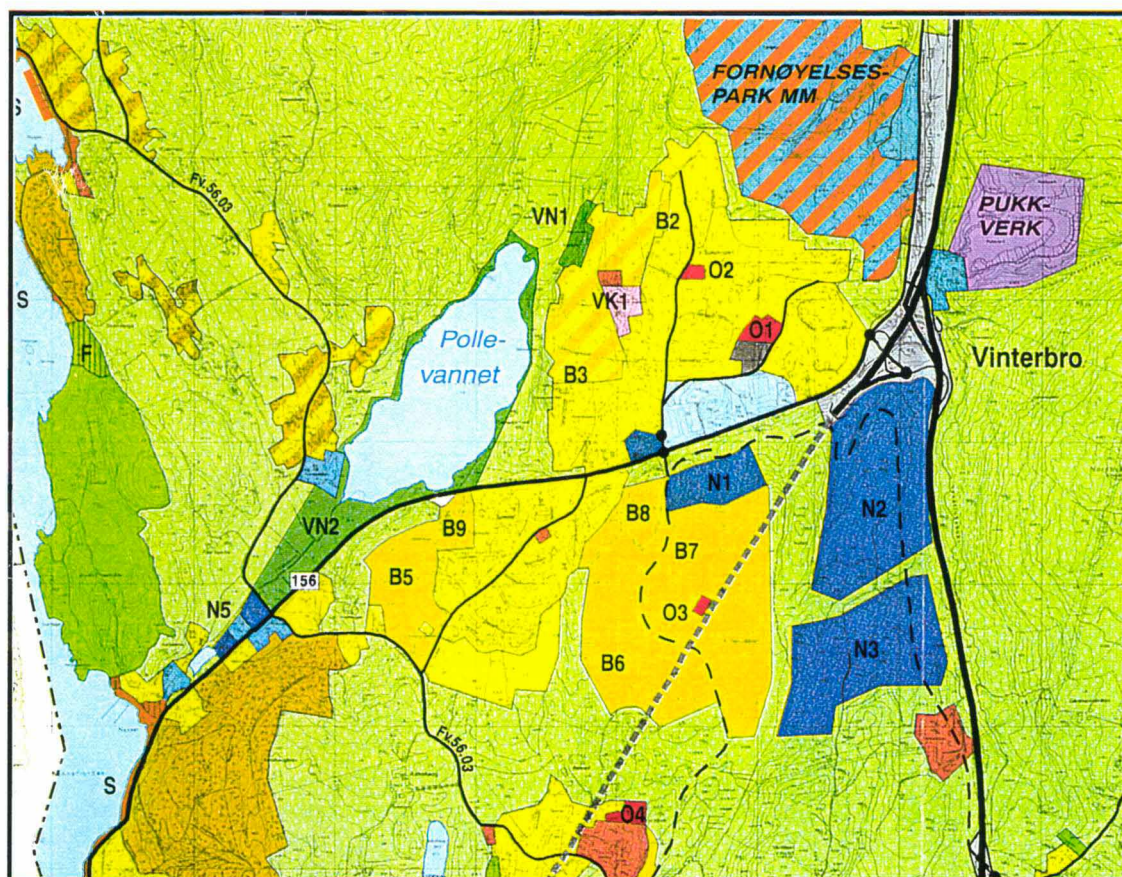




Vegard Pettersen

NVEs ROLLE I PLAN- OG BYGNINGSSAKER

Tillegg til delutredning 4.2 fra Flomtiltaksutvalget



VASSDRAGSAVDELINGEN

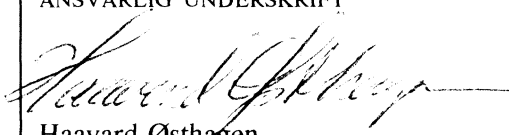


**NVE
NORGES VASSDRAGS-
OG ENERGIVERK**

TITTEL NVEs ROLLE I PLAN- OG BYGNINGSSAKER Tillegg til delutredning 4.2 fra Flomtiltaksutvalget	NOTAT Nr. 08/96
	DATO 03.07.96
FORFATTER Vegard Pettersen	

SAMMENDRAG Norges vassdrags- og energiverk (NVE) har utredet sin rolle i forhold til arealdisponering etter planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Forholdet til flomfare er særskilt vektlagt. Utredningen er gjort på bakgrunn av en henvendelse fra Nærings- og energidepartementet, og bygger på mandat til delutredning 4.2 fra Flomtiltaksutvalget. Som statlig fagetat er NVE høringspart for planer etter plan- og bygningsloven. Til tross for dette er det et stort antall kommunale planer som ikke blir sendt NVE. De fleste planer som er til behandling i NVE blir behandlet ved NVEs regionkontor, hvor det er noe varierende saksbehandlingsrutiner. Erfaringene viser at NVE har størst gjennomslagskraft i de saker der etaten er tidlig med i planprosessen. Det antas at bedre saksbehandlingsrutiner kan gi en ytterligere forbedring. Kommunenes kunnskap om flomfare og om NVE som statlig fagmyndighet for vassdragsforvaltning er begrenset. Høyere kommunalt kunnskapsnivå om disse forholdene vil trolig bidra til at NVE kan ivareta etatens veiledningsplikt bedre. NVE vil i samarbeid med regionale og lokale myndigheter videreutvikle rutinene med behandling av saker etter plan- og bygningsloven innenfor etatens saksfelt.
--

EMNEORD /SUBJECT TERMS Arealbruk Flomfare Planbehandling

ANSVARLIG UNDERSKRIFT  Haavard Østhagen fung. avdelingsdirektør
--

Sammendrag

På bakgrunn av brev fra Nærings- og energidepartementet datert 18.12.95, har Norges vassdrags og energiverk, som statlig fagetat, utredet sin rolle i forhold til arealdisponering etter planbestemmelsene. Utredningen har særlig lagt vekt på å skape klarhet i etatens saksbehandling for planer etter plan- og bygningsloven. Forholdet til flomfare er vektlagt. Utredningen bygger på mandat til delutredning 4.2 fra Flomtiltaksutvalget.

Utredningen består av en hoveddel og en vedleggsdel. I hoveddelen gjøres det først rede for dagens praksis. Fremtidige utfordringer blir så vurdert i lys av eksisterende erfaringer.

NVE mottar en stor del av kommune- og kommunedelplaner samt fylkesplaner til behandling. Det er imidlertid et for stort antall planer som ikke sendes NVE. Det er uklart hvor stor andel av reguleringsplanene NVE mottar.

De fleste kommunale planer som er til behandling i NVE blir behandlet ved NVEs regionkontorer. Saksbehandlingsrutinene ved regionkontorene er noe varierende. Dette gjelder spesielt rutiner for intern høring, utsendelse av svarbrev og synet på når i planprosessen NVE bør være aktiv. Erfaringene viser at etatens argumenter får størst gjennomslag i der NVE er tidlig med i planprosessen. Det antas at gjennomslagskraften vil øke ytterligere om det etableres faste saksbehandlingrutiner, og om NVE formidler klare og enhetlige synspunkter på arealutnyttelsen i flomutsatte områder.

Hvis planmyndighetene blir mer oppmerksomme på flomfaren spesielt og NVEs faglige kompetanse som statlig fagetat når det gjelder flomfare og vassdragsforvaltningsmessige spørsmål generelt, vil NVEs gjennomslagskraft overfor planmyndighetene bedres. NVE har plikt til å veilede kommunene i planleggingsarbeidet. Kommunen er, og bør fortsatt være, ansvarlig planmyndighet.

NVE har hjemmel til å fremme innsigelse mot planer hvor viktige nasjonale eller regionale interesser er berørt. NVE har imidlertid ikke hjemmel til å hindre inngrep utenfor vassdraget, slik det er avgrenset i hht. vassdragsloven. Dette ansvaret ligger til planmyndigheten og kan virke begrensende i forhold til flomvern.

Overordnede nasjonale føringer legger vekt på betydningen av å integrere vannforvaltning og forvaltning av elvenære arealer i en helhetlig planprosess. For NVE, som en viktig aktør i nasjonal vassdragsforvaltning, medfører dette nye og flere oppgaver. I tillegg mener vi det er sannsynlig at antallet planer, som eksplisitt har vassdrag som tema, vil stige.

I denne situasjonen er det et mål for NVE å bidra til at planprosessen og arealutnyttelsen blir samfunnsøkonomisk lønnsom. For å nå dette målet mener vi det er nødvendig med rutiner hos NVE og plan- og bygningsmyndighetene som bedre ivaretar planbehandlingsreglene.

Innhold

	Side
Sammendrag	2
Innhold	4
Nåværende forhold	5
1 PLANER TIL BEHANDLING I NVE	5
1.1 Ressursbruk	7
2 KOMMUNEPLANARBEIDET I NORGE	7
2.1 Miljøverndepartementets kommuneplanregister	7
2.2 Andelen av kommunale planer som sendes NVE	9
3 PLANTYPER OG PLANBEHANDLING	9
3.1 NVEs veiledningsplikt	11
3.2 Innsigelse	11
3.3 Grunnlag for innsigelse	12
3.4 Omgjøring uten innsigelse	13
3.5 "Gode råd" i stedet for innsigelse	13
3.6 Bygge- og anleggssaker	14
3.7 Oppsummering	14
4 BEHANDLING AV PLANER ETTER PBL I NVE	15
4.1 Regionkontorene	15
4.2 NVE-sentralt	17
5 ERFARINGER FRA ARBEIDET MED VANNBRUKSPLEANER OG DIFFERENSIERT FORVALTNING	19
6 BEGRENSNINGER I NVEs MULIGHETER FOR Å PÅVIRKE AREALPLANLEGGING	21
7 OVERORDNEDE FØRINGER PÅ UTVIKLINGEN	22
8 VERDIEN AV TIDLIG ENGASJEMENT I PLANSAKER	23
Fremtidig organisering	26
9 FRAMTIDENS UTFORDRINGER	26
9.1 Antallet planer	26
9.2 Interne rutiner	27
9.3 Innholdet i NVEs anbefalinger og uttalelser	28
9.4 Hjemmel for å ivareta flommsikkerhet i planprosessen	29
9.5 En samfunnsøkonomisk planprosess	32
Litteraturliste	33
Vedlegg	34

Nåværende forhold

1 PLANER TIL BEHANDLING I NVE

Oversikten over antall planer er laget med utgangspunkt i en oppstilling fra NVEs arkiv over plansaker behandlet i NVE i 1994 og 1995. Nytt arkivsystem ble innført 1. januar 1994, og det er kun de to siste årene som omfattes av det nye systemet. Om en oversikt skulle vært laget for flere år tilbake, ville det vært nødvendig å gått manuelt gjennom arkivlistene. Arkivets oppstilling er basert på hvilke ord som er registrert i dokumenttittelen. Planer som er registrert med annen betegnelse, og mangler et av søke-ordene i dokumenttittelen, omfattes derfor ikke av arkivets oppstilling. Det er dermed en mulighet for at noen planer er plassert i feil kategori. Det er lite sannsynlig at dette har medført betydelige feil.

Arkivet fordeler all inngående post etter et fast system (Vedlegg 1), som skal sikre at innkomne saker kommer til rett saksbehandler. Fra slike systemer blir det imidlertid gjort en del unntak.

Oversikten i tabellene (Vedlegg 2) viser hvilken seksjon eller hvilket regionkontor som har vært saksbehandler for den enkelte plan. Arkivet har også registrert hvem som har vært saksbehandler for den enkelte sak. Med utgangspunkt i arkivets lister er det imidlertid ikke mulig å få oversikt over hvilke seksjoner som har hatt den enkelte sak til vurdering. Det er heller ikke mulig å se hvilke saker som har vært behandlet både ved regionkontoret og NVE sentralt (intern høring, kvalitetskontroll).

Med utgangspunkt i arkivlistene er det heller ikke mulig å skille mellom kommunedelplaner for areal eller tema (f.eks. "barn og unge", "miljø"). Men vi antar at NVE primært mottar planer som er av direkte interesse for oss. Vi kan derfor regne med at de fleste planene gjelder arealbruk.

Arkivlistene gir ikke informasjon om når i planprosessen NVE har mottatt planene. Dette varierer fra plan til plan.

I 1995 hadde NVE totalt 180 plansaker (planer etter plan- og bygningsloven og vannbruksplaner) til behandling. Dette er 25 mer enn året før. Reguleringsplaner er den største gruppen, og utgjør vel femti prosent av det årlige antall planer.

Tabell I Antall planer til NVE etter plantype pr. år og totalt.

\Type År\	Komm.- plan	K.del- plan	Fylk.- plan	F.del- plan	Reg.- plan	VBP	Total
1994	28	19	2	5	77	28	159
1995	25	38	1	6	88	22	180
Total	53	57	3	11	165	50	339

I løpet av to-årsperioden hadde NVE totalt 110 kommuneplaner og kommunedelplaner til behandling. Flest planer av disse kategoriene var det i 1995. Dette året var det dobbelt så mange kommunedelplaner til behandling som i 1994. Om dette antyder en tendens som vil fortsette er vanskelig å si. En del av økningen kan kanskje forklares med Miljøverndepartementets (Md) nye rutiner for egengodkjente kommuneplaner. I hht. brev fra Md av 6.mars 1995 sender Md orienteringsbrev til NVE om alle egengodkjente kommuneplaner. Rutiner for dette ble etablert høsten 1995.

Fylkes- og fylkesdelplaner utgjør den klart laveste antall planer.

Antallet vannbruks-/flerbruksplaner (VBP) er i overkant av 20 begge årene. En høy andel av planene er i NVE-systemet begge årene. Dette skyldes NVEs aktive rolle i mange vannbruksplaner og den lange planprosessen som ofte følger disse planene. Planer av denne typen er ikke automatisk planer etter Plan- og bygningsloven (pbl), men kan utarbeides som en kommunedelplan allerede i utgangspunktet. Organiseringen av arbeidet er svært forskjellig fra plan til plan. En del av planene legges til grunn for en senere formell planprosess og blir vedtatt som egne arealplaner, eller planenes prinsipper integreres i juridisk bindende planer i hht. pbl senere.

I 1994 var NVE sentralt involvert i utarbeidelsen av 16 vannbruksplaner, mens tallet i 1995 bare var 4. Samtidig har antallet vannbruksplaner ved regionkontorene steget fra 12 til 18. Endringen skyldes overføring av en større del av ansvaret for videreføring av planene i tilknytning til forvaltningen av vernede vassdrag til regionkontorene.

I 1994 var Vassdragsavdelingen v/Natur- og miljøseksjonen (VN) og konsesjonsseksjonen (VK) saksbehandlere for tilsammen 12 kommune- og kommunedelplaner. I 1995 var antallet redusert til to. En del av forskjellen kan forklares med at alle kommuneplanene VN behandlet i 1994 (6 stk.) var planer fra kommuner i Region Nord (VRN). 2 av 5 kommunedelplaner hos VN var også planer fra VRN. Overføring av ansvaret for planene ble gjort etter avtale med VRN og skyldtes arbeidssituasjonen

ved regionkontoret. Arbeidet med planbehandlingen er senere tilbakeført til VRN.

Selv om noen planer er blitt behandlet sentralt, er det imidlertid klart at de fleste planene behandles av regionkontorene.

1.1 Ressursbruk

Fra arkivets oversikt er det mulig å se hvor mange dokumenter som finnes pr. sak. Det er ikke skilt mellom inngående og utgående dokumenter. I Vedlegg 3 blir det gitt en oversikt over antall dokumenter pr. sak i gjennomsnitt.

For kommune- og kommunedelplaner er det i overkant av to dokumenter pr. sak i snitt. Lavest er det for kommuneplaner i 1994 (1,86). Hele femti prosent av disse sakene har bare ett dokument. I saker med bare ett dokument, er det ikke sendt svarbrev fra NVE. Dette er uheldig. NVE bør sende svarbrev selv om en plan bare berører etatens ansvarsområde i liten grad.

Antall dokumenter pr. sak er størst i tilknytning til vannbruksplaner. Det er imidlertid stor variasjon; et mindretall av sakene trekker gjennomsnittet kraftig opp. Færrest dokumenter er det for fylkesplaner. Fylkesdelplaner har noe høyere antall dokumenter pr. sak, men det totale antallet dokumenter er lavt fordi det er få saker.

Reguleringsplanene har også et høyt dokumenttall pr. sak. I tillegg er det mange saker. Plantypen synes å være ressurskrevende for NVE.

Å bruke gjennomsnittet av dokumenter pr. sak som grunnlag for å vurdere ressursbruk kan gi et misvisende inntrykk. En plansak kan være svært ressurskrevende selv om det bare sendes ett brev fra NVE. Men dette er én måte å vise ressursbruk på. Metoden muliggjør kvantifisering og viser noen tendenser. Tallmaterialet er imidlertid lite og variasjonene store. Ressursbruk omtales også i kapittel 4.1 og 4.2 om NVE sentralt og regionkontorenes behandling av planer, og i kapittel 9.

2 KOMMUNEPLANARBEIDET I NORGE

2.1 Miljøverndepartementets kommuneplanregister

Alle kommuneplaner og kommunedelplaner sendes til Miljøverndepartementet når de er vedtatt av kommunestyret. Miljøverndepartementets "Landsoversikt over kommuneplaner" omfatter derfor vedtatte planer som er sendt til Md. Fra denne oversikten er det hentet ut tall for 1994 og 1995 (Vedlegg 4). Planavdelingen i Md ved overingeniør Omberg antar at mellom ti og tyve kommuner ikke har sendt inn vedtatte planer. Det er derfor mulig at antallet planer vedtatt disse årene skulle

vært noe høyere. Men det er ingen grunn til at forsinkelsen skulle være større for årene 1994 og 1995 enn tidligere år. Forsinkelsene vil dermed jevne seg ut.

Med utgangspunkt i listene fra Md er det gjort et overslag over andelen av kommuneplaner som kommer på høring til NVE. Tallene fra NVE (Vedlegg 2) og Md (Vedlegg 4) er imidlertid ikke direkte sammenlignbare. Tallene fra Md for 1994 og -95 gjelder for ferdigbehandlede og vedtatte planer. Om disse har vært hos NVE til høring, kan dette ha skjedd ett eller flere år tidligere. På grunn av den lange planprosessen er det sannsynlig at en del av planene, som har vært hos NVE i 1994 og -95, ikke er vedtatt i denne perioden. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at det er stor og/eller systematisk variasjon fra år til år mht. antall kommuneplaner som blir vedtatt på landsplan. For å se om det er store variasjoner, og om evt. 1994 og 1995 skiller seg ut, er 1992 valgt som et tilfeldig kontrollår.

I 1994 og 1995 fikk Miljøverndepartementet inn til sammen 32 kommuneplaner og 66 kommunedelplaner. Tallene for 1992 var henholdsvis 38 og 29.

Oversikten fra Md viser at antallet varierer mye fra år til år. Det er vanskelig å lese noen tendens ut av tallene, og det er uklart hvorfor antall planer er høyest i 1992 og lavest i 1995. Men det høye tallet i 1995 kan være forårsaket av at det var kommunevalg dette året. Dagens plantyper ble innført med den nye plan- og bygningsloven i 1985. Det er derfor mulig at mange kommuner hadde sine "første generasjons" kommuneplaner klare på begynnelsen av 1990-tallet. Dette kan være en årsak til den store forskjellen i antall saker, spesielt for kommuneplaner.

Imidlertid er det bare 273 av landets 435 kommuner som har vedtatt eller godkjent arealdel til kommuneplanen. Det er store fylkesvise forskjeller mht. hvor mange kommuner som har kommuneplaner (Vedlegg 5 "Fremdriften i kommunplanarbeidet"). Dekningen er desidert lavest i Nordland og Troms. I Nordland er det bare i overkant av tyve prosent av kommunene som har utarbeidet egen kommuneplan.

Det er derfor naturlig å anta at mange kommuner fremdeles arbeider med første generasjon kommuneplaner (i den grad prosessen er startet). Alle kommuner er i tillegg pålagt å rullere kommuneplanen, med arealdel, én gang hver valgperiode. På bakgrunn av dette bør man teoretisk sett kunne forvente at omlag ett hundre kommunplaner pluss en del kommunedelplaner blitt sendt Md, etter vedtak i kommunestyret, årlig. Departementets tall viser imidlertid at tallet er lavere. Det er derfor ingen grunn for å tro at antallet kommune- og kommunedelplaner vil fortsette å synke. Den nye ordningen (fra 1995) med egengodkjente kommuneplaner, som skal sendes Md til orientering, kan bidra til at flere planer ferdigbehandles. Det kan derfor forventes at antall kommunale planer vil stige.

Selv om NVE ikke får en større andel av planene til høring, vil saksbehandlingsmengden øke.

Miljøverndepartementet har ikke oversikt over utarbeidete reguleringsplaner. NIBR er engasjert av Md for å få oversikt over denne plantypen. Dette arbeidet forventes slutført i løpet av 1996. Før en totaloversikt finnes er det umulig å si noe om hvor mange reguleringsplaner av totalen som sendes NVE på høring. Alle reguleringsplaner som i noen grad berører vassdrag og/eller vassdragsnære arealer bør vurderes av NVE.

2.2 Andelen av kommunale planer som sendes NVE

På bakgrunn av en sammenligning av tallene fra NVEs arkiv og Mds kommuneplanregister kan vi anta at NVE mottar majoriteten av kommune- og kommunedelplanene til høring. Erfaringsmessig vet vi imidlertid at en stor del planer ikke sendes NVE på høring. I løpet av februar, mars og april 1996 fikk NVE melding om 16 egengodkjente kommune- eller kommunedelplaner. Bare én av dem hadde vært hos NVE til høring (men denne hadde vært gjenstand for ufullstendig intern behandling). Om en av de andre planene var det blitt sendt orientering ved oppstart av planarbeidet. NVE har kontaktet kommunene for å få tilsendt de egengodkjente planene, som vi ikke har vurdert tidligere. I forhold til én av disse planene mente NVE det var nødvendig å be Md endre planen fordi viktige nasjonale interesser var berørt, jf. pbl §20-5 syvende ledd.

Erfaringene fra disse planene er i samsvar med inntrykket mange saksbehandlere ved regionkontorene har. De har en klar formening om at NVE mottar et mindretall av de utarbeidete planene. Det er derfor nødvendig å ta visse forbehold til konklusjonen over.

Det er et mål for NVE å få flere kommunale planer på høring. Det er for sent å se en plan for første gang når den allerede er vedtatt. For å bedre disse forholdene kan det være nødvendig med et utspill i forhold til landets kommuner.

3 PLANTYPER OG PLANBEHANDLING

I dette kapittelet omtales de forskjellige plantypene i plan- og bygningsloven. Kapittelet gir også en oversikt over hvilke plikter som tilligger planmyndighetene og NVE. Det sies videre litt om mulighetene til å påvirke planprosessen og den endelige planen. I kapittel 4 belyses NVEs rutiner for behandling av de aktuelle plantypene.

Plan- og bygningslovens plansystem består av forskjellige plantyper med ulikt presisjonsnivå og ulike rettsvirkninger. Loven gjelder i hele landet, også i vassdrag. Lovens formål er å legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging.

Det er i hovedsak tre plantyper etter plan- og bygningsloven som NVE får til vurdering. I denne utredningen blir det lagt mest vekt på disse plantypene:

- i) fylkes(del)planer (kap. V i pbl)
- ii) kommune(del)planer (kap. VI i pbl)
- iii) reguleringsplaner (kap. VII i pbl)

I tillegg kommer bebyggelsesplaner og planer som ikke er bundet opp i lovverket i plan- og bygningsloven. Bebyggelsesplaner er så detaljerte at de bare unntaksvis er aktuelle for vurdering i NVE.

Kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner er juridisk bindende for arealbruk. Kommuneplaner og reguleringsplaner er særskilt viktige mht. flom, vassdragsvern og kraftlinjer.

NVE mener etaten bør orienteres om alle fylkesplaner, kommuneplaner og kommundelplanener (arealdel). Mange reguleringsplaner berører også NVEs ansvarsområde (vassdragsforvaltning, flomvern, kraftlinjer).

Et område skal ikke reguleres til et annet formål enn hva kommuneplanens arealdel angir. Av denne grunn vil det ofte være tilstrekkelig for NVE å vurdere de overordnede planene. Men det hender at kommuner benytter detaljplaner for å omregulere arealer. I slike saker bør NVE alltid få planen til vurdering.

Fylkesplaner

Fylkesplaner er overordnede planer som skal samordne bl.a. statens, fylkeskommunens og kommunenes fysiske og økonomiske virksomhet i fylket. Planen fastlegger også retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket. Dette gjelder spesielt spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område, jf. pbl §19-1. Det kan utarbeides fylkesdelplan for bestemte virksomhetsområder og for deler av fylket, f.eks. et vassdrag.

Fylkesplaner kan gi fylkeskommunen grunnlag til å fremme innsigelse mot kommunale planer. Det er derfor viktig at NVE deltar i fylkesplanprosessen og bidrar til at planen reflekterer en bevisst holdning til tema NVE mener er viktige.

I arbeidet med en fylkesplan skal forslag til mål tidligst mulig gjøres kjent, jf. pbl §19-4, 1.ledd. NVE bør informeres tidlig i planprosessen. Kontakt mellom fylkeskommunen og NVE tidlig i planprosessen er viktig for å få fram NVEs argumenter (Vedlegg 6). Når utkast til fylkesplan er ferdig skal dette sendes NVE til uttalelse (høring). Uttalelsesfristen skal være minst 30 dager.

Kommunale planer

Alle kommuner skal utarbeide kommuneplan (pbl §20-1). Planen skal inneholde en langsiktig del, som bl.a. skal omfatte en

arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser. Det kan utarbeides egen arealplan for del av kommunen (delplan). Minst en gang i løpet av hver valgperiode skal kommunestyret vurdere kommuneplanen samlet, herunder om det er nødvendig å foreta endringer i den. En kommuneplan med tekst vil være et politisk styringsdokument, mens en arealdel har juridisk virkning.

Med reguleringsplan forstås en detaljplan som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder i en kommune (pbl §22).

Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å søke samarbeid med offentlige myndigheter m.v. som har særlig interesse i planarbeidet. Det er viktig at NVE benytter seg av dette samarbeidet til å komme med innspill til planarbeidet, for å få en best mulig løsning i forhold til de interesser vi skal ivareta, og for om mulig unngå å måtte fremme innsigelse mot planen.

3.1 NVEs veiledningsplikt

I følge plan- og bygningslovens §9-3 skal *Organer som har oppgaver vedrørende ressursutnytting, vernetiltak og utbygging [....] gi kommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet.* Dette innebærer at NVE har en plikt til å gi kommunene det underlagsmateriale etaten har og som kommunene trenger i sin arealplanlegging. Som statlig etat har NVE også et eget ansvar for å utarbeide høringsuttalelser til fylkesplanene, jf. rapporten "Sammen om Fylkesplanleggingen" om samarbeidet mellom fylkeskommunen, fylkesmannen og statlige etater om fylkesplanleggingen, avgitt til Md 19. april 1996.

I forhold til informasjon som NVE kan fremskaffe, men ikke har tilgjengelig, reiser dette i noen tilfeller finansieringsmessige spørsmål. Det er ikke uten videre NVEs plikt å fremskaffe f.eks. nødvendig bakgrunnsinformasjon for å foreta en flomberegning. Å utføre en slik beregning kan være både kostbart og tidkrevende. Bedre helhetstenkning internt i NVE, med bedre utveksling av data og informasjon mellom avdelinger og seksjoner, kan kanskje bidra til å løse noen problemer.

3.2 Innsigelse

Kommunene kan i utgangspunktet fatte rettslig bindende arealplanvedtak. Blir det reist innsigelse mot planen, faller denne kompetansen bort og vedtaksmyndigheten overføres til Miljøverndepartementet. Selve behandlingen av plansaken begynner ikke på nytt, det er bare myndigheten til å fatte det endelige vedtaket som flyttes opp til den øverste planmyndigheten, Md.

Adgang til å gjøre innsigelse gjelder bare viktige konfliktsaker i planprosessen. Berørte statlige fagorgan, fylkeskommunen og nabokommunen(e) har adgang til å gjøre innsigelse dersom den kommunale planen er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser. Innsigelsesinstituttet kan bare benyttes der ordinær medvirkning under planarbeidet ikke har ført frem, eller hvor man først på dette stadiet er blitt klar over planen. Hadde kommunene informert om planarbeidet og fulgt NVEs råd ville innsigelsesinstituttet trolig vært mindre aktuelt å bruke.

Hvis det skal gjøres innsigelse må det gå klart frem at det dreier seg om innsigelse og ikke råd, kommentarer, innspill etc. i forbindelse med plansamarbeidet. Ordet "innsigelse", alternativt "motsegn" på nynorsk, må benyttes.

Nærmere om planprosessen

Innsigelse må rettes til kommunen før det endelige planvedtaket blir fattet i kommunestyret. Utkast til plan skal sendes til berørte statlige organer til uttalelse, jf. pbl §20-5 annet ledd og pbl §27-1 siste ledd. Loven pålegger offentlige organer å gi kommunen nødvendig hjelp i planleggingsfasen. Kommunene plikter derfor å informere NVE om planarbeidet og NVE har plikt til å bistå i planprosessen.

Kommunen kan sette en frist for uttalelse. For kommuneplanen skal denne fristen være minst 30 dager, for de øvrige plantyper kan det settes en kortere frist. Kommunen har da anledning til å ta innsigelsen i betraktning og innarbeide den i planen. Dersom innsigelsen innebærer endring av planen ut over de alternativene som er lagt ut til offentlig ettersyn, må planen på ny legges ut til ettersyn. Dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen i sitt vedtak, oversendes planen Miljøverndepartementet. Kommuneplanens arealdel sendes departementet til godkjenning, en reguleringsplan eller bebyggelsesplan sendes til stadfestingsbehandling.

3.3 Grunnlag for innsigelse

Innsigelse er et sterkt virkemiddel i planprosessen og bør bare brukes når det er absolutt nødvendig. NVE og øvrige organer bør vise varsomhet når det gjelder å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold, jf. retningslinjer fra Md om bruk av innsigelse (Md 1995).

Vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer kan begrunne en innsigelse. Disse kan være gitt i blant annet stortingsmeldinger, Regjeringens langtidsprogram, rikspolitiske retningslinjer (RPR), fylkesplaner, rundskriv og retningslinjer i tilknytning til et lovverk.

Om NVE skal gjøre innsigelse, må innsigelsen være knyttet direkte eller indirekte til realitetsspørsmål i planutkastet og medføre følger for NVEs saksområde. Helt konkret vil det

være en innsigelsesgrunn dersom kommunens planforslag er i strid med RPR for vernede vassdrag. Innsigelsen kan knytte seg til innhold i planen eller til formelle forhold. Dersom det skal gjøres innsigelse som knytter seg til rent formelle forhold som f.eks. saksbehandling, er det en forutsetning at feilen kan få reelle følger i forhold til interesser som NVE forvalter. Det er tvilsomt om NVE har hjemmel til å gjøre innsigelse ved regulering av flomutsatt areal til f.eks. boligformål.

Det kan fremmes innsigelse mot følgende planer:

- kommuneplanens arealdel, §20-5 femte ledd (herunder arealrelatert kommunedelplan
- reguleringsplan, §27-2 nr 2 første punktum
- bebyggelsesplan, §28-2 fjerde ledd

3.4 Omgjøring uten innsigelse

Om det har vært fremmet innsigelse mot planen, og denne ikke er tatt til følge, kan Miljøverndepartementet enten godkjenne planen eller kreve den endret. Dersom NVE av ulike grunner ikke har kommet med innsigelse til kommuneplanens arealdel før den er blitt vedtatt av kommunestyret, kan Md foreta endringer i planen dersom hensynet til nasjonale interesser krever det. Kommunestyret skal først få anledning til å uttale seg, jf. §20-5 sjuende ledd. Kommunen må få varsel om at planen vil bli endret innen tre måneder etter at departementet mottok den vedtatte planen til orientering.

I denne perioden mottar NVE brev fra Md om at planen er vedtatt. NVE har i praksis omlag 1 månedes uttalefrist. Om NVE mener at viktige nasjonale interesser tilsier det, kan vi be departementet om å endre planen. NVE sender svarbrev direkte til Md. Dette er å anse som en nødløsning som ikke kan tre i stedet for plansamarbeidet i sin alminnelighet. En lignende adgang til omgjøring finnes for reguleringsplaner, jf §27-2 nr 3 siste ledd. Her er det ikke satt noen frist for omgjøring.

3.5 "Gode råd" i stedet for innsigelse

Særlig regionkontorene vil ofte kunne gi uttalelser, basert på lokalkunnskap om vassdragene, til kommunale planer. Uttalelsene skal være til hjelp for kommunens arbeid, og forholdene som berøres er ofte av en slik karakter at de ikke gir grunnlag for innsigelse. Et eksempel er at kommunen i et planforslag legger ut et område til utbygging, og NVE vet at området er flomutsatt. NVE vil da fraråde slik utbygging, men med mindre det gjelder f.eks. bygninger som er viktige for nasjonale funksjoner (telekommunikasjon, trafoer mv.), vil det være kommunens lokale ansvar å bestemme om de vil bygge der eller ikke. Men NVEs fraråding kan f.eks. ha betydning for om NVE senere vil gi tilskudd eller planbistand til forbygninger. Dersom NVE ikke har tilstrekkelig grunnlagsmateriale for å kunne gi endelig råd til kommunen, bør NVE kunne si fra om

hvilke nærmere utredninger kommunen etter NVEs syn bør få gjennomført. Det ligger etter vårt syn ikke uten videre til NVEs rolle som statlig fagetat at NVE selv må gjennomføre slike undersøkelser. Men skulle NVE få som uttalt politikk for hva som er vårt forvaltningsansvar at det f.eks. er "å sørge for flomsonekart i hver kommune i Norge", vil saken stille seg annerledes. Dette vil imidlertid reise en del økonomiske og kapasitetsmessige spørsmål.

3.6 Bygge- og anleggssaker

Bygninger, konstruksjoner og anlegg omfattes i utgangspunktet av plan- og bygningslovens byggesaksbestemmelser. Bestemmelsene i pbl gjelder også tiltak etc. som er underlagt konsesjonsbehandling i henhold til vassdrags- og energilovgivningen. Den praktiske håndhevelsen av dette er svært varierende, men i prinsippet skal alle tiltak enten meldes eller ha byggetillatelse fra kommunen. I et forskriftsutkast som Kommunal- og arbeidsdepartementet arbeider med, og som NVE har fått forelagt seg, er det foreslått unntak for varige konstruksjoner eller anlegg, vesentlige terrenginngrep og anlegg av veg eller parkeringsplass som er underlagt konsesjonsbehandling, jf. oppramsingen i pbl §84. De nye forskriftene antas å tre i kraft 1. januar 1997. Her gjenstår imidlertid noen avklaringer hvorvidt unntaket også skal gjelde de materielle krav til "bygninger" som er omfattet av konsesjonen. Konsesjonæren vil i henhold til dagens regler og den foreslåtte forskriften, måtte forholde seg til NVE som konsesjonsmyndighet, og til kommunen som bygningsmyndighet. Også her gjelder at dersom man ikke kommer til enighet, må saken gjennom klagebehandling løftes opp på departementsnivå. Alle andre tiltak enn "bygninger" som er omfattet av konsesjonen, det vil si de aller fleste, vil i henhold til forskriftsforslaget bli unntatt fra både de formelle, det vil si byggesaksbehandlingen, og de materielle kravene som plan- og bygningsloven stiller.

I arbeidet med bedret flomvern kan det være aktuelt å benytte byggeforskriftene mer aktivt enn i dag for å redusere skadeomfanget av en flom. Dette kan gjelde f.eks. bruksformål, materialvalg og tekniske løsninger.

3.7 Oppsummering

Det er tre plantyper som bør sendes NVE til uttalelse før endelig planvedtak fattes. NVE skal dessuten motta informasjon om en plan i forskjellige faser av planarbeidet.

I en kommuneplanprosess skal NVE orienteres på tre stadier i prosessen: 1) NVE mottar melding om oppstartet planarbeid, 2) NVE mottar planutkast til uttalelse/høring, og 3) NVE mottar brev fra Md om at planen er vedtatt og ligger i departementet for godkjenning.

Alle kommuneplaner (som gjelder arealbruk) blir sendt NVE når de er kommet til stadium 3). Det er opp til kommunenes rutiner om NVE mottar planene i stadium 1) og 2). Som statlig fagorgan skal NVE informeres og få mulighet til å uttale seg i saker som berører etatens ansvarsfelt.

Fylkesplaner og aktuelle reguleringsplaner bør også sendes NVE i stadium 1) og 2).

I de tilfeller en plan endres i løpet av stadium 1) og 2) kan NVE motta planen flere ganger. Arbeidet med én plan kan derfor pågå i flere år og legge beslag på store ressurser.

På grunn av mangfoldet i plantyper, den lange planprosessen og variasjon i tidspunkt for innsending til NVE, er det viktig at NVE har gode og enhetlige rutiner, som sikrer at planene behandles tilfredsstillende.

Dagens saksbehandlingsrutiner presenteres i kapittel 4.

NVE bør sørge for rutiner som sikrer at alle innkomne planer får ensartet behandling. Det er spesielt viktig å kjenne til hvilket stadium planen befinner seg på, slik at man er oppmerksom på planens formelle status. Det er også viktig med rutiner som sikrer at en innkommen plan identifiseres som en del av et større planarbeid, selv om den er på et nytt stadium. Dette vil bedre muligheten for oppfølging av tidligere innspill, øke mulighetene for faglig gjennomslagskraft, sikre en enhetlig behandling og bidra til en mer rasjonell behandling av plansaker.

4 BEHANDLING AV PLANER ETTER PBL I NVE

4.1 Regionkontorene

NVEs fem regionkontorer er mottaker av og saksbehandler for de fleste arealplanene som NVE får til vurdering. I utgangspunktet skal alle kommunale planer, som sendes NVE behandles ved regionkontorene. Planene behandles noe ulikt på de forskjellige regionkontorene. Det er også noe varierende syn på hvilken rolle NVE skal ha i planprosessen, og med hensyn til hvor stor gjennomslagskraft NVE har for faglige innvendinger.

Rutiner

I arbeidet med arealplaner ivaretar regionkontorene primært NVEs ansvarsfelt i tilknytning til vassdrag, hvor forholdet til flom og tiltak på flomutsatt areal er spesielt i fokus. Planene blir også vurdert i forhold til andre hydrauliske forhold og i forhold til ulike etablerte anlegg i vassdraget. Regionkontorene er noe mindre flinke til å påse at arealplaner ikke er i konflikt med eksisterende eller planlagte kraftlinjer. Om de skal kunne ivareta forvaltningsansvaret for kraftlinjer synes det nødvendig med klarere instruksjoner fra Energiavdelingen (E), samt mer informasjon om eksisterende og planlagte kraftlinjer.

Det er vanlig at én person ved kontoret har hovedansvaret for koordinering og oppfølging av kommunale og fylkeskommunale planer. Øvrige fagpersoner kontaktes om deres fagfelt berøres i planen. Ved noen av regionkontorene sendes planen og svarbrevne på en intern kvalitetssikringsrunde. Region Øst (VRØ) sender en stor del av planene på intern høring til NVE sentralt.

Det eksisterer så langt ingen enhetlig praksis for hvordan regionkontorene behandler innkomne plansaker. Dette betyr ikke at saksbehandlingen er overfladisk eller tilfeldig. Saksbehandlerne etterlyser retningslinjer for mer enhetlig saksbehandling.

Gjennomslagskraft

Erfaringene ved regionkontorene tyder på at det er svært varierende, og i noen grad tilfeldig om NVE blir involvert i arbeidet med planer etter pbl. Noen kommuner er flinke til å informere om oppstartet planarbeid, de ber om veiledning og sender planer til høring. Andre kommuner sender aldri noe til NVE.

Region Sør (VRS) har erfaring med at Fylkesmannens miljøvern avdeling i noen fylker fungerer som en sikkerhetsventil. Når etaten mottar planer og ser at NVE ikke har mottatt planen til høring, gjør de kommunen oppmerksom på NVEs rolle som høringspart. Ved VRØ ser man det også som viktig å være engasjert i utarbeidelsen av fylkesplaner, for på den måten å bidra til at vassdrag blir behandlet i planen (Vedlegg 6). Når vassdrag og flomproblematikk er behandlet som eget tema i fylkesplanen, kan det fungere som en påminnelse overfor kommunene.

Saksbehandlerne har ellers noe ulike erfaringer m.h.t. når i planprosessen NVE bør være aktiv. For å integrere vassdragsforvaltning i en overordnet plan synes det å være viktig å komme tidlig inn i planarbeidet. Da kan man være med å legge premissene for hvilke tema som belyses. Dette gjelder f.eks. oppfølging av RPR for vernede vassdrag, vurdering av vassdrag som en ressurs i lokalmiljøet og hensyntagen til flomfare ved byggeforbudssoner. I de planprosesser regionkontorene har vært engasjert tidlig, har gjennomslagskraften vært relativt god. I forhold til overordnede planer kan det imidlertid være vanskelig å gi eksakte anbefalinger, jf. kapittel 3.1 om underlagsmateriale for å gi råd. Dette gjelder spesielt ved vurdering av flomfare. NVE har ofte påpekt flomfaren, men sjelden betegnet reguleringsforslagene som "faglig uakseptable" e.l.

Med dagens begrensede muligheter for vurdering av eksakte flomhøyder er NVEs råd best i forhold til detaljplaner. I forhold til reguleringsplaner kan NVE gi konkrete opplysninger om vannstandshøyder, erosjonsfare mv. Selv der slike innspill blir gitt etter at planutkast foreligger, kan NVE få godt gjennomslag for de faglige innvendingene.

I tilfeller der det er planlagt tiltak eller inngrep, som er i konflikt med Verneplan for vassdrag (VP) eller Samlet plan (SP), vurderes NVEs gjennomslagskraft som god. I slike saker har NVE hjemmel til å fremme innsigelse. I enkelte saker kan det være uklart hvorvidt planen er i konflikt med VP eller SP. Hos saksbehandlerne er det imidlertid en viss usikkerhet med hensyn til når NVE kan benytte innsigelsesinstituttet. Dette gjelder både vassdragslovens og plan- og bygningslovens begrensninger, og NVEs ansvar og hjemmel i forhold til Samlet plan, Verneplan for vassdrag, og RPR for vernede vassdrag.

Regionkontorenes gjennomslagskraft synes å avhenge av hvor konkrete faglig innvendinger NVE har, når i planprosessen etaten kommer inn og om det eksisterer hjemmelsgrunnlag for å fremme innsigelse.

Ressursbruk

Regionkontorenes anvendte tid for behandling av plansaker er basert på grove overslag. På årsbasis spenner det fra noen ukesverk til omlag 1/2 årsverk. En mer aktiv rolle fra regionkontorenes side og en økning i antallet planer vil øke ressursbruken betydelig.

4.2 NVE-sentralt

Vassdragsavdelingen

Konsesjonsseksjonen, VK

Hver region har én kontaktperson ved denne seksjonen. Regionkontorene har på den måten en person som primærkontakt og seksjonens ansatte har fordelt regionene mellom seg. Kontaktpersonen for Region Øst (VRØ) er aktiv i behandlingen av planer etter pbl. Han behandler sakene og sørger for at planer, som trenger sentral behandling blir vurdert av rett seksjon ved NVE sentralt. De øvrige fire saksbehandlerne har ikke tilsvarende rolle i forhold til regionkontorene. Ingen av dem har mottatt slike planer fra regionkontorene til behandling. På grunn av det store antallet konsesjonssaker vil seksjonen få problemer med kapasiteten om den også skal behandle kommunale planer.

Natur- og miljøseksjonen, VN

Ved NVE sentralt er det i hovedsak Natur- og miljøseksjonen som får kommunale planer til behandling. Seksjonen mottar de fleste av planene, og koordinerer øvrige seksjoners innspill. VN mottar også brevene fra Miljøverndepartementet når en plan er vedtatt. Seksjonen behandler også arealdisponeringsplaner og andre planer i forbindelse med kraftutbygginger.

Vassdragsteknisk seksjon, VV

Seksjonen har ansvar for vurdering av flom- og erosjonsspørsmål knyttet til andres planer for inngrep i vassdrag, herunder planer i hht. plan- og bygningsloven. Det gjelder tekniske forhold som kapasitet på elveløp/bruløp, avledning av flomvannføringer mer generelt, strømningsforhold,

fare for erosjon mv. Videre påpekes kjente flomproblemer eller andre problemer knyttet til vassdrag slik som isgang, kjøving og masseavlagringer. Andre seksjoner supplerer mht. faglige vurderinger. Dersom behovet for sikringstiltak som følge av planlagt arealanvendelse eller planlagte vassdragstiltak synes klart, blir dette påpekt. For øvrig har dette vært ansett som utbyggers ansvar. Eventuelle konsekvenser av andre inngrep for gjennomførte eller planlagte flom- og erosjonssikringstiltak har blitt behandlet på tilsvarende måte. I noen tilfeller har initiativ til samarbeid om sikringstiltak vært tatt.

De konkrete vurderinger og uttalelser har blitt håndtert av medarbeidere på regionkontorene. Presisjon og omfang av vurderingene varierer fra sak til sak. Seksjonen sentralt bistår regionkontorene i spesielle eller prinsipielle spørsmål.

Hydrologisk avdeling

Vannbalanseseksjonen, HV

Vannbalanseseksjonen har de siste årene hatt svært få plan- og bygningssaker til vurdering. Det har i ettertid vist seg at flere saker med fordel kunne vært vurdert, spesielt med hensyn på dimensjonering for flommer og vurdering av flomrisiko. Når plansaker forelegges NVE for vurdering er det naturlig at vurdering av flomrisiko og eventuelle flomberegninger blir foretatt ved denne seksjonen i samarbeid med andre seksjoner etter behov.

Seksjonens ansvarsområde omfatter også grunnvannsforhold, men HV har hittil ikke mottatt henvendelser fra plan- og byggesaksmyndigheter angående saker med relevans til grunnvannsforhold. Utviklingen her vil avhenge hvem som blir ansvarlig vassdragsmyndighet for grunnvannsdelen av den nye vannressursloven.

Miljøhydrologiseksjonen, HM

I forbindelse med plan- og bygningssaker har seksjonen til nå stort sett hatt forespørsler om isganger i forbindelse med bruer. Vurderingene som gjøres gjelder både iskrefter som kan påvirke brua og om brua kan medføre økt fare for isoppstuvning og oversvømmelse. Seksjonen er i ferd med å etablere tettere samarbeid med veimyndighetene på dette området.

Seksjonens ansvarsområde omfatter også erosjon og sediment- og bunntransport i vassdrag. Konkrete saker har blitt ivaretatt av Vassdragsavdelingen, primært ved Vassdragsteknisk seksjon, mens HM har vært premissleverandør eller bidratt med bakgrunnsinformasjon.

Energiavdelingen

Konsesjonsseksjonen, EK

Seksjonen behandler ikke plansaker i tilknytning til vassdrag,

men ivaretar NVEs forpliktelser i forhold til kraftlinjer. For slike inngrep, som i stor grad berører arealbruk, er det i dag ikke krav om utarbeidelse av arealplaner etter pbl. Seksjonen har ikke kapasitet til å vurdere kommuneplaner som sendes NVE til høring.

Som statlig fagorgan og forvaltningsmyndighet, med ansvar for kraftlinjer, har NVE også plikter i forhold til denne delen av kommunale arealplaner. For å unngå problemer i tilknytning til kraftlinjer er det viktig at kommuner tar hensyn til eksisterende og planlagte kraftlinjer når de starter en planprosess. Dette er særlig viktig når presset på arealer øker og antallet kraftlinjer blir flere; en utvikling som resulterer i økt konfliktpotensiale. Om kommunene kontakter NVE tidlig i planarbeidet og det eksisterer gode rutiner i NVE, kan man redusere potensialet for konflikt. Alternativt kan man oppleve at områder reguleres eller båndlegges til et formål som er i konflikt med en kraftlinje. For at NVE skal kunne behandle kraftlinjesaker tilfredsstillende, vil dette legge beslag på forholdsvis store ressurser. Om EK skal behandle plansaker antar de at de vil benytte én dag pr. "uproblematisk" sak, og én uke pr. "problematisk" sak.

Om hensynet til kraftlinjer i plansaker skal ivaretas, mener seksjonens ansatte at alle plansaker må vurderes av saksbehandlere ved EK. Dette vil kreve ekstra ressurser ved seksjonen. Ved EK er man skeptiske til at regionkontorene kan ivareta NVEs plikter på dette feltet.

Det bør være et mål for NVE å etablere rutiner som ivaretar etatens plikter i forhold til både vassdrag og kraftlinjer. Dette bør kunne gjøres som deler av samme høringsprosess.

Administrasjonsavdelingen

Juridisk seksjon, AJ

Seksjonen oppgave har vært å vurdere eventuelle juridiske spørsmål generelt eller i tilknytning til konkrete saker. Juridisk rådgivning i konkrete saker har lagt beslag på 2 til 3 ukesverk årlig. Det ser ut til at antallet saker øker.

Fellestjenester, AF

Arkivets postfordelingsrutiner er omtalt i Vedlegg 1.

5 ERFARINGER FRA ARBEIDET MED VANNBRUKSPLEANER OG DIFFERENSIERT FORVALTNING

Fra NVE sentralt har det vært satset på relativt sterkt engasjement i arbeid med vannbruksplanlegging. Fra tidlig på 1980-tallet har NVE gitt faglig støtte til et stort antall vannbruksplaner (VBP). I 1991 ble arbeidet med differensiert forvaltning av vernede vassdrag (DF) påstartet. Også i utarbeidelsen av retningslinjer for DF har det vært et nært samarbeid med mange kommuner. I arbeidet med å vurdere

retningslinjene i VBP og DF, har det vært nødvendig for NVE å jobbe aktivt i forhold til kommunene i planprosessen.

I de årene det har vært jobbet med DF har NVEs bidrag i planprosessen forutsatt at retningslinjene legges til grunn for planarbeidet. De involverte kommunene har stort sett betraktet dette som positivt. Til tross for at denne forutsetningen har ligget til grunn i alle planprosessene, har det vært stort mangfold i arbeidsformer og resultat. Der NVE har deltatt fra starten, er DF blitt bedre integrert som planverktøy. Dette har gitt planene et helhetlig preg. I en del planer der NVE har blitt involvert etter at planprosessens forutsetninger har vært lagt, har resultatet båret noe preg av "ad-hoc-løsninger".

Ressursbruk

I plansaker der NVE har vært inne i planprosessen har det gått med to til seks ukesverk pr. plan. Dette engasjementet har lagt beslag på store ressurser, men har vært mulig fordi det har vært et prioritert prosjekt. Imidlertid har det totale antallet planer vært relativt lavt, se Vedlegg 2.

Gjennomslagskraft

Vannbruksplaner for vernede og ikke-vernede vassdrag er ofte også planer for bruk av elvenære arealer. Men med mindre den forankres i kommuneplanens arealdel, kan den ikke regulere arealbruken direkte. Det er imidlertid sannsynlig og ønskelig at en vannbruksplans retningslinjer påvirker senere arealplaner. Erfaringsmessig skjer dette fordi planprosessen, og NVEs tilstedeværelse i den, lokalt har skapt et bevisst forhold til vassdraget. Også der resultatet av planprosessen ikke har vært helt som ønsket, har man fått en bevisstgjøring. For å også få gjennomslag for faglige argumenter eller forvaltningsprinsipper er det imidlertid viktig å være tidlig med i planprosessen. Vurdering av elvenære arealers bruk bør betraktes som en naturlig del av vassdragsforvaltningen.

Arbeidet med differensiert forvaltning av vernede vassdrag har sin bakgrunn i NVEs ansvar for forvaltning av de vernede vassdragene. På direktoratsnivå deles forvaltingsansvaret mellom Norges vassdrags- og energiverk og Direktoratet for naturforvaltning (DN). Regionalt er det fylkesmannens miljøvern- og NVEs regionkontor som forestår forvaltningen av de vernede vassdragene. Kommunene har også, gjennom sin arealforvaltning, et ansvar for at verneverdiene i de vernede vassdragene ivaretas. NVEs forvalterrolle i forhold til vernede vassdrag innebærer mye kontakt med kommunale myndigheter.

Gjennom disse prosjektene har NVE sentralt fått bred kompetanse i forhold til forvaltning av elvenært areal og landskap. Samarbeid med kommunale myndigheter har også gitt kunnskap og forståelse for kommunale planprosesser og prosessenes aktører. Dette er viktige erfaringer, som det kan bygges videre på om NVEs rolle i plan- og bygningssaker blir styrket.

6 BEGRENSNINGER I NVEs MULIGHETER FOR Å PÅVIRKE AREALPLANLEGGING

"Vassdrag" har ulik betydning i forskjellige sammenhenger. I arbeidet med verneplanene brukes vassdrag synonymt med hele nedbørfeltet. I RPR for vernede vassdrag tar man med et 100-metersbelte langs vassdrag. I dagligtale menes ofte "vannstrengen" når det er snakk om vassdrag.

Dagens vassdragslov avgrenser ikke lovens virkeområde entydig. Det kan derfor være uklart hvilke inngrep langs vassdraget som omfattes av loven. I praksis er lovens virkeområde avgrenset til i overveiende grad å gjelde for arealer som normalt oversvømmes, dvs. arealer som oversvømmes av en 10-årsflom. I innstillingen fra Vassdragslovutvalget (NOU 1994:12) blir det foreslått å la den nye vannressursloven gjelde for det arealet som omfattes av høyeste vanlige flomvannstand. Dette innebærer omtrent samme avgrensning som i dag. NVE har i sin høringsuttalelse anbefalt at grensen legges ved 30-årsflom, slik at større arealer langs en elv omfattes av loven.

Vassdragslovens begrensede virkeområde skaper uklarheter mht. hvilke arealer som omfattes av NVEs ansvarsområde. Lovens gyldighetsområde begrenser imidlertid bare NVEs mulighet for å kreve konsesjonsbehandling etter Vl. §§ 104-106. Lovens gyldighetsområde virker ikke begrensende på NVEs rådgiverfunksjon. Avgrensningen begrenser heller ikke NVEs plikt til å gi "gode råd" i forbindelse med f.eks. bruk av flomutsatt areal.

Plan- og bygningsloven og vassdragsloven er geografisk overlappende i og med at pbl formelt også gjelder for vassdragene. Forholdet mellom de to lovene er for øvrig diskutert i NOU 1994:12 om ny vassdragslov. NVE har myndighet etter vassdragsloven og en rådgiverfunksjon etter pbl. Etter pbl har NVE som statlig fagmyndighet også innsigelsesrett til planforslagene, jf. kapittel 3. I enkeltsaker kan det av og til være en problematisk grenseoppgang i vår myndighetsutøvelse etter de ulike lovverk. Dette notatet er avgrenset til å diskutere NVEs forhold til pbl.

Om et vassdrag er vernet eller ikke kan ha betydning for om NVE gjør bruk av innsigelsesintituttet, jf. kapittel 3.3 hvor det er vist til at f.eks. stortingsmeldinger og RPR er viktige nasjonale retningslinjer for forvaltning av områder. Også i byggesaker vil det ha betydning for vurdering av tiltaket om det gjelder inngrep i vernet vassdrag eller ikke.

Når vassdrag skal forvaltes helhetlig, virker det begrensende å bruke en snever avgrensning av vassdragsbegrepet. Vi vet at en elv fungerer i et interaksjonsforhold med arealene i nedbørfeltet. Arealbruk påvirker alltid vannets kretsløp. Vassdraget er også bestemmende for bruken av tilstøtende arealer. I tillegg omfatter et helhetlig vassdragsbegrep interaksjonen mellom grunnvann og overflatevann, overgangen

mellom elv og fjord/kyst, forurensningstransport i jord, vann og luft, samt forholdet mellom vannmengde og vannkvalitet. Et slikt perspektiv er viktig ved vurdering av flomfare, erosjon, rasfare, biotopjusterende tiltak, forurensning mv. Som element i det økologiske systemet, i samfunnssystemet og i landskapet har vassdraget en funksjon for et større område enn bare elvestrengen. Vassdrag er et ressurssystem med egenskaper som dekker en rekke behov for både mennesker og dyr. Det er også et dynamisk system som kan påføre samfunnet skade og fare for skade. Det er derfor behov for å betrakte et vassdrag som element i det landskapet og det areal det er en del av. Det synes derfor nødvendig å forvalte vassdrag i et helhetlig perspektiv om man skal ivareta interesser, utnytte egenskapene og unngå skade på en tilfredsstillende måte.

NVE innehar en allsidig kompetanse og lang erfaring i forvaltning av vassdrag, og bør betrakte arealforvaltning av vassdragsnære områder som en selvsagt del av vassdragsforvaltningen. Det synes imidlertid å være nødvendig med en viss utvikling og tilpasning av verktøy og organisasjon.

7 OVERORDNEDE FØRINGER PÅ UTVIKLINGEN

De senere årene har det vært en tendens i retning av økt lokal deltakelse og engasjement i forvaltningen av vassdrag. Flere lokalmiljøer og kommuner synes å bli klar over hvilken ressurs vassdragene utgjør, og hvilket potensiale de har for ulike bruksformer. Interessene går både i retning av økt utnyttelse og vern. Satsningen i NVE på vannbruksplaner har trolig vært et viktig element i denne utviklingen.

Økt lokal deltakelse er i tråd med både nasjonale og overnasjonale målsetninger. I stortingsmelding "Om FN-konferansen i Rio de Janeiro" (nr. 13 (1992-93)) heter det blant annet at *"utvikling og forvaltning av ferskvannsressursene skal foregå integrert og omfatte både vann- og landområder"*, og videre *"forvaltningen av ferskvannsressursene skal foregå på lavest mulig nivå"*.

Fra Md (1993) blir det også presisert at *"lokale politikere [skal] formulere og håndheve en lokal miljøpolitikk og bidra til at nasjonale miljøpolitiske mål og retningslinjer blir konkretisert i det kommunale miljøarbeidet"*. Her presiseres dessuten betydningen av å benytte kommuneplanen og de arealplaner kommunen rår over. Også fra vassdragslovutvalget (NOU 1994:12) og i stortingsmeldingen "Om den regionale planleggingen og arealpolitikken" (nr. 31 (1992-93)) understrekes betydningen av å integrere vannforvaltning og forvaltning av elvenære arealer i en helhetlig planprosess. I Vassdragslovutvalgets innstilling legges det også opp til en mer aktiv lokal vannressursforvaltning.

NVE forventer at disse føringene følges opp av kommunene og fylkeskommunene. Det er derfor også rimelig å anta at antallet

kommune- og kommunedelfplaner med "vassdragstema" vil øke. I de tilfellene kommunene har utelatt en naturlig integrasjon av dette vil det være nødvendig at et statlig organ, som NVE, påpeker dette tidlig i planprosessen.

RPR for vernede vassdrag pålegger også kommunene en mer aktiv integrasjon og forvaltning av vassdrag i kommuneplanarbeidet. Dette vil trolig medføre behov for en mer aktiv oppfølging og veiledning fra sentrale myndigheter. Det synes naturlig at NVE, som statlig fagorgan for vassdragsforvaltning og med forvaltningsmyndighet for vernede vassdrag og som offisiell uttalepart i slike saker, bør være sentral i oppfølgingen av disse målsetningene.

Det synes sannsynlig at både antallet saker vil øke, og at behovet for veiledning og oppfølging vil bli større. Det må derfor forventes at antall plansaker årlig i NVE vil bli større samtidig som omfanget av den enkelte sak også vil øke.

For at NVE skal ivareta sine oppgaver som forvaltningsetat og statlig fagetat synes det nødvendig med en avklaring av interne rutiner og en presisering av hvilke oppgaver som tilligger NVE.

8 VERDIEN AV TIDLIG ENGASJEMENT I PLANSAKER

Et kjent prinsipp fra planleggingsteori er at dess tidligere en idé introduseres i en planprosess dess lettere er det å få integrert ideen i planprosessen og i planen. Gjennomslagskraft for (faglige) argumenter og forslag kan også betraktes som en funksjon av hvor tungt man går inn i en planprosess - dess tyngre man er inne, dess større gjennomslagskraft kan forventes. Det bør derfor være et mål for NVE å bli kjent med et planarbeid tidligst mulig. I de tilfeller NVE mottar informasjon om en plan i startfasen (stadium 1), jf. kapittel 3.7), bør NVE gi planen en bred faglig vurdering.

Det er flere forhold som tilsier at NVE bør involvere seg, gjerne tidlig og tungt, i kommuners planarbeid.

For det første vil det ofte være forhold ved en plan som er dårlig belyst eller helt mangler. Dette kan gjelde f.eks flomutsatte områder, hensyntagen og avmerking av vernede vassdrag, integrering av DF og RPR for vernede vassdrag samt tilrettelegging for flerbruk av vassdrag. Det vil også være en fordel om NVE kan gjøre kommunen oppmerksom på evt. kraftlinjeplaner og påpeke hvordan kommunen bør forholde seg til prosjekter i Samlet plan. Alle forhold som NVE mener er viktige å belyse i planen, bør påpekes så tidlig som mulig. Slike innspill og ideer kan være styrende for hvilke tema som behandles i planen. Det kan også være en fordel å komme med praktiske tips om utforming av kart og valg av farger og skravurer.

Det er atskillig vanskeligere å få med nye temaer i en plan

hvor det allerede er utarbeidet et planutkast. Om det er mulig, vil det trolig bare gjelde særlig viktige forhold.

NVE har hjemmel til å fremme innsigelse til en kommuneplan når den er ute på høring (stadium 2). Ved en innsigelse er det bare mulig å stanse et foreslått tiltak eller en regulering. Hjemmelen gjelder bare i de tilfeller en regulering er i konflikt med et av NVEs ansvarsfelter. Selv om det normalt er for sent å få inn nye momenter i planen, er det ikke mindre viktig å påpeke evt. mangler ved planen.

NVE har også adgang til å be om at planen blir endret når departementet har planen til godkjenning (stadium 3). På dette stadiet er det kun mulig å stanse reguleringer som er i konflikt med viktige nasjonale interesser. Å få inn nye momenter er utelukket.

For det andre er kommuneplanprosessen et tidkrevende og kostbart arbeid for en kommune. Hvis det fremmes innsigelse mot planen øker tidsbruken og kostnadene. Om kommunen skal ta hensyn til innsigelsene må det foretas revideringer i planen, nye alternativer må vurderes, flere møter avholdes, konsulenter hyres inn, nye kart trykkes mv. I tillegg blir prosessen forsinket. Kommunen kan evt. skrive en note om at det aktuelle forslaget må tas ut eller ikke gjelder inntil ny plan foreligger. Resultatet blir en mindre fullstendig plan. Dette blir også utfallet om Md ikke godkjenner deler av planen.

I arbeidet med disse planene brukes ressurser på å utarbeide en plan, som fra starten av rommer feil og mangler. Dette er lite lønnsomt for kommunen og statlige organer, som må behandle innsigelser. Det er sannsynlig at grunnlaget for innsigelser og behov for endringer vil bli mindre om det foretas grundigere faglige vurderinger tidligere i planprosessen. Ofte vil det være tilstrekkelig med påminnelser og tips. Dette kan NVE gi kommunene tidlig i planarbeidet. Innspill fra NVE forutsetter imidlertid at kommunene informerer NVE om planens omfang og målsetning når arbeidet tar til.

Det må derfor antas at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt om NVE får formidlet mer kunnskap til kommunene tidlig i planprosessen. Et økt engasjement fra NVE vil imidlertid påføre NVE merarbeid og ekstra kostnader på kort og mellomlang sikt.

For det tredje vil et initiativ fra NVE tidlig i planprosessen gi grunnlag for bedret kontakt med kommunene. Dette kan gjøre det enklere for kommunen å kontakte NVE i andre saker senere. NVE må unngå å bli oppfattet som et organ som bremser kommunens planarbeid.

For å kunne bidra med innspill til planer tidlig i prosessen, er det viktig at kommunene tar kontakt med NVE. Siden ikke alle planer sendes NVE i dag synes det nødvendig å informere

kommunene om NVEs rolle som formell høringspart, og om hvilken kompetanse vi kan bidra med tidlig i planprosessen. Det er spesielt nødvendig at flere kommuner tenker på sikkerhet når de vedtar planer for arealbruk. NVE erfarer at kommunene ivaretar flomsikkerheten spesielt dårlig i regulerte vassdrag. Det virker som en del kommuner har for stor tillit til regulanten og til at reguleringen har eliminert all flomfare. Denne oppfattelsen er sjelden i tråd med regulantens syn, og kommunenes ansvarsfraskrivelse er derfor svært uheldig. Dette viser at det er behov for informasjon til kommunene om fordeling av ansvar i forbindelse med forvaltning av vassdrag og vassdragsnært areal.

I et slikt veiledningsarbeid har NVE spesielt erfaring fra DF-prosjektet, arbeidet fra RPR for vernede vassdrag og fra arbeidet med vannbruksplaner. Prosjektene har i utgangspunktet ikke gitt bindende vedtak for bruken av areal og andre ressurser, men har lagt en del føringer på den videre bruken av arealene. I tillegg har deltakelse i prosjektene bidratt til at det er blitt systematisert store mengder kunnskap om vassdrag og vassdragsforvaltning. NVE kjenner til hva som er gjennomført av slike planarbeider.

Erfaringene fra disse planprosjektene er verdifulle i arbeidet med arealplanlegging nær vassdrag. Det er viktig å mobilisere denne kunnskapen i arbeidet for å redusere framtidige flomskader.

Fremtidig organisering

9 FREMTIDENS UTFORDRINGER

Om NVE som statlig fagetat skal kunne innta en viktig rolle i forhold til arealdisponering etter planbestemmelsene, er det nødvendig med bedre rutiner flere steder i oppfølgingen av planprosessen i kommuner og fylkeskommuner. Vi ser for oss at både plan- og bygningsmyndigheten og NVE bør bedre sine interne rutiner. Et viktig element i arbeidet med å bedre NVEs rutiner, er å sørge for en enhetlig forståelse av etatens ansvarsfelt. Dette er en forutsetning for en enhetlig saksbehandling. Som et ledd i dette er det også nødvendig å avklare NVEs hjemmel i arealdisponeringssaker og i hvilken grad kommunene kan se bort fra NVEs råd. Om NVE skal ivareta sin rolle i plan- og bygningssaker vil arbeidet legge beslag på større ressurser enn det gjør i dag.

I dette kapittelet blir det antydnet muligheter og mål for å bedre NVEs behandling av planer etter pbl. Dette blir gjort ved å skissere forslag til interne rutiner og påpeke spesielle utfordringer. For å nå målet om bedret oppfølging av planer, er det nødvendig med en intern oppfølging i NVE.

9.1 Antallet planer

Sammenstillingen av tallene fra NVEs arkiv og Mds kommuneplanregister i kapittel 2.2 tyder på at NVE mottar majoriteten av det årlige antall utarbeidede kommune- og kommunedelplaner. Dette er ikke i samsvar med saksbehandlerne oppfatning. De fleste saksbehandlerne ved regionkontorene og NVE sentralt mener NVE mottar et mindretall av planene. Erfaringene fra vinteren 1996 med orientering om egengodkjente kommuneplaner bidrar til å bekrefte saksbehandlerne oppfatning.

Det er uansett klart at mange kommunale planer aldri sendes NVE for uttalelse, og at det er et stort potensiale for bedring. Det er et mål for NVE å få inn alle planene som berører vassdrag eller vassdragsnære arealer eller er av betydning for nåværende eller planlagte kraftledninger til vurdering.

Mål

- Alle kommune- og kommunedelplaner (arealdelen) skal sendes NVE til vurdering.
- Reguleringsplaner som berører vassdrag eller vassdragsnære arealer eller er av betydning for nåværende eller planlagte kraftledninger skal sendes NVE til vurdering.

-Alle planer som innebærer omregulering av et areals planstatus i forhold til kommuneplanens arealdel (f.eks. fra LNF til boligformål) skal sendes NVE.

-NVE bør orienteres om alle dispensasjonssaker. Hvis det dispenseres fra byggeforbudet i LNF-områder, og/eller evt. 100-meters beltet kan det bli bygget i flomutsatte områder.

-NVE bør orienteres om de aktuelle planene tidligst mulig i planfasen (stadium 1).

Strategi

Alle landets kommuner, fylkeskommuner og Fylkesmannens miljøvern avdeling bør informeres om NVEs rolle, ansvar og plikter i forhold til utarbeiding av arealplaner. Planmyndighetene må også gjøres oppmerksomme på egne plikter overfor NVE. Utarbeiding av informasjonsmateriell og møter med planmyndighetene vil være aktuelt. Dette kan åpne for et tettere samarbeid.

Utfordring

Hvordan få planmyndighetene til å sende alle aktuelle reguleringsplaner til NVE? Hvilke planer medfører inngrep og reguleringer som påvirker vassdrag? Behov for retningslinjer som luker ut unødvendige planer.

Dispensasjonssaker synes å utgjøre en særlig utfordring.

9.2 Interne rutiner

Det eksisterer pr. i dag ingen enhetlige rutiner for behandling av plansaker i NVE. Det betyr ikke at saksbehandlingen er tilfeldig og overfladisk. Mangelen på rutiner henger i noen grad sammen med planmyndighetenes manglende rutiner.

Regionkontorene er den viktigste aktøren i behandlingen av planer. VN er hovedaktøren ved NVE sentralt. I arbeidet med å få bedre interne rutiner for planbehandling, er det viktig å legge til rette for en enhetlig planprosess. En viktig del av dette blir å sørge for at NVE kommer tidligere inn i planprosessene.

I følge plan- og bygningslovens §9-3 skal *Organer som har oppgaver vedrørende ressursutnytting, vernetiltak og utbygging [.....] gi kommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet.* Dette innebærer at NVE har en forvaltningsmessig plikt til å gi kommunene de underlagsmateriale vi har og som kommunene trenger i sin arealplanlegging. I en del saker vil dette innebære behov for mer utveksling av informasjon på tvers av avdelinger og seksjoner.

Mål

-NVE skal kontaktes tidlig i planprosessen.

-Planmyndigheter som søker råd hos NVE skal få den veiledning de har krav på (se kapittel 9.3).

-Arkivet fordeler alle plansaker til det respektive regionkontor i de tilfeller en plan ikke er sendt direkte til

regionkontoret.

- Arkivet fordeler alle plansak-brev fra departementet (Md og NOE) til VN.

- VN mottar brev om egengodkjente kommuneplaner fra Md når departementet har mottatt vedtatt kommuneplan. VN vurderer om planen er i samsvar med NVEs interesser.

- Alle brev om plansaker og alle planer som sendes NVE for uttalelse skal besvares.

- Alle overordnede planer behandles ved regionkontorene. Utkast til svarbrev sendes NVE sentralt v/VN for intern høring.

- Alle svarbrev bør på intern høring på regionkontoret før de sendes.

- Reguleringsplaner behandles ved regionkontorene. Berøres nasjonale interesser (Verneplan for vassdrag, Samlet plan) sendes utkast til svarbrev NVE sentralt, v/VN for intern høring om det betraktes som nødvendig.

- Det må etableres rutiner som sikrer at arkiv og saksbehandler kan identifisere et dokument som en del av en planprosess. Dette er nødvendig fordi NVE mottar dokumenter på ulike stadier i en planprosess.

Strategi

Forslagene til rutiner må vurderes og bearbeides av involverte parter. De nye rutinene må implementeres i etaten.

Planmyndighetene må gjøres kjent med egne plikter og rettigheter i forhold til NVE.

9.3 Innholdet i NVEs anbefalinger og uttalelser

Det er noe ulik oppfatning av hva slags uttalelser NVE kan og skal gi til arealbruksplaner. Den primære uklarheten gjelder om NVE mener noe / har *synspunkter* i forbindelse med arealdisponeringer, eller om etaten bare gir faglige og mest mulig objektive vurderinger. Dette er svært sentralt mht. disponering av flomutsatt areal. Det er også viktig å avklare hvilken faglig veiledning kommunene har krav på fra NVE.

Erfaringene tyder på at NVE har relativt stor gjennomslagskraft når a) etaten har kommet tidlig inn i planprosessen, b) etaten har vært tungt med i planprosessen, og når c) det har vært mulig å gi presise faglige vurderinger og råd. Men planmyndighetene har det siste ordet i planprosessen, og kommunene har myndighet til å fatte selvstendige beslutninger. NVE har ingen hjemmel til å hindre inngrep utenfor selve vassdraget, slik det er avgrenset i vassdragsloven.

Om NVEs saksbehandler mener enkelte forhold er mangelfullt utredet eller beskrevet i planforslaget, er det naturlig å be om at det blir innhentet supplerende opplysninger. Det er utbyggers plikt å framskaffe slike opplysninger. I NVEs svarbrev kan det eventuelt tas forbehold om at forhold ikke er kjent eller kan endres. Det er viktig at NVE ikke gir positivt tilsagn om man ikke er sikker. Det vil være uheldig om NVE f.eks. betegner flomutsatte områder som flomsikre. I slike

tilfeller kan det være relevant å gi informasjon om historisk registrerte flomvannstander.

Mål

-Bedret faglig gjennomslagskraft.

Om NVEs gjennomslagskraft for faglige argumenter skal bli bedret er det viktig å avklare hva slags anbefalinger NVE skal gi og sørge for at etaten agerer enhetlig i forhold til dette.

Strategi

I arbeidet med å bedre NVEs faglige gjennomslagskraft i flomutsatte arealer er det noen momenter som synes spesielt viktig å vurdere:

-Skal kost-/nyttevurderinger legges til grunn for flomsikring og arealbruk?

-Skal NVE flomsikre for framtidig bedret arealbruk?

-Skal NVE betegne en plan som "faglig uklok" e.l., og samtidig avslå framtidig sikring?

For å følge opp dette synes det å være naturlig at NVE arbeider videre med et prosjekt for å differensiere bruken av flomutsatt areal - differensiert flomvern. I forhold til konkrete planer er det nødvendig med en dialog med kommunen, hvor NVE påpeker hva som er viktig sett fra NVEs ståsted.

Utfordring

I arbeidet med arealplaner for flomutsatte områder er det nødvendig med en enhetlig metode. Det er behov for å differensiere flomfarlige arealers anvendelse. I en metode for differensiert flomvern er det naturlig å ta utgangspunkt i flomfrekvensen. F.eks. kan jordbruksdrift godt foregå på arealer som år om annet oversvømmes. Videre er det visse samfunnsmessige installasjoner som må plasseres flomsikkert uansett flomstørrelse, f.eks. telekommunikasjoner, viktige strømforsyningsanlegg, drikkevannforsyning etc. Mer detaljerte retningslinjer må utredes nærmere.

9.4 Hjemmel for å ivareta flomsikkerhet i planprosessen

Utredningene fra Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD 1996) og Miljøverndepartementet (Md 1996), begge delutredninger for Flomtiltaksutvalget om forholdet mellom flomfare og bestemmelsene i pbl, danner et viktig grunnlag for dette avsnittet. En del argumenter og påstander i utredningene blir kort kommentert.

Samråd mv.

NVE forvalter ingen av paragrafene i plan- og bygningsloven, men plikter å gi kommunen nødvendig hjelp i planarbeidet. NVE har også ansvar for forvaltningen av vassdrag vernet i Verneplan I-IV. I disse vassdragene skal RPR for vernede vassdrag legges til grunn for den kommunale planleggingen.

Kommunene plikter å sende planutkast til NVE for vurdering, jf. pbl §20-5 annet ledd og §27-1 siste ledd.

NVE erfarer at mange kommuner har behov for veiledning når det gjelder bruk av vassdrag og vassdragsnære arealer. Dette behovet er også tilstede i forhold til kraftlinjer, som også er en interesse NVE skal ivareta.

Det er i første rekke et kommunalt ansvar å forebygge utbygging i farlige områder. Dette vil hjelpe om kommunene tenker mer på sikkerhet når arealer omreguleres. Det er også primært et kommunalt ansvar at planleggingen skjer på riktig måte. En viktig forutsetning for dette er at reglene i §16 om samråd mv. følges.

Reguleringsmuligheter

i) Plan- og bygningsmyndighetene har hjemmel i flere paragrafer i plan- og bygningsloven til å styre utnyttelsen av bestemte areal:

- * §20-4 nr 4 - flomutsatte områder kan båndlegges
- * §25 1.ledd nr 5 - særlig flomutsatte områder kan i reguleringsplan legges ut som "Fareområde"
- * §68 1.ledd - "Grunn kan bare deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold". Denne paragrafen er en selvstendig avslagshjemmel.

ii) I KADs utredning heter det at *"Bygningsrådet skal foreta en selvstendig helhetsvurdering av risikomomentet. I vurderingen må bygningsrådet legge vekt på ekspertuttalelser"*. I forhold til flomfare er det naturlig at NVE gir ekspertuttalelsen. Om risikovurderingen blir ivaretatt av plan- og bygningsmyndighetene vil det være unødvendig for NVEs eksperter å gi konkrete arealbruks-anbefalinger. Det vil være tilstrekkelig med en objektiv uttalelse.

Videre skriver KAD *"Kommunen må i sin vurdering kunne bygge på de faremomenter som man vitenskapelig har akseptert som reelle eller sannsynlige på det tidspunkt vedtaket fattes. Bygningsmyndighetene kan således ikke holdes ansvarlig for å ha gitt tillatelse hvor man i ettertid oppdager at forholdet er farlig, eller at momenter er oppstått etter at utbyggingen har funnet sted"*.

Dette reiser noen spørsmål:

- Hva skal til for at et faremoment er vitenskapelig akseptert?
- Hvem kan avgi den "gyldige" vitenskapelige vurderingen, og hva skal den baseres på?
- Hvis ikke bygningsmyndighetene er ansvarlige om uforutsette hendelser inntreffer, hvem er da ansvarlig myndighet? Og, hva innebærer det å være ansvarlig myndighet?
- Bør det legges et "føre-var" prinsipp til grunn for risikovurderingen der det er usikkerhet?

iii) KAD skriver: "Pbl §68 2.ledd gir bygningsmyndighetene rett til å sette vilkår for bebyggelse eller deling av areal som i utgangspunktet ville omfattes av forbudet i 1.ledd". Dette reiser krav om flomsikring. Vi viser til kapittel 9.5 om kost-/nyttevurderinger og flomsikring for framtidig arealbruk.

iv) I utredningens pkt.5. om bygningsmyndighetenes plikt til å håndheve pbl §68, heter det: "foreligger det en fare eller ulempe som faller inn under plan- og bygningslovens § 68 skal søknaden avslås eller sikringstiltak påbys. Det må ansees tilstrekkelig for kommunen å henvise til kartmateriale eller annet som påviser en fare for flom. Likeledes vil man kunne bygge på at det erfaringsmessig har forekommet flom i området. [...]Det må kunne påvises en slik fare i den konkrete sak. En uttalelse fra NVE som indikerer at en slik fare er reell, må ansees som tilstrekkelig".

Her må man bli enige om hva som medfører en reell flomfare. Det er svært vanskelig å påvise en slik fare, men er det tilstrekkelig å indikere at en slik fare er reell? I arbeidet for et enhetlig flomvern vil en metode for differensiert flomvern være et egnet virkemiddel. I en slik metode kan det bl.a. være hensiktsmessig å skille mellom oversvømmelse og eroderende flom.

Det er også nødvendig med en klarhet i forhold til hvilken tyngde NVEs faglige vurderinger skal ha. Skal NVE være en "ubestridbar autoritet" eller kan kommunene se bort fra etatens råd?

v) I Md sin utredning blir det anbefalt å avmerke flomfarlige områder på kommuneplankartet. Dette kan avmerkes uavhengig av arealbrukskategori og vil således bare være veiledende på arealbruken.

Bruken av flomsonekart reiser de samme problemstillingene som har vært reist før i forhold til differensiert flomvern og vitenskaplig nøyaktighet. Nøyaktighet i forhold til avmerking av flomsoner er problematisk. For enkelte områder kan det være aktuelt å vise områder som har vært oversvømmet ved historiske flommer.

vi) Vassdragslovens snevre avgrensning av "vassdrag" gir NVE svært begrenset myndighet til å ivareta etatens plikter i forhold til flom. Enhver flom av noe størrelse går ut over vassdragets grenser slik det er avgrenset i både eksisterende lov og i utkast til ny vannressurslov (NOU 1994:12). Avgrensningen medfører at muligheten for å fremme innsigelse i mange tilfeller ikke eksisterer. NVE har påpekt dette i sin høringsuttalelse til den nye vannressursloven.

9.5 En samfunnsøkonomisk planprosess

Kommunene har ansvaret for arealplanleggingen i kommunene og har myndighet til å gjøre rettslig bindende planvedtak. Det synes således naturlig at kommunen er ansvarlig myndighet om f.eks. områder regulert til boligformål utsettes for flom, jf. KADs utredning. Slik bør det fortsatt være. Om det økonomiske ansvaret også er kommunens, er ikke interessant å diskutere her. En stor/ekstrem flom vil uansett påføre offentlige myndigheter og private utgifter. I tillegg til de direkte skadeutgiftene kan det medføre utgifter til sikringstiltak der områder uten tilstrekkelig sikkerhet er bebygd. Det er derfor av samfunnsøkonomisk betydning å ta hensyn til flomfaren når bruken av arealer planlegges.

Erfaringene viser at det ikke er likegyldig når i planprosessen flomproblemene behandles. Det vil være mest rasjonelt om flom innarbeides som en planforutsetning på et tidlig stadium i planprosessen. På den måten kan kommunen unngå sterke faglige innvendinger på et sent stadium eller innsigelse mot planen. Innarbeiding av slike argumenter på et sent stadium vil kunne medføre økt ressursbruk og/eller et dårligere resultat. Dette er også påpekt tidligere i utredningen.

På bakgrunn av dette synes det å være klart at en økt innsats fra NVE som statlig fagmyndighet, på sikt vil være samfunnsøkonomisk lønnsom. Vi er av den oppfatning at de ressursene NVE legger ned i den enkelte plan er minimale i forhold til det totale ressursbruk i planen.

Litteraturliste

Kommunal- og arbeidsdepartementet. 1996. *Plan- og bygningsloven - virkemidler i forhold til flomfare.* Delutredning om forholdet mellom flomfare og bestemmelsene i plan og bygningsloven. Kommunal- og arbeidsdep. Oslo.

Miljøverndepartementet. 1993. *Tenke globalt - Handle lokalt.* Nasjonale prioriterte satsningsområder for det kommunale miljøvernarbeidet. Rundskriv. T-937. Miljøverndep. Oslo.

Miljøverndepartementet. 1994. *Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag.* Retningslinjer. T-1082. Miljøverndep. Oslo.

Miljøverndepartementet. 1995. *Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.* Rundskriv. T-5/95. Miljøverndep. Oslo.

Miljøverndepartementet. 1996. *Delutredning om forholdet mellom flomfare og bestemmelsene i plan- og bygningsloven - planbestemmelsene.* Miljøverndep. Oslo.

NOU 1994:12 *Lov om vassdrag og grunnvann.* Nærings- og energidep. Oslo.

Plan- og bygningsloven. Lov av 14. juni. Nr.77. 1985.

St.meld.nr.13. (1992-93). *Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro.* Miljøverndep. Oslo.

St.meld.nr.31. (1992-93). *Den regionale planleggingen og arealpolitikken.* Miljøverndep. Oslo.

"Sammen om Fylkesplanleggingen" Rapport fra arbeidsgruppe som har utredet samarbeidet mellom fylkeskommunen, fylkesmannen og statlige etater om fylkesplanleggingen. Avgitt til Miljøverndepartementet 19. april 1996.

Vedlegg

	Side
VEDLEGG 1 ARKIVETS POSTFORDELINGSRUTINER	i
VEDLEGG 2 PLANTYPER TIL BEHANDLING	ii
VEDLEGG 3 ANTALL DOKUMENTER PR. SAK	iv
VEDLEGG 4 MILJØVERNDEPARTEMENTETS KOMMUNEPLANREGISTER	v
VEDLEGG 5 "FREMDRIFTEN I KOMMUNEPLANARBEIDET", Md	vi
VEDLEGG 6 Innspill til den langsiktige delen av fylkesplanen, Hedmark fylkeskommune. Brev fra VRØ.	vii
VEDLEGG 7 Anvendte forkortelser med forklaring	viii

VEDLEGG 1

ARKIVETS POSTFORDELINGSRUTINER

NVEs arkiv sorterer innkommen post etter faste fordelingsrutiner. Skriftlig fordelingsnøkkel foreligger imidlertid ikke.

I utgangspunktet blir alle innkomne planer videresendt det respektive regionkontor for behandling der. Dette gjelder for alle planer etter plan- og bygningsloven (kommune(del)planer, fylkes(del)planer, reguleringsplaner). Praksisen gjelder alle ledd i planprosessen (orientering om planen, formell høring, orientering fra Miljøverndepartementet). Planområdets geografisk plassering må dermed sies å være hovedkriteriet for Arkivets fordelingen. Det er nå bedt om at alle brev fra Md om vedtatte kommuneplaner fordeles til VN

For vannbruksplaner er det uklare rutiner. I VN-NOTAT 24/93 uttrykker H. Østhagen ønske om at alle vannbruksplaner fordeles til VN.

Oppstillingen fra Arkivet over hvem som har behandlet forskjellige planer i NVE viser at de fleste planer etter pbl er blitt behandlet ved regionkontorene. Men det er også blitt behandlet planer ved seks forskjellige seksjoner ved hovedkontoret. Dette skyldes flere forhold, og kan være resultat av et bevisst valg i seksjonen/regionkontoret.

Med utgangspunkt i arkivlistene er det ikke mulig å se hvem som er adressert av den enkelte plan. Det er heller ikke mulig å se om planene er adressert til hovedkontoret eller til et regionkontor. Oversikten er basert på hvem som har vært saksbehandler for den enkelte sak, dette samsvarer ikke alltid med adressaten. Planen kan derfor ha blitt videresendt til det kontoret hvor den er blitt behandlet.

Noen planer kan også være adressert direkte til en seksjon. Dette kan skyldes ulike forhold hos avsender. Bl.a. ble kommunedelplan for Farsund sendt direkte til EK. Herfra ble planen videresendt til Statnett for vurdering der. Andre forhold enn kraftlinjer ble dermed ikke vurdert. En slik praksis er uheldig, og synes å være et engangtilfelle. I tilfeller der planen kommer direkte til en seksjon, er det viktig at de vanlige saksbehandlingsrutiner blir fulgt, slik at saken blir gjenstand for en fullstendig behandling i NVE. Det er umulig for Arkivet å sortere ut slike saker og fordele dem til "rett" mottaker.

VEDLEGG 2

PLANTYPER TIL BEHANDLING

Tabell 1.1 og 1.2 viser hvor mange planer av hver type som den enkelte seksjon/region har behandlet. Tabellene viser også hvor mange saker som er videreført fra 1994 til 1995. Når det totale antall planer av hver type skal summeres for begge årene, må dette tallet trekkes fra (i det ene året).

Tabell 1.1 1994 Antall planer etter plantype og hvilket kontor i NVE som har behandlet dem.

\Type \Kontor	Kommune -plan	Kom.- delplan	Fylkes- plan	Fylkes- delplan	Regul.- plan	VBP
VN	6	5		2	8	9
VK		1			3	2
EK					1	
SV				1		
FoU						5
VRM	9	3		1	13	6
VRN						
VRS	5	5	1		10	4
VRV	4	2			23	
VRØ	4	3	1	1	19	2
Total	28	19	2	5	77	28
Videre -ført i 1995	1	5			11	13

Tabell 1.2 1995 Antall planer etter plantype og hvilket kontor i NVE som har behandlet dem.

\Type \Kontor	Kommune -plan	Kom.- delplan	Fylkes- plan	Fylkes- delplan	Regul.- plan	VBP
VN		1			1	2
VK		1			6	
EN			1			
EK					3	
SV						
FoU						2
VRM	5	6		1	11	8
VRN	3	6			1	3
VRS	3	7	1	2	22	3
VRV	6	8		2	26	1
VRØ	8	9	1	3	18	3
Total	25	38	3	8	88	22
Videre -ført fra 1994	1	5			11	13

Kommentarer til tabellene:

* VRN hadde i 1994 minst tre kommunale planer til behandling. Disse er ikke registrert som kommunale planer i arkivets lister fordi de mangler ordene "kommuneplan" eller "kommunedelplan" i tittelen. Dette kan være tilfelle for også andre planer.

* På grunn av en delt stilling mellom VK og VRØ, kan enkelte planer som normalt ville blitt registret på VK ha blitt registrert på VRØ.

VEDLEGG 3

ANTALL DOKUMENTER PR. SAK

Tabellene gir en oversikt over antall dokumenter plantype og pr. sak i gjennomsnitt. Gjennomsnittet er summert for hver plantype.

Tabell 2.1 1994 Antall dokumenter pr. sak i gjennomsnitt etter plantype.

1994	Kom.pl.	K.del.p	F.pl.	F.del.p	Reg.pl.	VBP
Antall dok.	54	41	4	11	181	116
Antall saker	28	19	2	5	77	28
Dok.pr sak	1,93	2,16	2	2,2	2,35	4,14

Tabell 2.2 1995 Antall dokumenter pr. sak i gjennomsnitt etter plantype.

1995	Kom.pl.	K.del.p	F.pl.	F.del.p	Reg.pl.	VBP
Antall dok.	62	85	4	18	225	116
Antall saker	25	38	3	8	88	22
Dok.pr sak	2,48	2,24	1,33	2,25	2,56	3

Tabell 2.3 Antall dokumenter pr. sak i gjennomsnitt for årene 1994 og 1995

1994 og -95	Kom.pl.	K.del.p	F.pl.	F.del.p	Reg.pl.	VBP
Antall dok.	116	126	8	29	406	182
Antall saker	53	57	5	12	165	50
Dok.pr sak	2,19	2,10	1,6	2,42	2,46	3,64

VEDLEGG 4

MILJØVERNDEPARTEMENTETS KOMMUNEPLANREGISTER

Miljøverndepartementet opererer med totalt ti plankategorier for kommunplanens langsiktige del. Fire av plankategoriene er av interesse i denne sammenheng;

A = kommuneplanens arealdel (alene)

D = kommunedelplan (areal)

T = tematisk kommunedelplan

K = kommuneplan med arealdel

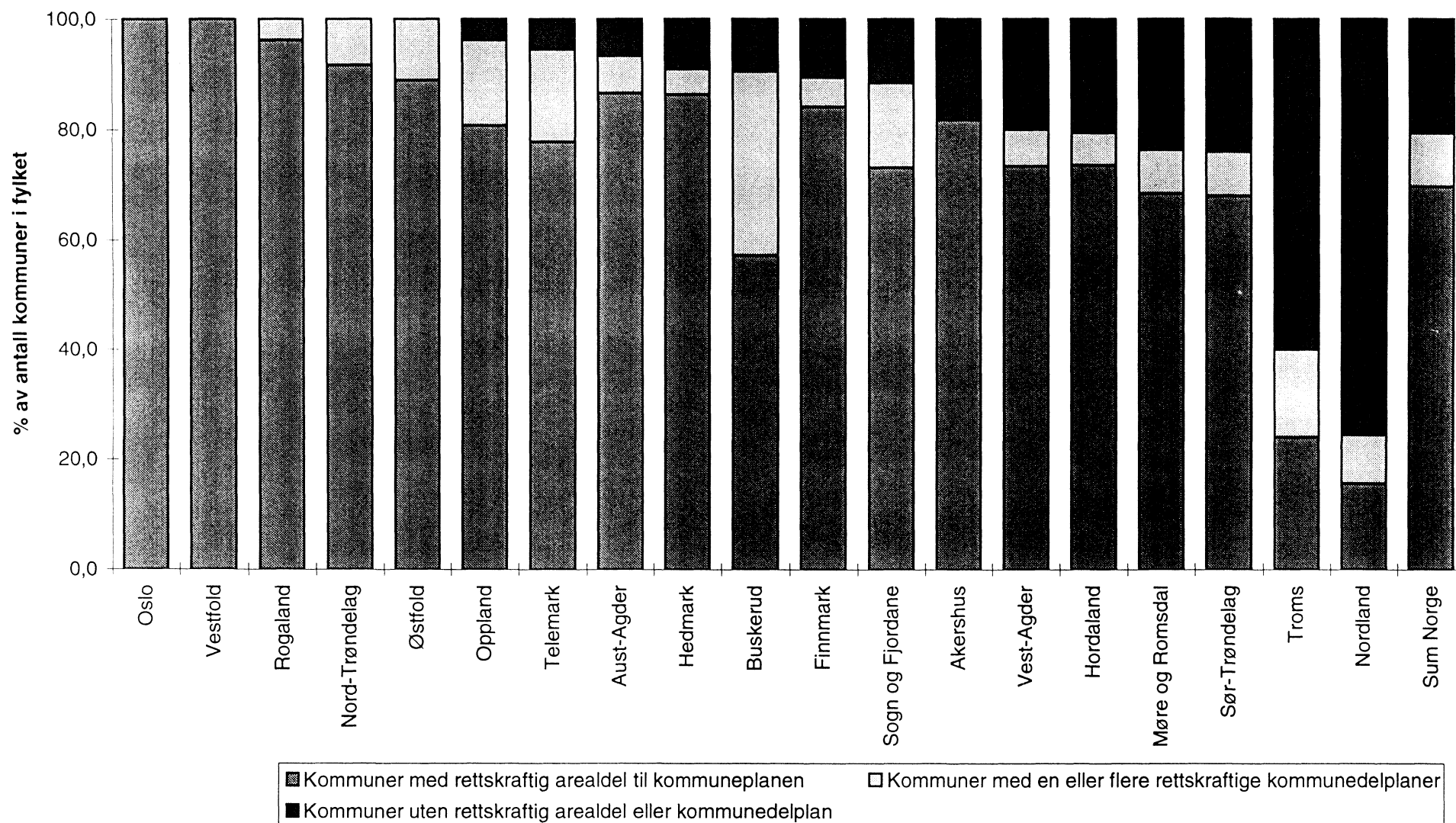
Plantypene A og K gjelder for hele kommunen og regnes demed som *kommuneplan*, mens plantypene D og T regnes som *kommunedelplan*.

I gjennomgangen av registeret er tematiske kommunedelplaner (T), som ikke gjelder arealbruk sortert vekk, jf. antakelsen side 5 om at planer som sendes NVE gjelder arealbruk. Alle planene i tabellen gjelder derfor arealbruk i en eller annen form.

Tabell 3.1 Antall vedtatte kommune- og kommunedelplaner sendt til Miljøverndepartementet.

Kategori \ År	1994	1995	1992
A	8	8	18
K	7	9	20
D	29	21	26
T	11	5	3
Total pr. år	55	43	67

FREMDRIFTEN I KOMMUNEPLANARBEIDET



vi



Innspill til den langsiktige delen av fylkesplanen, Hedmark fylkeskommune. Brev fra VRØ.

NVE
NORGES VASSDRAGS-
OG ENERGIVERK

VRØ/LIS/498.2

28 FEB. 1996

Deres ref.

Deres dato

Hedmark fylkeskommune
kommunalavdelingen
Fylkeshuset
2300 HAMAR

Saksbehandler:
Liza A. Syvertsen, VRØ
62 51 25 64

INNSPILL TIL DEN LANGSIKTIGE DELEN AV FYLKESPLANEN BOSETTING, AREALBRUK OG MILJØ (BAM)

Det vises til tidligere møter i sekretærgruppa for BAM. NVE Region Øst ser det som viktig å komme med noen innspill til mål og strategier under temaet som gruppa har fått i oppgave å arbeide med. Som nyetablert regionkontor på Hamar, vil Region Øst bidra til å sette et større fokus på vassdragsforvaltningen i blant annet Hedmark fylke. Nedenforstående innspill er derfor ikke kun knyttet til egen myndighet og eget virksomhetsområde, men er et forsøk på å oppnå resultater gjennom helhetlig forvaltning og samhandling.

NVE Region Øst foreslår, med begrepene "bærekraftig utvikling" og "livskvalitet" som viktige stikkord, følgende delmål og strategier som berører temaet vassdrag:

Den menneskelige virksomheten langs de vernede vassdragene i Hedmark skal ta hensyn til verneverdiene i sin utvikling.

- gjennomføre prosjekter for differensiert forvaltning i alle vernevassdrag i Hedmark
- bidra til at rikspolitiske retningslinjer for varig vernede vassdrag innføres i alle arealplaner som berører vernede vassdrag i Hedmark

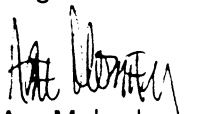
Vassdragene i Hedmark skal kunne by på opplevelser og ressurser som et resultat av hensynsfull forvaltning og bruk og miljøfremmende tiltak.

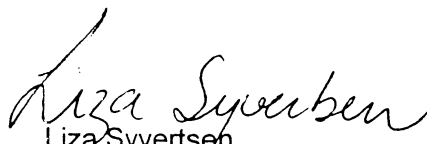
- bidra til at det settes lokalt fokus på allsidig vannmiljøproblematikk i saker og planer (blant annet vannbruksplaner) som berører vann og vassdrag, herunder forsuring, forringing av flora og fauna, fysiske inngrep, forurensning
- integrere restaurering av vassdragsmiljø etter inngrep som et miljøfremmede tiltak i planer og prosjekter som berører vassdrag

Forvaltningen av vassdragene og de vassdragsnære arealene skal søke å unngå at mennesker eller samfunnsverdier blir utsatt for fare eller påført ulemper som følge av flom og oversvømmelse.

- innføre restriksjoner på byggetiltak i områder som er flomutsatt
- sikre verdier langs vassdraget som er grunnlag for bosetting og næringsvirksomhet på en miljømessig forsvarlig måte

Med hilsen
Region Øst


Are Mobæk
Regionsjef


Liza Syvertsen
avdelingsingeniør

Kopi til: internt: V

NVE
REGION ØST

Kontoradresse: Vangsveien 73 (inng. Enggaten)
Postadresse: Vangsveien 73
2300 Hamar

Telefon: 62 51 24 00
Telefax: 62 51 25 72

Postgiro: 0803 5052055

VEDLEGG 7

Anvendte forkortelser med forklaring

DF	Differensiert forvaltning av vernede vassdrag
KAD	Kommunal- og arbeidsdepartementet
Md	Miljøverndepartementet
NIBR	Norsk institutt for by og regionforskning
NVE	Norges vassdrags- og energiverk
LNF-område	Landbruks- natur- og friluftsområde (arealkategori i pbl)
pbl	Plan- og bygningsloven
RPR	Rikspolitiske retningslinjer (for vernede vassdrag)
VBP	Vannbruksplan
Vl	Vassdragsloven
VK	Konsesjonsseksjonen, Vassdragsavdelingen
VN	Natur- og miljøseksjonen, Vassdragsavdelingen
VRM	NVE Region Midt-Norge
VRN	NVE Region Nord
VRS	NVE Region Sør
VRV	NVE Region Vest
VRØ	NVE Region Øst

Denne serie utgis av Norges vassdrags- og energiverk (NVE)
Adresse: Postboks 5091 Majorstua, 0301 OSLO

I 1996 ER FØLGENDE NOTATER UTGITT:

Nr 1 BEGRENSET

Nr 2 Bredo Erichsen (red): Tele-, grunnvann-, snø-, is- og tilsigsforholdene i sentrale Østlandsområder per 13. februar 1996. (10 s.)

Nr 3 Vibeke Riis: Vannressursloven og grunnvann. (20 s.)

Nr 4 Pia Rystam: Dokumentregister. Brukarvægledning. (38 s.)

Nr 5 Pia Rystam och Mitchell Bitney: Dokumentregister. Systemmanual (inkl Brukarvægledning). (39 s.)

Nr 6 Hallvard Berg, Marit Eide, Knut Gakkestad, Lars Grøttå, Torstein Tjelde, Øyvind Traagstad og Tor Åmdal: Forskrifter/reglement for flomverk. (28 s.)

Nr 7 Asbjørn Osnes (red.): NVEs flom og erosjonssikringstiltak i Lågen-, Glomma- og Trysilvassdragene. Funksjon og virkning under flommen 1995. (39 s.)

Nr 8 Vegard Pettersen: NVEs rolle i plan- og bygningssaker. Tillegg til delutredning 4.2 fra Flomtiltaksutvalget. (34 s.)