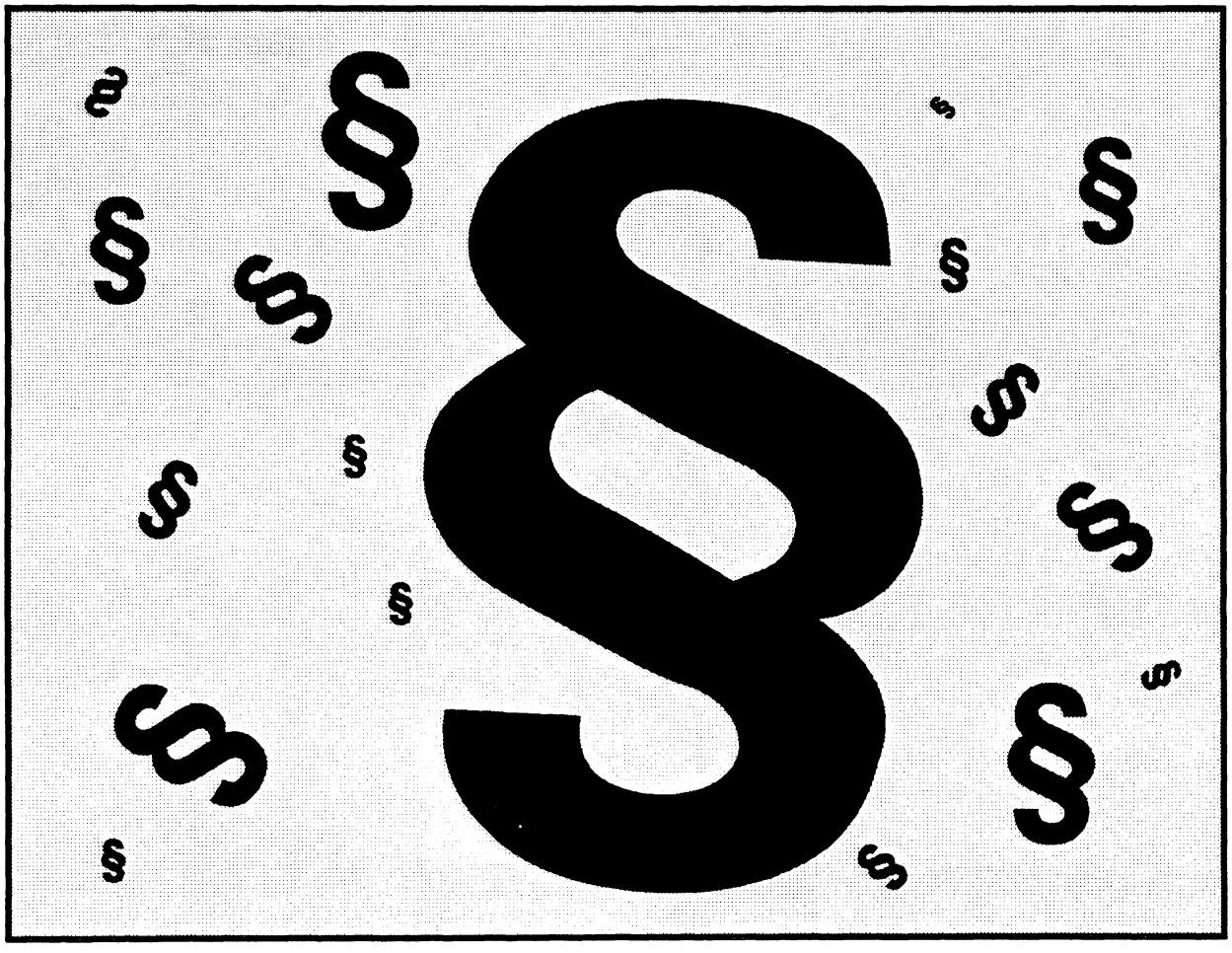
NOTAT

Nr 01
1997

NVE
NORGES VASSDRAGS-
OG ENERGIVERK

Bente-Sølvi Toverød

VEILEDER TIL BEHANDLING AV SAKER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN I NVE



VASSDRAGSAVDELINGEN

NVE
NORGES VASSDRAGS- OG ENERGIVERK

TITTEL
Veileder til behandling av saker etter plan- og bygningsloven i NVE

NOTAT
Nr. 1 1997

DATO 4. juli 1997

FORFATTER
Bente-Sølvi Toverød

SAMMENDRAG

Dette er en første utgave av en veileder til hvordan NVE skal behandle arealplansaker etter plan- og bygningsloven. Som statlig fagetat med forvaltningsansvar for vassdrag og energi, har vi plikt til å bistå fylker og kommuner i arealplanleggingen. Dette notatet tar for seg hva vårt ansvar innebærer i forhold til fylkesplan, kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan. De temaer vi skal ivareta, er i første rekke vassdrag generelt, vernede vassdrag, flom og annen fare knyttet til vassdrag og Samlet plan. Når det gjelder elektriske anlegg og damsikkerhet begrenser innsatsen seg til å påse at kraftledninger er merket av, og at kommunen sender planforslag til henholdsvis aktuelle e-verk og dameiere. Notatet beskriver kort planprosessen og de ulike plantypene.

Det er meningen å oppdatere veilederen når nye lover, forskrifter eller andre forhold tilsier det.

EMNEORD /SUBJECT TERMS
Arealplanlegging
Plan- og bygningsloven
Forvaltningsansvar

ANSVARLIG UNDERSKRIFT

Erling Diesen
Vassdrags- og
energidirektør

Kontoradresse: Middelthunsgate 29
Postadresse: Postboks 5091, Maj
0301 Oslo

Telefon: 22 95 95 95
Telefax: 22 95 90 00

Bankgiro: 6003 06 04221
Postgiro: 0803 5052055

Org. nr.: NO 970 205 039 MVA

FORORD

Til leseren
Dette er førsteutgaven av en håndbok for hvordan NVE skal behandle planer etter plan- og bygningsloven. Den har blitt til over et lengre tidsrom, hvor Vegard Pettersen laget det første utkastet i 1996. Arbeidet ble så overtatt av Bente-Sølvi Toverød som har bearbeidet førsteutkastet videre og sluttført det slik det nå foreligger. Viktige innspill har kommet fra regionkontorene, Juridisk seksjon, Energiavdelingen, Vassdragsteknisk seksjon og Natur- og miljøseksjonen. Alle kommentarer er nøye lest og overveid. Takk til alle som har bidratt!

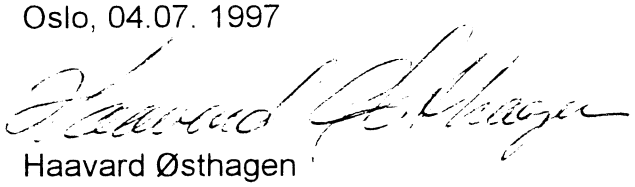
Vi poengterer at dette er første skritt på veien til en mer enhetlig praksis i NVE med hensyn til planer etter plan- og bygningsloven. Behov for endringer vil melde seg ettersom de beskrevne rutinene blir utprøvd og vi høster erfaring. Videre skjer det stadig endringer i forutsetningene for vår planbehandling. Nye lover og forskrifter blir stadig vedtatt. Vi tar derfor sikte på en revisjon av denne veilederen i løpet av et års tid.

Vi har begrenset bemanning på plansiden. For å illustrere arbeidsmengden i forbindelse med arealplansaker, har VRØ beregnet at fylkesmennenes miljøvernavdelinger i deres region bruker ca 11 årsverk på dette. Vi bringer VRØs poeng videre: Det er om å gjøre å jobbe rasjonelt, og prioritere hvilke plantyper eller planer det skal satses på.

Bruksanvisning
Denne veilederen er bygget opp slik at motiveringen for å engasjere seg i plansaksarbeidet kommer først, dernest følger en beskrivelse av planprosessen slik at man kan orientere seg hvor i systemet aktuelle planer (og en selv) befinner seg. Til slutt kommer et kapittel for hvert plannivå: fylkesplan, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan/bebyggelsesplan. Tanken er at det skal gå an å slå opp på aktuell plantype og på aktuelt stadium i planprosessen for å finne ut hvordan man skal forholde seg. Vårt forvaltningsmessige ansvar er det samme gjennom hele prosessen, men detaljeringsnivå for hva vi kan komme med av innspill varierer mellom plannivåene. Under overskriften "NVEs ansvar" finnes en slags sjekkliste for hva plantypene skal inneholde, og for når vi må gå til det skritt å varsle innsigelse.

Frustrasjoner kan uttrykkes til Bente-Sølvi på VN tlf 2295 9239, e-post bet@nved.
Lykke til!

Oslo, 04.07. 1997



Haavard Østhagen
fung. avd.direktør

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. NVE og planbehandling 7
1.1 Verdien av å komme tidlig på banen 7
1.2 Statlige fagmyndigheters deltakelse i planarbeidet 8
1.3 NVEs ansvar 9
1.3.1 Hjemmel for de temaer skal vi uttale oss om 9
1.4 Aktuelle seksjoner og deres ansvarsfelt: 11

2. Planprosessen 12
2.1 Plan- og bygningsloven (PBL) 12
2.1.1 Lovens formål (§ 2) 12
2.1.2 Planmyndighetene 12
2.1.3 Plantyper 12
2.2 Planprosess og planstadier 13
2.3 Muligheter for påvirkning 14
2.3.1 "Gode råd" i stedet for innsigelse 14
2.3.2 Innsigelse 14
2.3.3 Omgjøring av egengodkjente kommuneplaner 16
2.3.4. Dispensasjon (§ 7) og klage (§ 15) 16

3. Fylkesplaner (PBL kap. V) 18
3.1 Praktiske opplysninger 18
3.2 Form og innhold 18
3.3 Saksgang 19
3.3.1 Stadium 1: Oppstart av planprosessen 19
3.3.2 Stadium 2: Behandling av planutkast 20
3.3.3 Stadium 3: Høring av kongelig resolusjon 20
3.4 NVEs ansvar 20
3.4.1 Vassdrag generelt 20
3.4.2 Vernede vassdrag 21
3.4.3 Flom 21
3.4.4 Damsikkerhet 21
3.4.5 Elektriske anlegg og Samlet plan 22

4. Kommuneplanens arealdel (PBL kap. VI) 23
4.1 Praktiske opplysninger 23
4.2 Form og innhold 23
4.3 Saksgang 24
4.3.1 Stadium 1: Oppstart av planprosessen 24
4.3.2 Stadium 2: Behandling av planutkast 25
4.3.3 Stadium 3: Eventuell endring i egengodkjent plan 25
4.4 NVEs ansvar 26
4.4.1 Vassdrag generelt 26
4.4.2 Vernede vassdrag 27
4.4.3 Flom og annen fare knyttet til vassdrag 29
4.4.4 Damsikkerhet 30
4.4.5 Samlet plan 31
4.4.6 Elektriske anlegg 31

5. Reguleringsplaner (PBL kap. VII) 33
5.1 Praktiske opplysninger 33
5.2 Form og innhold 34
5.3 Saksgang 34
5.3.1 Stadium 1: Oppstart av planprosessen 34
5.3.2 Stadium 2: Behandling av planutkast 35
5.3.3 Stadium 3: Klage på reguleringsvedtak 36
5.4 NVEs ansvar 36
5.4.1 Vassdrag generelt 36
5.4.2 Vernede vassdrag 37
5.4.3 Flom og annen fare knyttet til vassdrag 37
5.4.4 Damsikkerhet 39
5.4.5 Samlet plan 39
5.4.6 Elektriske anlegg 39

6. Bebyggelsesplan, § 28-2 40

7. Referanser 41

1. NVE og planbehandling

Det er NVEs målsetting at etatens ansvarsfelt skal ivaretas best mulig også gjennom plan- og bygningsloven (PBL), dvs i den regionale og lokale arealforvaltningen, jf NVEs virksomhetsplan 1997. Det er også et mål at kommunenes arealforvaltning skal være best mulig med hensyn til vassdragsvern, flomutsatte arealer og energianlegg.

NVE har en lang tradisjon i å gi innspill om vassdragstekniske forhold i forbindelse med detaljplanlegging i tilknytning til vassdrag. Ellers har etaten i økende grad hatt befatning med planlovsystemet ved konsesjonssaker både på lednings- og kraftutbyggingssiden. I disse sakene har samordningsproblemer mellom konsesjonslovgivningen og plan- og bygningsloven ofte stått i fokus.

Som et ledd i oppfølgingen av Stortingets vedtak i forbindelse med Verneplan IV (jf. NOU 1991: 12A og 12B, St prp nr 118 (1991-92), Innst S nr 116 (1992-93) og Stortingsdebatten (01.04.93) har NVE gjennomført prosjektet Differensiert forvaltning av verna vassdrag (NVE Publikasjon 04/95). En av konklusjonene i sluttrapporten fra prosjektet var at forvaltningen av de vernede vassdragene må knyttes nær opp til den kommunale arealforvaltningen. Prinsippene for differensiert forvaltning av vernede vassdrag må innarbeides i kommuneplanene for å sikre at verneverdine blir tatt hensyn til i den kommunale planleggingen.

I kjølvannet av "Vesleofsen" (1995-flommen på Østlandet) har først Flomtiltaksutvalget (NOU 1996: 16), senere regjeringen (jf St meld nr 42 (1996/97)) og til slutt Stortinget (jf Innst S nr 244 (1996-97) og påfølgende debatt 10.06.97) pekt på at det viktigste tiltaket for å hindre økte skader ved fremtidige flommer er at kommunene innarbeider flomfaren i sine arealplaner, og at NVE må gi kommunene faglig bistand i dette arbeidet. Videre må NVE følge opp de kommunale planene på en langt bedre måte enn hittil for å sikre at kommunene virkelig tar hensyn til NVEs råd.

I St meld nr 42 (1996-97) om tiltak mot flom anbefales følgende:

- kommunenes plikt etter PBL til å konsultere NVE som sakkyndig instans i saker som berører vassdrag innskjerpes
- NVE gjennomfører informasjonstiltak overfor kommunene
- en gjennomgang av NVEs rutiner og ressursbehov for etatens behandling av saker etter PBL.

Denne veilederen er ment å være en hjelp for NVEs saksbehandlere, og som sådan er den ment å være et skritt på veien for å nå målsettingen om NVEs deltakelse i arealplansaker.

1.1 Verdien av å komme tidlig på banen

Det er en ubetinget fordel for NVE å bli kjent med et planarbeid tidligst mulig, slik at vi kommer i en god dialog med planmyndighetene. I henhold til PBL skal offentlige organer, herunder NVE, trekkes inn i planarbeidet allerede fra starten. Verdien av å

komme tidlig inn i planprosessen understrekes også i Miljøverndepartementets (MD) veileder T-1127 "Kommuneplanens arealdel", se spesielt kap 4 "Planprosessen og planbehandlingen". Situasjonen i dag er ofte den stikk motsatte, nemlig den at NVE kommer inn i planprosessen i aller siste fase, dvs. etter at planene er vedtatt i fylkesting eller kommunestyre.

Dette skyldes hovedsaklig at mange kommuner er lite kjent med at NVE er en statlig fagmyndighet som skal trekkes inn i arbeidet med lokal arealplanlegging. Dermed informerer de oss heller ikke om sitt planarbeid. I tillegg er mange kommuner ofte ukjent med eventuelle vernede vassdrag og forvaltningen av dem, eventuelle flomgrenser og Samlet plan-prosjekter. Disse temaene blir derfor ofte dårlig ivaretatt i den kommunale planleggingen. Kommunene tar videre lite hensyn til energianlegg i sin planlegging, som f.eks. ved å regulere kraftledningstraseer til fareområder. Også fylkeskommunene er generelt lite kjent med NVEs rolle i planlegging etter PBL.

Ifølge PBL § 12-3 første ledd og § 19-3 første ledd skal fylkesmannsembetene føre tilsyn med at statlige organer oppfyller sin plikt til å yte bistand, men dette skjer heller ikke i tilstrekkelig grad. Her har vi imidlertid en mulighet for å styrke samarbeidet.

Dersom denne mangelfulle planprosessen ender med innsigelse fra vår side, blir det hele unødig tungvint både for planmyndighetene og NVE. Kommunene risikerer dessuten å pådra seg erstatningsansvar for flomskader dersom disse kunne vært avverget gjennom en bedre planprosess.

Fordelen ved å komme tidlig inn i planprosessen er at vi da kan komme i en dialog med andre aktører og delta med informasjon og veiledning. Dette bidrar til en smidigere planprosess. Et initiativ fra NVE tidlig i planprosessen kan åpne for bedre kontakt med fylkene og kommunene. Erfaringen viser at dette gjør det mer naturlig for planmyndighetene å kontakte NVE i andre saker senere. Denne formen for samråd kan avverge at vi må varsle innsigelse på et senere stadium. Vi må likevel ikke vike tilbake for å komme med innsigelse når det er nødvendig. Mer om dette i kap 2.3.2.

1.2 Statlige fagmyndigheters deltakelse i planarbeidet

En viktig forutsetning for kommunens ansvar for å vedta bindende arealplaner, er at PBLs bestemmelser om samarbeid, samråd, offentlighet og informasjon følges opp, jf § 16.

PBL § 9-3 og § 12-3 pålegger offentlige organer som har oppgaver vedrørende ressursutnytting, vernetiltak, utbygging mv, å gi fylkeskommunen og kommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet. Dette er nødvendig for å sikre et tilfredsttillende faglig grunnlag for planleggingen. Kommunen er på sin side uttrykkelig pålagt å ta kontakt med "berørte statlige fagmyndigheter", jf § 20-5 annet ledd for kommuneplan, og § 27-1 nr 2 annet ledd for reguleringsplan. Fylkeskommunen og kommunen er ellers forpliktet til å ta kontakt med offentlige myndigheter som har interesse i saken og innhente uttalelse i spørsmål som hører inn under vedkommende myndighets saksområde, jf § 10-1 annet ledd § 12-3 annet ledd.

Dette betyr at planmyndighetene må ta kontakt hvis NVE skal kunne komme med innspill til planer tidlig i prosessen. NVE forvalter ingen av PBLs bestemmelser, men vi har adgang til å påvirke der hvor vi har et ansvar, og vi skal bidra til at kommunenes planer blir best mulig. Det er likevel planmyndighetene som er ansvarlige for at planleggingen skjer på riktig måte.

1.3 NVEs ansvar

NVE er både høringsinstans og samarbeidende statlig fagorgan i planprosesser etter PBL, og forvaltningsmyndighet for tiltak/inngrep som berører vassdrag (vassdragsloven, vassdragsreguleringsloven) og elektriske anlegg (energiloven). Særlovene er geografisk overlappende med PBLs virkeområde, men lovverkene er ikke spesielt tilpasset hverandre. Forholdet mellom PBL og vassdragsloven (VL) diskuteres spesielt i NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann, men er uavklart. NVE kan be om nærmere opplysninger om tiltaket/inngrepet for å kunne vurdere det i forhold til vassdragslovens bestemmelser om konsesjonsbehandling.

Vi har plikt til å påse at nasjonale og allmenne interesser blir tatt hensyn til. I forhold til PBL er NVEs oppgave først og fremst å videreformidle nasjonale og regionale mål og retningslinjer gjennom faglige råd, veiledning og informasjon om de lover vi forvalter, og om Samlet plan og Verneplan for vassdrag. NVE kan også gi innspill til selve planprosessen, og be om at flere myndigheter (fylkesmann, fylkeskonservator mfl) eller andre (e-verk, interesserorganisasjoner) bør inviteres for å dekke de interessene som NVE skal ivareta (også på energi-siden).

Dersom arealplaner er i strid med nasjonale eller viktige regionale mål og retningslinjer og statlige interesser ellers, er det vårt ansvar å fremme innsigelse mot planen, jf § 20-5 femte ledd (kommuneplan) og § 27-7 nr. 2 (reguleringsplan).

1.3.1 Hjemmel for de temaer skal vi uttale oss om

Vassdrag generelt
NVEs forvaltningsmyndighet for vassdrag er hjemlet i vassdragsloven og vassdrags-reguleringsloven. Vassdragslovens virkeområde er i utgangspunktet vannarealet i innsjøer, elver og bekker, og landarealer som normalt oversvømmes. NVE har full anledning til å gi veiledning som dreier seg om forhold utenfor selve vannarealet dersom de er av betydning for vassdraget.

Dersom planforslaget legger opp til tiltak som bør vurderes i forhold til en konsesjons-behandling etter vassdragsloven, bør NVE varsle innsigelse mot planen, slik at den ikke blir vedtatt før konsesjonsspørsmålet er vurdert.
Aktuelle plantyper: alle

Areal utsatt for flom eller annen fare
NVE må vurdere flomfare, erosjonsrisiko, utrasningsfare mot vassdrag, masseavlagring og problemer forbundet med isgang, såvel ved bygging nær vassdrag

som ved legging av rør og ledninger i vassdrag.

Det er lagt nasjonale føringer for hvordan flomutsatte arealer skal disponeres, se St meld nr 42 (1996-97)Tiltak mot flom, jf NOU 1996:16. I tillegg har MD sammen med Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) under utarbeidelse et rundskriv om arealplanlegging i potensielle fareområder, herunder flomutsatte områder. Dette dokumentet vil være sentralt for NVEs behandling av saker etter PBL.

Vi kan fremme innsigelse mot arealplaner som ikke tar hensyn til evt flomfare eller annen fare i tilknytning til vassdrag.
Aktuelle plantyper: alle

Samlet plan og Verneplan for vassdrag.
Samlet plan (SP) og Verneplan for vassdrag (VP) uttrykker viktige nasjonale interesser på et overordnet nivå. Planene skal blant annet følges opp av lokale planmyndigheter. Om planmyndighetene overser eller unnlater å ta hensyn til Stortingets vedtak, gir SP og VP NVE hjemmel til å gjøre innsigelse mot planen.

Samlet plan for vassdrag
Ansvaret for Samlet plan er delt mellom Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet. På direktoratsnivå er det NVE og Direktoratet for naturforvaltning (DN) som har forvaltningsansvaret. NVE har ansvar for å påse at arealplaner ikke er konflikt med Samlet plan-prosjekter.
Aktuelle plantyper: alle

Vernede vassdrag
På samme måte som for Samlet plan er forvaltningsansvaret for Verneplan for vassdrag delt mellom NVE og Direktoratet for naturforvaltning. Regionalt er det fylkesmannens miljøvernavdeling og NVEs regionkontorer som forestår forvaltningen av de vernede vassdragene. NVE har et overordnet ansvar for å påse at det tas tilbørlig hensyn til vernede vassdrag i planområdet.
Aktuelle plantyper: alle

Energiforsyning
Energioppdekning er ikke tema etter PBL. I denne sammenheng er dette et lokalpolitisk og markedsmessig spørsmål som vi ikke skal ta opp i planer etter PBL.
Aktuelle plantyper: ingen

Elektriske anlegg
Ansvaret for elektriske anlegg skal i all hovedsak ivaretas av de aktuelle elverk i planområdet. NVE gjøre kommunen oppmerksom på dette og, hvis nødvendig, be om at relevante planforslag sendes det aktuelle elverk til uttalelse.
Aktuelle plantyper: kommuneplanens arealdel, reguleringsplan (bebyggelsesplan)

Damsikkerhet
Informasjon om sikkerhet og beredskap er i stor grad unntatt offentlighet, og er ikke tema etter PBL. Sikkerhet og beredskap vil derfor bli ivaretatt spesielt og ikke som en del av NVEs plansaksbehandling. Vi må imidlertid påse at dameier og eventuell rørgateeier deltar i planarbeidet.

Aktuelle plantyper: kommuneplanens arealdel, reguleringsplan (bebyggelsesplan)

1.4 Aktuelle seksjoner og deres ansvarsfelt:

VN (Vassdragsavd., Natur- og miljøseksjonen)
Natur- og miljøspørsmål, vurdering av utbyggings- og kraftlinjesaker, terskler, biotopjusterende tiltak, vannbruksplanlegging, Verneplan for vassdrag, koordinering av planbehandlingen.

I forbindelse med behandling av PBL-saker kan det vise seg å være hensiktsmessig at de følgende ansvarsområdene i første instans ivaretas av regionkontorene og VN. Fagseksjonene kan komme inn etter nærmere vurdering, og har i denne sammenheng ansvar for følgende forhold:

- **VK (Vassdragsavd., Konsesjonsseksjonen)**
  Vassdragskonsesjoner, Konsesjonsdatabasen (KDB)
- **VV (Vassdragsavd., Vassdragsteknisk seksjon)**
  Vassdragstekniske vurderinger av inngrep i vassdrag. Flomfare, erosjonsfare, fare for masseavlagring.
- **EN (Energiavd., Nettseksjonen)**
  Oversikt over eksisterende og planlagte overføringsanlegg. Nasjonalt ledningsatlas. Nødvendig for å sjekke at kraftledninger er tegnet inn på planene. Kan utføres ved regionkontorene, under forutsetninga av at de får en oversikt fra EN.
- **ER (Energiavd., Konsesjonsseksjonen)**
  Samlet plan for vassdrag. Nødvendig å sjekke at planlagt arealbruk ikke hindrer gjennomføring av SP-prosjekter av kategori 1. Kan utføres ved regionkontorene hvis de får SP-rapportene for sine regioner, evt. VN.
- **EK (Energiavd., Konsesjonsseksjonen)**
  Behandling av forhåndsmeldinger og søknader om konsesjon for bygging og drift av energianlegg.
- **HM (Hydrologisk avd., Seksjon for miljøhydrologi)**
  Flomsonekart. Erosjonsrisiko. Isganger. Vassdragsregisteret.
- **HV (Hydrologisk avd., Vannbalanseseksjonen)**
  Flomfare (jf VV) og evt. flomberegninger. Regionkontorene uttaler seg om dette i forhold til PBL-saker pr i dag.
- **S (Sikkerhetsavd.)**
  Sikkerhet og beredskap i vassdrag og kraftforsyning. Regionkontorene kan håndtere dette tilfredsstillende for PBL-saker. Dette må diskuteres nærmere med S.

2. Planprosessen

2.1 Plan- og bygningsloven (PBL)

Loven legger ansvar til alle tre politiske nivåer, dvs stat, fylke og kommune, men med kommunen i en særlig sentral rolle og med myndighet til å vedta kommunale arealplaner med bindende rettsvirkning. Alle utbyggingstiltak vil normalt gjennomgå PBLs saksbehandlingsregler før gjennomføring. Loven gjelder i hele landet, også i vassdrag.

2.1.1 Lovens formål (§ 2)

Lovens formålsparagraf lyder:

> "Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging samt å sikre estetiske hensyn.
> Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gavn for den enkelte og for samfunnet.
> Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår."

2.1.2 Planmyndighetene

Statlige planleggings- og bygningsmyndigheter (§ 13):

- Miljøverndepartementet har det administrative hovedansvar for statens planleggingsoppgaver etter PBL, og skal arbeide for at vedtak som treffes på riksnivå blir fulgt opp i den fylkeskommunale og kommunale planlegging.
- Kommunaldepartementet er den sentrale bygningsmyndighet.
- Fylkestinget har ansvaret for arbeidet med fylkesplaner.
- Kommunestyret er øverste planmyndighet i kommunen, og har ansvaret for kommune- og reguleringsplanarbeidet.

I prinsippet kan hvem som helst fremme reguleringsforslag, jf § 29 og § 30. Statens vegvesen står i en særstilling her siden de kan fremme planer på fylkesplan- og kommuneplannivå, og selv beslutte å legge frem planen til offentlig ettersyn, jf § 9-4. Dette gjelder kun planlegging av riks- og fylkesveger. Det betyr at vi bør stå på samarbeidspartner- og høringslisten også til Statens vegvesen, i tillegg til ditto lister hos kommuner og fylkeskommuner (jf veilederen "Veg og strandsoner" 1994).

2.1.3 Plantyper

PBLs plansystem består av fire plantyper med ulikt detaljeringsnivå og ulike rettsvirkninger. De fire plantypene er:

i) fylkes(del)planer (kap. V)
ii) kommune(del)planer, inklusive kommuneplanens arealdel (kap. VI)
iii) reguleringsplaner (kap. VII)
iv) bebyggelsesplaner (kap. VII)

Alle plantypene kan i prinsippet berøre NVEs ansvarsområder, men kommuneplanens arealdel er den eneste plantypen som alltid vil gjør det. En del kommunedel- og fylkesdelplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner berører ikke vassdrag eller elektriske anlegg. Fylkesdelplaner og kommunedelplaner kan være tematiske eller geografiske. De geografiske kan være relevante for NVE, mens de tematiske gjerne er uten arealdel og ofte lite relevante for oss.

2.2 Planprosess og planstadier

Alle fylkesplaner og kommuneplaner samt alle relevante fylkesdel- og kommunedelplaner skal sendes NVE til høring før endelig planvedtak blir fattet. I tillegg skal NVE motta regulerings- og bebyggelsesplaner som berører etatens ansvarsfelt.

NVE skal motta informasjon om planene på flere tidspunkt (stadier) i planprosessen. I en kommuneplanprosess skal NVE orienteres på fire stadier:

1) melding om oppstartet planarbeid,
2) forhåndsuttalelse før offentlig ettersyn (høring)
3) offentlig ettersyn
4) melding fra Miljøverndepartementet om at planen er vedtatt av kommunestyret (egengodkjent arealdel til kommuneplan) og sendt departementet til orientering. Meldingen fra MD kommer automatisk. Dette er en prøveordning som har fungert siden høsten 1996.

Når det gjelder fylkesplaner er arbeidet organisert på tilsvarende måte, men endelig godkjenning skjer ved kgl res etter innstilling fra MD. På dette stadiet får vi automatisk oversendt utkast til kgl res fra olje- og energidepartementet (OED).

I de tilfeller en plan blir endret i løpet av stadium 1, 2 eller 3, skal planmyndighetene sende den på ny høring. Med omfattende planer og lang planprosess, kan det gå lang tid mellom stadiene, og arbeidet med én plan kan pågå i flere år.

På grunn av lang planprosess og ulike stadier, er det viktig å kjenne til planens formelle status. Det er derfor viktig at en innkommen plan identifiseres som en del av et større planarbeid, selv om den er på et nytt stadium. Hver kommune skal ha et eget saksnummer for arealplaner, og alle arealplantyper inne én og samme kommune skal arkiveres her. Dette er avgjørende for å sikre oppfølging av tidligere innspill innen samme plansak, og for å videreføre bestemmelser fra kommuneplanens arealdel til reguleringsplan.

2.3 Muligheter for påvirkning

Det eksisterer ulike muligheter som NVE kan benytte for å påvirke en plan mens arbeidet pågår. NVE skal formidle nasjonale og regionale mål og i nødvendig utstrekning informere om særskilte forhold og gi faglige råd.

2.3.1 "Gode råd" i stedet for innsigelse

I henhold til § 9-3 og § 12-3 skal NVE som et offentlig organ og etter anmodning delta i rådgivende utvalg som kommunestyret, eventuelt fylkeskommunen oppretter for å fremme samarbeidet om planleggingsvirksomheten.

Uttalelsene skal være til hjelp for planmyndighetenes arbeid, og regionkontorene vil ofte kunne gi høringsuttalelser og veiledning basert på lokalkunnskap. Det er likevel kommunens ansvar å bestemme hvordan arealene skal disponeres. Miljøverndepartementet har deretter adgang til å gjøre endringer i planen utfra nasjonale interesser.

Alle våre råd skal være vel begrunnet faglig såvel som forvaltningsmessig, dvs i vedtatte nasjonale mål og statlig politikk. Dersom NVE ikke har tilstrekkelig grunnlagsmateriale for å kunne gi endelig råd til kommunen, bør NVE si fra om hvilke nærmere utredninger kommunen bør få gjennomført. Som statlig fagetat er det ikke NVEs plikt å gjennomføre slike undersøkelser.

2.3.2 Innsigelse

Det følgende bygger på rundskriv T-5/95 fra Miljøverndepartementet (MD): "Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven".

Det er et sentralt prinsipp i PBL at kommunene selv kan fatte rettslig bindende arealplanvedtak. Blir det reist innsigelse mot planen, faller denne kompetansen bort og vedtaksmyndigheten overføres til MD. Kompetansen faller også bort dersom kommunen ikke har forelagt en planska for en relevant fagmyndighet og denne senere protesterer. Selve behandlingen av plansaken begynner ikke på nytt, men myndigheten til å fatte det endelige vedtaket blir flyttet til den øverste planmyndigheten, MD.

MD har utarbeidet en oversikt over de statlige organer med innsigelsesmyndighet som kommunene skal kontakte i plansaker. NVE står på denne lista og under tema: Vassdrag og vassdragsregulering, kraftledninger, jf Miljøverndepartementets rundskriv T-5/95. Organer med innsigelsesadgang forutsettes å vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold.

Vi har adgang til å fremme innsigelse dersom den kommunale planen er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser. Konkret kan innsigelsen rette seg mot utlagt arealbruk etter § 20-4 nr. 1-6, § 25 og § 28-2 og mot planbestemmelser etter § 20-4 annet ledd og § 26, for henholdsvis kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og

bebyggelsesplan.

En innsigelse skal være forankret i, og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Disse kan være gitt i blant annet stortingsmeldinger, Regjeringens langtidsprogram, rikspolitiske retningslinjer (RPR), fylkesplaner, rundskriv og retningslinjer i tilknytning til et lovverk.

NVEs myndighet til å fremme innsigelse mot planer etter PBL er ikke avgrenset til å gjelde bare for vassdrag, i hht. avgrensningen i vassdragsloven.

NVE bør fremme innsigelse når
- *det åpnes for bebyggelse på flomutsatte arealer*
- *arealplanene kan bidra til å (vesentlig) forringe verneverdiene i et vernet vassdrag*
- *arealplanene forhindrer gjennomføring av et Samlet plan-prosjekt (kategori 1)*
- *arealplaner blokkerer for meldt eller konsesjonsgitt kraftlinje*
- *tiltak krever konsesjon etter vassdragsloven*

En innsigelse må være knyttet til realitetsspørsmål i planutkastet og medføre følger for NVEs saksområde. Innsigelsen kan enten knytte seg til innhold i planen eller til formelle forhold. Det vil være en formell saksbehandlingsfeil dersom NVE er holdt konsekvent utenfor planprosessen, jf det som er sagt ovenfor om vedtaksmyndighet. Dersom det skal gjøres innsigelse som knytter seg til rent formelle forhold som f eks saksbehandling, er det en forutsetning at feilen kan få følger for interesser som NVE forvalter.

Adgang til å gjøre innsigelse gjelder bare viktige konfliktsaker i planprosessen etter at ordinær medvirkning er gjennomført.

<u>Nærmere om planprosessen</u>
Det er ønskelig å legge opp til et behandlingsmønster som gjør at kommunene er kjent med eventuelle grunnlag for innsigelser før planen er klar til offentlig ettersyn.
Viktig: Hvis NVE skal fremme innsigelse må det gå klart frem at det dreier seg om innsigelse og ikke andre former for merknader. Ordet "innsigelse", ("motsegn" på nynorsk), må benyttes. **Innsigelser skal sendes fra Vassdrags- og energidirektøren (VED).**

Varsel om innsigelse må rettes til kommunen før det endelige planvedtaket blir fattet i kommunestyret, dvs under høringsrunden. Dette betyr at planforslaget ikke kan vedtas av kommunen slik det foreligger. Kommunen kan da velge mellom to muligheter:

1) Kommunen kan ta innsigelsen til følge og innarbeide den i planen. Dersom innsigelsen medfører endring av planen ut over de alternativene som er lagt ut til offentlig ettersyn, må planen på ny legges ut til ettersyn. Planen kan også vedtas med unntak av det område det er fremmet innsigelse mot.

2) Hvis kommunen ikke ønsker å ta hensyn til innsigelsen, blir planen først gjenstand for mekling ved fylkesmannen. Finner ikke fylkesmannen at det er grunnlag for enighet, skal saken sendes direkte til MD så snart som mulig.

Vedtaksmyndigheten blir da flyttet til departementet, som avgjør hvorvidt innsigelsen skal bli tatt til følge og fatter endelig vedtak.

Reguleringsplaner og bebyggelsesplaner sendes MD til stadfestingsbehandling dersom innsigelse foreligger.

2.3.3 Omgjøring av egengodkjente kommuneplaner

Dersom NVE av ulike grunner ikke har kommet med innsigelse til kommuneplanens arealdel før den er blitt vedtatt av kommunestyret, kan NVE komme med begjæring om endring av kommuneplanens arealdel. Begjæringen rettes til MD via OED. Dette er bare mulig dersom hensynet til nasjonale interesser krever det, jf PBL § 20-5 sjuende ledd.

Kommunen må få varsel om at planen vil bli endret innen tre måneder etter at departementet mottok den vedtatte planen. I denne perioden mottar NVE (VN) brev fra MD om at planen er vedtatt. Om NVE mener at viktige nasjonale interesser tilsier at planen må endres, skal VED sende brev til MD med kopi til OED. Dette er 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. NVE mottar ikke orientering når disse planene er vedtatt.

Forhold som gir grunnlag for begjæring om endring: Samme som for innsigelse, dvs. forhold som er i strid med nasjonale interesser.

Dersom NVEs manglende deltagelse i planarbeidet skyldes at vi er uteglemt av kommunen, kan planvedtaket kjennes ugyldig, og vi har mulighet til å komme tilbake senere og i full bredde, jf det som er sagt ovenfor om innsigelse knyttet til formelle forhold.

2.3.4. Dispensasjon (§ 7) og klage (§ 15)

PBL § 7 gir kommunen adgang til å dispensere fra vedtatte arealplaner, dvs kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan. Selv om vi allerede har forsvart våre forvaltningsinteresser i et område gjennom en ordinær planprosess, kan vi komme til å måtte gjøre det om igjen ved en dispensasjonssak. Dersom vårt saksområde er direkte berørt, skal vi gis anledning til å uttale oss, jf § 7 siste ledd.

Det er viktig å merke seg at det ikke kan gis dispensasjon uten at det foreligger særlige grunner. Dersom statlige eller fylkeskommunale etater går imot at det skal gis dispensasjon, bør det heller ikke gis, fordi det som alminnelig antakelse da ikke foreligger særlige grunner. Det vil være praktisk om NVE kan finne noen generelle og forutsigbare kriterier for når vi skal ha slike saker forelagt oss.

Vesentlige planforutsetninger må ikke fravikes, i så fall bør det reises forslag om

endring av planen, noe som innebærer samme behandling som for en ny plan. Vedtak om dispensasjon skal begrunnes. Generelt bør det utvises stor varsomhet med å dispensere i område som er gitt spesielt vern, f eks i 100-metersbeltet langs vassdrag. Det bør også utvises stor varsomhet med å dispensere i flomutsatte områder som er regulert til fareområde eller båndlagt for slik regulering.

Selv om statlige eller fylkeskommunale etater går i mot dispensasjon, har kommunen fremdeles vedtaksmyndighet og kan fatte vedtak i strid med overordnede statlige eller fylkeskommunale interesser. Hvis vi har uttalt oss eller hatt merknader til en dispensasjonssak, har vi krav på underretning om vedtaket, slik at vi eventuelt kan benytte klageadgangen etter § 15 annet ledd.

Denne paragrafen har en bestemmelse om særskilt klagerett for statlige og fylkeskommunale organer, og er spesielt myntet på vedtak om dispensasjon etter § 7. Et slikt vedtak regnes som et enkeltvedtak, og statlige og fylkeskommunale fagmyndigheter kan påklage det dersom det direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Formålet med denne klageretten er at statlige og fylkeskommunale fagorganer skal kunne reagere dersom kommunene treffer vedtak som er i strid med overordnede mål og interesser. Fylkesmannen vil med delegert myndighet fra Miljøverndepartementet avgjøre klagesaken.

Se også Miljøverndepartementets veiledere T-1127 pkt 6.3 og T-1128 pkt 5.5.

3. Fylkesplaner (PBL kap. V)

Vi kan indirekte påvirke den kommunale planleggingen ved å komme med innspill til arbeidet med fylkesplaner. Dette er en overordnet plantype som skal uttrykke også statlige interesser, og som gir hjemmel for å fremme innsigelse mot kommuneplaner dersom disse er i strid med fylkesplanen. Det er derfor viktig at NVE inkorporerer retningslinjer for vassdragsforvaltning i denne plantypen. Dermed vil fylkesplanen bli en ekstra sikkerhetsventil mot uheldig utformede kommuneplaner. Denne funksjonen er vel den viktigste for NVE, ved siden av at vi kan, ved å delta i planprosessen, påvirke og orientere politikere som vi også møter i andre plan- og tiltakssammenhenger. Regionkontorene bør forsøke å bidra aktivt i planarbeidet for å informere etatens forvaltningsområder tidligst mulig i prosessen. Deltakelse i rådgivende utvalg er ønskelig.

Fylkesdelplaner kan utarbeides for tematiske virksomhetsområder eller for geografisk avgrensede deler av fylket. Enkelte fylkesdelplaner behandler arealbruksspørsmål, som f.eks. veiplaner, jernbaneplaner og vannbruksplaner for vassdrag som renner gjennom flere kommuner. Slike fylkesdelplaner kan være aktuelle å behandle på linje med kommuneplanens arealdel, men med den forskjell at det ikke finnes innsigelsesmulighet. Se for øvrig MDs rundskriv T-6/91 *Retningslinjer om sentral behandling av fylkesdelplaner.*

Fylkesplanen vedtas først av fylkestinget, og gis deretter endelig godkjennelse ved kgl.res. jf § 19-4 siste ledd.

3.1 Praktiske opplysninger

Saksansvar i NVE: Regionkontoret er saksansvarlig, tar imot og behandler alle utkast til fylkesplaner og skriver utkast til brev, som kvalitetssikres i VN.
Høringsfrist: Minimum 30 dager.
NVEs virkemidler: Informasjon og faglige råd.
Arkivering ved det respektive regionkontor. Hver plan skal ha eget saksnummer.
Rettsvirkning: Fylkesplanen har ingen direkte rettsvirkning. Som politisk preget dokument danner den grunnlag for å fremme innsigelse mot kommuneplanens arealdel dersom denne er i strid med fylkesplanen, jf kap. 2.3.2.

3.2 Form og innhold

Fylkesplanen består av mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket og et handlingsprogram som angir hvordan målene skal oppfylles.

En fylkesplan er en overordnet plan som skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket. Planen fastlegger retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket,

men den har ikke egen arealdel. Fylkesplanen kan forstås som en konkretisering av statlig politikk tilpasset regionale og lokale forhold.

3.3 Saksgang

3.3.1 Stadium 1: Oppstart av planprosessen

Fylkeskommunen skal tidligst mulig i planprosessen gjøre hovedmålsettinger og handlingsprogram kjent, jf § 19-4 første ledd. På dette stadiet er det ønskelig å komme inn.

Etter § 12-3 annet ledd, skal NVE i egenskap av å være et statlig organ "som har oppgaver vedrørende ressursutnytting, vernetiltak, utbygging og kulturell eller sosial utvikling" anmodes av fylkeskommunen om å delta i spesielt opprettede rådgivende utvalg. Erfaringen tilsier imidlertid at vi ikke alltid kan regne med at dette vil fungere tilfredsstillende. Vi bør derfor orientere alle fylkeskommuner om at de må henvende seg til NVE, - de fleste vil antagelig se på det som positivt. Det vil være nyttig å få en oversikt over planlagt rullering i de respektive fylker og holde kontakten.

Henvendelsen til NVE kan inneholde konkrete spørsmål, men er som regel av generell karakter. Det er vår oppgave å sørge for at NVEs forvaltningsansvar blir tatt hensyn til i planen.

Ved **oppstart** bør vi
- informere om nasjonale føringer innenfor vårt forvaltningsområde, herunder RPR for vernede vassdrag, St meld om flom og MD/KADs rundskriv om arealplanlegging i potensielle fareområder (under arbeid).
- informere om vår rolle og forvaltningsområde.
- informere om de vernede vassdragene i fylket og prinsippene for differensiert forvaltning.
- informere om SP-prosjekter og eventuelt andre større prosjekter som overordnede myndigheter har lagt føringer på.
- informere om faglige forhold (flom/erosjonsfare).
- informere om hvordan vi synes vassdrag skal behandles i PBL-planer (klassifisere vassdraget mv.) og generell vassdragsforvaltning (mål, vannbruksplaner).

I **planprosessen** bør vi delta med det formål å få politikerne engasjerte i vassdragsfaglige tema (erfaringer tilsier at kunnskap og bevissthet omkring dette er forholdsvis lav) og prøve å få inn fornuftige retningslinjer for vassdragsforvaltning som eventuelle innsigelser kan hjemles i. Retningslinjene bør ikke være i formen "alt skal være rent", men heller "kommunene skal i sine kommuneplaners arealdeler vise en bevisst holdning til sine vassdrag ved å bruke arealkategorier med tilhørende bestemmelser for alle større vassdrag (alle sjøer, og elver/bekker som vises på kartverkets 1:50.000-kart).

Prosedyre:

-Regionkontoret deltar i eventuellerådgivende utvalg.
-Regionkontoret er saksbehandler og skriver utkast til brev.
-Utkastet sendes sammen med saksmappen til NVE sentralt v/VN.
-VN koordinerer intern kvalitetssikring.
-Svarbrevet sendes fra regionkontoret.

3.3.2 Stadium 2: Behandling av planutkast

Dersom fylkesplanen sendes NVE til forhåndsuttalelse, kan samme prosedyre som beskrives nedenfor følges.

Utkast til fylkesplan sendes til uttalelse til fylkesmannen, kommunene samt til offentlige organer og organisasjoner mv som blir berørt av utkastet, jf § 9-4 annet ledd. Fylkeskommunen har nå utarbeidet et konkret forslag til plan. NVE må bemerke og eventuelt be om endring av feil og forhold som er i konflikt med de interesser vi skal ivareta. Høringsfristen er minimum 30 dager.

Prosedyre:
-Regionkontoret er saksbehandler og skriver utkast til brev.
-Utkastet sendes sammen med saksmappen til NVE sentralt v/VN
-VN koordinerer intern kvalitetssikring.
-Svarbrevet sendes fra VED med kopi til regionkontoret og fylkesmannen.

3.3.3 Stadium 3: Høring av kongelig resolusjon

Når planen er vedtatt av fylkestinget, blir planen lagt fram for Kongen til godkjenning. Dette skjer ved kgl.res. etter innstilling fra MD. NVE vil da motta utkast til kgl.res. fra OED som en del av den sentrale høringen i departementene. Utkast til kgl. res. kommer gjerne på høring to ganger. Dersom viktige nasjonale interesser ikke er tilstrekkelig ivaretatt, er dette siste sjanse til å be om endringer i planen.

Prosedyre:
-VN er saksbehandler.
-VN kontakter regionkontoret og koordinerer intern kvalitetssikring.
-Svarbrevet sendes fra VED til OED med kopi til regionkontoret og fylkesmannen.

3.4 NVEs ansvar

Vår oppgave er å formidle nasjonale og regionale mål og retningslinjer innen vårt forvaltningsområde.

3.4.1 Vassdrag generelt

- Vassdragenes flerbruksverdi (landskapselement og ressurs for

rekreasjon/friluftsliv, energiproduksjon, vannforsyning, biologisk mangfold mv) skal omtales i alle fylkesplaner.
- Fylkesplanene bør vektlegge og etterlyse en bevisst holdning til vassdrag i fylkeskommunal og kommunal planlegging.
- For vassdrag med særskilte verdier (for rekreasjon, biologi mv), problemer (flomfare, erosjon) eller som går gjennom flere kommuner, bør det anbefales felles forvaltningsprinsipper.
- Fylkesdelplaner for vassdrag er aktuelt der mange forhold i tilknytning til vassdraget bør avklares.
- Fylkesplaner bør anbefale å ta vare på kantsoner pga verdi for landskap, friluftsliv, biologisk mangfold, erosjons- og flomdemping.

(Det som står her bør bearbeides noe mer i et eget VN-notat el.l. som så kan legges ved vårt brev i stadium 1. Det kan evt gå inn i en ekstern veileder, jf informasjonsplanen.)

3.4.2 Vernede vassdrag

- Planen skal omtale verneplan for vassdrag.
- Alle vernede vassdrag i planområdet skal nevnes med navn.
- RPR for vernede vassdrag skal omtales som viktig virkemiddel for å ta vare på verneverdiene. NVE må opplyse om prinsippene for differensiert forvaltning.
- Fylkesplanen skal etterlyse integrering av vernede vassdrag i kommunale planer, dvs. bruk av prinsippene i RPR.
- Fylkesplanen bør oppfordre kommunene til å utarbeide tverrkommunale vannbruksplaner for prioriterte vassdrag, jf V-notat 08/97 "Sluttrapportering for prosjekt Differensiert forvaltning av vernede vassdrag".

3.4.3 Flom

Det finnes felles nasjonale føringer for arealutnyttelse i flomutsatte områder, se St meld nr 42 (1996-97) Tiltak mot flom, jf NOU 1996:16, og som må tas inn i fylkesplanene:
- Fylkesplanen må vise en bevisst holdning til flomproblematikk i fylket.
- Områder i fylket med særskilt flomfare bør omtales.
- Fylkesplanen bør etterlyse en bevisst holdning til bruk av flomutsatte områder i kommuneplanene.
- Fylkesplanen bør påpeke at utbygging ikke skal skje i strid med nasjonale føringer i områder utsatt for flom eller annen fare i forbindelse med vassdrag.

3.4.4 Damsikkerhet

- Fylkesplanen bør understreke behovet for å ta hensyn til at arealdisponering nedstrøms dammer og langs rørgater kan påvirke konstruksjonenes sikkerhetsklassifisering.
- Kommunale planer og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) bør ivareta de

nødvendige sikkerhetsmessige interesser.

3.4.5 Elektriske anlegg og Samlet plan

Fylkesplanen bør omtale

- Kategori I -prosjektene i Samlet plan.
- Forhåndsmeldte og konsesjonssøkte vannkraftprosjekter.
- Større planlagte kraftlinjer.
- Planen må ikke være i strid med SP eller overordnede vedtak om elektriske anlegg.

4. Kommuneplanens arealdel (PBL kap. VI)

Kommunen skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen innenfor sine områder, og kommuneplanen er det sentrale styringsinstrument etter plan- og bygningsloven. Den skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen. Kommunestyret skal vurdere kommuneplanen samlet, minst en gang i løpet av hver valgperiode. De skal da også vurdere om det er nødvendig å foreta endringer i planen.

Kommuneplanens arealdel er juridisk bindende for hvordan kommunen skal disponere sine arealer. Det er her flomutsatte områder, vernede vassdrag (jf § 20-4 nr 4 og nr 5)og kraftlinjer (plantermen er "viktige ledd i kommunikasjonssystemet", jf § 20-4 nr 6) legger de juridiske premisser for annen arealutnyttelse. Arealbruk som kommer i konflikt med disse hensyn, bør vurderes på dette stadiet. Det vil lette arbeidet med reguleringsplaner betraktelig.

Kommunedelplaner kan utarbeides for tematiske virksomhetsområder eller for geografisk avgrensede deler av kommunen. Vannbruksplaner er eksempel på dette. Ikke alle kommunedelplaner berører NVEs forvaltningsområde, men aktuelle planer av denne typen behandles i utgangspunktet på linje med reguleringsplaner. Hvis kommunedelplaner nærmer seg arealdelen i omfang, kan det være aktuelt med samme behandling som for kommuneplanens arealdel.

Kommuneplanens arealdel vedtas av kommunestyret.

4.1 Praktiske opplysninger

Saksansvar i NVE: Regionkontoret er saksansvarlig, tar i mot og behandler utkast til alle kommuneplaner og skriver utkast til brev, som kvalitetssikres i VN.
Høringsfrist: Minimum 30 dager. Det kan være aktuelt å be om forlenget frist.
NVEs virkemidler: Informasjon, veiledning og faglige råd. *NVE har innsigelsesmyndighet mot hele eller deler av planens arealdel.*
Arkivering: Alltid ved det respektive regionkontor. Hver kommune skal p.t. ha eget saksnummer, som alle arealplaner arkiveres under.
Rettsvirkning: Kommuneplanens arealdel (plankartet med bestemmelser) er juridisk bindende for arealbruk, og det er viktig at aktuelle forhold tilknyttet vassdrag er tatt inn her. Tekstdelen er ikke juridisk bindende.

4.2 Form og innhold

Kommuneplanens arealdel er langsiktig og består av plankartet og planbestemmelsene. Den er juridisk bindende for forvaltningen av arealer og andre naturressurser, jf § 20-1. Kommuneplanens retningslinjer for sektorene utfyller kommuneplankartet og bestemmelsene. Retningslinjene er ikke juridisk bindende, men

gir politiske føringer til grunneiere, utbyggere og offentlige myndigheter, samt kommunens administrasjon og politiske utvalg.

Arealdelen skal i nødvendig utstrekning angi områder av følgende arealkategorier (PBL § 20-4):

1. Byggeområder
2. Landbruks-, natur- og friluftsområder
3. Områder for råstoffutvinning
4. Områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne lov eller andre lover og områder for Forsvaret. (Mulig å benytte ved flomfare)
5. Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag
6. Viktige ledd i kommunikasjonssystemet

Arealkategoriene skal avmerkes på plankartet. I tillegg kan det gis utfyllende bestemmelser til arealkategoriene. NVE kan ikke kreve spesiell avmerking av vassdrag utover det som er anført i MDs veileder T-1127 kap 7.4. Her heter det at "alle arealbruksformål i sjø og vassdrag vises med blå farge på plankartet. Det er teksten og eventuell skravur på plankartet som i slike tilfeller avklarer bruken av sjøen og vassdraget." Vær oppmerksom på at de eksemplene som er vist her er noe uklare. Både vann og elver er gitt forskjellige blåfarger, uten at betydningen av dette er forklart i signaturlisten. Dette er en problemstilling vi bør komme tilbake til.

Kommuneplanens kortsiktige del omfatter samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste år.

Det hender at de ulike delene av kommuneplanen ikke utarbeides samtidig. Derfor kan det skje at vi kun får arealdelen til uttalelse, uten at denne følges av generelle mål for kommunen og retningslinjer for sektorene.

4.3 Saksgang

4.3.1 Stadium 1: Oppstart av planprosessen

Kommunen skal på et tidlig tidspunkt under forberedelsen søke samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner mv som har særlige interesser i planarbeidet, jf § 20-2 annet ledd. NVE skal motta melding fra kommunen om oppstartet planarbeid. Henvendelsen tar normalt utgangspunkt i et utkast til planforslag eller eksisterende plan. NVE har samarbeidsplikt etter PBL § 9-3.

Det samme gjelder her som ved oppstart av fylkesplaner (se kap 3.3.2): Vi må informere om vår rolle og vårt forvaltningsområde, og vi må delta med det formål å få politikerne engasjert i vassdragsfaglige tema.

Prosedyre:

- Regionkontoret er saksbehandler for alle kommuneplaner.
- Det kan være aktuelt å delta i spesielt nedsatte grupper eller utvalg.
- Om nasjonale interesser er berørt (vernede vassdrag, Samlet plan eller flomfare) eller andre særlige forhold tilsier det, kontakter regionkontoret VN og evt. oversender forslag til svarbrev og saksmappen til VN. VN koordinerer intern kvalitetssikring og melder tilbake til regionkontoret.
- Svarbrev sendes fra regionkontoret.

4.3.2 Stadium 2: Behandling av planutkast

A. Forhåndshøring

I enkelte tilfeller kan det skje at NVE (og andre offentlige organer) får planen til forhåndshøring, dvs. en lukket høringsrunde for å avklare spesielle problemstillinger før planen legges ut til offentlig ettersyn. Dersom NVE ikke har deltatt i planprosessen allerede, kan dette være en viktig mulighet å benytte.

B. Uttalelse

Utkast til kommuneplan sendes fylkeskommunen, berørte statlige organer og organisasjoner mv som har særlige interesser i planarbeidet til uttalelse og legges ut til offentlig ettersyn, jf § 20-5 annet ledd. NVE skal motta planutkastet, men dette skjer ikke alltid.

Om planutkastet blir endret, kan samme plan kan bli sendt på høring flere ganger før den blir vedtatt i kommunestyret.

Kommunen har nå utarbeidet et konkret forslag til plan som tilrås vedtatt i kommunestyret. NVE må bemerke og eventuelt be om endring av feil og forhold som er i konflikt med de interesser vi skal ivareta.

Prosedyre (lik for A og B):

- Regionkontoret er saksbehandler og skriver utkast til brev.
- Regionkontoret følger opp de forhold som ble påpekt i Stadium 1.
- Svarbrev oversendes sammen med saksmappen og kvalitetssikres i VN. Regionkontoret antyder hvilke avdelinger/ seksjoner som bør vurdere planen.
- Dersom planforslaget er i strid med nasjonale interesser eller statlig politikk, må NVE varsle innsigelse mot planen. Den kan da ikke vedtas i foreliggende form, jf kap. 2.3.2.
- NVE opplyser om at relevante detaljplaner (reguleringsplaner og bebyggelsesplaner) og dispensasjonssaker skal sendes NVE.
- Svarbrev sendes alltid fra VED.

4.3.3 Stadium 3: Eventuell endring i egengodkjent plan

Etter vedtak i kommunestyret har arealdelen nå status som "egengodkjent arealdel til kommuneplan". Selv om det ikke er blitt fremmet innsigelse mot planens arealdel, kan

departementet (MD) foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser. Frist for uttalelse har variert, men den har vært på minst 30 dager i mars-juni 1997.

I dag er situasjonen for en stor del den at vi møter planen for første gang på dette stadiet.

Prosedyre:

- VN mottar brev fra MD om at den vedtatte planen er oversendt departementet og er saksbehandler.
- Regionkontoret kontaktes og orienteres. Dersom NVE har vært inne i planprosessen allerede, må saksmappen oversendes til VN.
- Om planen ikke har vært hos NVE til høring tidligere, må VN kontakte kommunen for å få tilsendt planen.
- Vi skal melde tilbake til departementet kun hvis planen er i strid med nasjonale interesser, og brev sendes da fra VED.

A) Dersom vi overhodet ikke har bemerkninger

- Saken henlegges direkte ved å kvittere på arkivets stempel. Dette skal gjøres sentralt, men saken oversendes regionkontoret for arkivering.

B) Dersom vi har mindre vesentlige bemerkninger

- VN skriver en vurdering av planen (VN-notat), som oversendes regionkontoret og arkiveres i saken.
- Kopi av VN-notatet oversendes med eget brev kommunen til orientering. Kopi til fylkesmannen, regionkontoret og seksjoner som eventuelt har interesse i saken.

C) Dersom vi har vesentlige bemerkninger

- NVE ber om endring av planen.
- Brev sendes fra VED til MD med kopi til OED, FM, kommunen og regionkontoret.

4.4 NVEs ansvar

NVE skal vurdere både planens tekstdel og arealdel. Vår oppgave er å formidle nasjonale og regionale mål og retningslinjer innen vårt forvaltningsområde. Arealdelen legger konkrete føringer for reguleringsplaner og bebyggelsesplaner, det er derfor viktig å få inn alle relevante hensyn her.

4.4.1 Vassdrag generelt

NVE har full anledning til å påpeke alle arealdisponeringer som kan påvirke vassdraget, også om tiltaket befinner seg utenfor arealet som omfattes av vassdragsdefinisjonen, som i henhold til Vassdragsloven § 1 er "elver og bekker, innsjøer og vass-samlinger."

- Kommuneplanen, både arealdelen og tekstdelen, bør reflektere en bevisst holdning til vassdragene i planområdet, jf NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann.
- Områder langs vassdrag kan avsettes til særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, jf § 20-4 punkt 5.
- Loven gir kommunen adgang til å bestemme at det i områder langs vassdrag inntil 100 m fra strandlinjen ikke skal utføres byggearbeider før området inngår i regulerings- eller bebyggelsesplan. Kommunen kan likeledes bestemme at fradeling til slike formål ikke tillates før godkjent plan foreligger. Totalt byggeforbud kan gis etter § 20-4 annet ledd bokstav f.
- Vassdragenes flerbruksverdi (landskapselement og ressurs for rekreasjon/friluftsliv, energiproduksjon, vannforsyning, biologisk mangfold mv) bør omtales i alle kommuneplaner som berører vassdrag, jf NOU 1994:12
- Kommuneplanen bør omtale verdien av å bevare en kantsone langs vassdrag, jf NOU 1994:12. For å beskytte kantsonen kan det gis utfyllende bestemmelser etter § 20-4 pkt 6a.
- For å beskytte hele eller deler av et vassdrag mot masseuttak, kan området legges ut med arealkategorien "særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag" med brukskategoriene ferdsel-, fiske-, natur- og friluftsområde enkeltvis eller i kombinasjon med hverandre, jf § 20-4 nr. 5, sammen med utfyllende bestemmelser etter § 20-4 nr. 5 bokstav f.
- Dersom aktuelle tiltak kan medføre krav om konsesjonsbehandling, skal NVE informere kommunen om hvordan den skal forholde seg til vassdragsloven.
- NVE bør gjøre kommunen oppmerksom på de anlegg og den virksomhet NVE har i planområdet.

Se også MDs veileder T-1127 s. 65-69, hvor bestemmelser knyttet til vassdrag omtales spesielt.

Innsigelse bør fremmes

- *dersom planen avviker negativt fra fylkesplanens retningslinjer for forvaltning av vassdrag og kantsoner.*
- *dersom planen er i strid med overordnede prinsipper for forvaltningen av vassdrag, jf NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann. De overordnede prinsippene er i første omgang bærekraftig utvikling, føre var-prinsippet, sikring av økosystemer, bevaring av våtmarksområder og hensynet til de allmenne interesser.*
- *dersom planen åpner for tiltak som er konsesjonspliktige.*

Ved vurdering av om planlagt arealbruk trenger konsesjon etter vassdragsloven:
NVE må først be om tilstrekkelige opplysninger slik at regionkontoret (og FM) kan vurdere om det synes nødvendig med en ytterligere behandling. Synes det nødvendig får VK saken, og de avgir endelig svar på om saken skal behandles eller ikke. Dersom tiltaket krever konsesjonsbehandling bør kommunen avvente offentlig høring slik at den sammenfaller med høring etter vassdragsloven.
Dette innebærer at NVE må få slike planer for forhåndsuttalelse. Noen ganger (f.eks. i vegsaker) har NVE gått inn i planprosessen og bidratt til at løsningene blir så skånsomme at en unngår konsesjonsbehandling.

4.4.2 Vernede vassdrag

Stortingets verneplaner for vassdrag er et av de viktigste vernetiltak for norsk natur. Det ser likevel ut til at mange kommuner er ukjent med at de har vernede vassdrag, eller vet ikke hvordan de skal forholde seg til dem. Følgelig har de heller ikke kjennskap til prinsippene for differensiert forvaltning av disse vassdragene. Her er det nødvendig at NVE informerer.

Permen vår, "Forvaltning av vernede vassdrag" (1995), er et utmerket hjelpemiddel, også for våre egne saksbehandlere, spesielt kap. 5 "Myndigheter og lover". Dersom vi mistenker at kommunen ikke er kjent med sine vernede vassdrag, bør vi rutinemessig gjøre kommunene oppmerksom på at denne permen tidligere er sendt kommunen.

Kommunene skal bruke kommuneplanens arealdel til å opprettholde verneverdiene i de vernede vassdragene. Kommuneplanens arealdel kan brukes aktivt eller passivt i forhold til det å ivareta verneverdiene i de vernede vassdragene. Også en passiv bruk av arealdelen (ikke legge opp til en arealbruk som forringer verneverdiene) kan være en akseptabel arealbruk, men kommunene må gjerne legge opp til en mer aktiv holdning, dvs at de bruker PBL til å beskytte vassdragene, jf § 20-4 nr 4 og nr 5. I praksis har imidlertid kommunene vært svært tilbakeholdende med å båndlegge areal etter § 20-4 nr 4 av frykt for krav om innløsning.

I vernede vassdrag skal det legges til grunn en strengere forvaltningspraksis når det gjelder vassdragsinngrep, og NVE har et ansvar for å påse at også andre myndigheter ivaretar verneinteressene. Som for vassdrag generelt, kan NVE kommentere forhold også i nedbørfeltet.

- De vernede vassdragene skal forvaltes i samsvar med rikspolitiske retningslinjer (RPR) for vernede vassdrag og etter en differensiert forvaltnings-modell i tråd med NVEs konkretisering av dette prinsippet. Dette innebærer at:
  - Nedbørfeltgrensene for vernede vassdrag bør som hovedregel avmerkes på plankartet.
  - RPR for vernede vassdrag skal omtales i planens tekstdel, men det viktigste er at det fremgår hvordan retningslinjene er fulgt opp i planen.
  - I de tilfeller plankartet har egnet målestokk, kan et belte på inntil 100 m (virkeområde for RPR) avmerkes i planen.
- Mulighetene eller behovet for særskilt vannbruksplan og prinsippene for differensiert forvaltning bør nevnes i vår høringsuttalelse.
- Vi bør også sjekke kommunens vassdrag mot oversikten over hvilke vassdrag som er prioritert med hensyn til å utarbeide forvaltningsplaner. Prioriteringene fremgår av V-notat 08/97 "Sluttrapportering for prosjekt Differensiert forvaltning av verna vassdrag". Det er vårt ansvar å bidra til at kommunene følger opp denne prioriteringen.
- Dersom en kommune med vernede vassdrag åpenbart ikke er kjent med at den har slike vassdrag, bør vi gjøre kommunen oppmerksom på at vi tidligere har sendt dem permen "Forvaltning av vernede vassdrag".

Innsigelse bør fremmes dersom planlagt arealbruk går på bekostning av verneverdiene.

4.4.3 Flom og annen fare knyttet til vassdrag

I et nytt rundskriv om arealplanlegging i potensielle fareområder (under arbeid) fra MD/ KAD heter det:

> "Kommunen har en selvstendig undersøkelsesplikt med hensyn til farer både ved utarbeidelse av arealplaner og ved vurdering av dele- og byggetillatelser.
> ..
> Er det foranleding til å tro at et område kan være utsatt for en naturbetinget fare, må kommunen sørge for å innhente tilstrekkelig fagkyndig uttalelse om faren før plan vedtas eller byggetillatelse gis. Eventuelt må det foretas ekspertundersøkelse av faren. En slik undersøkelse kan f.eks. omfatte kartlegging av risikograd eller utredning av hvilke permanente sikringstiltak som er nødvendig for å avverge faren."

NVE skal gi fagkyndige uttalelser om aktuelle fareområder i tilknytning til vassdrag. Uttalelsene bygges på det grunnlag som framlegges og de data, overslagsberegninger eller erfaringer NVE sitter inne med. Er det grunn til tro at risikoen er større enn det som er akseptabelt i et område som planlegges for utbygging, må NVE kreve at kommunen legger fram tilstrekkelig dokumentasjon som grunnlag for NVEs vurdering. Herunder kan det være behov for å foreta detaljerte beregninger, eksempelvis av flomhøyder i de aktuelle utbyggingsområder (flomsonekart).

Kravene til detaljering av undersøkelsene kan tilpasses plannivået. Antatte fareområder kan markeres i arealdelen av kommuneplanen, men med forutsetning om nærmere kartlegging av faregraden ved utarbeidelse av reguleringsplan. Tilsvarende kan det forutsettes nærmere kartlegging av faregraden før nye bygge-/ delingstillatelser gis for allerede utbygde områder. Slike krav kan gis som utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel etter § 20-4 annet ledd.

Hvilke nivåer som skal legges til grunn f. eks. mht flomhøyder, vil avhenge av hvilken arealbruk det planlegges for og om det er stor eller liten fare for tap av menneskeliv. Kriterier for slik differensiering av sikkerhetsnivå er definert i V-notat nr 3/97.

Også andre faremomenter enn oversvømmelse må vurderes, herunder fare for erosjon
med påfølgende utrasninger i vassdraget, fare for masseavlagring på utbyggingsarealer, fare for isgangsskader m.v. Hva som er akseptabel risiko i forhold til disse faremomenter må vurderes i forhold til de kriterier som er lagt til grunn i V-notat nr 3/97.

- I planen bør det vurderes risiko for flom, erosjon, masseavlagring, isgang m.v. i planlagte utbyggingsområder. Vi kan eventuelt be om tilstrekkelig dokumentasjon til at dette kan vurderes.

- Dersom risikoen ikke er akseptabel i forhold til den utnyttelse som planlegges, har kommunen tre muligheter:
  a) endre planlagt arealbruk,
  b) beholde planlagt arealbruk men fastsette byggegrense i høyde (angi kote)

som ivaretar hensynet til eksempelvis flom, eller
c) forutsette i planen at det gjennomføres sikringstiltak som bringer risikoen ned på akseptabelt nivå

- Dersom alt. c) velges, bør NVE påse at det i planen er tatt inn som planbestemmelse etter § 20-4 annet ledd, at sikringstiltak gjennomføres parallelt med utbygging eller før ytterligere utbygging av allerede utbygde områder.

- Kommuner med spesiell topografi, meteorologiske eller geologiske forhold eller med erfaring fra tidligere flomskader må være særlig oppmerksomme på disse forholdene.

- Skulle det oppstå skader som kunne vært unngått gjennom en bedre planprosess, vil kommunen kunne få et økonomisk ansvar. Dette må vi si fra om.

Avmerking i arealdelen

- Områder langs elvebredder der det er fare for flom og utrasing, kan i arealdelen av kommuneplanen legges ut etter § 20-4 nr. 5 som "områder for særskilt bruk eller vern av sjø eller vassdrag". Supplert med bestemmelser etter § 20-4 nr 6 pkt f vil vegetasjon etc. kunne bevares med tanke på å hindre erosjon og utrasing.
- Områder som er særlig utssatt for fare i form av flom, ras, skred, o.l., bør i nødvendig utstrekning båndlegges med tanke på senere regulering til fareområde, jf § 20-4 nr. 4.
- Fareutsatte områder kan også markeres på plankartet som en veiledende opplysning uten rettsvirkning.
- Det kan knyttes bestemmelse til fareutsatte byggeområder om at faregraden må kartlegges nærmere ved utarbeidelse av reguleringsplan, jf § 20-4 annet ledd bokstav b siste punktum.

Skulle det vise seg at kommunen etter NVEs syn ikke tar tilstrekkelig hensyn til de faglige vurderinger som er gjort av faregrad, skal NVE fremme innsigelse mot planen. Det samme gjelder dersom kommunen nekter å etterkomme NVEs krav om utredning av faregrad.

4.4.4 Damsikkerhet

NVE bør sjekke at dameier kjenner til eventuelle planer om bebyggelse nedstrøms dam eller langs rørgater, fordi ny utbygging nær dammer eller rør kan kreve oppjustering av sikkerhetsklassen for dam eller rørgate. For øvrig er informasjon om sikkerhet og beredskap i stor grad unntatt offentlighet, og er ikke tema i planlegging etter PBL. Sikkerhet og beredskap vil derfor bli ivaretatt spesielt og ikke som en del av NVEs plansaksbehandling.

- Åpning for ny bebyggelse nedstrøms en dam eller nær en rørgate kan kreve

oppjustering av dammens sikkerhetsklasse.
- Kommunene må sende planutkast til høring hos dameier.

4.4.5 Samlet plan

I forhold til Samlet plan skal NVE ivareta den valgmuligheten Stortinget har forutsatt. Dette innebærer at andre planer ikke må være i konflikt med Samlet plan. NVE skal tidligst mulig gjøre planmyndigheten oppmerksom på prosjekter i Samlet plan, om slike finnes i planområdet.

- NVE kan ikke akseptere at kommunen utarbeider arealplaner som binder den valgmulighet som Stortinget har forutsatt i Samlet plan for vassdrag, dvs at realisering av prosjektet blir vanskelig eller umulig (jf St.meld. nr. 60 1991-92).
- Samlet plan-prosjekter i planområdet bør nevnes i planens tekstdel. Prosjektet legger visse begrensninger på arealbruken i området.
- Dersom det foreligger Samlet plan-prosjekter i planområdet, skal NVE be om at saken forelegges aktuelle energiverk dersom dette ikke allerede er gjort.
- Hvis NVE har mottatt forhåndsmelding eller konsesjonssøknad for prosjekter i planområdet, jf Konsesjonsdatabasen, skal dette gjøres kjent i svarbrevet fra NVE.

Hvis kommunen ønsker å regulere arealer i eller nær vassdrag til et formål som hindrer eller vanskeliggjør gjennomføringen av et Samlet plan-prosjekt, skal NVE fremme innsigelse mot den aktuelle delen av planen .

4.4.6 Elektriske anlegg

Når NVE mottar kommunale planer til behandling skal ansvaret for E-spørsmål i første omgang følges opp ved regionkontorene på en svært enkel måte. Regionkontorene må sjekke at lokale kraftselskap får tilsendt planen. Når det gjelder kraftlinjer, søknader og eksisterende linjer vil dette være tilstrekkelig innsats fra NVE i denne sammenheng. Det forutsettes da at aktuelle elverk vurderer planene etter hvordan det tas hensyn til eksisterende og planlagte energianlegg.

Regionkontorene må ha en oversikt over eksisterende og planlagte kraftledningstraséer i sine regioner. Dette kan de få fra EN, i form av Nasjonalt ledningatlas hvor alle linjer f.o.m. 33 kV er merket av. De må sjekke at disse kraftledningene er merket av på kommuneplanens arealdel. Eksempel på hvordan avmerkingen kan gjøres finnes i MDs veileder T-1127 s. 61. Vær obs på at i eksemplet vises en kraftledningstrasé med en bredde på 225 m og målestokken er 1:20 000. Vanlig målestokk for arealdelen er 1:50 000 el. 1:75 000. Byggeforbudsbeltet for 420 kV-mastene er etter forskriftene 38 m, for midlere ledninger 22 m. Disse vil knapt nok tre frem i den målestokk som er vanlig for arealdelen, det er derfor nok at traséen er merket som strek. Kommunene står imidlertid fritt til å avsette bredere trasèer.

I NOU 1995:20 om magnetiske felt og helse har utvalget ikke kommet med noen konkrete forslag til minsteavstand fra høyspentlinjer til bygninger m.m. begrunnet ut fra helsemessige årsaker. Konklusjonen er at det ikke kan fastsettes noen minsteavstand

utover byggeforbudsbeltet.

- Aktuelle e-verk må få tilsendt planen.
- Kraftledninger skal være merket av.

Innsigelse fremmes dersom planen er i strid med planlagte eller konsesjonsgitte kraftledninger eller utbygginger.

5. Reguleringsplaner (PBL kap. VII)

Dersom vi har gjort jobben vår i forbindelse med kommuneplanens arealdel, bør det bli forholdsvis lite arbeid med disse planene. Reguleringsplaner er en videreføring av arealdelen, hvor det defineres i detalj hvordan arealkategoriene, og da spesielt byggeområdene skal disponeres. Ofte dekker de små arealer i tettbygde områder, men det kan også dreie seg om tiltak i LNF-områder.

Selve planprosessen i forbindelse med reguleringsplanen er viktig. Det er denne som sikrer den brede, folkelige deltakelsen og at alle interesser kommer på bordet. Her skal konflikter avdekkes og ulike hensyn veies mot hverandre slik at planen fyller PBLs formålsparagraf; planen skal være til størst mulig gavn for den enkelte og for samfunnet.

Vassdragsrelaterte reguleringsplaner vil i overveiende grad dreie seg om byvassdrag og vassdrag i tettbygde strøk. Det kan også dreie seg om veier utenom tettbygde områder, og som kan komme i nærføring med vassdrag. Disse blir ofte gjennomført ved reguleringsplan. Også kraftledninger kan bli gjennomført ved reguleringsplan, og det er tegn som tyder på at dette blir mer vanlig etter hvert.

En stor andel av reguleringsplanene berører ikke vassdrag eller nærområde til vassdrag. Selv i nærheten av vassdrag, vil det i tettbygde strøk ofte være urealistisk med spesielt "vassdragsvennlige" reguleringsformål, slik som friområde eller turvei, fordi det kan ha vært og fremdeles vil være industri eller annen bebyggelse på bredden i lang tid. En mulighet for å ivareta vassdragets verdier på arealer lagt ut til byggeformål, er å sette byggegrenser for hvor nær vannkanten eller bredden det kan bygges. Dette krever detaljerte vurderinger på stedet.

Hvert reguleringsformål har et mangfold av underformål, og i prinsippet kan det reguleres til hva som helst. Det kan vanskelig gis generelle retningslinjer for hva som er interessant for NVE, men hver reguleringsplan i eller ved vassdrag må vurderes. Sannsynligheten taler likevel for at kun et fåtall planer må følges opp nærmere.

Kommuneplanen kan imidlertid endres ved at det vedtas en reguleringsplan med annen arealdisponering enn den som er fastsatt i kommuneplanen. Reguleringsplaner basert på dispensasjon fra kommuneplanens arealdel kan åpne for dramatisk endret arealbruk og kan derfor kreve en grundig behandling.

Reguleringsplaner vedtas av kommunestyret.

5.1 Praktiske opplysninger

Saksansvar i NVE: Regionkontoret er saksansvarlig og tar imot og behandler alle reguleringsplaner. Prinsipielle eller konfliktfylte planer forelegges NVE sentralt for kvalitetssikring.
Høringsfrist: Normalt minst 30 dager

NVEs virkemidler: Informasjon, veiledning og faglige råd. *NVE har innsigelsesmyndighet både for plankart og bestemmelser.*
Arkivering ved det respektive regionkontor. Hver kommune skal p.t. ha eget saksnummer, som alle arealplaner arkiveres under.
Rettsvirkning: Reguleringsplanen er juridisk bindende for arealbruk, fradeling og bygge- og anleggsvirksomhet innenfor området. Planen er også grunnlag for ekspropriasjon, opparbeidelseskrav og refusjonsberegning. Ekspropriasjonsvedtaket foreldes etter 10 år, men arealbruksvirkningen gjelder inntil planen endres, oppheves eller settes til side av en nyere plan.

5.2 Form og innhold

En reguleringsplan er en detaljplan, som regel med tilknyttede bestemmelser, som gjelder utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder i en kommune, jf § 22.

Det skal utarbeides reguleringsplan for de områder i kommunen hvor det er bestemt i arealdelen av kommuneplanen, og der hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeid. Det skal ellers utarbeides reguleringsplaner i den utstrekning det er nødvendig for å trygge gjennomføringen av oversiktsplanleggingen.

I en reguleringsplan skal det ifølge § 25 i nødvendig utstrekning avsettes:

1. Byggeområder
2. Landbruksområder
3. Offentlige trafikkområder
4. Friområder
5. Fareområder
6. Spesialområder
7. Fellesområder
8. Fornyelsesområder

Det kan knyttes underformål til de fleste av disse, slik at det totalt sett finnes et stort antall tenkelige reguleringsformål.

Reguleringsplanvedtaket består gjerne bare av kart og reguleringsbestemmelser, av og til kun av et kart. Vedtaket følges i alminnelighet av en tekstdel som redegjør for bakgrunn og argumenter for planen.

5.3 Saksgang

5.3.1 Stadium 1: Oppstart av planprosessen

Det faste utvalget for plansaker skal på et tidlig tidspunkt under forberedelsen søke samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner mv som har særlig interesser i

reguleringsarbeidet, jf § 27-1 fjerde ledd. NVE skal derfor motta melding om at planarbeid er satt i gang dersom etatens forvaltningsområder, dvs vassdrag og energi, er berørt.

Prosedyre:

-Regionkontoret er saksbehandler for alle reguleringsplaner.
-Regionkontoret deltar i spesielt nedsatte utvalg.
-Om nasjonale interesser er berørt eller andre særlige forhold tilsier det, kontakter regionkontoret VN eller oversender forslag til svarbrev og saksmappen til VN.
-VN koordinerer evt intern høring, og melder tilbake til regionkontoret.
-Svarbrev sendes fra regionkontoret.

5.3.2 Stadium 2: Behandling av planutkast

A. Forhåndshøring

I enkelte tilfeller kan det skje at NVE (og andre offentlige organer) får planen til forhåndshøring, dvs. en lukket høringsrunde for å avklare spesielle problemstillinger før planen legges ut til offentlig ettersyn. Dersom NVE ikke har deltatt i planprosessen allerede, er dette en viktig mulighet til å benytte.

B. Uttalelse

Det faste utvalget for plansaker legger reguleringsplanforslaget ut til offentlig ettersyn. For mindre reguleringssaker kan høringsfristen være kortere enn 30 dager. Saken skal legges fram for statlige fagorganer som her særlige interesser i området, jf § 27-1 siste ledd.

Kommunen har nå utarbeidet et konkret forslag til plan som tilrås vedtatt i kommunestyret. (Når det gjelder private reguleringsforslag kan det skje at planen ikke tilrås.) NVE må bemerke og eventuelt be om endring av feil og forhold som er i konflikt med de interesser vi skal ivareta.

Prosedyre:

-Regionkontoret er saksbehandler.
-Regionkontoret følger opp de tema som ble belyst i oppstartingsfasen.
-Om nasjonale interesser er berørt eller andre særlige forhold tilsier det, kontakter regionkontoret VN eller oversender forslag til svarbrev og saksmappen til VN. Regionkontoret antyder hvilke avdelinger/ seksjoner som bør vurdere planen.
-NVE opplyser om at eventuelle relevante bebyggelsesplaner og dispensasjonssaker skal sendes NVE.
-Svarbrev blir sendt fra regionkontoret dersom saken er uproblematisk.
-Dersom planforslaget er i strid med nasjonale interesser eller statlig politikk, må NVE varsle innsigelse mot planen. Den kan da ikke vedtas i foreliggende form, jf kap. 2.3.2. ***Innsigelse sendes fra VED.***

5.3.3 Stadium 3: Klage på reguleringsvedtak

Finner departementet at reguleringsplan som er sluttbehandlet i kommunen strider mot nasjonale interesser, fylkesplan eller arealdelen av kommuneplanen, kan det - etter at kommunen er gitt høve til å uttale seg - av eget tiltak oppheve planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd, jf § 15 og § 27-2 fjerde ledd.

NVE blir ikke automatisk orientert om vedtatte reguleringsplaner. Hvis vi blir kjent med en reguleringsplan som er i konflikt med etatens forvaltningsområder kan vi imidlertid ta kontakt med OED for å få planen endret.

En reguleringsplan er et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven. Egen klagebestemmelse for statlig myndighet er hjemlet i PBL § 15 (se Mds veileder T-1127 pkt. 5.5 s. 121 og pkt. 6.9 s. 125). Denne er spesielt myntet på vedtak om dispensasjon fra plan, jf kap. 2.3.4.

Prosedyre:

-Regionkontoret er saksbehandler og skriver utkast til brev, som oversendes sammen med saksmappen til VN.
-VN koordinerer evt intern høring og kvalitetssikrer brevet.
-Klagen sendes til kommunen fra VED med kopi til regionkontoret. Saken kan ankes inn for Kommunaldepartementet.

5.4 NVEs ansvar

5.4.1 Vassdrag generelt

- NVE skal påpeke reguleringer som kan påvirke vassdraget på en uheldig måte. Dette gjelder også om reguleringen befinner seg utenfor det areal som omfattes av vassdragsloven, men i en uoversiktlig bysituasjon kan dette bli en umulig oppgave.
- Vassdragets verdi for flerbruk bør omtales hvis relevant i sammenhengen.
- Vassdrag og vannstreng bør som en hovedregel avsettes som *Friområder* eller *Spesialområder*, men dette kan ikke alltid forlanges i en bysituasjon.
- NVE skal opplyse om hvorvdt aktuelle tiltak kan utløse krav om konsesjonsbehandling etter vassdragsloven.
- NVE skal gjøre kommunen oppmerksom på evt NVE-anlegg i planområdet.
- Noe avhengig av hvilke omgivelser vassdraget renner gjennom, bør planen ha klare mål for å bevare eksisterende og eventuelt utvikle ny kantsone. Kantsonens omfang bør presiseres.

- Lukking av bekker bør unngås, og vassdragene bør holdes åpne. Gjenfylling av tjern, dammer og vann bør unngås.
- Bekker bør innarbeides som en del av planen og kan utgjøre et hyggelig innslag i miljøet.
- Vassdrag og bekker bør ikke rettes ut, men gå i naturlige slynger.

- Myr- og sumpområder bør bevares, pga sin betydning for biologisk mangfold og fordi de bidrar til å hindre flomtopper.
- Overflatevann fra utbyggingsområder kan ledes til synkekummer slik at vannet tas opp i terrenget i stedet for å ledes til bekk eller elv, og slik at flomtopper unngås.
- **Still krav til bygge- og anleggsperioden:**
  - Det bør ikke være tillatt å forurense vassdraget.
  - Ingen gravemasser må dumpes eller deponeres i eller ved elva/bekken eller på bredden.
  - Byggeavfall må ikke deponeres slik at det kan forurense ved regn- eller snøvær. Det samme gjelder snømasser ved brøyting og rydding.
  - Olje- og kjemikalietanker må sikres etter de til enhver tid gjeldende regler slik at det ikke oppstår fare for forurensning.

Om reguleringen åpner for tiltak som vil utløse konsesjonsbehandling skal NVE vurdere å varsle innsigelse mot planen.

5.4.2 Vernede vassdrag

Ligger planområdet innen nedbørfeltet for et vernet vassdrag?

- Vernede vassdrag i planområdet bør avmerkes på reguleringsplankartet. Hvis hele området ligger innen nedbørfeltet blir dette imidlertid uten betydning.
- Hvis relevant bør det avmerkes et inntil 100 meters bredt belte langs vassdraget, jf RPR for vernede vassdrag. 100 meter er ikke realistisk i de fleste byområdene i dag.
- Bestemmelsene i RPR for vernede vassdrag bør gjenspeiles i planens tekstdel.
- NVE må opplyse om prinsippene for differensiert forvaltning.

NVE kan fremme innsigelse mot planer som ikke er i tråd med RPR. Dette bør gjøres dersom kommunen legger opp til en arealbruk som ikke er forenlig med vernehensynet.

5.4.3 Flom og annen fare knyttet til vassdrag

Se kap. 4.4.3. Det som står her, gjelder i stor utstrekning også i forhold til reguleringsplaner. Også andre faremomenter enn oversvømmelse må vurderes, herunder fare for erosjon med påfølgende utrasninger i vassdraget, fare for masseavlagring på utbyggingsarealer, fare for isgangsskader m.v. Hva som er akseptabel risiko i forhold til disse faremomenter må vurderes i forhold til de kriterier som er lagt til grunn i V-notat nr 3/97.

- NVE skal gi anbefalinger om arealbruk i tråd med St.meld nr 42 (1996-97) Tiltak mot flom, jf NOU 1996:16.
- NVE må påpeke områder som bør reguleres til fareområde - flom. Vær obs på at ulike reguleringsformål kan kombineres. I rundskrivet fra MD/KAD nevnes som eksempel friluftsområde, landbruksområde, vernebelte, naturvernområde,

friområde, campingplass, påarkeringsplass, m.v. Regulering til fareområde gjøres med hvit skravur på formålsfargen.

- I planen bør det vurderes risiko for flom, erosjon, masseavlagring, isgang m.v. i planlagte utbyggingsområder. Vi kan eventuelt be om tilstrekkelig dokumentasjon til at dette kan vurderes.
- Grunn kan bare deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, jfr. PBL § 68. Kommunen er ansvarlig for å nedlegge et evt. forbud. Etter § 33 kan kommunen nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud inntil spørsmål om regulering er endelig avgjort. Et slikt forbud gjelder i utgangspunktet i 2 år, jf rundskriv fra MD/KAD.
- Generelt sett bør flomeksponerte arealer ikke reguleres til byggeområder eller til annen arealbruk som vil medføre (store) økonomiske skader ved flom. Dette må nyanseres noe i forhold til flomfrekvenser og bygningstyper, jf V-notatnr 3/97.

- Dersom risikoen ikke er akseptabel i forhold til den utnyttelse som planlegges, har kommunen tre muligheter:
  a) endre planlagt arealbruk,
  b) beholde planlagt arealbruk men fastsette byggegrense i høyde (angi kote) som ivaretar hensynet til eksempelvis flom, eller
  c) forutsette i planen at det gjennomføres sikringstiltak som bringer risikoen ned på akseptabelt nivå

- Dersom alt. c) velges, bør NVE påse at det i planen er tatt inn nærmere bestemmelser om sikringstiltak (steinsatte diker, jordvoller o.l). Sikringstiltak eller soner må vises på plankartet. Det kan settes vikår om samtidig ferdigstillelse av bebyggelse og sikringstiltak, jf § 26.

- Skulle det oppstå skader som kunne vært unngått gjennom en bedre planprosess, vil kommunen kunne få et økonomisk ansvar. Dette må vi si fra om.

Dersom kommunen ikke tar tilstrekkelig hensyn til de faglige vurderinger som er gjort av faregrad, skal NVE fremme innsigelse mot planen. Det samme gjelder dersom kommunen nekter å etterkomme NVEs krav om utredning av faregrad.

5.4.4 Damsikkerhet

- Åpning for ny bebyggelse nedstrøms en dam kan kreve oppjustering av dammens sikkerhetsklasse.
- Bygging langs rørgater kan kreve oppjustering av rørgatens sikkerhetsklasse.
- NVE skal opplyse om at kommunene må sende planutkast til høring hos dameier (som også er røreier).
- Dersom planen initierer bygging av mindre dam må en, avhengig av dammens størrelse, gjøre oppmerksom på registreringsplikt mht offentlig tilsyn og legge ved skjema.

5.4.5 Samlet plan

- Planer i områder utenfor tettbygde strøk bør sjekkes mot Samlet plan-prosjekter kategori 1. Regionkontorene må ha et samlet sett av vassdragsrapporter for sin region for å kunne gjøre dette.
- Samlet plan-prosjekter i planområdet skal omtales i den tekst som følger planen.
- Om planen åpner for tiltak som hindrer realisering av Samlet plan-prosjektet, skal NVE varsle innsigelse mot planen.
- Dersom det foreligger Samlet plan-prosjekter i planområdet, skal NVE be om at saken forelegges aktuelle energiverk dersom dette ikke allerede er gjort.

5.4.6 Elektriske anlegg

- Eksisterende og planlagte kraftledninger skal reguleres til fareområde. I reguleringsplaner skal høyspenningsanlegg i nødvendig utstrekning avsettes til fareområde, jf § 25 pkt 5. Minstebredde på traséen er for de største mastene 38 m.
- NVE har oversikt over ledningsnettet for ledninger med spenning fra 33 kV og over (jf Nasjonalet ledningsatlas).
- NVE bør sjekke at lokale e-verk har sett planen for å kontrollere om den får konsekvenser for (eksisterende) eller påtenkt fremtidig ledningsnett.

6. Bebyggelsesplan, § 28-2

En bebyggelsesplan er en plan som fastlegger arealbruk og utforming av bygninger, anlegg og tilhørende utearealer innenfor et nærmere avgrenset område hvor det etter arealdelen i kommuneplan eller reguleringsplan er stilt krav om en slik plan som grunnlag for utbygging, jf § 28-2. Dette er en detaljplantype for enkle utbyggingssituasjoner eller for en ytterligere detaljering av en reguleringsplan. Den skiller seg fra reguleringsplanen ved at den vedtas med endelig rettsvirkning av det faste utvalget for plansaker. Rettsvirkningen er den samme som for reguleringsplanen.

Saksbehandlingsreglene for bebyggelsesplaner er nær de samme som for reguleringsplaner.

Denne plantypen brukes i langt mindre utstrekning enn reguleringsplanen, men kan være like omfattende. De fleste planer av denne typen er uinteressante for NVE, men vi har sett eksempler på at kommuner bruker denne plantypen i et forsøk på å omgå noen av saksprosedyrene til reguleringsplan. Det stilles imidlertid samme krav til offentlighet og høring ved behandling av bebyggelsesplaner som for reguleringsplaner.

Dersom forslag til bebyggelsesplan medfører annet enn mindre vesentlige endringer i forhold til arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan, skal det legges frem for fylkeskommunen og statlig fagmyndighet. Dersom det kommer innsigelse fra fylkeskommune, nabokommune eller statlig fagmyndighet, må planen sendes kommunestyret og behandles som reguleringsplan.

Denne plantypen fungerer ofte som en inngrepsbeskrivelse som vi vurderer i forhold til vassdragsloven.

Praktiske opplysninger, planstadier og prosedyrer
Saksansvar og arkivering i NVE, våre virkemidler, samt offentlig høringsfrist er det samme som for reguleringsplan. Det er ikke gitt at vi kontaktes ved oppstart av planprosessen slik som det skal skje ved oppstart av reguleringsplanarbeid, men behandlingen av planutkastet skal skje på samme måte. Også forvaltningsansvaret vil er det samme. NVE kan derfor følge de prosedyreregler som er satt opp i forbindelse med reguleringsplanen.

Vi har innsigelsesmydighet etter § 28-2.

7. Referanser

DN, NVE og Statens vegvesen (1994): *Veg og strandsoner.* Veileder.

Eikenæs, O. og Pettersen, V. (1995):
Prosjekt differensiert forvaltning av verna vassdrag. Sluttrapport fra utprøvingsfasen. NVE Publikasjon 04/95

Innst. S. nr. 116 (1992-93) *fra Energi- og industrikomiteen om verneplan IV for vassdrag.*

Innst. S. nr. 244 (1996-97) *fra Energi- og miljøkomiteen om tiltak mot flom*

Kommunal- og arbeidsdepartementet og miljøverndepartementet:
Rundskriv om arealplanlegging i potensielle fareområder, under arbeid.

Miljøverndepartementet (1996):
Reguleringsplan. Bebyggelsesplan. Veileder T-1128.

Miljøverndepartementet (1995):
Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Rundskriv T-5/95.

Miljøverndepartementet (1991):
Retningslinjer om sentral behandling av fylkesdelplaner. Rundskriv T-6/91.

Miljøverndepartementet (1996):
Kommuneplanens arealdel. Veileder T-1127.

NOU 1991:12A: *Verneplan for vassdrag IV.*
NOU 1991:12B: *Verneplan for vassdrag IV.*

NOU 1994:12 *Lov om vassdrag og grunnvann*

NOU 1995:20 *Elektromagnetiske felt og helse. Forslag til en forvaltningsstrategi.*

NOU 1996:16 *Tiltak mot flom.*

Plan- og bygningsloven med tilføyd endringslov av 5. mai 1995 nr. 20 (PBL)

St.meld. nr. 60 (1991-92) *Om Samlet plan for vassdrag.*

St.meld. Nr 42 (1996-97) *Tiltak mot flom.*

St.prp. nr. 118 (1991-92) *Verneplan IV for vassdrag.*

V-notat 03/97:
Oppfølging av flomtiltaksutvalgets tilrådinger, prosjektgruppe 4. Differensiert flomsikring, klassifisering og ressursbehov.

V-notat 08/97:
Sluttrapportering for prosjekt Differensiert forvaltning av vernede vassdrag.

Anbefalt lesning:
Pettersen, V. (1996):
NVEs rolle i plan- og byggesaker. NVE-notat nr. 08-1996.

Publikasjoner med T-nr. kan bestilles fra SFT, tlf. 22 57 34 00, fax 22 67 67 06.

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

I 1997 ER FØLGENDE NOTATER UTGITT:

Nr 1 Bente-Sølvi Toverød: Veileder til behandling av saker etter plan- og bygningsloven i NVE. (42 s.)