



Til eiere av vassdragsanlegg

Middelthuns gate 29

Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
E-post: nve@nve.no
Internett: www.nve.no

Vår dato: 23. 05. 2005
Vår ref.: 200501924-2 ktv/dtn
Arkiv: 560.9
Deres dato:
Deres ref.:

Saksbehandler:
Dag T. Norum
22 95 93 59

Org.nr.:
NO 970 205 039 MVA
Bankkonto:
7694 05 08971

Manøvrering av magasiner ved flomsituasjoner Regulantenes og myndighetenes rolle og ansvar

NVE legger til grunn følgende hovedprinsipper for manøvrering i flomsituasjoner:

- Regulanten har ansvar for å manøvrere aktivt innenfor manøvreringsreglementet for å begrense flomskader
- Regulanten skal varsle NVE ved fare for skadeflom og skal vurdere og informere NVE om avvik fra manøvreringsreglementet kan redusere samlede flomskader
- Regulanten kan søke om avvik fra manøvreringsreglementet, for eksempel ved store snømengder i nedbørfeltet
- NVE kan med hjemmel i vannressursloven § 40 gi tillatelse til eller pålegg om å fravike reglementet for å redusere skader

Innledning

Formålet med denne henvendelsen er å bidra til samfunnsmessig optimal manøvrering av magasiner i flomsituasjoner. Brevet tar sikte på å klargjøre roller og ansvar for myndigheter og regulanter, både når det gjelder handling i forkant av en mulig flom og under en flom. NVE inviterer dessuten regulantene til et samarbeid i forbindelse med flomsituasjoner.

Manøvrering innenfor konsesjon (HRV, LRV) og manøvreringsreglement

Regulantene har etter § 5 første ledd i lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) et aktsomhetsansvar for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser.

§ 5 annet ledd innebærer et krav om å minimalisere skader og ulemper ved planlegging, anlegg og drift av mer varige vassdragstiltak. Denne plikten er begrenset til det som lar seg gjennomføre "uten uforholdsmessig utgift eller ulempe" for tiltakshaveren. I følge merknad til § 5, jf. Ot.prp. nr. 39 (1998-99), skal hva som vurderes som "uforholdsmessig" vurderes i forhold til blant annet art og omfang av den skade eller ulempe som allmenne eller private interesser kan bli utsatt for, og det økonomiske tap som eventuelt vil oppstå.

§ 5 tredje ledd angir at vassdragstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø eller eiendom. § 36 gir hjemmel til å fastsette forskrift som konkretiserer den lovfestede plikten etter § 5 tredje ledd. Forskrift om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg av 15.12.2000 er gitt med hjemmel i blant annet §§ 5 og 36.

NVE har ansvaret for flomvarsling. NVE legger til grunn at regulantene etter § 5 har en plikt til å varsle NVE ved fare for skadeflom.

Overtredelse av § 5 første, annet ledd og tredje ledd kan medføre krav om erstatning og retting. Overtredelse av annet og tredje ledd kan også gi grunnlag for omgjøring av konsesjon, jf. § 28 i vannressursloven. Kun tredje ledd i § 5 kan medføre straff, jf. § 63.

Det følger av § 5 i vannressursloven at regulantene har et ansvar for å manøvrere aktivt innenfor manøvreringsreglementet for redusere skader for allmenne eller private interesser. Dette kan f.eks. gjelde forhåndstapping for å redusere skade rundt et magasin pga. høy vannstand og/eller for å redusere maksimal flomvannføring i vassdraget nedstrøms magasinet. Forsert forhåndstapping som øker naturlig flomvannføring utover det som kan forventes i den aktuelle flomsituasjonen er ingen plikt for regulantene.

Bestemmelsen *"Ved manøvreringen skal det tas for øyet at vassdragets naturlige flomvannføring nedenfor magasinene og overføringsstedene (så vidt mulig) ikke skal forøkes"* er en del av de aller fleste manøvreringsreglementer. Bestemmelsen er overordnet andre bestemmelser i manøvreringsreglementet. Uttrykket *"så vidt mulig"* kom inn i manøvreringsreglementene fra 1971. Formålet med bestemmelsen er at vassdragsreguleringen ikke skal føre til økte flomskader. Ut fra en formålsbetraktning bør det da være anledning til å øke flomvannføringen på et tidlig stadium hvis dette kan bidra til å redusere skader. Regulanten tar imidlertid på seg en risiko ved at flommen kan kulminere på et lavere nivå enn prognosert. At bestemmelsen er overordnet betyr etter myndighetenes syn at dersom reglementet har andre bestemmelser som i en gitt situasjon medvirker til en forverring av "naturtilstanden", har regulanten både rett og plikt til å fravike disse. I slike situasjoner ber NVE om å bli varslet og at det blir søkt om å fravike manøvreringsreglementet, se nedenfor under avsnittet *"Avvik fra konsesjon og manøvreringsreglement"*.

I følge rettspraksis må det foreligge spesielt klanderverdige forhold før en regulant kan pålegges erstatningsansvar for manøvrering under flom så lenge han holder seg innenfor manøvreringsreglementet. Det foreligger to lagmannsrettsdommer. I den ene ble regulanten dømt for ikke å ha forhåndstappet (Agder Lagmannsretts dom 30.05.72). I dette tilfellet var ikke manøvreringsreglementet overtrådt, men regulanten ble pålagt erstatningsansvar fordi det ble ansett klart klanderverdig at magasinet ikke var blitt tappet ned før sommeren. Forholdene var ekstraordinære med store snømengder og forsinket snøsmelting, slik at regulanten burde ha innrettet seg etter forholdene.

De fysiske innretningene regulantene har etablert, ofte gjennom konsesjon, skal brukes til felles beste i alvorlige faresituasjoner. Dette fremgår av merknader til § 40 i Ot.prp. nr. 39.

Det vil normalt være en fordel for regulantene å forhåndstappe/etablere et flomdempingsmagasin under HRV i forbindelse med en vårflo for å redusere flomtap.

Avvik fra konsesjon og manøvreringsreglement

Regulantene har ansvar for å varsle NVE ved fare for skadeflom.

NVE har hjemmel i vannressursloven § 40 til å gi pålegg om- eller tillatelse til å fravike manøvreringsreglement i flomsituasjoner for å begrense skader. NVE ønsker å bruke denne hjemmelen aktivt, men er avhengig av informasjon fra regulantene som grunnlag for å gjøre dette.

Regulanter står fritt til å søke NVE om å fravike manøvreringsreglement i flomsituasjoner. NVE avgjør i det enkelte tilfelle om regulanten skal gis tillatelse etter søknad eller gis pålegg om å fravike manøvreringsreglementet. NVEs avgjørelse baseres blant annet på informasjon fra regulanten om flomsituasjonen i det aktuelle vassdraget og forslag til skadebegrensende manøvrering.

Fastsatt manøvreringsreglement kan ikke benyttes av regulanter som en "sovepute" mot å regulere aktivt innenfor reglementet for å begrense skader eller mot å ta et initiativ overfor NVE for å få tillatelse/pålegg om å fravike reglementet. Regulantene har utvilsomt best kunnskap om sine vassdrag og vassdragsanlegg og er derfor nærmest til å foreslå beste manøvrering for å begrense skader.

§ 40 i vannressursloven krever at det må være en "særskilt og uvanlig fare" for at vassdragsmyndigheten (NVE) skal kunne gripe inn for å pålegge en tiltakshaver å innrette sin virksomhet for å redusere fare. Merknadene til § 40 bruker uttrykkene "ekstreme faresituasjoner", "alvorlige faresituasjoner" og "ekstrem nedbør og snøsmelting".

Etter vannressursloven regnes et vassdrag å omfatte alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med tilhørende bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand. Høyeste vanlige flomvannstand er definert som den vannstand ved den høyeste flom som erfaringsmessig kan påregnes i gjennomsnitt hvert tiende år.

NVE sender ut "Varsel om flom" når vi forventer vannføring med gjentakintervall på mer enn fem år. Tilsvarende sendes ut "Varsel om stor flom" når vi forventer vannføring med mer enn 50 års gjentakintervall. Nevnte varsler behøver ikke bety at vi forventer skadeflom. Dette vil avhenge av skadepotensialet/forholdene langs det enkelte vassdrag.

Etter NVEs vurdering må en skadeflom være noe større enn en 10-års flom før vi kan gripe inn med hjemmel i § 40.

NVE antar at regulantene normalt vil være positivt innstilt til å varsle om behovet for- og søke om avvik fra fyllingsrestriksjoner for å dempe flom i forbindelse med vårflokker fordi regulantene da har god oversikt over forventet minimum tilrenning til reguleringsmagasin fra snømagasinet i nedbørfeltet. Om høsten antas regulantene normalt å være interessert i å magasinere mest mulig vann for å gå inn i vinteren med velfylte magasin. Regulantene kan da ha en motvilje mot å forhåndstappe/etablere dempingsmagasin i forbindelse med fare for flom fordi usikkerheten er stor omkring oppfylling av magasinene igjen. Høstflokker vil derfor kunne utgjøre en større risiko for skade enn vårflokker. Dette forsterkes av et mulig endret nedbørsregime, som innebærer høyere nedbørintensiteter og mer nedbør om høsten og vinteren. Forhåndstapping ved fare for høstflokker vil kunne utgjøre en større risiko for krafttap enn forhåndstapping i tilknytning til vårflokker.

NVE ønsker å bruke § 40 også om høsten dersom det er en påregnelig fare for skadeflom (noe større enn 10-års flom). I henhold til merknadene til § 40 kan bestemmelsen i praksis brukes til å pålegge en dameier å slippe eller holde tilbake vann. Det er ikke noe krav at faren er nært forestående. Det avgjørende må være hvor påregnelig det er at skade inntreffer. Adgangen til å pålegge tiltak eller å iverksette tiltak må også vurderes ut fra anslag på skadens størrelse. Desto større skade som kan forventes, desto lavere er kravet til påregnelighet. Det følger av merknadene at NVE kan pålegge

regulanter å holde et flomdempingsmagasin under HRV, innenfor eller utenfor manøvreringsreglementene (fravike fyllingsbestemmelser).

I ekstreme tilfeller kan det være aktuelt å bryte bestemmelser i manøvreringsreglement uten forhåndsavklaring med NVE. Etter straffeloven § 47 er nødretts handlinger ikke straffbare eller gjenstand for andre reaksjoner fra myndighetene. Hovedvilkåret for bruk av nødrettsreglene er at den skade som søkes avverget er "særdeles betydelig" i forhold til skaden man forvolder ved å avverge den. Det må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle om fordelene ved å fravike manøvreringsreglementet klart overstiger ulempene. Dersom en regulant varsler NVE ved fare for skadeflom og eventuelt søker om tillatelse til å fravike reglement, og vassdragsmyndighetene bruker § 40 i vannressursloven til å gi tillatelse eller pålegg om å fravike reglement, vil regulanten ikke behøve å benytte nødrettsbetraktninger som grunnlag for å fravike reglement.

Dersom en regulant mener det er riktig å fravike manøvreringsreglementet i en konkret flomsituasjon, skal regulanten så tidlig som mulig henvende seg til NVE.

Fiere av reguleringsanlegg med konsesjon etter vassdragsreguleringsloven kan når som helst søke vassdragsmyndigheten om å endre manøvreringsreglementet. Dette kan blant annet være aktuelt dersom reglementet vurderes å være uhensiktsmessig mht. manøvrering i flomsituasjoner.

Erstatningsansvar ved avvik fra manøvreringsreglement

Myndighetene har ikke et erstatningsansvar overfor regulantene i tilfeller der det gis tillatelse til- eller pålegg om å fravike manøvreringsreglement, jf. merknader til § 40 i vannressursloven i Ot.prp. nr. 39: *"Pålegg etter første ledd første punktum gir ikke tiltakshaveren rett til noen erstatning fra vassdragsmyndigheten for produksjonstap eller ekstrakostnader som skyldes pålegget. Den konsesjon som tiltakshaveren har fått til å utnytte vassdraget, må således forstås med det forbehold at virksomheten til tiltakshaveren må virke til det felles beste i alvorlige faresituasjoner. Bare hvis det er åpenbart at pålegget var uforsvarlig i lys av den situasjonen som forelå, eller det innebar en klar usaklig forskjellsbehandling sammenlignet med andre tiltakshavere i vassdraget, kan det tenkes at vassdragsmyndigheten kan pådra seg noe erstatningsansvar."*

Regulantene er ikke ansvarlig for skade som skyldes et pålegg fra vassdragsmyndigheten, jf. ytterligere merknader til § 40 i Ot.prp. 39:

"Den som etterkommer et pålegg etter første ledd første punktum på en måte som er forsvarlig etter omstendighetene, blir ikke ansvarlig for skade som dette påfører andre. Hvorvidt den skadelidte kan kreve erstatning av den som er ansvarlig for en faresituasjon eller eventuelt av vassdragsmyndigheten, må avgjøres etter alminnelige erstatningsrettslige regler."

NVE legger til grunn at dersom det er gitt tillatelse til å fravike manøvreringsreglement og anlegget benyttes i strid med forutsetningene for skjønn i tilknytning til manøvreringsreglementet/konsesjon, vil regulanten måtte finne seg i etterskjønn og krav om erstatning fra berørte interesser for tidligere ikke erstattede ulemper ved reguleringen. I tilfeller der vassdragsmyndighetene gir pålegg om å fravike manøvreringsreglement skjer det en overføring av ansvaret for manøvreringen fra regulant til vassdragsmyndighet. Når det ved pålegg om manøvreringen skjer en flomstigning i magasinet som overstiger det som er fastsatt i forutsetningene for skjønnet, overtar vassdragsmyndighetene regulantenes ansvar for eventuelt etterskjønn og krav om erstatning fra berørte grunneiere i magasinområdet.

Regulant eller myndighet (dersom myndighet får krav etter å ha gitt pålegg) kan avvise krav om etterskjønn. Tredjemann må da reise sak for domstolene for å få avgjort om etterskjønn skal avholdes. Faren for å tape en slik sak vil av kostnadshensyn sannsynligvis begrense dårlig begrunnede krav om

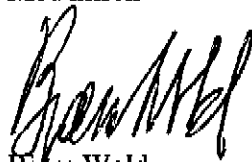
etterskjønn. NVE antar at det neppe er grunnlag for etterskjønn ved enkeltstående tillatelser til eller pålegg om avvik fra fyllingsbestemmelser i manøvreringsreglement.

Konklusjoner

NVE legger til grunn følgende hovedprinsipper for manøvrering i flomsituasjoner:

- Regulanten har ansvar for å manøvrere aktivt innenfor manøvreringsreglementet for å begrense flomskader
- Regulanten skal varsle NVE ved fare for skadeflom og skal vurdere og informere NVE om avvik fra manøvreringsreglementet kan redusere samlede flomskader
- Regulanten kan søke om avvik fra manøvreringsreglementet, for eksempel ved store snømengder i nedbørfeltet
- NVE kan med hjemmel i vannressursloven § 40 gi tillatelse til eller pålegg om å fravike reglementet for å redusere skader

Med hilsen



Bjørn Wold
avdelingsdirektør



Rune Flatby
seksjonssjef

Intern kopi: H, V, A/AJ, Region Sør, Region Nord, Region Midt-Norge, Region Øst, Region Vest