget eller ikke. Unntaksvis kan en klage gi grunnlag for utsatt iverksettelse, jf. forvaltningsloven § 42 (oppsettende virkning).

## 5. Innkreving

På ansvarsområdet til NVE er det i første rekke aktuelt med innkreving av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Innkreving blir bare aktuelt der det ikke betales frivillig. AØ håndterer i praksis slike saker. Saksbehandler må derfor raskt ta kontakt med AØ i saker der tvangsmulkt og overtredelsesgebyr skal innkreves. AØ skal ha kopi av brev som ilegger tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Saksbehandler skal gi beskjed til AØ når grunnlaget for tvangsmulkt opphører, dvs når avviket er rettet.

## Del 2 Ulike reaksjonsmidler

Framstillingen under tar utgangspunkt i reaksjonspyramiden, jf pkt. 3.1, og starter med de minst inngripende reaksjonsmidlene først.

### 6. Andre forvaltningsmessige virkemidler (ikke enkeltvedtak)

#### 6.1 Veiledning

Det følger av forvaltningsloven § 11 at NVE som forvaltningsorgan har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningen er å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet. Ved å veilede og informere om regelverket, kan framtidige overtredelser avverges.

NVE skal som forvaltningsorgan av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning.

Ved konstaterte avvik som åpenbart skyldes misforståelser av regelverket bør NVE særlig vektlegge å utarbeide veiledningsmaterieell på hensiktsmessig måte og sørge for at berørte parter blir kjent med dette.

#### 6.2 Forholdet til media og offentlig omtale av saker

Man må vurdere i den enkelte sak om bruk av media kan være et hensiktsmessig virkemiddel.

Hvor stor allmennpreventiv effekt bruk av reaksjoner får, avhenger bl.a. av i hvilken grad slike saker blir kjent i bransjen. Både risikoen for selv å bli ilagt store bøter, samt å bli ”uthengt” som miljøsynder eller annen lovovertreder vil for mange selskaper være sterke grunner til å overholde sine plikter.

Det er flere grunner til at det kan være nyttig at allmennheten og publikum er informert om at overtredelse har skjedd. En virkning kan være at publikum følger med vedkommende som har forbrutt seg og melder fra til NVE ved nye lovbrudd (for eksempel brudd på minstevannføringsbestemmelser, LRV, HRV). I kraftmarkedet er det viktig at publikum er kjent med eventuelle useriøse aktører, slik at skifte av leverandør kan vurderes.

På den annen side kan det ha uheldige sider at media blir kjent med disse sakene, særlig på et tidlig tidspunkt. Omtale av sakene i media, kan for eksempel øke risikoen for bevisforspillelse. Saker som anmeldes til politiet skal derfor i utgangspunktet være unntatt offentlighet.

NVE kan også informere andre tilsynsorganer om aktuelle saker, slik at disse kan bruke dette i sin informasjon overfor publikum (for eksempel Konkurransetilsynets sider over billigste kraftleverandør).

NVE bør også bruke sine egne nettsider aktivt og ha et bevisst forhold til hvilke saker som bør omtales. Alle vedtak i reaksjonssaker bør som hovedregel legges ut på Internet. Varsel om vedtak kan også legges ut, men dette vil avhenge av sakens karakter.

Kommunikasjonsstab og vedkommende avdelingsdirektør skal styre informasjonen til offentligheten ved reaksjonssaker. Ansatte, og særlig de som ikke har saksansvaret, må være svært forsiktige med å kommentere eller diskutere reaksjonssaker i det offentlige rom. Dette er særlig viktig for saker som er under behandling i NVE.

NVE bør innen sitt ansvarsområde årlig utarbeide en oversikt over registrerte avvik og benyttede reaksjoner. Denne bør legges ut som en rapport tilknyttet den enkelte forskrift for å synliggjøre hvordan forskriftsbestemmelsene blir håndhevet. Om bruk av media i forbindelse med straffesaker, se pkt. 8.2.6.

## **7. Forvaltningsvedtak som ikke er administrativ sanksjon – ("andre forvaltningsvedtak")**

### **7.1 Retting, herunder stans i pågående virksomhet**

Retting omfatter alle typer endringer som gjør at tiltaket blir rettmessig i forhold til regelverket, for eksempel gjenoppretting av tidligere tilstand i vassdraget.

Retting kan bare kreves dersom det foreligger et rettsstridig forhold, for eksempel at et konsesjonspliktig tiltak blir iverksatt uten konsesjon, at konsesjonsvilkårene ikke blir overholdt eller at generelle krav i lov eller forskrift ikke blir overholdt. Retting kan pålegges så lenge det ulovlige forhold består.

Pålegg om retting er et enkeltvedtak og de formelle kravene til enkeltvedtak må oppfylles. Tiltakshaveren skal få varsel om retting i samsvar med forvaltningsloven § 16 (se generelt om dette under pkt. 4.1).

Når NVE treffer vedtak om retting, vil det i en del tilfelle være hensiktsmessig og nødvendig å ta stilling til hvordan rettingen skal utføres. Man må ta hensyn til virkningene og kostnadene ved de forskjellige rettingstiltakene, men også omstendighetene ved overtredelsen.

Dersom det er på det rene at tiltakshaveren vil rette på eget initiativ, er det vanligvis ingen grunn til å treffe vedtak om retting. Det vil likevel være behov for en bekreftelse fra tiltakshaver om at retting har funnet sted.

Når NVE har gitt pålegg om retting, er utgangspunktet at dette skal iverksettes straks, uavhengig av klagefrist og eventuell klage. I medhold av forvaltningsloven § 42 kan det fastsettes at retting skal utstå til klagefristen er ute eller klagen er avgjort.

Et rettingsvedtak som er gitt til en tiltakshaver, vil uten videre også være bindende for senere tiltakshavere som har ervervet retten til tiltaket.

Det skal settes en frist for retting. Fristens lengde må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Tiltakshaver må ha en reell mulighet for å rette, og fristen må ta hensyn til dette. Man må for eksempel ta hensyn til at snø og is umuliggjør retting i vintersesongen og tiltakshaveren eventuelt må skaffe utstyr for å få gjennomført rettingen.

Hvis vedtak om stans ikke gjennomføres, kan stansing sikres ved tvang etter beslutning fra domstolene. I slike tilfelle må NVE ta kontakt med OED og Regjeringsadvokaten for å begjære midlertidig forføyning. Domstolene skal behandle slike saker raskt.

Vannressursloven: Pålegg om retting etter vannressursloven treffes i medhold av § 59. Alle som har rettslig interesse av det, kan overfor vassdragsmyndigheten kreve retting av et rettsstridig forhold. Dette omfatter for eksempel grunneiere, rettighetshavere som blir berørt av det rettsstridige forholdet, representanter for berørte allmenne interesser (fiskeforening, naturvernorganisasjon etc.). Forutsetningen er at det rettsstridige forhold virker inn på interesser som hører inn under organisasjonens formål og virksomhet. Det at forholdene i vassdraget har stabilisert seg kan tilsi at det i stedet gis konsesjon.

For rettstridige forhold ved konsesjonspliktige tiltak, har vassdragsmyndigheten en plikt til å gi pålegg om retting, dersom det ikke gis konsesjon eller ev. tidligere vedtak blir omgjort. Ved vurderingen av om det skal gis konsesjon eller treffes omgjøringsvedtak i stedet for vedtak om retting, skal det i utgangspunktet ikke tas hensyn til de merkostnader det vil medføre at et igangsatt tiltak må stoppes. Det bør heller tale til tiltakshaverens ugunst at vedkommende har gått i gang uten å sikre det nødvendige rettsgrunnlag. Det bør legges vekt på tiltakshaverens subjektive forhold og profesjonelle bakgrunn, slik at ikke tilfeldige og unnskyldelige overtredelser rammes.

I enkelte tilfelle har vassdragsmyndigheten likevel ikke plikt til å gi pålegg om retting. Dette gjelder for eksempel, dersom tiltakshaver uansett vil rette.

Vassdragsmyndigheten kan i medhold av § 59 pålegge stans i pågående virksomhet. Typiske forhold som tilsier stans i virksomhet, er at vassdragstiltak igangsettes uten konsesjon og at vassdragstiltak som har fått konsesjon igangsettes uten at det foreligger vedtatte detaljerte planer for gjennomføringen. Vedtaket om stans må gjelde fram til konsesjon er gitt eller vedtatte planer foreligger.

Myndighetene kan pålegge stans i pågående virksomhet inntil rettingsspørsmålet er avgjort. Dette vil være mest aktuelt ved graverende overtredelser og der fortsatt rettstridig virksomhet vil føre til økte skadevirkninger.

Det kan i noen tilfelle være vanskelig å vite med sikkerhet hvordan naturtilstanden var før det ulovlige tiltaket ble igangsatt. § 48 er en viktig bevisbyrderregel som gjelder ulovlige vassdragstiltak som volder skade. Etter denne bestemmelsen er det tiltakshaver som har bevisbyrden for tilstanden før ev. skade dersom opprinnelig tilstand ikke lenger kan observeres.

Pålegg om retting er en forutsetning for å kunne ilegge tvangsmulkt. I de fleste tilfelle vil det være mest hensiktsmessig først å treffe vedtak som konstaterer brudd på regelverket, gir pålegg om retting med rettefrist og varsel om tvangsmulkt. Deretter må det treffes vedtak om tvangsmulkt hvis retting ikke er skjedd på riktig måte innen rettefristen. Alternativt kan det i samme brev treffes vedtak som konstaterer brudd på regelverket med pålegg om retting med rettefrist og vedtak om tvangsmulkt.

Vassdragsreguleringsloven: Retting kan også skje i medhold av vassdragsreguleringsloven. Det følger av vassdragsreguleringsloven § 12 nr 21 første ledd at det i konsesjonen skal bestemmes at konsesjonæren etter krav fra departementet skal bringe forholdet i lovlig orden ved overtredelse av loven eller bestemmelser i medhold av

loven. Krav kan ikke fremsettes senere enn 20 år etter utløpet av det kalenderår da arbeidet ble fullført eller tiltaket trådte i virksomhet. I eldre konsesjoner er det imidlertid ofte bare gitt bestemmelser om gjenoppretting av lovlig tilstand når det dreier seg om brudd på manøvreringsreglementet eller krav om minstevassføring.

Kompetansen til å treffe vedtak om retting i medhold av vassdragsreguleringskonsesjoner er etter loven lagt til Olje- og energidepartementet, men kompetansen er delegert til NVE.

Energiloven: NVE har hjemmel for å gi pålegg om retting etter energiloven er § 7-1 første ledd 1.pkt.

Energiloven gir ikke plikt for NVE til å gi pålegg om retting av forhold som er i strid med loven, forskrifter eller konsesjoner. Pålegg om retting er heller ikke en forutsetning for å kunne ilegge tvangsmulkt. Det må derfor vurderes konkret i hver sak om det anses hensiktsmessig å gi pålegg om retting og hvordan pålegget skal utformes jf. foran vedr. vannressursloven.

## **7.2 Tvangsmulkt**

### **7.2.1 Innledning**

Formålet med tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse, herunder at lovlig tilstand gjenoprettes. Tvangsmulkt er derfor i utpreget grad fremadrettet, ved at den skal motivere adressaten til å innrette seg lovlig så raskt som mulig. Tvangsmulkten etablerer et press for å avslutte rettsstridige forhold.

Tvangsmulkt er aktuelt å bruke der en plikt som følger av lov, forskrift eller enkeltvedtak gitt av forvaltningen, ikke blir oppfylt. NVE kan gi pålegg (vedtak) om forhold som er i strid med regelverket på sitt ansvarsområde, for eksempel vedtak om retting. Hvis vedtaket ikke er gjennomført innen den fastsatte fristen, kan NVE følge opp med tvangsmulkt.

Etter at pålegget er oppfylt, eller det ulovlige forholdet har opphørt (adressaten har innrettet seg lovlig eller oppfylt pålegget), er det ikke lenger anledning til å bruke tvangsmulkt. Dette fordi tvangsmulkten da har virket etter hensikten, og det er ikke anledning til å bruke tvangsmulkt som etterfølgende straff. Det er i denne sammenheng uten betydning at tvangsmulkt kan komme opp i betydelige beløp, og reelt sett kan oppleves som en straff for adressaten. Bruk av tvangsmulkt utelukker derfor ikke bruk av bot og fengsel for det samme lovbruddet.

Ileggelse av tvangsmulkt forutsetter hjemmel i lov, eller bestemmelser fastsatt med hjemmel i lov. Både industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven, vannressursloven og energiloven har bestemmelser om bruk av tvangsmulkt. Hvorvidt det er anledning til å bruke tvangsmulkt, og hvordan tvangsmulkten skal utformes, herunder beløp og beregning, må vurderes konkret i den enkelte sak ut fra hva slags overtredelse det er snakk om, sammenholdt med de relevante bestemmelser i lov, forskrift og enkeltvedtak (konsesjoner).

Tvangsmulkt fastsettes enten som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp.

Eksempel på tvangsmulkt som forfaller ved hver overtredelse kan være overtredelser av bestemmelser om spenningskvalitet med hjemmel i forskrift om levringskvalitet.

Forskriften setter opp en rekke krav til spenningskvalitet. Ved gjentatte brudd på fastsatte kvalitetsforpliktelser kan det bli gitt pålegg om retting. Selv uten retting vil det allikevel kunne være perioder uten brudd på forskriftens bestemmelser. I slike tilfeller vil fastsatt krav til retting kunne følges opp av tvangsmulkt som påløper for hver gang fastsatte kvalitetskrav ikke oppfylles. Det vises til sak om flimmer i Mo hvor konsesjonær er blitt pålagt tvangsmulkt som skal betales hver uke hvor fastsatte kvalitetsmål ikke oppfylles.

En løpende daglig tvangsmulkt vil kunne være egnet ved manglende innrapportering, ved overskridelse av vedtatt frist for oppretting av anleggskomponenter i henhold til konsesjonsvilkår med mer.

### 7.2.2 Hjemmel for tvangsmulkt

Vannressursloven: For å sikre at vedtak i medhold av vannressursloven blir gjennomført, kan vassdragsmyndigheten i henhold til § 60 pålegge den ansvarlige tvangsmulkt til staten. ”Den ansvarlige” vil normalt være tiltakshaveren eller den som har konsesjon.

Av vannressursloven § 19 fremgår at vannressursloven § 60 også gjelder for tiltak som omfattes av vassdragsreguleringsloven. Det er likevel viktig å merke seg at § 60 bare gir hjemmel til å gjennomføre vedtak gitt i medhold av vannressursloven.

Det er opp til vassdragsmyndigheten å vurdere om tvangsmulkt bør fastsettes. § 60 andre ledd gir valget mellom å gjøre det på forhånd, og da normalt i selve konsesjonen, eller når et rettsstridig forhold er oppdaget. I første fall begynner tvangsmulkten å løpe fra en eventuell overtredelse tar til. I siste fall begynner tvangsmulkten å løpe først når den fastsatte frist for retting er oversittet uten at retting har skjedd.

Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at den forfaller for hver overtredelse.

Påløpt tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. lov om tvangsfullbyrdelse § 7-2 (d). I forbindelse med inndringen kan namsmyndighetene også prøve om vilkårene for tvangsmulkt er til stede. Påløpt tvangsmulkt tilfaller staten. Vassdragsmyndigheten kan frafalle påløpt tvangsmulkt, jf. § 60 tredje ledd.

Vassdragsreguleringsloven: I henhold til § 12 nr. 21 annet ledd skal det i konsesjonen fastsettes en tvangsmulkt for overtredelse av de i loven eller i medhold av loven fastsatte bestemmelser. (I eldre konsesjoner er det ofte bare gitt bestemmelser om tvangsmulkt når det dreier seg om brudd på manøvreringsreglementet eller krav om minstevassføring.) Tvangsmulkten påløper enten til forholdet er brakt i orden, eller forfaller for hver overtredelse. Forutsetningen er at konsesjonen faktisk inneholder pålegg om tvangsmulkt. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Industrikonsesjonsloven: Det følger av § 26 første ledd at det for overtredelse av konsesjonsvilkår kan fastsettes en tvangsmulkt som påløper inntil forholdet er brakt i orden, eller forfaller for hver overtredelse. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, dvs. at pålegget gir grunnlag for krav om tvangsfullbyrdelse.

Energiloven: Ved overtredelse av energiloven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven, kan det i henhold til § 7-3 første ledd fastsettes en tvangsmulkt som enten løper inntil forholdet er brakt i orden eller forfaller ved hver overtredelse.



Det kan i henhold til § 7-3 annet ledd fastsettes en bestemt frist for gjennomføringen av pålegg etter kap. 6 om beredskap, og en daglig løpende tvangsmulkt til statskassen dersom fristen oversittes. Blir pålegget ikke etterkommet innen den fastsatte frist, kan pålegget utføres på vedkommendes bekostning.

Tvangsmulkt og utgifter til utføring av pålegg er tvangsgrunnlag for utlegg i henhold til § 7-3 tredje ledd.

### 7.2.3 Varsel om tvangsmulkt

Beslutning om ileggelse av tvangsmulkt er et enkeltvedtak og forvaltningslovens bestemmelser om saksforberedelse og hvordan vedtak skal utformes må derfor følges.

Det innebærer blant annet at det må sendes varsel om tvangsmulkt. Se nærmere om dette foran i punkt 4.1. Det er ikke noe krav om at varselet skal si noe om den konkrete størrelsen på tvangsmulkten eller dennes forfall. Men i og med at formålet med tvangsmulkt er å motivere til oppfyllelse av pålegg, er det en fordel om man kan anslå størrelsen på mulkten allerede i varselet, slik at adressaten på et tidlig tidspunkt får forståelsen av de økonomiske konsekvensene.

En tvangsmulkt fastsettes i tilknytning til pålegg som skal fremtvinge oppfyllelse, herunder at lovlig tilstand gjenoprettes eller opprettholdes, for eksempel vedtak om lukking av avvik.

Et varsel om tvangsmulkt kan enten sendes samtidig med varsel om vedtak om retting (lukking av avvik) eller samtidig med selve vedtaket om retting (lukking av avvik)

I de tilfelle der det varsles tvangsmulkt i vedtak om retting, må det gis en rimelig frist som sikrer en reell mulighet til å lukke avviket. Fristen vil måtte avhenge av type tiltak, samtidig som man også må ta hensyn til allmenne interesser. Dersom avviket ikke er lukket innen fristen, kan vedtak om tvangsmulkt fattes.

Utmålingen av tvangsmulkten må fremgå av vedtaket, herunder størrelse og om mulkten er løpende eller en engangsmulkt. Se nærmere om dette nedenfor.

Det bør også angis til hvilken konto tvangsmulkten skal innbetales, og at det vil påløpe renter ved forsinket betaling.

### 7.2.4 Utmåling

Det må igjen presiseres at utgangspunktet er at pålegg skal oppfylles, og at tvangsmulkt kun skal være et pressmiddel. Tvangsmulkten må settes så høyt at det skal være ulønnsomt å neglisjere pålegget, i tillegg til at adressaten finner det uholdbart å forholde seg passiv. Størrelsen på mulkten må derfor fastsettes bla ut i fra hva avviket består i, hvem pålegget retter seg mot, lønnsomheten av å forholde seg passiv.

Dersom et nettselskap for eksempel ikke rapporterer forskriftsmessig, kan det legges til grunn hva det vil koste å leie inn en konsulent for å få gjort jobben, og deretter legge på et skjønsmessig beløp slik at det ikke lønner seg å betale tvangsmulkt i stedet for å få arbeidet utført.

Når tvangsmulkt fastsettes som en løpende mulkt, må man finne en passende døgnset. Dette kan gjøres ved at man først finner størrelsen på tvangsmulkten, jf. ovenfor, og

deretter ser på hvor lang tid man antar at adressaten vil bruke for å få gjennomført pålegget – det korteste tidsrommet. Deretter må tvangsmulkten fordeles ut fra antallet dager i tidsrommet.

Eksempel: NVE mener at kr 30 000,- anses som en passende tvangsmulkt i forhold til å få lukket et avvik. Hvis man antar at adressaten antas å bruke 30 dager på å få lukket avviket (det korteste tidsrommet), vil døgnsetningen bli kr 1000,-. Hvis avviket lukkes etter 10 dager er det påløpt en tvangsmulkt på kr 10 000,- som deretter må inndrives. Tvangsmulkten løper inntil pålegget er gjennomført.

Hvis tvangsmulkten fastsettes som et engangsbeløp, vil hele beløpet forfalle når fristen for å få gjennomført pålegget er oversittet. Dette kan derfor arte seg som et særlig hardt pressmiddel, og bør kun brukes i tilfeller der det er tvingende nødvendig med en rask gjennomføring. Hovedregelen bør være at tvangsmulkten fastsettes som en løpende tvangsmulkt.

### 7.2.5 Klage

Vedtaket om tvangsmulkt kan påklages i henhold til reglene i forvaltningsloven kap. VI.

Klage over ilagt tvangsmulkt har ingen umiddelbar virkning, som hovedregel fortsetter mulkten å løpe og forfalle i samsvar med vedtaket.

### 7.2.6 Renter

Dersom tvangsmulkten ikke betales ved forfall, kan det kreves forsinkelsesrente i henhold til lov 17. desember 1976 nr. 100 § 2 (forsinkelsesrenteloven). Renten løper fra forfallsdag når denne er fastsatt i forveien. Det må opplyses om dette i vedtaket om tvangsmulkt.

### 7.2.7 Hvem kan vedtaket om tvangsmulkt rettes mot

Tvangsmulkt er betinget av at det foreligger et vedtak om retting eller stans (lukking av avvik). Tvangsmulkt kan derfor kun rettes til adressaten for sistnevnte vedtak.

### 7.2.8 Adgangen til ettergivelse

Påløpt tvangsmulkt kan ettergis forutsatt at dette er hjemlet i loven. I henhold til vannressursloven § 60 tredje ledd kan vassdragsmyndigheten frafalle, dvs. ettergi, påløpt tvangsmulkt. En slik hjemmel gir mulighet for å finne gode løsninger i tilfeller hvor det av en eller annen grunn viser seg "umulig" med betaling i samsvar med det som er påløpt. Forutsatt at regelverket oppstiller mulighet til ettergivelse, skal forvaltningen i følge Sivilombudsmannen av eget tiltak vurdere spørsmålet om ettergivelse. Avgjørelse om å ikke ettergi tvangsmulkt er enkeltvedtak som kan påklages.

På ansvarsområdet til NVE er det kun vannressursloven som oppstiller hjemmel til å ettergi tvangsmulkt. Dersom tvangsmulkt er ilagt i medhold av industrikonsekvensloven, vassdragsreguleringsloven eller energiloven, er det derfor ikke adgang til å ettergi påløpt tvangsmulkt, dersom mulkten er forfalt til betaling.

## 7.3 Tilbaketrekking (herunder midlertidig) av konsesjon

### 7.3.1 Innledning

Et forvaltningsorgan som har myndighet til å tildele konsesjon, har også myndighet til å trekke konsesjonen tilbake. Det følger av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper at konsesjoner kan trekkes tilbake, selv om dette ikke uttrykkelig fremgår av særlov, dersom det foreligger graverende forhold som tilsier at konsesjonæren ikke lenger anses å drive virksomheten på en forsvarlig måte.

En avgjørelse om å trekke en konsesjon tilbake innebærer at en fratrar vedkommende en rett. Det er derfor et krav om at overtredelsen er graverende dersom det er første gang den finner sted, eller at det gjelder gjentatte overtredelser. Ved spørsmål om en konsesjon skal trekkes tilbake, må de negative konsekvensene (for eksempel tapte investeringer) dette får for konsesjonæren vurderes opp mot hvor graverende overtredelsen er. Desto større negative konsekvenser for konsesjonæren, desto mer graverende må overtredelsen være før konsesjonen trekkes tilbake.

Det er kun i unntakstilfeller at NVE skal benytte seg av dette alvorlige reaksjonsmiddelet. Tilbaketrekking er bare aktuelt når myndigheten mener at overtredelsen er så alvorlig at det er sannsynlig at tiltakshaveren ikke lenger vil drive på en forsvarlig måte. Vurderingstemaet her er de negative virkninger fortsatt drift vil ha for allmennheten og samfunnet.

En tilbaketrekking av konsesjonen kan være endelig eller gjelde for en nærmere angitt periode.

Dersom det kan være aktuelt å trekke en konsesjon tilbake, skal konsesjonæren varsles om dette. I varselet skal avviket angis og det skal gis en frist for retting av forholdet. Konsesjonæren får på denne måten sjansen til å rette opp før en benytter en så alvorlig reaksjonsform som tilbaketrekking er.

Reaksjonsformen kan benyttes uavhengig av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Det kan derfor tenkes tilfeller hvor det både er aktuelt å trekke en konsesjon tilbake og fatte vedtak om retting med trussel om tvangsmulkt, eller ileggelse av overtredelsesgebyr.

### 7.3.2 Hjemmel for tilbaketrekking

Vannressursloven: Vannressursloven har ingen egne bestemmelser om tilbaketrekking av konsesjon. Hjemmel for dette reaksjonsmiddelet er derfor ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper.

Vassdragsreguleringsloven: Vassdragsreguleringskonsesjoner skal ha konsesjonsvilkår som fastslår at gjentatte eller fortsatte overtredelser av de viktigste konsesjonsbetingelsene kan medføre at konsesjonen trekkes tilbake. Hvilke overtredelser som kan medføre tilbaketrekking skal nevnes særskilt i den enkelte konsesjon. Det er vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 21 som pålegger myndighetene å fastsette slike konsesjonsvilkår.

Industrikonsesjonsloven: Etter industrikonsesjonsloven § 26 annet ledd kan en konsesjon trekkes tilbake dersom konsesjonen er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning, eller dersom "konsesjonæren overtrer denne lov eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven".

Energiloven: Det følger av energiloven § 7 – 3 at en konsesjon kan trekkes tilbake dersom konsesjonen er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning, eller dersom ”konsesjonæren overtrer denne lov eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven”.

Selv om energiloven ikke uttrykkelig uttaler det, må det legges til grunn at tilbaketrekking bare skal skje når overtredelsen er vesentlig.

## **8. Sanksjoner**

### **8.1 Overtredelsesgebyr**

#### **8.1.1 Innledning**

Overtredelsesgebyr karakteriseres ved at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller i forskrift i medhold av lov, eller i en individuell avgjørelse.

Overtredelsesgebyr er en administrativ reaksjon og formålet med gebyrileggelsen skal være pønalt, dvs. å påføre gjerningspersonen eller foretaket et onde som reaksjon fra samfunnet mot overtredelsen. Det anvendes som en reaksjon på uaktsomme og forsettelige overtredelser. Kravet om skyld innebærer at det oppstilles en terskel for når denne reaksjonstypen kan tas i bruk. Kan det ikke påvises uaktsomhet eller forsett hos den ansvarlige må myndighetene avstå fra å ilegge overtredelsesgebyr.

Et overtredelsesgebyr karakteriseres ved at forvaltningen pålegger den ansvarlige å betale et pengebeløp til det offentlige, på grunn av en overtredelse av lov, forskrift og enkeltvedtak. Mens tvangsmulkt bare har som formål å bringe et ulovlig forhold til opphør, har overtredelsesgebyret også som formål å hindre fremtidige overtredelser.

Ileggelse av overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak som kan påklages til overordnet organ, i vårt tilfelle Olje- og energidepartementet. Etter at klageadgangen er uttømt kan vedtaket også bringes inn for domstolen for prøvelse av vedtakets gyldighet.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) protokoll nr. 7 artikkel 4 oppstiller et forbud mot dobbeltstraff. På grunn av overtredelsesgebyrets likhet med straff skal det ikke kombineres med anmeldelse. EMK art. 6 inneholder en bestemmelse som verner mot at man tvinges til å fremskaffe dokumenter eller andre bevis som taler mot vedkommende. Vernet mot selvinkriminering innebærer også en taushetsrett for å hindre at man blir tvunget til å erkjenne seg skyldig i et straffbart forhold. Bakgrunnen for dette vernet er det grunnleggende prinsippet om at man bare kan straffes der det er bevist at man er skyldig. Ved forvaltningens behandling av saker som enten leder til anmeldelse eller til overtredelsesgebyr er det foreløpig noe uklart hvilken betydning selvinkrimineringsvernet har for opplysningsplikt og behandling av saker hos tilsynsmyndigheter.

Et overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og reglene i forvaltningsloven kap. IV – VI om blant annet forhåndsvarsling, utredningsplikt og begrunnelse av vedtaket, må følges.

### 8.1.2 Begrunnelsen for at overtredelsesgebyr ble innført som reaksjonsmiddel ved brudd på energiloven og underliggende forskrifter

En adgang til å bruke overtredelsesgebyr er nødvendig for å sikre en mer effektiv og fleksibel håndheving av energiloven. Bedre reaksjonsmuligheter bidrar til at eksisterende bestemmelser etterlevs av aktørene og at formålet med bestemmelsene dermed nås. Etterlevelse av eksisterende regelverk reduserer behovet for nye og eventuelt mer omfattende og kostbare tiltak for å oppnå målsettingen.

For at et gebyr ilagt et foretak skal få den tilstrekkelige preventive virkning, må overtredelsesgebyret bli satt slik at det tas hensyn til den enkeltes økonomiske evne. Samtidig skal reaksjonen ikke virke urimelig eller uforholdsmessig. Hva som er en riktig reaksjon, vil derfor i stor grad måtte vurderes konkret ut fra overtredelsens art og foretakets økonomiske stilling, overtredelsens omfang og virkninger, eventuell fortjeneste oppnådd ved overtredelsen og utvist skyld.

### 8.1.3 Hvilke overtredelser kan ilegges overtredelsesgebyr

For at gebyr skal kunne ilegges ved overtredelse av en materiell bestemmelse må det være "særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr", jf. energiloven § 7-7 første ledd nr. 2. Nedenfor finnes de bestemmelsene i de ulike forskriftene hvis overtredelse kan sanksjoneres med gebyr. De handlingsnormer som fremkommer i disse bestemmelsene er av en slik art at overtredelsesgebyr er et effektivt og hensiktsmessig reaksjonsmiddel, samtidig som tvangsmulkt eller straff vil være lite egnet som reaksjon ved brudd på bestemmelsene. Tvangsmulkt som reaksjonsmiddel er best egnet til å fremtvinge en lovlig tilstand eller positiv handling, mens overtredelsesgebyr er en reaksjon som kan benyttes ved enkelt- og løpende overtredelser av lov og forskrifter.

#### *Energiloven*

##### **§ 7-7. (Overtredelsesgebyr)**

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av:

1. kap. 3 - 6, § 7-1 annet og tredje ledd første punktum eller § 7-2, samt pålegg gitt i medhold av disse bestemmelsene.
2. forskrifter eller konsesjonsvilkår gitt i medhold av bestemmelser som nevnt i nr. 1, § 7-1 sjette ledd og § 7-6, samt pålegg gitt i medhold av disse, når det er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.

##### **§ 7-8. (Foretak)**

Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr etter § 7-7 er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket. Dette gjelder selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges noen enkeltperson. Med foretak menes her selskap, enkeltpersonforetak, stiftelse, forening eller annen sammenslutning, bo eller offentlig virksomhet.

Ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmåling av sanksjonen skal det særlig legges vekt på

- a) overtredelsens grovhet,

- b) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen,
- c) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser,
- d) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- e) om det foreligger gjentakelse,
- f) foretakets økonomiske evne.

### *Energilovforskriften*

#### **§ 7-7. (Overtredelsesgebyr)**

Ved overtredelse av bestemmelsene i § 3-4, § 4-2 annet ledd, § 4-4 bokstav a, § 4-4 bokstav d første ledd første punktum, § 4-4 bokstav e første punktum, § 4-8, § 5-1 første ledd, § 5-3 og § 5B-1 tredje ledd kan det ilegges overtredelsesgebyr, jf. energiloven § 7-7.

### *Måling og avregningsforskriften*

#### **§ 8-1c. Overtredelsesgebyr**

Ved overtredelse av bestemmelsene i § 2-1a, § 2-2, § 3-3, § 3-7, § 3-8, § 3-10, § 5-7, § 7-1, § 7-1a og § 7-3 kan det ilegges overtredelsesgebyr.

### *Forskrift om økonomisk og teknisk regulering*

#### **§ 18-1a. Overtredelsesgebyr**

Ved overtredelse av bestemmelsene i § 2-1, § 2-2, § 2-8, § 4-1, § 5-1, § 7-1, § 7-4, § 7-5, § 7-7, § 9A-2, § 9A-4, § 11-4, og kap. 13 til 17 kan det ilegges overtredelsesgebyr.

### *Rasjoneringsforskriften*

#### **§ 13a. Overtredelsesgebyr**

Ved overtredelse av bestemmelsene i § 9, § 10, § 11 og § 12 kan det ilegges overtredelsesgebyr.

### *Systemansvarsforskriften*

#### **§ 26a. Overtredelsesgebyr**

Ved overtredelse av bestemmelsene i § 8, § 14 - § 16, § 20 - § 22 og § 23 kan det ilegges overtredelsesgebyr.

### *Beredskapsforskriften*

#### **§ 7-2a. Overtredelsesgebyr**

Ved overtredelse av bestemmelsene i kap. 1, § 2-3 og § 2-4, § 3-1, § 3-2 og § 3-4 til § 3-8, kap. 4, § 5-1, § 5-2 og § 5-4 til § 5-7, kap. 6 og § 7-1 kan det ilegges overtredelsesgebyr.

## *Forskrift om energitredninger*

### § 12a. Overtredelsesgebyr

Ved overtredelse av bestemmelsene i § 3, § 5, § 7 og § 9 kan det ilegges overtredelsesgebyr.

## *Forskrift om leveringskvalitet*

### § 5-2a. Overtredelsesgebyr

Ved overtredelse av bestemmelsene i § 2-1, § 2-2, § 2-5, § 2A-1, § 2A-2, § 2A-9 og § 4-2 kan det ilegges overtredelsesgebyr.

Per februar 2009 er det foreslått å innføre overtredelsesgebyr for brudd på vannressursloven og vassdragsreguleringsloven.

### 8.1.4 Vilkår for illeggelse av overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr kan bare ilegges dersom den handlingen (el. unnlatsen) som er begått rent objektivt rammes av en pliktregel som hjemler overtredelsesgebyr, jf pkt.

8.1.3. Hjemmelen for overtredelsesgebyr i energilovgivningen er energiloven § 7-7. Det er kun handlinger som rammes av noen av de rettsregler som er nevnt i denne bestemmelsen, som kan begrunne illeggelse av overtredelsesgebyr.

Det er i tillegg et vilkår at det foreligger subjektiv skyld hos den som har begått handlingen. Dette betyr at vedkommende må ha utført handlingen med foresett eller uaktsomhet (personen må være å bebreide for overtredelsen). Se mer om forsett og uaktsomhet under pkt. 8.2.2.

Vedtak om overtredelsesgebyr kan være rettet mot både enkeltpersoner og foretak.

### *Særlig om overtredelsesgebyr for foretak*

Ofte er det ulovlige forholdet foretatt som ledd i en virksomhet. Det vil da som regel være mer hensiktsmessig å ilegge foretaket overtredelsesgebyr enn den ansatte som har utført handlingen som et ledd i ansettelsesforholdet. Foretaket vil ofte ha økonomisk vinning av at ansatte overtrer energilovgivningen, og ledelsen bør ha et særlig ansvar for å følge opp at ulovligheter ikke skjer i bedriften.

### *Energiloven § 7 -8 første ledd lyder:*

*"Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr etter § 7-7 er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket. Dette gjelder selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges noen enkeltperson. Med foretak menes her selskap, enkeltpersonforetak, stiftelse, forening eller annen sammenslutning, bo eller offentlig virksomhet."*

Dersom handlingen er begått av en enkeltperson som handler på vegne av foretaket, må det i utgangspunktet bevises at denne personen har utvist subjektiv skyld. Det er imidlertid ikke nødvendig å identifisere én bestemt person som den skyldige.

Overtredelsesgebyr mot foretak kan altså benyttes selv om man ikke kan bevise uaktsomhet hos en spesifikk person i organisasjonen. Foretaket kan ilegges overtredelsesgebyr både ved såkalte anonyme og kumulative feil. Anonyme feil innebærer at gjerningsmannen ikke kan utpekes, men det er klart at en person har utført

handlingen på vegne av foretaket. Kumulative feil betyr at ingen enkeltperson alene har utvist tilstrekkelig skyld, men flere har til sammen utvist uaktsomhet. At også anonyme og kumulative feil omfattes følger av § 7-8 første ledd 2. pkt. der det heter ”*Dette gjelder selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges noen enkeltperson*”. Regelbrudd som skyldes hendelige uhell eller force majeure (naturkatastrofer og andre særlige omstendigheter som er utenfor menneskelig kontroll) kan imidlertid ikke begrunne overtredelsesgebyr.

Foretaket kan bare ilegges overtredelsesgebyr dersom den som har utført handlingen har handlet på vegne av foretaket. Dette innebærer at personen må ha positiv hjemmel for å handle. Denne kan følge av lov, forskrift, sedvane, stilling, verv eller avtale. Både ansatte og oppdragstakere omfattes. En person kan som utgangspunkt ikke anses å handle ”på vegne av” foretaket dersom handlingene er illojale overfor foretaket, for eksempel dersom handlingen er foretatt for å ivareta egne interesser på bekostning av foretakets.

### 8.1.5 Hvor stort overtredelsesgebyr skal ilegges – prinsipper for utmåling

Energiloven § 7-8 lyder: ”... ved utmålingen av sanksjonen skal det særlig legges vekt på:

- a) overtredelsens grovhet,
- b) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen,
- c) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser,
- d) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- e) om det foreligger gjentakelse,
- f) foretakets økonomiske evne.”

Lovens ordlyd gir liten konkret veiledning for utmåling, og forarbeidene sier heller ingen ting om dette.

Dersom det er mulig, skal det ved utmålingen av overtredelsesgebyret kartlegges hva foretaket har tjent på ulovligheten. Et viktig hensyn bak overtredelsesgebyret er nemlig at det skal være ulønnsomt å drive ulovlig.

Når fortjenesten er kartlagt, fastsettes overtredelsesgebyret skjønnsmessig til et beløp som er større enn fortjenesten. Hvor mye større vil avhenge av en vurdering av § 7-8 annet ledd bokstav a – f.

Der det ikke er mulig, eller er forbundet med store vanskeligheter å finne en størrelse på hva som er tjent på ulovligheten, må gebyret fastsettes skjønnsmessig etter de andre kriteriene i § 7-8 annet ledd.

Overtredelsesgebyr bør ikke settes lavere enn 50 000 kr. Grunnen til dette er at overtredelsesgebyr i praksis vil være aktuelt ved de mer alvorlige overtredelsene. Dette harmonerer også med Økokrims praksis for foretaksstraff – forelegg settes bare unntaksvis lavere enn 50 000 kr.

Gjennomgang av momentene som er opplistet i energiloven § 7-8 annet ledd bokstav a – f:

#### **a) overtredelsens grovhet**



Overtredelsens grovhet står sentralt ved utmåling av overtredelsesgebyr. Er det en bagatellmessig overtredelse, eller en overtredelse av alvorlig og systematisk karakter?

Hvor grov overtredelsen er, avhenger både av objektive og subjektive momenter. I den objektive grovhetsvurderingen er den faktiske og potensielle skaden viktige momenter. Et eventuelt samfunnsøkonomisk tap kan vektlegges i tillegg til et faktisk påvist tap. Dersom det samfunnsøkonomiske tapet blir større enn overtrederen kunne ha forutsatt, skal dette allikevel vektlegges med mindre det er helt umulig å forutsi.

Foretakets gevinst er også av betydning for hvor grov en overtredelse er. Gevinsten kan henge sammen med størrelsen på det samfunnsøkonomiske tapet, men det vil ikke alltid være en slik sammenheng. Det er den faktiske gevinsten det siktes til, men en stor potensiell gevinst vil ofte ha sammenheng med at overtredelsen etter sin art er grov.

Ved utmåling av overtredelsesgebyr kan man også se hen til det enkle prinsipp om at "alt som bidrar til å skjerpe den alminnelige moralske dom over handlingen, også er skjerpende momenter ved utmålingen, mens alt som bidrar til å avlaste det moralske ansvar, virker som formildende omstendigheter". Konkret vil særlig graden av forsett eller uaktsomhet være viktig. De nedre grader av uaktsomhet vil eksempelvis bli bedømt mildere enn uaktsomhet på grensen til forsett. Når overtredelsens grovhet skal vurderes på bakgrunn av de subjektive forhold, vil også motiv, tidligere (relevant)andel og måten overtredelsen er begått på være relevante momenter. Om overtrederen har hatt en ledende eller passiv rolle i overtredelsen er en viktig del av den subjektive grovhetsvurderingen.

#### ***b) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen***

Om virksomheten for eksempel er drevet uten konsesjon, kunne overtredelsen ha vært unngått eller forebygget ved å søke om konsesjon på forhånd.

Dersom foretaket ikke kunne ha forebygget overtredelsen, vil det være tvilsomt om grunnlaget for å straffe foretaket overhodet er tilstede. I grensetilfellene vil det uansett være et formildende moment om foretaket har gjort en innsats på dette området. Slette rutiner hos foretaket vil være skjerpende.

#### ***c) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser***

Dersom hensikten med å begå overtredelsen har vært at foretaket skal oppnå en fordel av overtredelsen, er dette et skjerpende moment etter bokstav c. Typisk vil være at overtredelsen er planlagt for at foretaket skal oppnå en økonomisk fordel i form av økt inntjening eller sparte kostnader. Et foretak kan eksempelvis ha en økonomisk gevinst av feilrapportering eller ved mangelfullt vedlikehold. Dersom foretaket på en slik måte fremstår som mer effektivt enn det er grunnlag for vil dette ikke bare kunne påvirke selskapets inntekter, men også kunne medføre at andre selskaper blir vurdert som mindre effektive.

#### ***d) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen***

En fordel kan være en økonomisk fordel – har foretaket hatt en økonomisk gevinst på grunn av overtredelsen? Spart penger ved å ikke gjøre det de skulle ha gjort? Eller kunne en slik fordel vært oppnådd?

**e) om det foreligger gjentakelse**

Det foreligger for det første gjentakelse når foretaket tidligere har overtrådt samme paragraf i energiloven og blitt ilagt en reaksjon for dette forholdet. Det må også anses for gjentakelse når foretaket tidligere er blitt ilagt en reaksjon for overtredelse av andre paragrafer i energiloven eller forskrifter til denne eller enkeltvedtak hjemlet i disse.

Gjentagende manglende rapportering, gjentakende brudd på rapporteringsplikt eller gjentakende manglende oppdatering av forskriftsfeste planer og utredninger kan være eksempler på dette. I slike tilfeller vil det kunne fastsettes høyere overtredelsesgebyr ved annen gangs overtredelse enn ved første gangs overtredelse.

**f) foretakets økonomiske evne**

Det skal være en viss proporsjonalitet mellom overtrederens betalingsevne og gebyrets størrelse. For at overtredelsesgebyret skal få den tilsiktede preventive effekt må reaksjonen være følbart, samtidig som den ikke skal virke urimelig eller uforholdsmessig. Dersom dårlig økonomi skal få noen særlig innvirkning, må det være utvilsomt at det står dårlig til økonomisk for at momentet skal gå i siktetes favør.

Dersom foretaket er del av et konsern, kan det være relevant å se hen til økonomien i konsernet for øvrig. Hvis økonomien til konsernet gir grunn til å tro at gebyret ikke vil ha en tilstrekkelig avskrekkende effekt, bør det justeres opp.

**8.1.6 Oppfyllelsesfrist, tvangsgrunnlag, forsinkelsesrente mv.**

Oppfyllelsesfristen skal normalt være fire uker fra vedtaks dato. Et vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, og det løper forsinkelsesrente ved for sen innbetaling. Dette må det opplyses om i vedtaket. Innbetalt overtredelsesgebyr tilfaller statskassen.

Et vedtak kan påklages, men en klage gis normalt ikke utsatt iverksettelse av det påklagde vedtak.

Energiloven § 7-7 annet ledd:

*”Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Krav på gebyr innkreves av Statens innkrevingsentral. Innkrevingsentralen kan inndrive kravet ved trekk i lønn og andre lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2-7. Innkrevingsentralen kan også inndrive kravet ved å stifte utleggspant for kravet dersom panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til tredjeperson, jf. panteloven kap. 5, og utleggsforretningen kan holdes på Innkrevingsentralens kontor etter tvangsfullbyrdelsesloven § 7-9 første ledd.”*

## 8.2 Straff

### 8.2.1 Innledning

Straff defineres som et onde staten tilfører en lovovertreder på grunn av lovovertrædelsen, i den hensikt at vedkommende skal føle det som et onde.

Bruk av straff begrunnes ut fra allmennpreventive og individualpreventive hensyn.

Saker der anmeldelse er mulig utfall må prioriteres. Dette er særlig pga. bevisforspillelsesfaren. Det vil uansett måtte ta tid før endelig avgjørelse i en straffesak foreligger. Det er derfor viktig at hvert ledd i prosessen fram til avgjørelse er så rask som mulig. Rask behandling er også viktig fordi straffesaker etter en viss tid foreldes.

Anmeldelse av et lovbrudd kan medføre:

- Bot
- Fengsel (svært sjelden for overtrædelse av NVEs regelverk)
- Inndragning av økonomisk vinning bedriften har hatt pga. overtrædelsen

Inndragning er et viktig virkemiddel, særlig der bedriften spekulerer i risikoen ved brudd.

### 8.2.2 Noen generelle begreper og problemstillinger i strafferetten og vilkår for straff

#### *Objektiv overtrædelse av et straffebud*

Et grunnvilkår for å kunne straffe er at det foreligger en handling eller unnlatelse som objektivt sett, dvs. rent faktisk, rammes av et straffebud i lov eller forskrift med hjemmel i lov.

#### *Subjektive krav - Skyldkravet*

Det vanlige er at det er den (fysiske) personen som har utført en straffbar handling som straffes. Et av straffevilkårene er da at det foreligger såkalt "subjektiv skyld" hos gjerningsmannen. De to hovedformene for skyld er forsett og uaktsomhet, og det er disse skyldformene som vassdrags- og energilovgivningen opererer med.

Forsett vil si at lovovertræderen har tilsiktet handlingen og dens følger. Det regnes også som forsett selv om resultatet ikke var tilsiktet, dersom følgen var sikker eller overveiende sannsynlig.

Uaktsomhet foreligger dersom handlingen ikke var forsvarlig etter en alminnelig fornuftig vurdering. Den som etter en alminnelig fornuftig vurdering opptrer forsvarlig, gjør seg ikke skyldig i uaktsomhet. Ved uaktsomhetsvurderingen må man legge stor vekt på om man står overfor en profesjonell tiltakshaver og hvilket kunnskapsnivå det er rimelig å forvente. I en del tilfeller er ikke overtræderen klar over de konsekvenser handlingen medfører (faktisk villfarelse). Straff kan da bare ilegges dersom denne villfarelsen også må ansees å være uaktsom.

Eksempel på uaktsomhetsvurdering ved skadefølge: Som følge av utfall (plutselig stans i kraftverket) som følge av manglende vedlikehold, oppsto det en brå og kraftig vannstandsreduksjon nedstrøms kraftverket. Konsekvensen av vannstandsendingen var at store bunnarealer i elven ble tørrlagt. En følge av dette igjen var stranding av ungfisk

og mulig effekt på fiskeyngel som befant seg i grusen. At utfall kan få slike følger bør en profesjonell aktør være klar over. Unnlattelse av å forhindre utfallet var dermed uaktsomt.

#### *Straff for foretak (juridiske personer)*

Etter straffeloven § 48 a kan foretak (juridiske personer) straffes:

*”Når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket straffes. Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan straffes for overtredelsen. Med foretak menes her selskap, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet.”*

Denne bestemmelsen er svært viktig på ansvarsområdet til NVE, fordi de straffbare forholdene ofte er foretatt som ledd i en virksomhet. Det vil da som regel være mer hensiktsmessig å straffe foretaket enn den ansatte som har utført handlingen som et ledd i ansettelsesforholdet. Foretaket vil ofte ha økonomisk vinning av at ansatte overtrer vassdrags- og energilovgivningen, og ledelsen bør ha et særlig ansvar for å følge opp at ulovligheter ikke skjer i bedriften.

Den vanlige straff for overtredelse av vassdrags- og energilovgivningen er derfor foretaksstraff, dvs. bot. Personlig straffansvar vil først og fremst være aktuelt ved forsettelige og grovt uaktsomme overtredelser.

Ved siden av foretaksstraff vil inndragning av vinning være aktuelt, typisk ved brudd på minstevassføring for å tilfredsstille kraftproduksjon. Straffeloven har bestemmelser som hjemler inndragning av vinning som den straffbare handling har medført. Denne fortjenesten kan inndras i straffesaken.

Det følger av § 48 a foretaksstraff kan ilegges dersom *”... et straffebud er overtrådt...”*, dvs. at straffebudet objektivt sett er brutt. Når det gjelder skyldkravet følger det av § 48 a første ledd andre punktum at foretaksstraff kan benyttes også i tilfeller der man ikke kan bevise uaktsomhet hos en spesifikk person i organisasjonen. Foretaket kan straffes både ved anonyme feil, (dvs. hvor gjerningsmannen ikke kan utpekes), og kumulative feil, (dvs. hvor ingen enkeltperson alene har utvist tilstrekkelig skyld). Forutsetningen er at straffebudets skyldkrav er uaktsomhet. Regelbrudd som skyldes hendelige uhell eller force majeure (naturkatastrofer og andre særlige omstendigheter som er utenfor menneskelig kontroll) kan ikke begrunne en anmeldelse.

Foretaket kan bare straffes dersom den som har utført handlingen har handlet på vegne av foretaket. Dette innebærer at personen må ha positiv hjemmel for å handle. Denne kan følge av lov, forskrift, sedvane, stilling, verv eller avtale. Både ansatte og oppdragstakere omfattes. En person kan som utgangspunkt ikke anses å handle ”på vegne av” foretaket dersom handlingene er illojale overfor foretaket, for eksempel dersom handlingen er foretatt for å ivareta egne interesser på bekostning av foretakets.

Det er påtalemyndigheten som avgjør om det skal reises straffesak mot et foretak. For NVE er det imidlertid viktig å være klar over at straffbare overtredelser innenfor vassdrags- og energilovgivningen oftest vil innebære foretaksstraff, og det er derfor ikke nødvendig å ha bevis for at det foreligger subjektiv skyld hos en eller flere fysiske personer.

Momenter av betydning for om en juridisk person skal straffes:

- Er overtredelsen skjedd i foretakets interesse
- Hvor grov er overtredelsen
- Hvor høyt oppe i organisasjonen er overtredelsen skjedd
- Hvilke skadevirkninger har overtredelsen hatt

### *Anmeldelse*

En anmeldelse er en beskjed eller underretning til politiet om at man mener det foreligger en straffbar handling eller unnlatelse, ev. også om hvem man mener er den skyldige.

Enhver kan anmelde et forhold; grunneiere, grunneierlag, naturvernorganisasjoner, privat personer og selvfølgelig NVE. Hvem som anmelder et forhold har ingen strafferettslig betydning.

### *Påtalebegjæring*

En påtalebegjæring er en begjæring fra en påtaleberettiget om at rettslig forfølgning ved domstolene må innledes mot noen.

Man kan skille mellom offentlig og privat påtale. Førstnevnte vil si at den offentlige påtalemyndighet reiser påtale for en straffbar handling, mens ved privat påtale påtales den straffbare handling bare av fornærmede selv.

Straffebestemmelsene i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, industrikonsesjonsloven og energiloven er undergitt offentlig påtale jf. straffeloven § 77. Begjæring om påtale fra NVE er derfor ikke nødvendig for at påtalemyndigheten skal bringe en straffesak inn for domstolene til rettslig forfølgning. Etter den gamle vassdragsloven var straffeforfølgning avhengig av påtalebegjæring fra NVE.

Selv om påtalebegjæring ikke lenger er nødvendig, er det likevel viktig at NVE anmoder politiet om å etterforske saker, der vi mener det er nødvendig med en strafferettslig vurdering av saken. Tilsynsmyndigheten oppfatning av saken, vil være viktig når politiet skal ta stilling. Saker som er anmeldt av andre, vil bli oversendt oss fra politiet til uttalelse.

### *Forbrytelse – forseelse*

Når straffehjemmelen er i spesiallovgivningen, er det strafferammen som avgjør om en overtredelse juridisk regnes som en forbrytelse eller forseelse, se straffeloven § 2. Dersom overtredelsen medfører fengsel over tre måneder er det en forbrytelse, mens lavere strafferamme betyr at overtredelsen er en forseelse.

Dette innebærer for eksempel at overtredelse av:

- Vannressursloven § 63 første ledd er en forseelse
- Vannressursloven § 63 tredje ledd, (skjerpende omstendigheter), er en forbrytelse
- Vassdragsreguleringsloven § 24 er en forseelse

Konsekvenser av at en overtredelse regnes som en forbrytelse:

- Medvirkning er straffbart

Konsekvenser av at en overtredelse regnes som forseelse:

- Medvirkning er ikke straffbart
- Forsøk på overtredelse er ikke straffbart
- Foreldelsesfristen er to år

#### *Foreldelse*

Straffeloven § 67 første ledd bestemmer at foreldelse inntreter etter to år for straffbare handlinger med en strafferamme på bøter eller fengsel inntil ett år. For overtredelser med øvre strafferamme på inntil fire år er det en foreldelsesfrist på fem år.

Vannressursloven § 63 første ledd har en øvre strafferamme på bøter eller fengsel i tre måneder. Etter tredje ledd utvides fengselsstraffen til to år hvis det er fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom eller det av andre grunner foreligger særlig skjerpene omstendigheter. Denne utformingen av straffebestemmelsen gjør at foreldelsesfristen blir hele fem år, uansett om den forhøyede strafferammen kommer til anvendelse.

Som tidligere nevnt er det etter vassdragsreguleringsloven ingen forskjell i strafferammen om overtredelsen er grov eller ei. Strafferammen er uansett bot eller fengsel inntil tre måneder. Dette innebærer at foreldelse inntreter etter to år.

Industrikonsesjonsloven § 39 b fastslår at foreldelse først inntreter etter ti år.

I energiloven er maksimal strafferamme ett år, jf. § 7-5 første ledd, og foreldelsesfristen er dermed to år, jf. straffeloven § 67 første ledd.

#### *Forbud mot dobbeltstraff og selvinkriminering*

Som omtalt under pkt. 8.1.1 er det i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) et forbud mot dobbeltstraff. Dette innebærer at straff og overtredelsesgebyr ikke kan ilegges for samme ulovlige handling. EMK har også et forbud mot selvinkriminering som verner mot at den mistenkte tvinges til å legge fram dokumenter eller andre bevis som taler mot vedkommende.

Mistenkte har rett til å nekte å forklare seg. Dette skal hindre at man blir tvunget til å erkjenne seg skyldig i et straffbart forhold. Bakgrunnen for dette vernet er det grunnleggende prinsippet om at man bare kan straffes der det er bevist at man er skyldig. Ved forvaltningens behandling av saker som enten leder til anmeldelse eller til overtredelsesgebyr er det foreløpig noe uklart hvilken betydning selvinkrimineringsvernet har for opplysningsplikt og behandling av saker hos tilsynsmyndigheter.

### 8.2.3 Hjemler for å legge straff

*Hjemlene for å legge straff etter vassdrags- og energilovgivningen er følgende bestemmelser:*

- Vannressursloven § 63
- Vassdragsreguleringsloven § 24
- Industrikonsesjonsloven § 39b
- Energiloven § 7 - 5

#### *Særlig om straff etter vannressursloven*

Hjemmelen for å ilegge straff etter vannressursloven er § 63. Straff kan bare ilegges etter vannressursloven dersom handlingen er utført med forsett eller uaktsomhet.

Den ordinære strafferamme for overtredelse av vannressursloven er i henhold til § 63 første ledd bøter eller fengsel i inntil tre måneder. De to straffeformene kan anvendes sammen eller hver for seg. Ved foretaksstraff er det selvsagt bare bøtestraff som er aktuell. Tredje ledd øker strafferammen til to år når det er voldt fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom, eller det for øvrig foreligger skjerpene omstendigheter, samt når overtredelsen har voldt skade på mennesker eller verneverdier i et vernet vassdrag.

Første ledd bokstav a hjemler straff for den som uten konsesjon iverksetter et vassdragstiltak eller grunnvannstiltak som er konsesjonspliktig. Om et tiltak er konsesjonspliktig eller ei avgjøres etter § 8 jf. §§ 12, 15, 16, 35, 41 og 45.

Første ledd bokstav b fastslår at det er straffbart å iverksette et meldepliktig vassdragstiltak uten å følge reglene om meldeplikt. Denne straffebestemmelsen rammer overtredelse av § 8 tredje ledd (meldeplikt etter igangsetting av ”strakstiltak”), § 34 (meldeplikt for kraftutbygging i vernede vassdrag) og § 35 (meldeplikt for andre tiltak i vernede vassdrag dersom vassdragsmyndigheten fastsetter det).

Første ledd bokstav c hjemler straff for den som forsettlig eller uaktsomt ”... overskrider en konsesjon eller overtrer konsesjonsvilkår eller pålegg fastsatt med hjemmel i denne lov”.

Bokstav c rammer den som overskrider:

- en vassdragskonsesjon
- vilkår fastsatt i en vassdragskonsesjon
- pålegg som er vedtatt med hjemmel i vannressursloven, for eksempel pålegg i forbindelse med: Strakstiltak (§ 8 tredje ledd), vedlikeholdstiltak (§ 37 andre ledd), opplysningsplikt (§ 55) og retting (§ 59). Det å ikke betale tvangsmulkt etter § 60 er forøvrig ikke straffesanksjonert.

Første ledd bokstav d: Her er det ramset opp en del pliktregler som skal være straffesanksjonert. Overtredelse av følgende bestemmelser rammes:

- § 5 tredje ledd (alminnelig sikkerhetsstandard, se nærmere om dette nedenfor)
- § 10 første ledd (utnytte minstevassføring, uansett om den krenkes ved uttak etc. fra vassdraget eller grunnvannet jf. § 44 andre ledd)
- § 11 (bevaring av kantvegetasjon)
- § 16 andre ledd (gjensidig hensyntagen for allemannsrett, se tilsvarende straffebestemmelse i friluftsløven § 39 jf. § 11)
- § 37 første ledd (vedlikeholdsplikt av vassdragstiltak)
- § 38 første ledd første punktum (utarbeiding av beredskapsplan)
- § 39 (krav til faglige kvalifikasjoner)
- § 46 (grunnvannsboring)
- § 54 (internkontroll, se forskrift 21. februar 2003 nr 199 om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann, omtalt nedenfor)

Første ledd bokstav e fastslår at det er straffbart å overtre forskrifter som er hjemlet i vannressursloven §§ 36, 38 andre ledd bokstav d eller 39. Vilkåret er at forskriften selv bestemmer at overtredelse medfører straff. Av de forskriftene som i dag gjelder, har følgende straffebestemmelser: Forskrift 15. desember 2000 nr. 1271 om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg og forskrift 21. februar 2003 nr. 199 om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann.

Annet ledd: Etter denne bestemmelsen er det straffbart å forsettlig ta ut mer grunnvann enn det grunnvannsmagasinet tåler, jf. § 44 andre ledd andre punktum. Strafferammen er den samme som etter første ledd.

#### 8.2.4 Hvilke overtredelser bør anmeldes

##### *Generelt*

Terskelen for at noe er straffbart etter vassdrags- og energilovgivningen er lav. Anmeldelse bør imidlertid forbeholdes de alvorlige overtredelsene saker. Bruk av anmeldelse som reaksjon er en viktig del av NVEs tilsynsrolle. Respekten for lovgivningen og tilliten til forvaltningen vil svekkes, dersom tilsynsmyndigheten i for liten grad anmelder slike forhold. Det er viktig at NVE på et tidlig tidspunkt vurderer om forholdet skal anmeldes eller om man heller skal ta i bruk overtredelsesgebyr (energisisiden).

Som tidligere nevnt, innebærer ikke en anmeldelse nødvendigvis at tilsynsmyndigheten har konkludert med at vilkårene for straff er til stede. En anmeldelse er en beskjed eller underretning til politiet om at man mener det foreligger en straffbar handling eller unnlattelse, ev. også om hvem man mener er den skyldige.

Det er derfor for eksempel ikke nødvendig at tilstrekkelig bevis for straffbar handling foreligger på anmeldelsestidspunktet, eller at man har vurdert alle juridisk forhold mht. til skyld.

Dødsulykker bør alltid anmeldes dersom man mener at ulykken kan skyldes overtredelse av vassdrags- eller energilovgivningen.

Om en overtredelse er alvorlig, avhenger av flere forhold. Et viktig vurderingstema er om handlingen eller unnlattelsen har medført fare, skade eller ulempe og hvor omfattende dette har vært. Det er også andre hensyn som må vurderes, bl.a. om det har vært utvist grov skyld.

For at et straffbart forhold skal anmeldes, bør et av følgende punkter være oppfylt:

- Omfattende brudd på lov, forskrift eller tillatelse
- Sterk klanderverdig opptreden av virksomheten
- Omfattende potensielle eller faktiske konsekvenser som vedkommende lov er satt til å ivareta
- Saken er prinsipiell

##### *Momenter knyttet til objektive og subjektive vilkår for straff:*

- Hvor omfattende er bruddet
  - Hvor stor og alvorlig er skaden (menneskeliv, alvorlig miljøvirkning)
  - Hvor stor fare er det for at skade kan skje



- Hvor langvarig
- Gjentatte overtredelser
- Hvor klanderverdig har virksomheten eller den ansvarlige opptrådt
  - Hvor grov er den subjektive skyld (forsett og grov uaktsomhet taler for at forholdet skal anmeldes. Ved simpel uaktsomhet er hovedregelen at NVE tar i bruk egne reaksjonsmidler)
  - Er det en profesjonell tiltakshaver som har begått overtredelsen
  - Hvor høyt oppe i organisasjonen har overtredelsen skjedd (jo høyere opp i virksomheten, jo mer alvorlig er det)
  - Er det en enkeltstående handling eller unnlatelse eller er det som følge av et gjennomgående dårlig aktsomhetsnivå i virksomheten (jf. internkontrollforskriften)
  - Har bruddet skjedd med den hensikt å fremme virksomhetens egne interesser, for eksempel økonomisk vinning

*Momenter knyttet til konsekvenser av overtredelsen*

- Hvilke iboende skadelige egenskaper har det aktuelle bruddet
- Hvor stor skade representerte det aktuelle bruddet. Faktisk skade er ikke avgjørende; hvor stor eller alvorlig skade det *kunne* ha blitt, er også relevant
- Hva slags skade har det aktuelle bruddet faktisk medført
- Hva er årsaken til at det ikke ble skader eller at skadene ikke ble større (skyldes det tilfeldigheter eller forhold utenom virksomhetens kontroll, eller var det forberedte tiltak som avverget skade?)

Med ”skader” menes her skader eller negativ virkning som den aktuelle overtrådte bestemmelse er satt til å ivareta, for eksempel skade for allmenne interesser, skade for miljø, effektiv marked.

*Andre momenter*

- Har NVE tidligere tatt i bruk reaksjoner for andre ulovlige forhold i virksomheten
- Virksomhetens forhistorie
- Er det viktig å statuere et eksempel
- Har bedriften hatt fordeler av bruddet
- Ligger bruddet innenfor et vassdrags- eller energipolitisk satsningsområde
- Er bruddet knyttet til et nytt regelverk
- Er det brudd på et regelverk innen et område som NVE har satt særlig fokus på (for eksempel ved kampanje)

*Momenter som ikke bør tillegges særlig stor vekt*

- Om virksomheten har gjort sin plikt i etterkant
- Om virksomheten har gjort mer enn sin plikt
- Virksomhetens holdning eller oppførsel overfor vassdragsmyndigheten

### 8.2.5 Utforming av en anmeldelse

En anmeldelse er en underretning til politiet om at man mener det foreligger et straffbart forhold. Den bør skrives slik at det er lett for politiet å sette seg inn i saken. Mal for anmeldelser skal følges.

Anmeldelsen bør inneholde følgende punkter:

- Overskrift: lag en nøytral overskrift (for eksempel: ”Brudd på vassdragslovgivningen”). Det må ikke stå at det er en anmeldelse. Navnet på den anmeldte skal heller ikke nevnes.
- En kort redegjørelse om og henvisning til de rettsreglene som er brutt
- Sakens bakgrunn, hva har skjedd – når startet og når opphørte overtredelsen
- NVEs vurdering av de objektive straffevilkår
- Fakta vedrørende de subjektive straffevilkår
- Hvilke skade® overtredelsen har hatt, ev. faren for skade®
- Redegjørelse om tekniske og økonomiske forhold som er nødvendig for å forstå hvorfor regelverket er brutt
- Grunnlag for inndragning av vinning
- Navn på kontaktpersoner i NVE

En anmeldelse bør inneholde en beskrivelse av faktum, alvorlighet og skade. Grovheten i overtredelsen er viktig å få fram. Riksadvokaten har i rundskriv til politiet gitt uttrykk for at alvorlig miljøkriminalitet skal forfølges. I en sak der vi mener det er begått alvorlig miljøkriminalitet er det derfor viktig å få dette fram i anmeldelsen.

Hvis overtredelse også har skjedd tidligere, er dette viktig å få fram i anmeldelsen (sjekk bl.a. tidligere tilsynsrapporter).

NVE bør ikke uttale seg om hvorvidt det foreligger forsett eller uaktsomhet, med mindre NVE har en helt klar oppfatning om dette. Det er imidlertid viktig å få fram mest mulig fakta.

Det er ikke hensiktsmessig at NVE i en anmeldelse vurderer hvorvidt etterfølgende handlinger er å anse som ”formildende omstendigheter”. Slikt kan ev. opplyses muntlig til politiet eller vurderes i en etterfølgende uttalelse. Generelt gjelder at NVE bør være mer forsiktig med å vurdere subjektive straffevilkår i en anmeldelse enn når politiet har bedt NVE om en uttalelse i en straffesak.

Flere av NVEs lover inneholder strengere straffealternativ ved grovere overtredelser (bl.a. skadefølge). I en anmeldelse bør man ikke gå inn på å vurdere om kravet til strengere straffealternativ er oppfylt, men peke på relevante momenter og de ulike alternativer i regelverket. NVE kan gjerne ta underhånden kontakt for å diskutere de ulike alternativer. I en etterfølgende uttalelse til politiet vil det være naturlig å diskutere slike spørsmål.

NVE bør ikke gi generelle betraktninger om straffespørsmålet, dette kan skape problemer under prosedyren i retten.

Det bør alltid opplyses om ev. andre reaksjonsmidler som er gjennomført eller planlagt tatt i bruk.

Økokrim har et eget foreleggs- og domsarkiv, dette har ikke de lokale politikamrene. Særlig overfor sistnevnte er det derfor nyttig om NVE kan vise til liknende saker. Det er da viktig å se hen til grovheten i overtredelsen, for eksempel skadefølge.

*Hva som bør vedlegges i en anmeldelse:*

- Konesjoner
- Ev. skriftlig kommunikasjon mellom ansvarlig selskap eller individ og NVE (opplys også om ev. muntlig dialog)
- Alle beviser som foreligger: foto, loggbok, datagrunnlag med opplyst kilde etc.
- Ev. kart over vassdraget, nettområde og liknende
- Oversikt over selskapets organisasjonsstruktur på overordnet nivå, navn og tittel på relevante personer i selskapet, viktig å få fram hvem som har hvilke oppgaver, for eksempel VTA (vassdragsteknisk ansvarlig)
- Nedbørsdata
- Relevant regelverk
- Ev. privatrettslige avtaler
- Ved inndragning av vinning: opplys om prisutviklingen i markedet, spotpris, ev. faste kontrakter

Man kan anmelde et forhold fordi man mener at forholdet skal straffes, eller fordi man kun ønsker å gi politiet beskjed om et straffbart forhold og ikke ta stilling til om man ønsker en straffeforfølgning. Sistnevnte kan være særlig aktuelt der bevisene er mangelfulle. Dersom NVE konkludert med at forholdet bør straffes, er det viktig at dette sies klart i anmeldelsen og at man begrunner hvorfor.

*Særlig om strafferettslig inndragning av vinning:*

I forbindelse med straffesaken kan man inndra den vinning som tiltakshaver har hatt av lovovertrædelsen. Det er derfor viktig å få fram hva eieren sannsynligvis har tjent på overtredelsen. Dette kan tas inn i selve anmeldelsen eller informeres om på et senere tidspunkt. Grunnlaget for vurderingen bør opplyses til politiet, samt sannsynligheten for at antatt beløp stemmer. Eventuell dokumentasjon skal vedlegges.

#### 8.2.6 Forholdet til media - offentliggjøring

Hvor stor allmennpreventiv effekt bruk av straff får, avhenger bl.a. i hvilken grad slike saker blir kjent i bransjen. Både risikoen for selv å bli ilagt store bøter, samt å bli ”uthengt” som miljøsynder eller annen lovovertræder vil for mange selskaper være sterke grunner til å overholde sine plikter.

På den annen side kan det ha uheldige sider at media blir kjent med disse sakene, særlig på et tidlig tidspunkt. Omtale av sakene i media, kan øke risikoen for bevisforspillelse.

Utgangspunktet er at alle saker som anmeldes til politiet, skal være unntatt offentlighet på anmeldelsestidspunktet. Hjemmelen for unntak fra offentlighet er offentleglova § 24 annet ledd 2. pkt. Det må vurderes når saken ikke lenger bør være unntatt offentlighet. Så lenge det foreligger fare for bevisforspillelse bør saken ikke offentliggjøres. Når saken er endelig avgjort, kan man ikke lenger nekte innsyn. Saken er endelig avgjort når et forelegg er vedtatt, saken er henlagt og klagefristen er gått ut eller det foreligger rettskraftig dom.

I noen tilfelle kan tungtveiende hensyn tilsi at offentligheten informeres om at anmeldelse er foretatt, selv om rettskraftig avgjørelse ikke foreligger.

Forhold som tilsier offentlighet kan være: "Alle" er klar over at det straffbare forhold har skjedd, det foreligger så langt NVE kan se ingen bevisforspillelsesfare, saken har stor oppmerksomhet fra media eller interesseorganisasjoner.

Når NVE vurderer å offentliggjøre at et forhold er anmeldt, skal påtalemyndigheten rådføres.

Dersom saken er allment kjent og det er kjent at politiet etterforsker forholdet, kan det vurderes om det er på sin plass å sende ut en pressemelding. Økokrim og det lokale politikammer må varsles før pressemeldingen sendes ut.

Selve anmeldelsen og innholdet av det skal hovedregel uansett være unntatt offentlighet, i hvert fall så lenge saken ikke er avgjort av påtalemyndigheten. Saksbehandler må sørge for at arkivet i den offentlige journalen skjerner adressat, overskrift og innhold i anmeldelsen. Avskjermingskode nr. 4 skal derfor benyttes.

I stedet for å offentliggjøre at NVE har anmeldt et forhold, kan man heller komme med en mer generell uttalelse som for eksempel at "vi vurderer forholdet".

#### *Oppsummering*

- 1) Utgangspunkt: alle saker som anmeldes til politiet, skal være unntatt offentlighet på anmeldestidspunktet.
  - 2) Det må vurderes når saken ikke lenger bør være unntatt offentlighet.
    - a. Hensyn: bevisforspillelsesfare og taushetsbelagte opplysninger
    - b. Det kan være naturlig å la saken bli offentlig når det foreligger påtalemessig avgjørelse i saken (for eksempel utstedt forelegg).
  - 3) Selve anmeldelsen og innholdet av det skal hovedregel uansett være unntatt offentlighet, i hvert fall så lenge saken ikke er avgjort av påtalemyndigheten eller NVE vurderer å påklage avgjørelsen.
  - 4) Dersom NVE ønsker å gå ut med opplysninger før påtalemessig avgjørelse foreligger, bør man i forkant innhente påtalemyndighetens råd.
- (generell omtale av bruk av media som reaksjon, se 6.3)

#### 8.2.7 Forholdet til den anmeldte

Mistenkte personer eller virksomheter skal ikke underrettes om at et forhold er anmeldt. Dette gjelder også ansatte i virksomheten. Dette er særlig viktig av hensyn til politiets etterforskning av saken. Risikoen for bevisforspillelse er stor dersom mistenkte blir klar over at politiet har innledet etterforskning.

Etter at et forhold er anmeldt har den anmeldte og mistenkte visse rettigheter etter straffeprosessloven. Før saken er avgjort av politiet, må vassdragsmyndigheten ikke kreve opplysninger om eller utøve annen tilsynsvirksomhet rettet mot det anmeldte forholdet. Annen oppfølging av tiltaket kan gjennomføres på ordinær måte. Tilsynsaktiviteter som kan berøre det anmeldte forholdet bør eventuelt avklares mot politiet på forhånd.

### 8.2.8 Forholdet til politiet, herunder henleggelse

Hovedregelen er at anmeldelser skal gå til det lokale politidistrikt der det straffbare forhold har funnet sted. For å sikre at saken blir prioritert av påtalemyndigheten og for å etablere et godt samarbeid, kan det være en fordel på forhånd å varsle anmeldelsen til den ansvarlig politijuristen i politidistriktet.

Det er kun store, kompliserte og prinsipielle saker som bør sendes direkte til Økokrim. I alle saker der Økokrim kan tenkes å være adressat, ta underhånden kontakt med Økokrim før oversendelse. Ved oversendelse lokalt politidistrikt sendes alltid kopi til Økokrim. I alvorlige saker bør det tas kontakt med Økokrim og det lokale politidistrikt på et tidlig tidspunkt. Uansett sakens alvorlighetsgrad kan det ofte være hensiktsmessig å kontakte Økokrim eller det lokale politikammer underhånden underveis i saksbehandlingen for å avklare eventuelle spørsmål.

Det er viktig at NVE følger opp saker som er anmeldt til lokale politidistrikt. Ta gjerne kontakt muntlig for å få fortløpende opplysninger på sakene. Går det for lang tid, purr skriftlig med kopi til Økokrim.

Riksadvokaten gir årlig ut et rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet (Rundskriv nr. 1 hvert år). Riksadvokatens nasjonale prioriteringer er få og stabile. Alvorlig økonomisk kriminalitet, herunder alvorlig miljøkriminalitet, er blant de prioriterte saksområdene sammen med drap og alvorlige voldsforbrytelser med mer, alvorlig narkotikakriminalitet og alvorlige trafikklovbrudd. At saksfeltet er prioritert, betyr at de skal gis forrang når det er knapphet på ressurser, sakene skal alltid etterforskes, og saksbehandlingstiden skal være kort.

Dersom det anmeldte forholdet blir henlagt av politiet, kan henleggelsen påklages til overordnet påtalemyndighet, normalt statsadvokaten. Fristen for å klage er tre uker fra underretning om vedtaket kom fram til klager.<sup>3</sup> Når NVE får beskjed om at en sak vi har anmeldt er henlagt, kan det være hensiktsmessig å ta kontakt med påtalemyndigheten for å få en begrunnelse for henleggelsen. Det må på bakgrunn av dette, vurderes om vi skal påklage avgjørelsen.

Et vedtatt forelegg kan ikke påklages. For å bidra til at påtalemyndigheten finner et passende nivå på botens størrelse, bør NVE oppgi sammenlignbare saker der overtrederen er blitt bøtelagt.

### 8.2.9 Saker anmeldt av andre

I noen saker blir mulige straffbare forhold meldt til politiet av andre enn NVE. I slike saker skal politiet forelegge saken for NVE til vurdering. NVE skal vurdere om forholdet objektivt sett er straffbart og gi en vurdering av de virkningene (ev. fare for skade) overtredelsen har hatt. Det kan også være aktuelt av NVE vurderer spørsmålet om skyld.

Noen ”uttalelsessaker” kan være relativt grove overtredelser som NVE har valgt å følge opp på en annen måte enn å anmelde forholdet. I slike saker kan det være hensiktsmessig at NVE gir en begrunnet vurdering av om overtredelsen bør straffefølges eller ikke. Det er greit å konkludere med at forholdet bør straffes, selv om NVE ikke selv har

---

<sup>3</sup> Jf. strpl § 59a.

Mer om klagerett: se Miljøkrim nr. 1-2006 s. 18

anmeldt forholdet. Hvis NVE ønsker å markere at den også ser alvorlig på saken, kan man anmelde forholdet også etter at det er anmeldt av andre. Forbudet mot dobbeltstraff innebærer at vi ikke kan anmelde et selskap for samme forhold som vi har ilagt overtredelsesgebyr for.

Saker vi får fra politiet til uttalelse må prioriteres høyt (høyere enn anmeldelser). Økokrim har anmodet om at de får en vurdering i løpet av 1 – 1 ½ mnd. fra NVE har fått saken.

#### 8.2.10 Forberedelse til rettssak

NVE-ansatte kan bli innkalt som vitne i straffesak.

- NVE kan ikke velge hvem som skal vitne. Aktuelle personer bør i forkant foreberede seg på hva det vil innebære å vitne, bl.a. kan de bli ”kjørt” på sin egen saksbehandling. Det vil normalt være kontakt mellom enkeltpersoner i NVE og Økokrim før en sak kommer opp for retten og man står i vitneboksen.
- Det er viktig å utarbeide arbeidsnotater for å sikre seg at man husker hva som har skjedd i saken, samt gode rutiner. Dette er med på å sikre notoriteten.
- Vær oppmerksom på at alt forut for saken kan være viktig under en rettssak. I sakens tidlige fase bør derfor NVE-ansatte være forsiktig med å uttale seg på en måte som gjør at man blir bundet opp i forhold til en fremtidig rettssak.

## **Oversikt over reaksjonsmidler ved overtredelse av vassdrags- og energilovgivningen, samt andre lover relatert til NVEs tilsynsvirksomhet**

### **A. Reaksjonshjemler i vassdrags- og energilovgivningen**

#### **1. Vannressursloven (24. november 2000) med forskrifter:**

##### 1.1 Hjemler direkte i vannressursloven

- § 28: omgjøring av konsesjoner
- § 59: første og annet ledd: pålegg om retting
- § 59: første ledd: pålegg om stans
- § 60: tvangsmulkt
- § 61: umiddelbar iverksetting ved vassdragsmyndigheten
- § 62: bruk av andres eiendom ved iverksetting
- § 63: straff (bestemmelsen angir hvilke overtredelser som er straffbare)
- § 66 tredje ledd: innkalling av gamle konsesjonsfrie tiltak til konsesjonsbehandling i ”særlige tilfeller”

##### 1.2. Sikkerhetsforskriften (15. desember 2000) (under revisjon):

- § 10-1 første ledd: tvangsmulkt
- § 10-1 andre ledd: iverksetting
- § 10-2: straff

##### 1.3. Kvalifikasjonsforskriften (18. desember 2000) (under revisjon):

- § 1-2 andre ledd: tilbaketrekking av godkjenning

##### 1.4. Internkontrollforskriften (21. februar 2003) (under revisjon)

- § 8: Tvangsmulkt
- § 9: Straff

#### **2. Vassdragsreguleringsloven (14. desember 1917 nr 17)**

##### 2.1 Hjemler direkte i vassdragsreguleringsloven

- § 12 nr 21 første ledd: Retting
- § 12 nr 21 annet ledd: Tvangsmulkt

- § 12 nr 21 tredje ledd: Tilbaketrekking av konsesjon
- § 24: Straff

## 2.2 Internkontrollforskriften (21. februar 2003) (under revisjon)

- § 8: Tvangsmulkt
- § 9: Straff

## 3. Industrikonsesjonsloven (14. desember 1917 nr 16)

- § 26 første ledd: tvangsmulkt
- § 26 annet ledd: Tilbaketrekking av konsesjon
- § 31: Omgjøring eller videresalg
- § 32 første ledd: tvangssalg av eiendom
- § 32 andre ledd: tvangssalg eller bortfall av rettighet
- § 39 b: Straff (overtredelse av angitte bestemmelser)

## 4. Energiloven (29. juni 1990) med forskrifter

### 4.1 Hjemler direkte i energiloven

Energiloven, samt overtredelse av energilovforskriften (7. desember 1990), forskrift om sikkerhetsbestemmelser i kraftforsyningen (11. januar 1991), forskrift om innbetaling av påslag på nettariffen til Energifondet (10. desember 2001). Disse forskriftene har ikke egne reaksjonsbestemmelser og følger derfor lovens regler:

- § 7-2 tredje ledd: omgjøring av avtale om innførsel eller utførsel av elektrisk energi
- § 7-2 fjerde ledd: pålegg om avbrytelse av avgivelse eller mottakelse av elektrisk energi
- § 7-3 første ledd: tvangsmulkt
- § 7-3 andre ledd: tvangsmulkt og iverksetting på bekostning av den som ikke etterkommer pålegg
- § 7-3 fjerde ledd: tilbaketrekking av konsesjon
- § 7-3 femte ledd: Pålegg om nedlegging av fjernvarmeanlegg
- § 7-3 sjette ledd: Avbrudd av overføring av kraft
- § 7-5: Straff (skilles mellom forsettlig og uaktsom overtredelse)
- § 7-7: Overtredelsesgebyr (overtredelse av angitte bestemmelser)
- § 7-8: Overtredelsesgebyr (foretak)

### 4.2 Forskrift om beredskap i kraftforsyningen (16. desember 2002)

- § 7-2a Overtredelsesgebyr

### 4.3. Forskrift til lov om felles regler for det indre marked for naturgass (naturgassforskriften) (14. november 2003 nr 1342) – delvis delegert til NVE

- § 4-5: Påleggskompetanse

### 4.4. Forskrift om leveringskvalitet (30. november 2004 nr 1557)

- § 5-2: Pålegg og tvangsmulkt



4.5. Forskrift om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av netjtjenester (11. mars 1999 nr 301)

- § 8-1 c: Overtredelsesgebyr (overtredelse av angitte bestemmelser)

4.6. Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffen (11. mars 1999 nr 302)

- § 2-2: Ved oversittelse av frister kommer energiloven § 7-3
- § 18-1a: Overtredelsesgebyr (overtredelse av angitte bestemmelser)

4.7. Forskrift om planlegging og gjennomføring av rekvisisjon av kraft og ved tvangsmessige leveringsinnskrenkninger ved kraftrasjonering (17. desember 2001 nr 1421)

- § 13 andre ledd: Tvangsmulkt
- § 13a: Overtredelsesgebyr (overtredelse av angitte bestemmelser)

4.8. Forskrift om systemansvaret i kraftforsyningen (7. mai 2002 nr 448)

- § 26 tredje ledd: Tvangsmulkt
- § 26a: Overtredelsesgebyr

4.9. Forskrift om energiutredninger (16. desember 2002 nr 1607)

- § 12: Tvangsmulkt
- § 12a: Overtredelsesgebyr (overtredelse av angitte bestemmelser)

4.10. Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (11. juni 1976 nr 79) med underliggende forskrifter – delegert til NVE

- § 6: Nedlegge midlertidig forbud
- § 12: Straff
- § 13: Tvangsmulkt

4.11. Lov om merking av forbruksvarer (18. desember 1981) med underliggende forskrifter

- § 7: Straff (overtredelse av loven eller underliggende forskrifter)

## **B. Innholdsmessig gjennomgang av reaksjonshjemler i vassdrags- og energilovgivningen, samt andre lover relatert til NVEs tilsynsvirksomhet**

I det følgende gis en omtale av aktuelle bestemmelser i:

1. Vannressursloven med tilhørende forskrifter
2. Vassdragsreguleringsloven
3. Industrikonsesjonsloven
4. Energiloven med tilhørende forskrifter
5. Straffeloven
6. Produktkontrollloven
7. Lov om merking av forbruksvarer

### **1. Vannressursloven (lov 24. november 2000 nr 82 om vassdrag og grunnvann) med tilhørende forskrifter**

#### **1.1 Hjemler i vannressursloven**

##### **1.1.1 Omgjøring av konsesjon - § 28**

Det følger av § 28 at vassdragsmyndigheten kan oppheve eller endre konsesjonsvilkår eller sette nye vilkår. Endring må være ønskelig av hensyn til allmenne eller private interesser. I tillegg er det en forutsetning at det foreligger såkalte "særlige tilfelle". Det innebærer at bestemmelsen ikke gir adgang til standardmessig omgjøring av alle eller av de fleste løpende konsesjoner. Omgjøringen kan både lempe og skjerpe kravene.

Paragrafen blir supplert av alminnelige forvaltningsrettslige regler om omgjøring, herunder fvl. § 35 og ulovfestede regler.

##### **1.1.2 Retting og stans - § 59**

###### ***Første ledd generelt***

Bestemmelsen skal sikre at virksomhet relatert til vassdrag og grunnvann faktisk blir drevet i samsvar med de rettslige krav loven stiller. Begrepet retting er omfattende. Det dekker både gjenoppretting av den tidligere tilstand i vassdraget og andre slags endringer som gjør tiltaket lovlig i henhold til loven. Iblant kan derfor flere rettingstiltak være aktuelle.

###### ***Første ledd første punktum***

Den som har rettslig interesse i det, kan kreve retting av forhold som er i strid med loven eller vedtak i medhold av loven, dvs. når det foreligger et rettsstridig forhold. Adgangen til å kreve retting er begrenset til den som har rettslig interesse i det. Dette omfatter

grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av det ulovlige forholdet, men også representanter for allmenne interesser dersom det ulovlige forholdet virker inn på interesser som faller inn under en forenings formål og virksomhet. Vedkommende kan gjøre retting gjeldende ved begjæring til vassdragsmyndigheten eller ved saksanlegg for domstolene, vanligvis ved å ta ut forliksklage for forliksrådet.

#### **Første ledd andre punktum**

Vassdragsmyndigheten skal gi pålegg om retting når det konstateres et rettsstridig forhold ved et konsesjonspliktig vassdragstiltak eller tiltak for utnyttelse av grunnvann, med mindre det gis konsesjon etter § 8 eller tidligere vedtak blir omgjort etter § 28 slik at forholdet blir lovlig.

Vassdragsmyndigheten har ikke noen selvstendig undersøkelsesplikt for å klarlegge de faktiske forhold, det er tilstrekkelig at den "konstaterer" at forholdet er i strid med loven. Dette kan skje på bakgrunn av forhold som er avdekket ved egne kontroller, ut fra rapporter om tiltakshavers internkontroll, begjæring fra noen med rettslig interesse i retting, eller etter henvendelse fra andre myndigheter.

Et pålegg om retting er et enkeltvedtak som tiltakshaveren skal få forhåndsvarsel om etter reglene i forvaltningsloven § 16.

Dersom det er på det rene at tiltakshaveren vil rette på eget initiativ, er det vanligvis ingen grunn til å treffe vedtak om retting. Det vil likevel være behov for en bekreftelse fra tiltakshaver om at retting har funnet sted.

Det skal heller ikke gis pålegg om retting hvis feilen består i unnlatt melding for et meldepliktig tiltak og vassdragsmyndigheten ikke ser grunn til å kreve konsesjonsbehandling. Unnlattelse av å gi melding før et tiltak iverksettes kan imidlertid straffes etter § 63 første ledd bokstav b.

Når vassdragsmyndigheten vurderer om det skal gis konsesjon etter § 8 eller foretas omgjøring etter § 28 i stedet for å pålegges retting, må vurderingen som utgangspunkt skje uten å ta hensyn til de merkostnader det vil medføre at et igangsatt tiltak må stoppes eller rettes. For å fremme respekten for loven bør det ved vurderingen heller tale til ugunst for tiltakshaver at vedkommende har gått i gang uten nødvendig rettslig grunnlag. Tiltakshavers subjektive forhold og profesjonelle bakgrunn bør likevel ha en viss betydning for vurderingen, slik at man unngår å ramme tilfeldige og unnskyldelige overtredelser, hvor håndheving av loven heller bør skje ved god informasjon fra vassdragsmyndighetens side.

Retting kan pålegges så lenge det ulovlige forholdet består. Når forholdene har etablert seg, vil dette imidlertid være et moment i den skjønnsmessige vurdering av om det kan gis konsesjon eller foretas omgjøring i stedet for å pålegge retting.

Når vassdragsmyndigheten har gitt pålegg om retting, er utgangspunktet at dette skal iverksettes straks, uansett klageklagefrist og eventuell klagebehandling. Dette med mindre det gis oppsettende virkning etter forvaltningsloven § 42.

#### **Stans - § 59 første ledd tredje punktum**

Vassdragsmyndigheten kan om nødvendig pålegge stans i pågående virksomhet inntil rettingsspørsmålet er avgjort. Dette vil være mest aktuelt ved graverende overtredelser og der fortsatt ulovlig virksomhet vil føre til økte skadevirkninger. Denne hjemmelen kan brukes både til å stanse arbeidet for å bygge vassdragsanlegg, samt drift av eksisterende anlegg. Dersom tiltakshaver neglisjerer et vedtak om stans, kan vassdragsmyndigheten henvende seg til domstolene som kan pålegge stans i medhold av reglene om midlertidig forføyning i lov 26. juni 1992 nr 86 kap 15. Politiet har egne hjemler til fysisk å stoppe virksomhet og hindre fortsatt drift.

### 1.1.3 Tvangsmulkt - § 60

For å sikre at vedtak i medhold av vannressursloven blir gjennomført, kan vassdragsmyndigheten pålegge den ansvarlige tvangsmulkt til staten. ”Den ansvarlige” vil normalt være tiltakshaveren eller den som har konsesjon.

Av vannressursloven § 19 fremgår at vannressursloven § 60 også gjelder for tiltak som omfattes av vassdragsreguleringsloven. Det er imidlertid viktig å merke seg at § 60 bare gir hjemmel til å gjennomføre vedtak gitt i medhold av vannressursloven.

Tvangsmulkt kan bare brukes som gjennomføringsmiddel, og skal ikke fungere som straff. Dette har særlig betydning i den forstand at det ikke kan påløpe tvangsmulkt uten at det fysisk har vært mulig for vedkommende å etterleve det aktuelle pålegg. Det må foreligge et rettsstridig forhold, og tvangsmulkten kan bare løpe så lenge det rettsstridige forhold vedvarer.

Det er opp til vassdragsmyndigheten å vurdere om tvangsmulkt bør fastsettes. § 60 andre ledd gir valget mellom å gjøre det på forhånd, og da normalt i selve konsesjonen, eller når et rettsstridig forhold er oppdaget. I første fall begynner tvangsmulkten å løpe fra en eventuell overtredelse tar til. I siste fall begynner tvangsmulkten å løpe først når den fastsatte frist for retting er oversittet uten at retting har skjedd.

Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at den forfaller for hver overtredelse.

Påløpt tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. lov om tvangsfullbyrdelse § 7-2 (d). I forbindelse med inndrivingen kan namsmyndighetene også prøve om vilkårene for tvangsmulkt er til stede. Påløpt tvangsmulkt tilfaller staten. Vassdragsmyndigheten kan frafalle påløpt tvangsmulkt, jf. § 60 tredje ledd.

### 1.1.4 Umiddelbar iverksetting - § 61

Dersom vassdragsmyndigheten har gitt et individuelt pålegg om tiltak etter vannressursloven som den ansvarlige ikke etterkommer, kan vassdragsmyndigheten sørge for iverksetting av tiltaket i henhold til § 61 første ledd. Det er opp til vassdragsmyndigheten å avgjøre iverksettingsmåten. Vassdragsmyndigheten kan foreta iverksettingen selv, eller ved å engasjere andre til arbeidet. God forvaltningsskikk tilsier at vassdragsmyndigheten varsler den ansvarlige om at vassdragsmyndigheten kan foreta umiddelbar iverksetting på vedkommendes kostnad. Varselet kan gis sammen med pålegget eller senere.

Det følger av § 61 andre ledd at vassdragsmyndigheten kan iverksette tiltakene uten forutgående pålegg dersom det er nødvendig for å avverge en overhengende fare, eller

dersom det etter omstendighetene vil være urimelig byrdefullt å finne fram til den ansvarlige. Dette kan særlig være tilfellet ved nedlagte anlegg eller uklare eierforhold.

Det følger av § 61 tredje ledd at utgiftene til iverksettingen kan kreves dekket av den ansvarlige, og utgiftene er tvangsgrunnlag for utlegg. Det aktuelle vassdragsanlegg kan tjene som dekningsobjekt.

#### 1.1.5 Bruk av andres eiendom ved iverksetting - § 62

Når iverksetting etter vannressursloven § 59 og § 61 gjennomføres, kan det i medhold av § 62 første ledd første punktum gjøres bruk av den ansvarliges eller andres eiendom uten at det er nødvendig med tillatelse fra disse. Om nødvendig kan vassdragsmyndigheten i medhold av andre punktum også gi den ansvarlige mulighet til å bruke andres eiendom.

Med "eiendom" siktes det først og fremst til fast eiendom, som er det mest praktiske. Men bestemmelsen utelukker ikke at det også kan gjøres bruk av løsøre, f.eks. nødvendig redskap til arbeidet som skal iverksettes.

Det er bare tale om en bruksrett til eiendommen, ikke om erverv til eie. Men for løsøre kan det tenkes at gjenstanden er verdiløs (oppbrukt) etter bruken.

Andre ledd første punktum gir regler om erstatning for bruk av andres eiendom i henhold til § 62 første ledd. Erstatningen skal holde vedkommende skadesløs ved å dekke tap som skyldes skade og ulempe. Dette vil også omfatte inntektstap, f.eks. når et jordstykke som ellers ville ha gitt avkastning blir tatt i bruk for iverksettingsarbeidene. Gjelder det løsøre som blir ubrukelig, må utgiftene til nyanskaffelse erstattes. Ansvarlig for erstatningen blir den som gjør bruk av den annens eiendom, men vassdragsmyndigheten innestår alltid for beløpet i henhold til § 62 andre ledd andre punktum. Skadelidte kan derfor kreve erstatning direkte av vassdragsmyndigheten i stedet for av den ansvarlige selv, og det blir da opp til vassdragsmyndigheten å kreve regress (refusjon) hos den ansvarlige.

#### 1.1.6 Straff - § 63

##### **Generelt**

§ 63 har bestemmelser om straff for overtredelser av loven og vedtak truffet med hjemmel i loven.

Straff bare kan ilegges etter vannressursloven dersom handlingen er utført med forsett eller uaktsomhet.

Den ordinære strafferamme for overtredelse av vannressursloven er i henhold til § 63 første ledd bøter eller fengsel i inntil tre måneder. De to straffeformene kan anvendes sammen eller hver for seg. Ved foretaksstraff er det selvsagt bare bøtestraff som er aktuell. I tillegg til straff kan retten idømme inndragning av vinning etter de alminnelige reglene i straffeloven § 34 flg. Dette er for eksempel aktuelt der kraftselskap bevisst overtrer konsesjonsbestemmelser om LRV/HRV eller minstevannføring for å oppnå økt fortjeneste.

Overtredelser som omfattes av vannressursloven første ledd er forseelser. Forsøk på overtredelse av bestemmelser som kun regnes som forseelser, er i henhold til straffeloven § 49 ikke straffbare. Forsøk på handlinger som kun rammes av § 63 første ledd er med

andre ord ikke straffbare. Det samme gjør seg gjeldende hva angår overtredelse av § 63 andre ledd, siden strafferammen i andre ledd er den samme som i første ledd.

Tredje ledd øker strafferammen til to år når det er voldt fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom, eller det for øvrig foreligger skjerpene omstendigheter, samt når overtredelsen har voldt skade på mennesker eller verneverdier i et vernet vassdrag. Forhold som rammes av tredje ledd er pga. den økte strafferammen å anse som forbrytelser. En konsekvens av dette er at også forsøk er straffbart, se straffeloven § 49.

Både enkeltpersoner og foretak kan straffes etter vannressursloven. Sistnevnte følger av straffeloven § 48 a.

#### ***Første ledd bokstav a***

Bestemmelsen hjemler straff for den som uten konsesjon iverksetter et vassdragstiltak eller grunnvannstiltak som er konsesjonspliktig. Om et tiltak er konsesjonspliktig eller ei avgjøres etter § 8 jf. §§ 12, 15, 16, 35, 41 og 45. Konsesjonsplikt vil ofte følge direkte av loven, men vassdragsmyndigheten kan også fastsette konsesjonsplikt i et enkelvedtak jf. § 18. Så sant vassdragsmyndigheten ikke har truffet vedtak om samordning jf. § 20, fritar det ikke for straffeansvar at tiltakshaveren evt. har tillatelse etter andre lover, for eksempel etter plan- og bygningsloven eller andre konsesjonslover, dersom han mangler konsesjon etter vannressursloven.

Ulovlig bygging av kraftanlegg som trenger konsesjon etter vassdragsreguleringsloven, rammes av straffebestemmelsen i nevnte lov, se vannressursloven § 19 første ledd. Andre kraftanlegg må vurderes etter vannressurslovens straffebestemmelser sammenholdt med konsesjonsbestemmelsene.

Straffeloven har også en bestemmelse som hjemler straff for den som driver konsesjonspliktig virksomhet uten å ha konsesjon, se straffeloven § 332.

#### ***Første ledd bokstav b***

Bestemmelsen fastslår at det er straffbart å iverksette et meldepliktig vassdragstiltak uten å følge reglene om meldeplikt. Denne straffebestemmelsen rammer overtredelse av § 8 tredje ledd (meldeplikt etter igangsetting av ”strakstiltak”), § 34 (meldeplikt for kraftutbygging i vernede vassdrag) og § 35 (meldeplikt for andre tiltak i vernede vassdrag dersom vassdragsmyndigheten fastsetter det). Vannressursloven hjemler også adgang for vassdragsmyndigheten til å gi forskrifter om meldeplikt, men denne hjemmelen er ennå ikke benyttet.

#### ***Første ledd bokstav c***

Bestemmelsen hjemler straff for den som forsettlig eller uaktsomt ”...overskrider en konsesjon eller overtrer konsesjonsvilkår eller pålegg fastsatt med hjemmel i denne lov”.

Bokstav c rammer den som overskrider:

- en vassdragskonsesjon
- vilkår fastsatt i en vassdragskonsesjon

- pålegg som er vedtatt med hjemmel i vannressursloven, for eksempel pålegg i forbindelse med: Strakstiltak (§ 8 tredje ledd), vedlikeholdstiltak (§ 37 andre ledd), opplysningsplikt (§ 55) og retting (§ 59). Det å ikke betale tvangsmulkt etter § 60 er forøvrig ikke straffesanksjonert.

#### **Første ledd bokstav d**

Her er det ramset opp en del pliktregler som skal være straffesanksjonert. Overtredelse av følgende bestemmelser rammes:

- § 5 tredje ledd (alminnelig sikkerhetsstandard, se nærmere om dette nedenfor)
- § 10 første ledd (utnytte minstevassføring, uansett om den krenkes ved uttak etc. fra vassdraget eller grunnvannet jf § 44 andre ledd)
- § 11 (bevaring av kantvegetasjon)
- § 16 andre ledd (gjensidig hensyntagen for allemannsrett, se tilsvarende straffebestemmelse i friluftsløven § 39 jf. § 11)
- § 37 første ledd (vedlikeholdsplikt av vassdragstiltak)
- § 38 første ledd første punktum (utarbeiding av beredskapsplan)
- § 39 (krav til faglige kvalifikasjoner)
- § 46 (grunnvannsboring)
- § 54 (internkontroll, se forskrift 21. februar 2003 nr 199 om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann, omtalt nedenfor)

#### **Særlig om straffebestemmelsen i § 63 første ledd bokstav d, jf. § 5 tredje ledd**

Vannressurslovens § 5 har regler om forvalteransvar og aktsomhetsplikt. Det er bare tredje ledd som er straffesanksjonert, jf. § 63 første ledd bokstav d.

§ 5 tredje ledd lyder: *”Vassdragstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø eller eiendom.”*

Bestemmelsen knesetter en alminnelig sikkerhetsstandard med tanke på å unngå skadevirkninger for mennesker, miljø og eiendom. Dette er den eneste bestemmelsen i vannressursloven som hjemler straff når kraftverk basert på gamle, konsesjonsfrie rettigheter manøvrer uakseptabelt i vassdraget i forhold til andre interesser, private og allmenne.

§ 5 er omtalt på sidene 325–326 i Ot prp nr 39 (1998-99). På side 325 heter det bl.a. at bestemmelsen i § 5 første ledd bare kan anvendes overfor aktive handlinger, og at den ikke kan innebære noen handlingsplikt i og med at den retter seg mot alle og enhver. Unnlatelser omfattes med andre ord ikke av § 5 første ledd.

Det fremgår ikke av nevnte Ot prp om unnlatelser omfattes av § 5 tredje ledd, men AJ mener det kan argumenteres for at både aktive handlinger og unnlatelser omfattes av denne bestemmelsen.

På side 326 i Ot prp nr 39 (1998-99) står det at sikkerhetsstandarden i § 5 tredje ledd vil ha størst betydning for vassdragsanlegg, men at den gjelder generelt for vassdragstiltak. Det heter videre at standarden er strengere enn det som følger av første og annet

punktum, (dette skal vel forstås som en henvisning til § 5 første og andre ledd). Det påpekes samtidig at standarden ikke er absolutt, jf uttrykket ”med rimelighet”. Departementet uttaler deretter at det nærmere innhold i sikkerhetsstandarden må overlates til praksis og at kravene til sikkerhetstiltak kan bli konkretisert gjennom forskrifter.

Det synes å følge av forarbeidene at det ikke er påkrevd at det er etablert en skriftlig standard for hva som er sikkerhetsmessig akseptabelt. Så lenge det ikke finnes en slik skriftlig standard må det være riktig å vurdere den konkrete handlingen eller unnlattelsen opp mot et skjønn, basert på faglige og tekniske forhold og hva som er vanlig i bransjen.

*Jørn Holme, Økokrim uttalte følgende i bladet Miljøkrim 4/00 om § 5. Han sier: ”Loven har fått en generell aktsomhetsbestemmelse i § 5. Plikten til å ivareta hensyn til miljø er ytterligere skjerpet i paragrafens tredje ledd, hvor det heter at vassdragstiltak skal fylle alle de krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø, eller eiendom. Dette betyr at selv om et vassdragstiltak er lovlig fordi det er gitt konsesjon, plikter tiltakshaver å utvise stor forsiktighet for å motvirke for eksempel plutselig fall i vannstanden, til skade for yngelen.”*

#### **Første ledd bokstav e**

Bestemmelsen fastslår at det er straffbart å overtre forskrifter som er hjemlet i vannressursloven §§ 36, 38 andre ledd bokstav d eller 39. Vilkåret er at forskriften selv bestemmer at overtredelse medfører straff. Av de forskriftene som i dag gjelder, har følgende straffebestemmelser: Forskrift 15. desember 2000 nr 1271 om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg og forskrift 21. februar 2003 nr 199 om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann. Se nærmere omtale av forskriftene nedenfor.

#### **Andre ledd**

Etter denne bestemmelsen er det straffbart å forsettlig ta ut mer grunnvann enn det grunnvannsmagasinet tåler, jf. § 44 andre ledd andre punktum

Strafferammen er den samme som etter første ledd.

#### **Tredje ledd**

Tredje ledd øker strafferammen til to år dersom overtredelsen innebærer fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom. Hva som skal ansees for ”betydelig skade” beror på en skjønnsmessig vurdering. Et element i denne vurderingen kan være at det kreves større skadefølge dersom et mindre område er omfattet av skaden.

Strafferammen på to år gjelder også når det forøvrig foreligger skjerpene omstendigheter, for eksempel gjentatte forsettlige overtredelser av vassdragsmyndighetenes pålegg og gjentatte forsettlige overtredelser av konsesjonsvilkår om LRV/HRV/minstevannføring for å oppnå økt inntjening.

Samme strafferamme gjelder også når det faktisk er voldt skade på mennesker eller verneverdier i et vernet vassdrag. Etter dette alternativ er det ikke nok at det er voldt fare for slik skade.



Forhold som rammes av tredje ledd er pga. den økte strafferammen å anse som forbrytelser. En konsekvens av dette er at også forsøk er straffbart, se straffeloven § 49.

#### 1.1.7 Særlig om forholdet mellom vassdragsloven og vannressursloven – overgangsbestemmelser - § 66 første og andre ledd

Mange kraftverk baserer sin drift på konsesjon i henhold til lov 15. mars 1940 nr 3 om vassdragene (vassdragsloven).

Vannressursloven trådte i kraft 1. januar 2001 og avløste da vassdragsloven.

§ 66 første og andre ledd bestemmer at vannressursloven også gjelder vassdragstiltak som ble påbegynt før loven trådte i kraft og at konsesjon etter den gamle vassdragsloven gjelder som konsesjon gitt i medhold av den nye loven. Dette innebærer at den nye vannressursloven hjemler straff for overtredelse av konsesjonsvilkår fastsatt etter den gamle vassdragsloven, når den straffbare overtredelse har skjedd etter ikrafttreden av den nye loven.

#### 1.1.8 Innkalling av gamle konsesjonsfrie tiltak til konsesjonsbehandling, jf. § 66 tredje ledd andre punktum

Etter denne bestemmelsen kan vassdragsmyndigheten innkalle gamle konsesjonsfrie tiltak til konsesjonsbehandling. Vilkaaret er at det foreligger såkalte ”særlige tilfelle”, som jfr. forarbeidene betyr sterke miljømessige hensyn. Det må her foretas en konkret vurdering og konsesjonsbehandling kan bare pålegges ved enkeltvedtak. Ved selve konsesjonsbehandlingen har myndighetene adgang til å nekte konsesjon, slik at tiltaket må stanses.

### **1.2 Forskrift 15. desember 2000 nr 1271 om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg**

Hjemmelsgrunnlag: Vannressursloven § 2 fjerde ledd bokstav e, § 36, § 38 andre ledd bokstav d, § 39, § 53, § 54 og § 58.

#### 1.2.1 Tvangsmulkt - § 10-1 første punktum

NVE kan pålegge at den ansvarlige for anlegget skal betale tvangsmulkt til staten for å sikre at vedtak i medhold av forskriften og underliggende forskrifter blir gjennomført. Se vannressursloven § 60.

#### 1.2.2 Iverksetting - § 10-1 andre punktum

NVE kan sørge for iverksetting av arbeider for den ansvarliges regning, dersom vedkommende ikke etterkommer pålegg gitt i medhold av forskriften og underliggende forskrifter. Se vannressursloven § 61.

#### 1.2.3 Straff - § 10-2

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av plikter som følge av forskriften og underliggende forskrifter eller av pålegg gitt i medhold av forskriften og underliggende forskrifter straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder. Se vannressursloven § 63 bokstav e, jf. § 63 tredje ledd.

### **1.3 Forskrift 18. desember 2000 nr 1318 om kvalifikasjoner hos den som forestår planlegging, bygging og drift av vassdragsanlegg**

Hjemmelsgrunnlag: Forskrift 15. desember 2000 nr. 1271 om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg § 11-1. jf. vannressursloven.

#### **1.3.1 Tilbaketrekking av godkjenning - § 1-2 andre ledd**

NVE godkjenner og kontrollerer at kravene til kvalifikasjoner og organisering er oppfylt. NVE kan ta godkjenningen opp til ny vurdering og eventuelt trekke godkjenningen tilbake.

## **1.4 Forskrift 21. februar 2003 nr 199 om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann**

Hjemmelsgrunnlag: Vannressursloven §§ 53, 54 og 58.

### **1.4.1 Tvangsmulkt - § 8**

Vassdragsmyndigheten kan pålegge den ansvarlige tvangsmulkt til staten i samsvar med vannressursloven § 60 for å sikre at bestemmelser i forskriften eller vedtak i medhold av forskriften blir gjennomført.

### **1.4.2 Straff - § 9**

Den ansvarlige for vassdragsanlegg/grunnvannstiltak som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i forskriften, straffes med bøter eller fengsel i samsvar med vannressursloven § 63.

## **2. Vassdragsreguleringsloven (lov 14. desember 1917 nr 17 om vassdragsreguleringer)**

### **2.1 Hjemler i vassdragsreguleringsloven**

Brudd på konsesjoner som er gitt med hjemmel i vassdragsreguleringsloven, typisk brudd på bestemmelsene om minstevassføring i manøvreringsreglement, skal håndheves etter bestemmelsene i denne loven. Det fremgår imidlertid av § 1 andre ledd at reglene i vannressursloven skal supplere vassdragsreguleringsloven, men at reglene i sistnevnte lov går foran så langt de rekker. Bestemmelsen må ses i sammenheng med vannressursloven § 19 første ledd andre punktum, som fastslår at loven i utgangspunktet også gjelder for reguleringer som omfattes av vassdragsreguleringsloven. Bruk av reaksjoner kan derfor hjemles både i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven.

#### **2.1.1 Krav om gjenoppretting av den lovlige tilstand - § 12 nr. 21 første ledd**

I medhold av § 12 nr. 21 første ledd skal det i konsesjonen bestemmes at konsesjonæren etter krav fra departementet skal bringe forholdet i lovlig orden ved overtredelse av de i loven eller i medhold av loven fastsatte bestemmelser, dvs. rette. Når dette er fastsatt i den aktuelle konsesjon, kan NVE kreve at brudd på vassdragsreguleringsloven rettes. I eldre konsesjoner er det imidlertid ofte bare gitt bestemmelser om gjenoppretting av lovlig tilstand når det dreier seg om brudd på manøvreringsreglementet eller krav om minstevassføring. Krav kan ikke fremsettes senere enn 20 år etter utløpet av det kalenderår da arbeidet ble fullført eller tiltaket trådte i virksomhet.

#### **2.1.2 Tvangsmulkt - § 12 nr. 21 andre ledd**

Denne bestemmelsen sier at det i konsesjonen skal fastsettes en tvangsmulkt for overtredelse av de i loven eller i medhold av loven fastsatte bestemmelser. Når dette er fastsatt i konsesjonen, kan NVE treffe vedtak om tvangsmulkt ved brudd på konsesjonen. I eldre konsesjoner er det imidlertid ofte bare gitt bestemmelser om tvangsmulkt når det dreier seg om brudd på manøvreringsreglementet eller krav om minstevassføring.

### 2.1.3 Tilbaketrekking av konsesjon - § 12 nr. 21 tredje ledd

Tredje ledd i § 12 nr 21 slår fast at konsesjonen skal bestemme at gjentatte eller fortsatte overtredelser av de viktigste, nærmere angitte konsesjonsbetingelser som er felles for alle som deltar i reguleringen medfører at konsesjonen kan trekkes tilbake. Mot en innløsningssum kan staten kreve reguleringsanlegget med tilliggende grunn, rettigheter, bygninger og innretninger avstått.

### 2.1.4 Straff (bøter eller fengsel) - § 24

Den som forsettlig eller uaktsomt foretar vassdragsregulering uten nødvendig konsesjon, eller overtrer de i loven eller i medhold av loven fastsatte bestemmelser, kan straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder. Medvirkning straffes på samme måte.

Noen momenter vedr. § 24:

- Strafferammen er bøter eller fengsel opp til kun tre måneder uansett hvor grov overtredelsen er. I motsetning til vannressursloven er det ingen høyere straff ved grove overtredelser. Dette er uheldig, særlig med tanke på at de største og mest inngripende kraftreguleringer er gitt med hjemmel i vassdragsreguleringsloven. En konsekvens av denne ulikheten i strafferamme er at foreldelse etter vassdragsreguleringsloven inntrer etter to år, mens foreldelse etter vannressursloven først skjer etter fem år. Det er mulig at NVE bør foreslå en lovendring for å bringe nevnte lov i samsvar med vannressursloven.
- Straffeloven hjemler også straff for den som driver konsesjonspliktig virksomhet uten konsesjon, se straffeloven § 332
- Foretaksstraff er ofte mest aktuelt, se straffeloven 48 a
- Foreldelsesfrist to år, se straffeloven § 67 første ledd.
- Forsøk på overtredelse er ikke straffbart, se straffeloven § 49 andre ledd.

## **2.2 Forskrift 21. februar 2003 nr 199 om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann**

### 2.2.1 Tvangsmulkt - § 8

Vassdragsmyndigheten kan pålegge den ansvarlige tvangsmulkt til staten i samsvar med vannressursloven § 60 for å sikre at bestemmelser i forskriften eller vedtak i medhold av forskriften blir gjennomført.

### 2.2.2 Straff - § 9

Den ansvarlige for vassdragsanlegg/grunnvannstiltak som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i forskriften, straffes med bøter eller fengsel i samsvar med vannressursloven § 63.

### **3. Industrikonsesjonsloven (lov av 14. desember 1917 nr 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v.)**

#### **3.1 Hjemler i industrikonsesjonsloven**

##### **3.1.1 Tvangsmulkt - § 26, første ledd**

For overtredelse av vilkår satt for konsesjon i henhold til industrikonsesjonsloven, kan Kongen fastsette en tvangsmulkt som påløper inntil forholdet er brakt i orden, eller forfaller for hver overtredelse.

##### **3.1.2 Tilbaketrekking av konsesjon - § 26, andre ledd**

Dersom konsesjon er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning, eller erververen overtrer fastsatte vilkår av vesentlig betydning, kan konsesjonen trekkes tilbake. Dersom konsesjonen blir trukket tilbake, skal det fastsettes en frist for innehaveren til å sørge for at eiendommen eller rettigheten blir overdratt til noen som lovlig kan erverve den. Oversittes fristen får § 32 om tvangssalg tilsvarende anvendelse.

##### **3.1.3 Omgjøring eller videresalg - § 31**

Er søknad om konsesjon ikke innsendt innen den frist som er fastsatt i medhold av industrikonsesjonsloven § 30, eller er søknad om konsesjon avslått, eller er en tidsbegrenset konsesjon utløpt, skal departementet fastsette en frist for erververen til å sørge for at overdragelsen enten blir omgjort eller at eiendommen eller rettigheten blir overdratt til noen som kan få konsesjon eller som ikke trenger konsesjon.

##### **3.1.4 Tvangssalg - § 32 første ledd**

Ved oversittelse av fristen som er fastsatt etter industrikonsesjonsloven § 31 for avvikling av eiendomsrett, kan departementet kreve eiendommen solgt gjennom namsmyndigheten etter reglene om tvangssalg, jf. tvangsloven kapittel 11.

##### **3.1.5 Tvangssalg eller bortfall - § 32 andre ledd**

Ved oversittelse av fristen som er fastsatt etter industrikonsesjonsloven § 31 for avvikling av andre rettigheter enn eiendomsrett, kan departementet enten la rettigheten tvangsselge etter reglene i § 32 første ledd, eller med bindende virkning erklære rettigheten for bortfalt.

##### **3.1.6 Straff (bøter) - § 39 b**

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelsene i §§ 30 (manglende søknad om konsesjon) eller 32 (oversittelse av frist) straffes med bøter. Straffansvaret etter § 39 b foreldes etter 10 år. Offentlig påtale finner bare sted når det finnes påkrevd av allmenne hensyn. Se straffeloven § 332 om straff for å drive virksomhet uten konsesjon, samt § 48 a om foretaksstraff.

## 4. Energiloven med tilhørende forskrifter

I dette punkt gjennomgås aktuelle bestemmelser i energiloven med tilhørende forskrifter.

Forskrifter som er gitt med hjemmel i energiloven, men som ikke har egne bestemmelser om reaksjonsmidler, er ikke omtalt. Ved overtredelse av disse forskriftene må man gå til bestemmelsene i energiloven for å finne reaksjonsmidlene. Dette gjelder følgende forskrifter:

- Forskrift 7. desember 1990 nr 959 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften).
- Forskrift 11. januar 1991 nr 13 om sikkerhetsbestemmelser for kraftforsyningen.
- Forskrift 11. mars 1999 nr 301 om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av nettjenester.
- Forskrift 10. desember 2001 nr 1377 om innbetaling av påslag på nettariffen til Energifondet.
- Forskrift 16. desember 2002 nr 1606 om beredskap i kraftforsyningen.

### 4.1 Hjemler i energiloven

#### 4.1.1 Omgjøring av avtale - § 7-2 tredje ledd

Er en søknad om konsesjon ikke innsendt snarest mulig og senest innen tre måneder etter at avtale om innførsel eller utførsel av elektrisk energi er inngått, eller er tidsbegrenset konsesjon utløpt, skal departementet fastsette en frist for konsesjonæren til å sørge for at avtalen blir omgjort. Fristen må ikke settes kortere enn tre måneder eller lenger enn tre år.

Regelen får i henhold til § 7-2 femte ledd tilsvarende anvendelse dersom et energiverk som har fått konsesjon etter energiloven har forandret sete eller styre slik at vilkårene for konsesjonen ikke lenger er til stede.

#### 4.1.2 Avbrytelse - § 7-2 fjerde ledd

Departementet kan med øyeblikkelig virkning påby at avgivelse og mottagelse av kraften avbrytes inntil konsesjon for innførsel eller utførsel av elektrisk energi er gitt.

Regelen får i henhold til § 7-2 femte ledd tilsvarende anvendelse dersom et energiverk som har fått konsesjon etter energiloven har forandret sete eller styre slik at vilkårene for konsesjonen ikke lenger er til stede.

#### 4.1.3 Tvangsmulkt - § 7-3 første ledd

Ved overtredelse av energiloven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven, kan det fastsettes en tvangsmulkt som enten løper inntil forholdet er brakt i orden eller forfaller ved hver overtredelse.

#### 4.1.4 Tvangsmulkt og iverksetting på bekostning av den som ikke etterkomme pålegg - § 7-3 andre ledd

Departementet kan fastsette en bestemt frist for gjennomføringen av pålegg etter kap. 6 om beredskap og en daglig løpende tvangsmulkt til statskassen dersom fristen oversittes.

Blir pålegget ikke etterkommet innen den fastsatte frist, kan departementet la pålegget utføre på vedkommendes bekostning.

#### 4.1.5 Tilbaketrekking av konsesjon - § 7-3 fjerde ledd

Dersom konsesjon er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning, eller konsesjonæren overtrer denne lov eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven, kan konsesjonen trekkes tilbake.

Blir konsesjon for et anlegg etter kapittel 3 om elektriske anlegg eller kapittel 5 om fjernvarmeanlegg trukket tilbake, skal det fastsettes en frist til å sørge for at anlegget blir overtatt av andre som lovlig kan drive det. Bestemmelsene i lov av 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige i § 26 gjelder tilsvarende dersom fristen oversittes. Dette følger av § 7-3 femte ledd.

#### 4.1.6 Nedleggelse - § 7-3 femte ledd, tredje punktum

For fjernvarmeanlegg kan det kreves at anlegget nedlegges. Ved nedleggelse får bestemmelsene i § 5-6 om nedleggelse av fjernvarmeanlegg tilsvarende anvendelse.

#### 4.1.7 Avbrudd - § 7-3 sjette ledd

Dersom elektrisk kraft utføres eller innføres i strid med § 4-2 om konsesjonsplikt for utførsel og innførsel, eller i strid med fastsatte vilkår for konsesjon, kan overføring av kraft avbrytes ved tiltak av det offentlige.

#### 4.1.8 Straff - § 7-5

##### Første ledd

Den som forsettlig overtrer denne lov eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år eller begge deler. Medvirkning straffes på samme måte.

##### Andre ledd

Den som uaktsomt overtrer bestemmelse som nevnt i § 7-5 første ledd, eller som medvirker til slik overtredelse, straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder eller begge deler.

#### 4.1.9 Overtredelsesgebyr - § 7-7 første ledd

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av kapittel 3 - 6, § 7-1 annet og tredje ledd første punktum eller § 7-2, samt pålegg gitt i medhold av disse bestemmelsene. Dette gjelder også ved overtredelse av forskrifter eller konsesjonsvilkår gitt i medhold av de nevnte bestemmelsene, § 7-1 sjette ledd og § 7-6, samt pålegg gitt i medhold av disse, når det er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.

Ilagt overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, og i henhold til energiloven er oppgaven med å kreve inn slike gebyr lagt til Statens Innkrevingssentral. Krav om

overtredelsesgebyr kan inndrives ved trekk i lønn og andre lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2-7 om dekning i lønnskrav. Innkrevingsentralen kan også inndrive kravet ved å stifte utleggspant for kravet dersom panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5 om utleggspant, og utleggsforretningen kan holdes på Innkrevingsentralens kontor etter tvangsfullbyrdelsesloven § 7-9 første ledd om stedet for utleggsforetning. Disse bestemmelsene er oppstilt i energiloven § 7-7 andre ledd.

#### 4.1.10 Overtredelsesgebyr (foretak) - § 7-8, første ledd

Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr etter § 7-7 er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket. Dette gjelder selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges noen enkeltperson. Med foretak menes selskap, enkeltpersonforetak, stiftelse, forening eller annen sammenslutning, bo eller offentlig virksomhet.

Ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmåling av sanksjonen skal det særlig legges vekt på

- a) overtredelsens grovhet,
- b) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen,
- c) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser,
- d) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- e) om det foreligger gjentakelse,
- f) foretakets økonomiske evne.

## 4.2 Forskrift 11. mars 1999 nr 301 om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av nettjenester

### 4.2.1 Overtredelsesgebyr - § 8-1c

Ved overtredelse av bestemmelsene i §§ 3, 5, 7 og 9 kan det ilegges overtredelsesgebyr.

## 4.3 Forskrift 11. mars 1999 nr 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer

Hjemmelsgrunnlag: Energilovforskriften § 7-1.

### 4.3.1 Frist for innlevering - § 2-2

Rapportering skal innleveres til NVE i henhold til bestemmelser for innlevering til sentralt regnskapsregister som er fastsatt i eller i medhold av regnskapsloven. Ved overtredelse av frist for innlevering eller vesentlige mangler ved rapporteringen gjelder "bestemmelsen" i energiloven § 7-3 tilsvarende.

Formuleringen i forskriften § 2-2 tilsier i utgangspunktet at hele § 7-3 i energiloven, og dermed et bredt spekter av reaksjonsmidler, kommer til anvendelse ved de overtredelser som nevnes i forskriften § 2-2.

De reaksjonsmidler som er oppstilt i energiloven § 7-3 andre ledd, § 7-3 femte ledd og § 7-3 sjette ledd er imidlertid knyttet til, og begrenset til, brudd på særskilte kapitler og



bestemmelser i loven; henholdsvis pålegg etter kap. 6 om beredskap, kap. 3 om elektriske anlegg og kap. 5 om fjernvarmeanlegg, og § 4-2 utførelse og innføring av elektrisk energi.

Formuleringen i forskriften § 2-2 kan derfor ikke leses som en generell henvisning til alle bestemmelsene i energiloven § 7-3, men må forstås som en påminnelse om at energiloven § 7-3 første, tredje og fjerde ledd også gjelder ved overtredelser av ovennevnte forskrift. Dette fordi disse bestemmelsene gjelder ved overtredelse av "...bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven". Dette betyr at dersom fristen for innlevering oversettes eller det foreligger vesentlige mangler ved rapporteringen, jf. ovennevnte forskrift § 2-2, er mulige reaksjonsmidler tvangsmulkt og tilbaketrekning av konsesjon.

#### 4.3.2 Overtredelsesgebyr - § 18-1a

Ved overtredelse av bestemmelsene i §§ 2-1, 2-2, 2-8, 4-1, 5-1, 7-1, 7-4, 7-5, 7-7, 9A-2, 9A-4, 11-4, og kapittel 13 til 17 kan det ilegges overtredelsesgebyr.

### **4.4 Forskrift 17. desember 2001 nr 1421 om planlegging og gjennomføring av rekvisisjon av kraft og tvangsmessige leveringsinnskrenkninger ved kraftrasjonering**

Hjemmelsgrunnlag: Energilovforskriften § 7-1 og energiloven § 7-6.

#### 4.4.1 Tvangsmulkt - § 13, andre ledd

For overtredelse av pålegg gitt i medhold av § 13 første ledd kan NVE, etter energilovens § 7-3 første ledd, fastsette tvangsmulkt.

#### 4.4.2 Overtredelsesgebyr - §13 a

Ved overtredelse av bestemmelsene i §§ 9, 10, 11 og 12, kan det ilegges overtredelsesgebyr.

### **4.5 Forskrift 7. mai 2002 nr 448 om systemansvaret i kraftsystemet**

Hjemmelsgrunnlag: Energilovforskriften § 7-1 og energiloven § 7-6.

#### 4.5.1 Tvangsmulkt - § 26 tredje ledd

For overtredelse av pålegg gitt i medhold av § 26 andre ledd, kan NVE fastsette tvangsmulkt.

#### 4.5.2 Overtredelsesgebyr - § 26a

Ved overtredelse av bestemmelsene i § 8, § 14 - § 16, § 20 - § 22 og § 23 kan det ilegges overtredelsesgebyr.

### **4.6 Forskrift 16. desember 2002 nr 1607 om energiutredninger**

Hjemmelsgrunnlag: Kronprinsreg.res. 7. desember 1990 nr. 959 § 7-1 og energiloven § 7-6.

#### 4.6.1 Tvangsmulkt § 12

For overtredelse av pålegg gitt i medhold av § 12 første ledd kan NVE fastsette tvangsmulkt.

#### 4.6.2 Overtredelsesgebyr - § 12a

Ved overtredelse av bestemmelsene i §§ 3, 5, 7 og 9 kan det ilegges overtredelsesgebyr.

### 5. Relevante bestemmelser i straffeloven

- §§ 148 – 151 (om oversvømmelse)
- § 151 b (om ødeleggelse av energiforsyningsanlegg)
- § 152 b tredje ledd nr 1 (om minskning av en bestand av truede fredede organismer)
- § 152 b tredje ledd nr 2 (vassdrag som er vernet etter naturvernloven)
- § 332 (straff for den som driver konsesjonspliktig virksomhet uten å ha konsesjon). I henhold til rettspraksis forutsetter bruk av bestemmelsen at det foreligger forsett hos gjerningsmannen. (Saken i forbindelse med Puttjern/Romeriksporten ble henlagt, fordi man ikke klarte å bevise forsett).

### 6. Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (11. juni 1976 nr 79), med underliggende forskrifter – delegert til NVE

- § 6: Nedlegge midlertidig forbud
- § 12: Straff
- § 13: Tvangsmulkt

### 7. Lov om merking av forbruksvarer (18. desember 1981), med underliggende forskrifter

- § 7: Straff (overtredelse av loven eller underliggende forskrifter)



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

## **Utgitt i Dokumentserien i 2009**

- Nr. 1 Inger Sætrang: Statistikk over nettleie i regional- og distribusjonsnettene 2009 (60 s.)
- Nr. 2 Roar Kristensen: Endringer i forskrift om systemansvar i kraftsystemet. Forskriftstekst og merknader til innkommende høringskommentarer (65 s.)
- Nr. 3 Kjersti Halmrast, Ingunn Bendiksen Åsgard, Anne Rogstad (red.)  
Styrende dokumenter for tilsyn og reaksjoner. Versjon 2 – mars 2009 (85 s.)