

Vurderinger for å redusere effekter av flom og hensynet til vassdragsmiljø i utsatte områder

Av Peer Sommer-Erichson

Peer Sommer-Erichson er utdannet cand.scient. i ressursgeografi fra Universitetet i Oslo i 1992. Han er seniorrådgiver i skred- og vassdragsavdelingen, NVE og fagkoordinator for NVEs arbeid med arealplansaker/arealplanspørsmål etter plan- og bygningsloven.

Artikkelen basert på innlegg fagtreff i Norsk vannforening 14. mars 2016.

Introduksjon

Innlegget bygger på kunnskap og erfaringer fra arbeidet som arealplankoordinator i NVE fra 2008.

NVE har mange myndighetsoppgaver

NVE har viktige roller som vassdrags- og energi-myndighet med eget sektorlovverk, budsjettmidler til bl.a. flom- og skredfarekartlegging og til planlegging og gjennomføring av sikringstiltak. NVE har imidlertid også en viktig rolle som myndighet med rett og plikt til å delta i planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl), med innsigelseskompetanse på flom-, skred-, vassdrags- og energispørsmål.

Som koordinerende nasjonal myndighet for forebygging av flomfare/flomskade skal NVE bl.a. bistå i kommunal arealplanlegging når det gjelder spørsmål knyttet til flomfare og vassdrag generelt, og kan gi pålegg om flomforebyggende/-dempende tiltak (som vassdrags-, konsesjons- og tilsynsmyndighet).

Som vassdragsmyndighet har NVE en viktig oppgave med å bidra til at hensynet til vassdragsmiljø/allmenne interesser blir ivaretatt i konsesjon etter vassdrags- og energilovgivnin-

gen, i planer etter pbl, som råd i enkeltsaker etter pbl og ellers, og ved sikringstiltak. Oppfølging av verneplan for vassdrag, rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag, naturmangfoldsloven, vanddirektivet/vannforskriften og regionale vannforvaltningsplaner er også viktig.

Sikring mot flom og skred

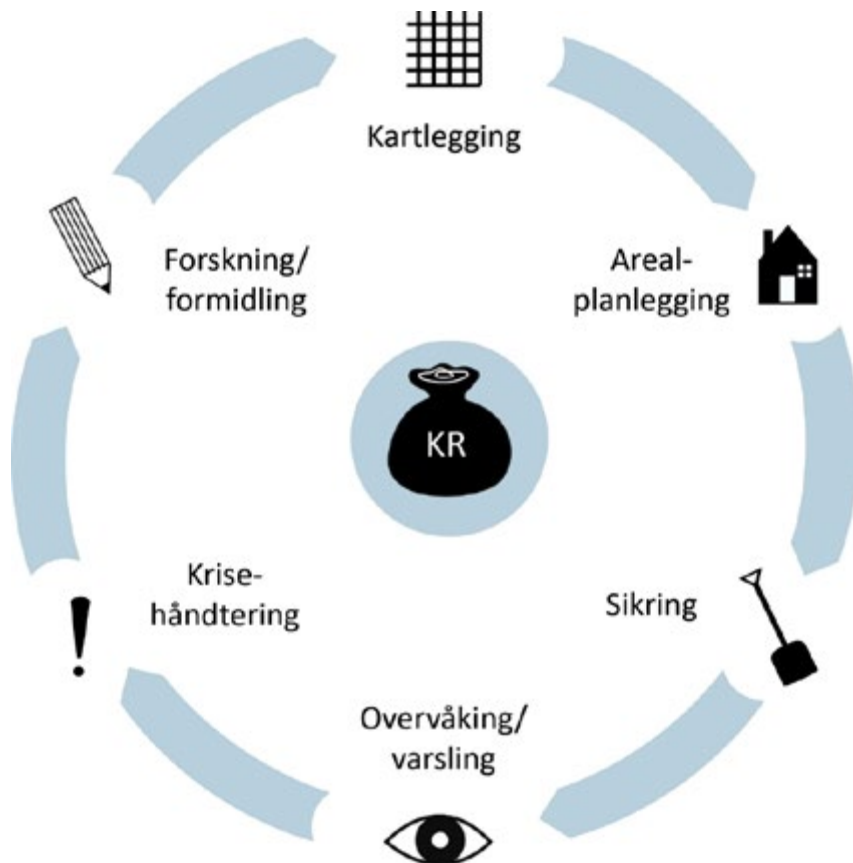
NVE skal i sine vurderinger og bistand til kommunene bidra til å forebygge og redusere effekter (skader og ulykker) av flom i planer for ny utbygging (etter bestemmelser i pbl og byggteknisk forskrift (TEK10)) og bidra til sikringstiltak for eksisterende utbygging. NVE samarbeider også med samferdselsmyndighetene om utvikling og tilpassing/harmonisering av regelverk, slik at tilsvarende sikkerhetsnivå legges til grunn ved planlegging av veg- og jernbane som ved annen utbygging.

NVE bidrar med kunnskap i farekart (akt-somhets- og faresonekart), formidlet i NVEs karttjenester, som kommunene og andre kan ta i bruk.

NVE-fokus på utsatte områder

NVE har satt fokus på *utsatte områder* som

- a) byer og tettsteder med «byvann»; kommunene bør bl.a. ha oversikt og kontroll på flomvannveier



NVEs helhetlige modell, som flom- og skredmyndighet.

- b) overvannsutsatte områder (NOU); kommunene bør vurdere «alt vann» i sammenheng
- c) små, bratte vassdrag; vassdrag med rask respons på nedbør, som kan føre til stor økning i vannføring på kort tid, ha betydelig erosjon/masseføring og medføre fare for flomskred
- d) har synlige tegn på tidligere avsatte skredvifter; har det gått flomskred før, vil det kunne gjøre det igjen
- e) har eller forventes å få endrete nedbørs- og avrenningsforhold som følge av klimaendringer; vassdrag med forventet økning i flomvannføring

NVE har rett og plikt til å delta i planleggingen etter pbl og bidrar med kartbasert kunnskap og veiledning til kommunene i hvordan de kan

påse at areal som planlegges for utbygging er tilstrekkelig sikkert i forhold til flom- og skredfare, at allmenne interesser i vassdrag/vassdragsmiljø og viktige energiinteresser er tilfredsstillende ivaretatt. NVE fokuserer på *nasjonale og vesentlige regionale interesser* og prioriterer å følge opp kommunenes håndtering av flom- og skredfare i planer for ny utbygging. Etter pbl skal effekter av tiltak/utbygging som planen tilrettelegger for være tilstrekkelig opplyst i konsekvensutredning (KU) og/eller risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). NVE tilstreber i sin deltakelse å være tidlig, tydelig og forutsigbar. NVE samarbeider i betydelig grad med fylkesmannen, særlig i de 12 fylkene som er med i Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMDs) innsigelsesforsøk.

Bidrag i arealplanlegging

Det ligger føringer for NVEs bidrag i arealplanlegging innen temaene vassdrag og flomfare, både faglige og politiske – flere i form av bestemmelser i lover og forskrifter med tilhørende veiledere. I tillegg til pbl og TEK10 med veiledere for arealplanlegging og utbygging, har KMD utgitt «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging» (H-2347 B) og et eget rundskriv «Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven» (H-2/14). Til hjelp for kommunene og andre har NVE utgitt retningslinjer 2/2011 «Flaum- og skredfare i arealplanar» og flere veiledere, som supplement og utdyping av TEK10 kapittel 7 «Sikkerhet mot naturpåkjenninger». I dette arbeidet samarbeider NVE tett med Direktoratet for byggkvalitet (DIBK) og Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB). NVEs publikasjoner om dette er samlet på NVEs nettsider ([www.nve.no/Flom og skred](http://www.nve.no/Flom_og_skred)). NVE har brukt, og vil fortsatt bruke, betydelige ressurser på kompetansehevingstiltak, blant annet kommunesamlinger.

NVE mener at en arealplanlegging som tar hensyn til flom- og skredfare er det beste og mest effektive virkemiddelet for å forebygge skader fra flom og skred på ny bebyggelse og at en gjennom god kommunal arealplanlegging nesten helt kan unngå å bygge i fareutsatte områder. Unntakene er der hvor det planlagte tiltaket i kraft av sin funksjon må ligge i fareutsatt område, eller det er knapphet på egnede arealer og viktige målsettinger i samfunnet gjør at utbygging «må» planlegges i områder som kan være fareutsatt. Der det ikke er mulig å unngå å bygge i fareområder må det gjennomføres risikoreduserende tiltak som gjør at det likevel oppnås tilstrekkelig sikkerhet.

NVEs viktigste enkeltråd til kommunene for å forebygge fare knyttet til flom er å gi vassdraget nok plass. Gjør en det vil det også bidra til at de allmenne interessene og miljøkvalitetene i vassdraget ivaretas. Kommunene bør også vurdere byggegrense mot vassdrag. Nye bekkelukinger frarådes på det sterkeste, kommunene bør heller vurdere å gjenåpne tidligere lukkede bekker. Ha også oversikt over lavpunkter i

terrenget og hold kummer, kulverter, stikkrenner etc. åpne. Ha oversikt over og planlegg for alternative (og åpne) flomvannveier. Vær oppmerksom på erosjonsfare.

Kommunene bør planlegge for et klima i forventet endring, med år 2100 som planleggingshorisont. Vær oppmerksom på at det forventes betydelige regionale forskjeller når det gjelder endringer i nedbør, avrenning og flomvannføring. Kommunen må skaffe seg kunnskap om sin region. De regionale (fylkesvise) klimaprofilene og DSBs *Klimahjelperen*, vil være til god hjelp.

Gjennomfør overordnet ROS-analyse for kommunen og ha en oppdatert kommunal beredskapsplan.

Hvordan ivareta hensynet til vassdragsmiljø i konsesjonsvedtak/tiltak

Hensynet til vassdragsmiljø ivaretas rutinemessig ved vedtak etter sektorlovverk, det vil si i konsesjonsbehandlingen etter energilovgivningen og etter vannressursloven/vassdragsreguleringsloven. Videre kontrollerer NVEs miljøtilsyn at miljøkrav som er fastsatt i konsesjoner, blir etterlevd, både i anleggs- og driftsfasen.

NVE som vassdragsmyndighet etter vannressursloven (vrl)

NVE er vassdragsmyndighet etter de fleste av vannressurslovens bestemmelser (§), og er den myndigheten tiltakshaver må ta kontakt med for å få en vurdering av om et tiltak trenger tillatelse etter loven (konsesjon). Unntakene er § 11 (*kantvegetasjon*) som håndheves av fylkesmannen og § 7 annet ledd (*vannets løp i vassdrag og infiltrasjon i grunnen*), hvor myndigheten er lagt til kommunen.

NVE vurderer de mindre inngrepene i forhold til flom- og erosjonsforhold, skred, vannføring, hydrauliske forhold mv. (forhold av vassdragsteknisk art). NVE vurderer også virkninger for allmenne interesser opp mot vrl § 8 (*konsesjonspliktige tiltak*). Det er opp til den enkelte tiltakshaver å sørge for at vrl § 5 (*forvalteransvar og aktsomhetsplikt*) er ivaretatt. NVE

støtter seg til fylkesmennene og fylkeskommunene som er fagmyndighet for fisk, plante- og dyreliv, kulturminner mv.

NVE vil peke på følgende bestemmelser i vannressurloven (vrl), som en bør være særlig godt kjent med:

§ 5 Forvalteransvar og aktsomhetsplikt

§ 7 Vannets løp i vassdrag og infiltrasjon i grunnen

§ 8 Konesjonspliktige tiltak

§ 10 Vannuttak og minstevannføring

§ 11 Kantvegetasjon

§ 12 Gjenoppretting av vassdrag

§ 14 Gjenåpning av vassdrag

§ 15 Grunneiers rett til vannuttak

§ 18 Særskilt avgjørelse om konsesjonsplikt

§ 20 Samordning av tillatelser – d) er tillatt i reguleringsplan

Kap. 5 «Vernede vassdrag» §§ 32-35

§ 45 Grunneiers rett til grunnvannsuttak

Kap 9 Erstatning for skade

Det vil føre for langt å kommentere hver enkelt av de opplistede bestemmelse her, men i det følgende presiseres innhold og virkning av noen av de mest sentrale bestemmelsene.

Vrl § 5

(forvalteransvar og aktsomhetsplikt)

Etter vrl § 5 skal tiltak i vassdrag planlegges og utformes slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser, og ikke utgjøre fare for mennesker, miljø eller eienedom. Denne aktsomhetsplikten gjelder også ved små tiltak i vassdrag som ikke trenger myndighetenes tillatelse. Naturmangfoldsloven § 6 gir tilsvarende aktsomhetsplikt for å unngå skade på naturmangfoldet. Den som skal gjøre inngrep i vassdrag har selv ansvaret for å følge reglene.

Vrl § 8 (konesjonspliktige tiltak)

Etter vrl § 8 «må ingen iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, uten av det skjer i medhold av reglene i § 12 eller § 15, eller med konsesjon fra vassdragsmyndigheten». Eksempler på allmenne interesser:

- Fisk- og fiskeinteresser
- Plante- og dyreliv (spesielt virkningen for fisk eller rødlistede arter, f.eks. elvemusling)
- Kulturminner (eks. fløtningsminner)
- Friluftsliv
- Flom- og erosjonsforhold m.m.

Hva er vassdragstiltak/inngrep i vassdrag?

Vrl § 2 definerer hva loven regner som vassdrag og grunnvann. Som vassdrag regnes alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med tilhørende bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand. Selv om et vassdrag på enkelte strekninger renner under jorden eller under isbreer, regnes det i sin helhet som vassdrag. Vannløp uten årssikker vannføring regnes også som vassdrag dersom det adskiller seg tydelig fra omgivelsene. Grunnvann er definert som vann i den mettede sone i grunnen.

Vrl § 3a) definerer vassdragstiltak som «*vassdragsanlegg og alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning*».

Eksempler på vassdragstiltak:

- a) Oppdemming, uttak og bortledning av vann til ulike formål
- b) Graving og uttak eller utfylling av masser i bunn og på breddene av elver, bekker og innsjøer
- c) Kanalisering (utretting) og senking av vannløp
- d) Anlegg av bygning eller konstruksjon i eller over vassdraget, herunder bruer/kulverter ol.
- e) Flom-/erosjonssikring/plastring av elvebredd
- f) Bygging av terskler, utlegging av steiner mv.
- g) Legging av kabler/rør
- h) Bekkelukking, bekkeflytting m.m.
- i) Fjerning av vegetasjonsbelte langs vassdrag

Naturmangfoldloven (nml)

Naturmangfoldloven kapittel II «*Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*» gjelder i alle saker der det fattes vedtak etter pbl som berører

naturmangfold. Dette omfatter regionale planer, kommuneplaner, reguleringsplaner og enkelt-saker. I disse sakene er det pliktig å gjøre vurderinger etter nml §§ 8-12 (synliggjøring i vedtak hvordan naturmangfoldet er vurdert og vektlagt). Bestemmelsene omhandler kunnskapsgrunnlaget (§ 8), føre-var (§ 9), økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10), miljøpåvirker betaler (§ 11), miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12). Disse forholdene/prinsippene skal vurderes og vektlegges sammen med andre momenter og hensyn i saken. Vurderinger etter nml kapittel II gjøres også ved konsesjonsbehandling etter vannressursloven.

Vanndirektivet/vannforskriften og regionale vannforvaltningsplaner

Når det gjelder NVEs rolle og oppfølging av vanndirektivet/vannforskriften i saker etter pbl, har aktiviteten vært beskjeden. NVE har kun i liten grad uttalt seg om kommunenes oppfølging av regionale vannforvaltningsplaner i arealplanleggingen. NVE ser likevel at det i en del tilfeller kan reises tvil om planlagt arealbruk/inngrep vil være i tråd med vanndirektivets mål om helhetlig vassdragsforvaltning. NVE vurderer om tiltaket er i tråd med/trenger konsesjon etter vannressursloven.

NVEs rolle og oppfølging av vannforskriften/regionale vannforvaltningsplaner som konsesjonsmyndighet/etter vassdrags- og energilovgivningen, er viktig og vektlegges av NVE i saksbehandlingen.

NVE har i en del tilfeller også en rolle i forbindelse med planlegging og gjennomføring av sikrings- og miljøtiltak i vassdrag.

De regionale vannforvaltningsplanene med tiltaksprogram peker på en rekke utfordringer hvor forebyggende tiltak er påkrevd dersom målet om god økologisk vanntilstand skal oppnås. Befolkningsveksten med behov for boliger og infrastruktur (veg, jernbane m.m.) kan innebære fysiske inngrep som kan påvirke vannmiljø og som krever miljøbevisst planlegging og avbøtende tiltak. Det er en utfordring at tiltak og tilstand i vassdrag gitt i regionale vann-

forvaltningsplaner ikke fremkommer av arealplanene. Det mangler en «instruks» til kommunene som sikrer at dette rutinemessig kommer fram av saksfremlegget.

Vannforskriften har flere bestemmelser om unntak fra miljømålene. De tre hovedunntakene er fristutsettelse (§ 9), mindre strenge miljømål (§ 10) og adgang til å tillate nye inngrep/aktivitet, selv om dette medfører at miljømålene ikke nås eller at tilstanden forringes (§ 12).

Saksbehandling etter vannressursloven (vrl) eller plan- og bygningsloven (pbl)?

I forvaltningssaker og ved henvendelser til NVE gis vurderinger, råd og uttalelser i lys av både vrl og pbl. For vassdragstiltak/-inngrep fungerer de i et samspill, der saksbehandling etter de to lovene kan supplere/forsterke eller erstatte hverandre. NVE grovsorterer saker/henvendelser etter om:

- tiltaket er åpenbart konsesjonspliktig etter vrl.
- tiltaket kan være konsesjonspliktig etter vrl i enkelttilfeller, avhengig av situasjonen.
- det er en reguleringsplan der det kan være aktuelt å bruke samordningsbestemmelsen, VRL § 20 d). Der det er mulig benytter NVE seg gjerne av denne muligheten for samordning av tillatelse.
- det er en enkelthenvendelse om et mindre tiltak som ikke er konsesjonspliktig og ikke inngår i reguleringsplan, der vi gir råd om hvordan tiltaket eventuelt kan gjennomføres for at en ikke skal bryte med aktsomhetsplikten. NVE (regionkontorene) får mange slike henvendelser.

Eksempler på hva NVE påpeker i planprosessene

NVE påpeker ofte i dialogen med kommune/planforslagsstiller at en bit for bit-utbygging av vassdragene er svært uheldig, og at en helhetlig planlegging på kommuneplannivå der vassdraget er «sett» og arealmessig ivaretatt, gir best mulighet for forebygging av flomfare og ivaretagelse av vassdragsmiljø. NVE ser at større utbygginger lokalt vil kunne gi store negative konsekvenser

for vassdragsnatur (naturmangfold), flomfare og vassdragstekniske forhold, strømningsforhold etc. samt massetransport/ erosjon. Ved flere planlagte inngrep vil de negative sumvirkninger av inngrepene kunne bli omfattende.

Innsigelse fra NVE skal begrunnes konkret

NVE kan fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel/kommunedelplan dersom planen tilrettelegger for ny utbygging i tilknytning til vassdrag uten at potensiell flomfare eller kjente verneverdier i vassdraget er vurdert og tatt hensyn til i planen med bestemmelser.

I en del tilfeller er det også grunnlag for NVE til å fremme innsigelse til en reguleringsplan, f.eks. hvis:

- a) planen legger til rette for ny utbygging i område med potensiell flom- eller erosjonsfare uten at farehensynet i tilstrekkelig grad er vurdert eller innarbeidet i planen, jf PBL § 28-1 og TEK10 § 7-2 og NVEs retningslinjer 2/2011 «Flaum- og skredfare i arealplanar».
- b) planen legger til rette for tiltak som automatisk krever konsesjonsvedtak etter vrl.
- c) planen legger til rette for tiltak i vassdrag som kan være konsesjonspliktig uten at tiltaket er tilstrekkelig opplyst til at NVE kan ta stilling til bruk av vrl § 20 d).
- d) planen legger til rette for lukking av bekker uten at det gagnar et betydelig samfunnsnyttig formål.
- e) planen er i konflikt med verneverdier i verna vassdrag eller konkrete verneverdier i andre vassdrag.

Hva er tillatt uten NVEs tillatelse?

Små inngrep i vassdrag som ikke medfører oppdemming eller uttak av vann trenger normalt ikke konsesjonsbehandling dersom inngrepene utføres slik at de ikke går ut over allmenne interesser. Vær imidlertid oppmerksom på aktsomhetsplikten, jf. vrl § 5, og at det er virkningene av tiltaket som avgjør konsesjonsplikten (ikke størrelsen på tiltaket).

Tiltak som normalt kan gjennomføres uten NVEs tillatelse/godkjenning:

- a) Opprensning av grøfter/kanaler i landbruket.
- b) Små flom- og erosjonssikringstiltak.
- c) Små biotopfremmende tiltak (f.eks. rensk av grus med grepp).
- d) Uttak av vann til eget bruk, f.eks. til husholdning og husdyr. Vær imidlertid oppmerksom på kravet om alminnelig lavvannføring jf. vrl §10.
- e) Skjøtsel av kantvegetasjon (fylkesmannen er myndighet etter vrl § 11).
- f) Begrenset uttak av avlagrete løsmasser – herunder uttak som skal holde elve- eller bekkeløpet på plass og/eller hindre flomskader utenfor løpet.

Vær oppmerksom på at det i vernede vassdrag er generelt strengere regler knyttet til vassdragstiltak.

Vær også oppmerksom på at tiltak kan kreve avklaring etter annet lovverk f.eks. etter lakse- og innlandsfiskloven og forskrift om fysiske tiltak i vassdrag.