

# Handlingsrom og bruk av reguleringsplan for å styre arealbruk langs innsjøer og vassdrag



Viksdalen (Shutterstock)

Rapport utarbeidet av  
Holth & Winge og Asplan Viak AS  
September 2023

## Innhold

Sammendrag	5
1. Innledning	6
1.1 Tema og problemstillinger	6
1.2 Metode og datagrunnlag	8
1.3 Utredningens oppbygning og avgrensninger	8
2. Rettslige rammer for forvaltning av vassdragsbeltet	10
2.1 Innledning	10
2.2 Plan- og bygningsloven som ramme for forvaltning av vassdragsbeltet	11
2.2.1 Innledning	11
2.2.2 Statlige og regionale føringer for kommunenes detaljplanlegging gjennom vedtakelse av reguleringsplaner	14
2.2.3 Kommuneplan og reguleringsplaner som styringsmiddel	15
2.2.4 Plan- og bygningslovens prosesskrav for vedtakelse av reguleringsplaner	20
2.2.5. Styring av arealbruken langs vassdrag gjennom arealformål i reguleringsplaner	21
2.2.6 Planbestemmelser til reguleringsplaner som virkemiddel for å styre tiltak og bruk av arealer i vassdragsbeltet	22
2.2.7 Hensynssoner i reguleringsplaner	25
2.3 Annet regelverk av betydning for kommunens adgang til å vedta reguleringsplaner langs vassdrag	26
2.3.1 Innledning	26
2.3.2 Kort om naturmangfoldloven	26
2.3.3 Vannressursloven, vernede vassdrag og lakse- og innlandsfiskeoven	27

2.3.4 Særlig om vannforskriften og de regionale vannforvaltningsplanenes betydning for handlingsrommet til å vedta reguleringsplaner i vassdragsbeltet	30
2.3.5 Kort om betydningen av NVEs aktsomhets- og faresonekart for bla. flom	33
<b>3. Oversikt over veiledere og lignende til planlegging i vassdragsbeltet</b>	<b>35</b>
3.1 Innledning	35
3.2 Behandlingen av arealplanlegging i KDDs veiledning og rundskriv	36
3.3. Andre sentrale myndigheters veiledning for kommunal arealplanlegging som berører vassdragsbeltet	36
3.3.1 NVEs veiledning	36
3.3.2 Veiledning fra KLD og Miljødirektoratet	38
<b>4 Empirisk undersøkelse</b>	<b>39</b>
4.1 Metode og datagrunnlag	39
4.1.1 Kartlegging av planpraksis	39
4.1.2 Utvalg av informanter	39
4.1.3 Gjennomføring av undersøkelsen	39
4.2 Planpraksis	40
4.2.1 Arealformål i vassdragsbeltet	40
4.2.2 Øvrige virkemidler og hensyn i reguleringsplanene	42
4.2.3 Opplevde erfaringer og utfordringer	45
4.3 Regionale myndigheter	48
<b>5 Vurdering og anbefalinger</b>	<b>56</b>
5.1 Innledning	56

5.2	Vurderinger av kommunenes handlingsrom og funn fra undersøkelsen, samt våre anbefalinger	56
5.2.1	Det rettslige handlingsrommet for å styre arealbruken i vassdragsbeltet gjennom reguleringsplaner - muligheter og begrensninger	56
5.2.2	Bruken av reguleringsplaner som styringsverktøy i vassdragsbeltet i praksis	58
5.2.3.	Oppfølgingen av overordnede planer og statlige og regionale føringer i kommunens reguleringsplanarbeid	61
5.2.4	Ivaretagelse av annet sentralt regelverk i kommunes reguleringsplanarbeid i vassdragsbeltet	62
5.2.5	Oppsummering av veiledningsbehov	64
6	Vedlegg	65

## Sammendrag

I denne rapporten rettes søkelyset mot bruk av reguleringsplaner for å styre arealbruken i vassdragsbeltet. Rapporten behandler to hovedspørsmål.

*For det første* redegjør den for det rettslige handlingsrommet til å styre arealbruk gjennom reguleringsplaner som vedtas etter plan- og bygningsloven. Rapporten kartlegger også hvordan annet sentralt regelverk legger premisser for kommunal arealplanlegging.

Rapporten viser at kommunen har et betydelig handlingsrom når det kommer til å styre arealbruken i disse områdene. Rapporten viser imidlertid også at det kan være grunn til å se på om de virkemidlene vi har i lovgivningen treffer med hensyn til de utfordringene som kommunene i dag står overfor. Særlig kan det pekes på utfordringene som knytter seg til flom og skredfare i områder som allerede er bygget ut, men som med dagens kunnskap ikke ville vært bygget i dag, i hvert fall ikke uten særskilte krav og vilkår. Dette behandles i rapporten, og den kommer også med konkrete forslag som kan vurdere utredet nærmere.

*For det andre* ser rapporten på hvordan kommunene faktiske planlegger i og langs vassdrag. Rapporten viser at kommunen bruker en rekke av plan- og bygningslovens virkemidler i planleggingen i og langs vassdrag. Det tegner seg likevel et bilde av at planleggingen langs vassdrag er noe tilfeldig, og at kommunene opplever det rettslige «landskapet» som noe uoversiktlig.

Rapporten finner også at kommunene har stor generell bevissthet rundt planlegging i og langs vassdrag. Kommunene opplever særlig veiledningen fra NVE som relevant og god. Samtidig oppleves summen av veiledning, fra Kommunal- og distriktsdepartementet, fylkeskommunen og andre etater som noe utydelig og noe usammenhengende.

# 1. Innledning

## 1.1 Tema og problemstillinger

Denne utredningen undersøker kommunenes bruk av reguleringsplaner for å styre arealbruken i 100-metersbeltet langs vassdrag (i denne sammenheng forstått som 100-metersbeltet langs ferskvannsføremster, og i det videre omtalt som «vassdragsbeltet»). Utredningen er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

Det følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-8 første ledd at det i vassdragsbeltet skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Ved en lovendring i 2019 har også «vassdragets kapasitet» blitt fremhevet som et viktig hensyn når det kommer til arealplanlegging i vassdragsbeltet.

Utredningen har til formål og kartlegge bruken av reguleringsplaner som styringsverktøy i vassdragsbeltet, og hvordan hensynene som særlig gjelder seg gjeldende i vassdragsbeltet ivaretas av kommunene i reguleringsplaner.

Utredningen søker å bevare tre hovedproblemstillinger:

*For det første* undersøker og klargjør utredningen hvilket handlingsrom kommunene har når det kommer til styring av arealbruk i vassdragsbeltet gjennom bruk av reguleringsplaner. Herunder undersøkes hvordan handlingsrommet brukes i praksis.

*For det andre* ser utredningen på i hvilken grad reguleringsplaner i vassdragsbeltet bygger på føringer og krav i overordnede planer og andre relevante lovbestemmelser.

*For det tredje* undersøker utredningen i hvilken grad det er behov for styrket veiledning på området.

De konkrete problemstillingene, og kartlegging av dem, framgår av følgende tabell:

<b>Problemstilling/spørsmål</b>	<b>Kilde til svar</b>
	<i>Spørreundersøkelsen omfatter også intervjuer</i>
1. Hvor stor del av kommunens bebygde områder i 100-metersbeltet langs vassdrag omfattes av reguleringsplaner?	Dokumentgransking (kommunens plandatabase).
2. Hvor aktivt brukes krav om reguleringsplan for utbygging og andre tiltak langs vassdrag?	Spørreundersøkelsen, dels dokumentgransking.
3. I hvilken grad har kommunene fastsatt egen byggegrense (uavhengig av metode) langs vann og vassdrag i reguleringsplanene?	Spørreundersøkelsen.
4. Hvilke hensyn vurderes og vektlegges når byggegrensen fastsettes?	Spørreundersøkelsen.
5. Hvordan fastsettes byggegrensen? Viser byggegrensen som en linje på plankartet, ved bruk av planformål eller defineres byggegrensen i planbestemmelsene?	Spørreundersøkelsen og dokumentgransking.
6. Hvordan har klimatilpasning (herunder flomfare) påvirket planleggingen og bredden på byggegrensen langs vassdrag?	Spørreundersøkelsen.
7. I hvilken grad er det behov for oppdatering av reguleringsplanene?	Spørreundersøkelsen.
8. Hvilken veiledning er det behov for?	Spørreundersøkelsen.
9. I hvilken utstrekning bygger vedtatte reguleringsplaner på føringer og krav i overordnede planer?	Spørreundersøkelsen.
10. I hvilken grad er arbeidet med reguleringsplaner koordinert med andre rettslige krav som er relevant for forvaltning av 100-metersbeltet langs vann og vassdrag?	Spørreundersøkelsen.



## 1.2 Metode og datagrunnlag

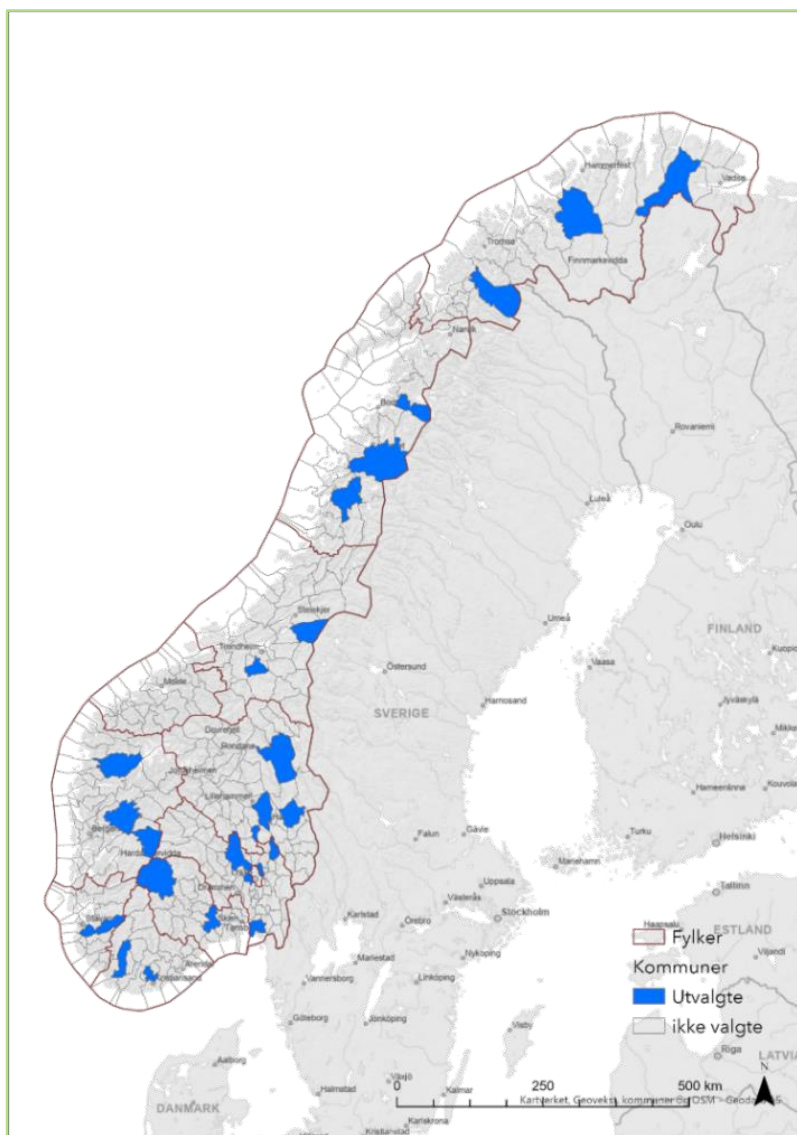
Utredningen er gjennomført med utgangspunkt i juridisk og samfunnsvitenskapelig metode. Juridisk metode er brukt for å fastlegge det rettslige handlingsrommet som ligger i den lovgivningen som i størst grad har betydning for forvaltningen av områdene langs vassdrag. Dette er en analyse av hva som er gjeldende rett, med utgangspunkt i ulike deler av lovgivningen, men hvor plan- og bygningsloven står meget sentralt. Samfunnsvitenskapelig metode, i form av spørreundersøkelse, intervju og dokumentundersøkelser, er brukt for å undersøke hvordan kommunen utnytter handlingsrommet lovgivningen gir, og for å avdekke behovet for veiledning ute i kommunene.

## 1.3 Utredningens oppbygning og avgrensninger

Utredningen er bygget opp slik at vi først presenterer hva vi er kommet frem til i vår fastleggelse av det rettslige handlingsrommet. Dette er en juridisk utredning som i stor grad står på egne ben, men som er helt avgjørende for å forstå de delene av utredningen som gjelder presentasjonen av hvordan handlingsrommet utnyttes og vurderingen av hva som kreves med hensyn til veiledning av kommunene.

Utvalget av kommuner og gjennomføring av spørreundersøkelsen er omtalt i kap. 4.1. Figuren under viser fordelingen av kommuner som har deltatt i undersøkelsen.





Figur 1. Utvalget av kommuner som har deltatt i undersøkelsen

## 2. Rettslige rammer for forvaltning av vassdragsbeltet

### 2.1 Innledning

I denne delen av utredningen foretar vi en juridisk analyse, hvor vi undersøker både prosesskrav og handlingsrommet i plan- og bygningsloven når det kommer til arealbruksstyring i vassdragsbeltet. Med dette svarer vi ut første del av hovedproblemstilling 1:

*Hvilket handlingsrom har kommunene når det gjelder styring av arealbruk i vassdragsbeltet gjennom reguleringsplan, samt hvordan brukes dette handlingsrommet i praksis?*

Formålet er å danne et grunnlag for den empiriske undersøkelsen, hvor vi skal se på i hvilken grad kommunene bruker de muligheter som ligger i plan- og bygningsloven. Det er i tillegg en rekke andre lover, forskrifter og vedtak som gjelder forvaltningen av vassdragsbeltet. I dette kapitlet ønsker vi å synliggjøre hvordan de mest sentrale lovene på ulik måte oppstiller rammer for kommunens reguleringsplanarbeid. Gjennomgangen av plan- og bygningslovens regler om reguleringsplaner og forholdet til annet regelverk, vil også ta opp særskilte spørsmål som har blitt reist av informantene i intervjuet og spørreundersøkelsen.

Som den viktigste loven for arealplanlegging i Norge, er plan- og bygningsloven en svært sentral lov også når det kommer til styringen av arealbruk i vassdragsbeltet. Den er likevel langt fra den eneste loven som har betydning for arealbruken i og langs vassdrag. En rekke andre lover og vedtak har også stor betydning. Sentralt står særlig vannressursloven og andre lover som regulerer bruken av våre vassdrag. Vannressursloven er den alminnelige loven for styring av tiltak i vassdrag (vassdragstiltak) som f.eks. vannkraftutbygginger og annen aktivitet som innebærer inngrep i vassdrag. Loven har også betydning for vassdragsbeltet, som for eksempel vannressurslovens § 11 om bevaring av kantvegetasjon. Andre lover og vedtak som legger føringer for bruken av vassdragsbeltet er blant annet Stortingets verneplaner for vassdrag, naturmangfoldloven og

vannforskriften. Hovedformålet med denne utredningen er å klarlegge plan- og bygningslovens handlingsrom for å vedta reguleringsplaner som berører vassdragsbeltet. Betydningen av andre lover, planinstrumenter og vedtak som har sin forankring i annet regelverk, vil vi behandle i punkt 2.3 nedenfor.

## 2.2 Plan- og bygningsloven som ramme for forvaltning av vassdragsbeltet

### 2.2.1 Innledning

Plan- og bygningsloven utgjør en rettslig ramme for arealbruk på land, i innsjøer, i vassdrag og sjøen ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene. Dette følger av plan- og bygningsloven § 1-2.

I plan- og bygningsloven § 1-1 andre ledd er det slått fast at loven gir grunnlag for å fastsette rammer for både utvikling og vern av arealer gjennom vedtakelse av arealplaner. Loven er dermed både en «vernelov», og en «utbyggingslov».

Plan- og bygningsloven kjennetegnes ved en hierarkisk oppbygging. Det ligger en forventning i lovens system om at regionale og kommunale myndigheter følger opp statlige føringer og intensjoner, og tilsvarende at kommunene følger opp regionale føringer og intensjoner.

Et annet kjennetegn ved loven er at kommunale arealplaner er rettslig bindende. De er rettslig bindende for borgerne, for andre myndigheter og for kommunene selv. Innenfor de rammene loven setter er kommunene dermed gitt fullmakter til, gjennom å vedta arealplaner, å bestemme hvordan arealene i vassdragsbeltet skal brukes og forvaltes.

I tillegg til lovens formålsbestemmelse i § 1-1 har plan- og bygningsloven i § 3-1 en egen bestemmelse om hvilke oppgaver og hensyn som skal ivaretas ved planlegging etter loven. Bestemmelsen fremhever en rekke oppgaver og hensyn. Av særlig betydning for arealplanlegging i vassdragsbeltet, er blant annet § 3-1 første ledd bokstavene g og h, om henholdsvis tilpasning til forventede klimaendringer og tilrettelegging for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp. Sistnevnte bestemmelse kom inn ved en lovendring i 2019 om håndtering av overvann i arealplanlegging.

Målet var å gi et signal om at kommunene skal ta høyde for framtidige problemer knyttet til overvannshåndtering i planene sine og i større grad klare å forebygge skader som følge av bla. nedbør.

Plan- og bygningsloven løfter som det klare utgangspunktet ikke frem enkelte bestemte hensyn og interesser som viktigere enn andre. Loven er først og fremst en sektornøytral prosesslov. Den oppstiller en rekke krav til saksbehandlingen i planprosesser, men bestemmer ikke utfallet av disse prosessene og prioriteringene som gjøres der. Det er likevel unntak fra dette utgangspunktet. 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag er i loven løftet frem som en type areal som er underlagt særskilt beskyttelse. Når det gjelder 100-metersbeltet langs sjø, oppstiller loven et generelt byggeforbud, jf. § 1-8 andre ledd. Et tilsvarende forbud gjelder ikke langs innsjøer og vassdrag. I plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd er det likevel bestemt at det gjelder særskilte hensyn også langs innsjøer og vassdrag:

Plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd slår fast:

*I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. (vår understrekning)*

Dette skal være førende både i planprosesser, og der det gis enkelttillatelse i slike områder. Plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd har særlig stor betydning ved behandling av dispensasjonssaker etter pbl. § 19-2.

Gjennom arealplaner *kan* det innføres et byggeforbud for bestemte angitte tiltak langs innsjøer og vassdrag. Dette er slått fast i plan- og bygningsloven § 1-8 femte ledd. Bestemmelser sier:

*For områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser, eller for vassdragets kapasitet, skal kommunen i kommuneplanens arealdel etter § 11-11 nr. 5 vurdere å fastsette grense på inntil 100 meter der bestemte angitte tiltak mv. ikke skal være tillatt.*

Vi ser her at kommunene ikke har en plikt til å fastsette forbud, men plikt til å *vurdere* om det skal settes et forbud mot bestemte tiltak i kommuneplanens arealdel. Den konkrete hjemmelen til å oppstille slike

forbud er pbl. § 11-11 nr. 5. Forbud settes gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Et av spørsmålene i vår utredning blir dermed også hvilken betydning slike bestemmelser får for muligheten til å vedta reguleringsplaner i strid med et slik forbud.

Det er likevel viktig å understreke at pbl. § 1-8 første ledd alltid har betydning for skjønnsutøvelsen i reguleringsplanprosesser, også der det ikke er oppstilt konkrete forbud med hjemmel i pbl. § 11-11 nr. 5. Plan- og bygningsloven § 1-8 fastsetter med dette et utgangspunkt for kommunenes rett og plikt til å ta hensyn til vassdragsbeltet i plan- og byggesaker. De interessene pbl. § 1-8 første ledd løfter frem ligger i stor grad også innenfor ulike sektormyndigheters ansvarsområde. I kraft av reglene om innsigelse er det viktig å peke på at bestemmelsen også gir grunnlag for bruk av innsigelse for å sikre regionale og nasjonale interesser i planleggingen, jf. pbl. § 5-4.

En annen sentral bestemmelse for arealplanlegging i vassdragsbeltet er plan- og bygningsloven § 28-1. Denne bestemmelsen, som hører inn under lovens byggesaksdel, slår fast at det ikke skal bygges på grunn som ikke er tilstrekkelig sikret mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Bestemmelsen oppstiller en generell plikt for kommunene, som både retter seg mot arealplanlegging og byggesaksbehandling, til å påse at areal- og bruksendringer i vassdragsbeltet skjer på en trygg måte. Bestemmelsen har en klar side mot prosessreglene i plan- og bygningsloven og kommunens plikt til å bruke kjent kunnskap om fare eller vesentlig ulempe i plan- og byggesaksbehandlingen.

Nærmere krav til sikker byggegrunn følger av TEK17, kap. 7 om sikkerhet mot naturpåkjenning. KDD har i rundskriv H-5/18 *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*, presisert at forholdet til sikkerhet skal avklares gjennom selve arealplanarbeidet, og ikke utsettes til byggesak. I praksis vil imidlertid kommunene ha et stort antall gamle reguleringsplaner, som innebærer at avklaring må skje i den konkrete byggesaken, basert på dagens kunnskap om risiko og sårbarhet.

Her er det likevel viktig å minne om pbl. § 12-4 femte ledd. Denne bestemmelsen slår fast at kommunene alltid skal påse at planer, som er privat initiert og ikke igangsatt senest ti år etter at planen er vedtatt, i nødvendig grad er oppdatert. Begrepet «oppdatert» knytter seg ikke til en

bestemt interesse eller kunnskap, men kan knytte seg til generell kunnskap/utredninger, endring i lovgivning eller endring i politikk. Bestemmelsen må ses i sammenheng med den vide adgangen kommunen har til å nedlegge midlertidig forbud, jf. pbl. § 13-1 og kommunenes anledning til å endre og oppheve planer jr. pbl. § 12-14.

### 2.2.2 Statlige og regionale føringer for kommunenes detaljplanlegging gjennom vedtakelse av reguleringsplaner

Plan- og bygningsloven bygger i stor grad på prinsippet om lokalt selvstyre. Det er kommunene selv, som gjennom vedtakelse av rettslig bindende arealplaner, tar stilling til arealbruken innenfor kommunenes grenser.

Stat og fylkeskommunene har likevel en rekke planvirkemidler som kan benyttes for å sikre at kommunene ivaretar nasjonale og regionale interesser i arealplanleggingen. Gjennom nasjonale forventninger (jf. pbl. § 6-1) fastsetter regjeringen sine målsetninger og strategier for regional og kommunal planlegging i den aktuelle perioden. I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 er det gitt en rekke signaler med hensyn til hvilke interesser som særlig skal ivaretas ved arealplanlegging i vassdragsbeltet.<sup>1</sup> Ivaretagelse av vassdragsmiljøet og samfunnssikkerhet er trukket frem som sentrale hensyn.

Statlige planretningslinjer (jf. pbl. § 6-2) er et virkemiddel for å konkretisere og tydeliggjøre viktige nasjonale og regionale interesser. Mens de nasjonale forventningene som blir vedtatt etter pbl. § 6-1, utarbeides hvert fjerde år, er de statlige planretningslinjene ment å være av mer permanent karakter. Verken nasjonale forventninger eller statlige planretningslinjer er rettslig bindende for kommunens arealplanlegging, men de skal tas i betraktning i planprosesser og gir blant annet grunnlag for retten til å fremme innsigelse til planforslag. Med hjemmel i pbl. § 6-2 er det gitt statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.

---

<sup>1</sup> KDD, Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027

Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023, s. 28 flg. og 30 flg.

Sentralt for kommunenes arealplanlegging i vassdragsbeltet, kan særlig trekkes frem:

- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (2018).
- Rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag (1994) gitt med hjemmel i plan- og bygningslovens av 1985 som er videreført ved vedtakelsen av gjeldende plan- og bygningslov.

Plan- og bygningslovens regionale planvirkemidler i lovens kapittel 8 (regionale planer og regionale planbestemmelser), er viktige for å sikre en helhetlig vassdragsforvaltning, som blant annet tar hensyn til hele nedbørsfelt. Vassdragene krysser ofte flere kommunegrenser, og inngrep og påvirkninger i oppstrøms-kommuner vil f.eks. kunne påvirke vassdragene i nedstrøms-kommunene.

Med hjemmel i vannforskriften, som implementerer EUs vanddirektiv i norsk rett, er det etablert et eget plansystem for vannforvaltning i Norge.

Vannforskriftens plansystem er integrert i plan- og bygningsloven ved at vannforvaltningsplanene skal vedtas som regionale planer. De regionale vannforvaltningsplanene som vedtas etter vannforskriften, har likevel noen særtrekk som skiller dem fra «ordinære» regionale planer som vedtas med utgangspunkt i plan- og bygningslovens egne regler. Vannforskriftens og dens betydning for kommunenes arealplanlegging i vassdragsbeltet, kommer vi nærmere tilbake til i punkt 2.3.

Regionale planer som vedtas etter plan- og bygningsloven og vannforskriften er ikke rettslig bindende for kommunenes arealplanlegging, men skal som det heter i plan- og bygningsloven § 8-2 «legges til grunn» for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. I dette ligger det en klar forventning om at kommunene lojalt etterlever planens intensjoner. Konflikt med regional plan kan dessuten være grunnlag for innsigelser til kommunal arealplanlegging.

### 2.2.3 Kommuneplan og reguleringsplaner som styringsmiddel

Mens kommuneplanens arealdel er forutsatt å være grovmasket, og skal legge rammer for kommunens samlede arealer, forutsettes reguleringsplaner å gi mer detaljert avklaring av arealbruken innenfor et avgrenset areal. Plan- og bygningsloven opererer med to typer av



reguleringsplaner; områderegulering og detaljregulering. Plan- og bygningsloven skiller likevel ikke mellom de to reguleringsplantypene, når det kommer til krav til innhold eller utforming av plankart og bestemmelser. Områderegulering og detaljregulering kan i prinsippet derfor ha samme detaljeringsnivået når det gjelder arealformål, hensynssoner og bestemmelser.

Det at kommuneplanens arealdel er grovmasket innebærer at lovgiver har forutsatt at utbygging for de fleste tilfeller ikke kan skje før det foreligger en reguleringsplan for området. For gjennomføring av «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn» oppstiller plan- og bygningsloven en generell reguleringsplanplikt i pbl. § 12-1 tredje ledd. Utover den lovfestede planplikten, er det i stor grad opp til kommunene selv å bestemme at reguleringsplan også kreves, der kommunen finner det ønskelig. Kommunene kan etter pbl. § 11-9 nr. 1 fastsette plankrav i kommuneplanens arealdel, og ellers kreve reguleringsplan der det er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser, jf. § 12-1 andre ledd.

I plan- og bygningsloven § 12-3 tredje ledd slås det fast at: «Private forslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer.»

Ordlyden tilsier at kommunen ikke kan åpne opp for reguleringsplanprosesser som medfører en arealbruk som strider mot kommuneplanens arealdel, herunder bestemmelser til denne. Det har likevel, når en ser hen til forarbeidene til bestemmelsen, ikke vært lovgivers intensjon at bestemmelsen skal tas på ordet. Vi kan dermed ikke legge til grunn at en reguleringsplan som har et innhold som strider mot en forbudsbestemmelse i kommuneplanens arealdel, er ugyldig. Snarere gir pbl. § 1-5 et grunnlag for at det kan vedtas reguleringsplaner i strid med kommuneplanens arealdel. Bestemmelsen knesetter et prinsipp når det gjelder motstrid mellom planer, om at den sist vedtatte planen gis forrang; «sist i tid, best i rett». For selve prosessen vil likevel slik motstrid kunne være av stor betydning. Kommunene må eksempelvis påregne innsigelse fra

andre berørte myndigheter dersom kommuneplanens føringer og krav settes til side.

Reguleringsplaner kan etter plan- og bygningsloven brukes både for å legge til rette for utbygging og vern av arealer. I reguleringsplan kan f.eks. arealene avsettes alene til naturområdeformål, som er ett av delformålene i arealformålet «landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift» (LNFR-formålet) etter pbl. § 12-5. Lovens handlingsrom for LNFR-formålet på reguleringsplannivå skiller seg på dette punktet fra handlingsrommet for LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel. For kommuneplanens arealdel åpner ikke plan- og bygningsloven for at arealene alene kan avsettes til kun ett av de fire delformålene som inngår i LNFR-formålet.<sup>2</sup>

Som også den empiriske undersøkelsen underbygger, vedtas reguleringsplaner i praksis først og fremst fordi kommunen ønsker å åpne opp for en viss utbygging innenfor et konkret område, ikke for at et område skal vernes mot nedbygging som sådan. Det er derimot ikke uvanlig at kommunene gjør begge deler i en og samme reguleringsplan, nemlig åpner opp for noe utbygging innenfor et konkret planområde, men samtidig nedlegger et forbud mot utbygging langs et vassdrag innenfor samme reguleringsplanområde. Dette kan skje på ulike måter. La oss nå se noe nærmere på det rettslige handlingsrommet kommunene har i reguleringsplanprosesser.

I plan- og bygningsloven § 12-1 første ledd slås det fast at reguleringsplaner består av et arealplankart med tilhørende bestemmelser. Mer presist består reguleringsplaner av et plankart hvor arealformål og hensynssoner fremgår av kartet, og av bestemmelser og retningslinjer som fremgår av reguleringsplanens tekstdel.

Rettsvirkningen av reguleringsplaner er slått fast i pbl. § 12-4. Første ledd i bestemmelsen slår fast:

*En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Planen gjelder fra*

---

<sup>2</sup> Se pbl. § 11-7 nr. 5.

*kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 12-13.*

I dette ligger en viktig begrensning når det kommer til rettsvirkningen av reguleringsplaner. Reguleringsplaner virker fremover i tid, og griper ikke inn i lovlig etablert virksomhet. Lovlig etablert virksomhet kan fortsette selv om ny reguleringsplan for området bestemmer annen fremtidig bruk for området enn den eksisterende. Dette er det viktig å være oppmerksom på når man vurderer bruk av reguleringsplan som virkemiddel for å styre arealbruken i vassdragsbeltet.

Tradisjonelt har diskusjonen knyttet til reguleringsplaner vært avgrenset til spørsmål knyttet til vedtakelsen av nye planer. I senere tid har kommunene blitt oppmerksomme på den samfunnsnytte som ligger i å endre eller oppheve vedtatte reguleringsplaner.<sup>3</sup> Generelt har kommunene en vid adgang til å endre eller oppheve vedtatte reguleringsplaner. Loven oppstiller ingen rettslige begrensninger, men fastsetter krav til saksbehandlingen, jf. pbl. § 12-14. Det er likevel slik at kommunen gjennom å endre vedtatte planer, ikke griper inn i lovlig etablert bruk. Dette følger av pbl. § 12-4. Gjennom bruk av planverktøyet kan imidlertid kommunene skape insitamenter for arealbruksendringer, som også kan sikre bedre ivaretagelse av vassdragene og de interessene disse representerer. For virksomhet som forurenser ligger det eksempelvis også andre og flere virkemidler i forurensningsloven.

Kommunene er trolig avhengige av private initiativ for denne typen omreguleringer langs vassdrag. Tidspress og manglende ressurser i kommunene gjør nok at omreguleringer av slike områder er noe som ikke prioriteres.

Det er likevel viktig å minne om at kommunene har en generell og meget vid adgang til å ekspropriere til gjennomføring av vedtatte reguleringsplaner. Dette følger av pbl. § 16-2.

---

<sup>3</sup> Se blant annet Holth & Winge og Multiconsult, *Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven*, KDD 2022, s. 47 flg. som blant annet viser hvilke fordeler kommunene kan oppnå ved å gjennomføre en «planvask» av eldre reguleringsplaner.

I våre intervjuer med kommunene er det særlig en problemstilling som har dukket opp. Det er adgangen til å regulere og styre arealbruken langs vassdrag i transformasjonsområder i byer og bynære områder. Den typiske situasjonen er tilfeller hvor det er etablert næringsvirksomhet på arealene som ønskes transformert (endret) til boligutnyttelse. Et spørsmål som i denne sammenheng ble tatt opp i våre intervjuer, er kommunes adgang til å stille andre og strengere krav til bl.a. plassering av bebyggelse o.l., av hensyn til vassdragsinteresser i forbindelse med slike transformasjoner.

Dette reiser to ulike rettslige problemstillinger. For det første; hvor langt kan kommunene gå i å styre endret bruk der den nye bruken utløser krav om bruksendringstillatelse? For det andre; når utløser den endrede bruken krav om utarbeidelse av en ny reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd?

Når det gjelder kommunens adgang til å nekte bruksendringstillatelse har KDD tidligere uttalt:

*Kommunen kan nekte bruksendringstillatelse hvis den nye bruk vil være i strid med materielle bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen. Hensynet bak kravet om bruksendringstillatelse er å gi myndighetene hjemmel til å foreta en (ny) vurdering av den påtenkte bruk i forhold til gjeldende regler når bruken endres.<sup>4</sup>*

Her kan man eksempelvis se for seg at en kommune har inntatt en byggegrense mot vassdrag i kommuneplanens arealdel, som også gjelder i et regulert område. Ved en søknad om bruksendring innenfor reguleringsplanområdet, som er dekket av en byggegrense, har kommunen anledning til å gi avslag på en søknad om bruksendring. Kommunen kan på denne måte skaffe seg et planrettslig handlingsrom til å styre utviklingen langs vassdrag fremover i tid.

Reguleringsplanplikten som følger av pbl. § 12-1 tredje ledd gir også kommunene en rett og plikt til å se på arealbruken gjennom ny planprosess, der tiltaket det søkes om er av en slik karakter at planplikten inntreffer. Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd utgjør et selvstendig

---

<sup>4</sup> Se KDD sak 94/6951.

rettslig grunnlag for å vurdere transformasjonsområder, også langs vassdrag.

#### 2.2.4 Plan- og bygningslovens prosesskrav for vedtakelse av reguleringsplaner

Arealplaner etter plan- og bygningsloven blir til etter omfattende prosesser. Prosessene kan sies å ha to hovedformål. *For det første* skal prosessreglene sikre at plansakene blir så godt opplyst som mulig før planvedtak treffes. Dette er et forvaltningsrettslig prinsipp som er lovfestet i forvaltningsloven §§ 17 og 37. Plan- og bygningsloven er en spesiell forvaltningslov og har en rekke egne saksbehandlingsregler som er tilpasset behovet for kunnskap og informasjon når det treffes planvedtak. De særlige utredningskravene i plan- og bygningsloven har som formål å sikre at planmyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger ny og endret arealdisponering vil kunne ha for berørte hensyn og interesser. Sentral er plan- og bygningslovens regler om planprogram, krav til konsekvensutredning (KU) i § 4-2 av visse planer, samt krav om risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) for utarbeidelse av planer for utbygging i § 4-3. For planer om utbygging innenfor vassdragsbeltet er det klart at ROS-analysen må inneholde en begrunnet vurdering av om det er fare for flom eller erosjon.

Konsekvensutredningsregelverket gjennomfører EU-direktiver i norsk rett, og har i første rekke til formål å synliggjøre miljøvirkninger av planer. Etter norsk rett skal KU også synliggjøre andre samfunnsvirkninger. For planer i vassdragsbeltet som utløser krav om KU, skal blant annet vannmiljø, og virkninger som følge av klimaendringer, som bl.a. flom, utredes. Dette følger av konsekvensutredningsforskriften § 21.

*For det andre* oppstiller plan- og bygningsloven særskilte krav til mulighet for medvirkning i planprosesser. Muligheten til å medvirke skal bidra til å gi prosessenes legitimitet, men også sikre opplysning av saken fra borgere, organisasjoner og andre.

I reguleringsplanprosesser hvor planområdet omfatter arealer langs innsjøer og vassdrag, ivaretar prosessreglene muligheten for ulike fagmyndigheter innen vannforvaltning og vannkvalitet til å involvere seg. Dette vil ofte være svært viktig for kommuner, særlig mindre kommuner,

som ikke har tilstrekkelig fagkompetanse internt på slike områder/temaer. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og fylkeskommunene er eksempler på viktige fagmyndigheter, som etter plan- og bygningsloven både har rett og plikt til å bidra i planprosesser.

#### 2.2.5. Styring av arealbruken langs vassdrag gjennom arealformål i reguleringsplaner

Gjennom reguleringsformål gis det føringer på hvordan de ulike arealene innenfor planområdet skal brukes. Plan- og bygningsloven § 12-5 oppstiller en ramme for hva slags arealformål kommunen kan bruke innenfor et reguleringsplanområde. Bestemmelsen oppstiller slik sett også en ramme for kommunens skjønn (forvaltningsskjønnet).

Etter bestemmelsen må kommunen ta stilling til om arealene langs vassdraget skal legges ut til; (1) bebyggelse og anlegg, (2) samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, (3) grønnstruktur, (4) Forsvaret, (5) LNFR-område (samlet eller hver for seg) eller (6) område for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner. Sistnevnte arealformål er etter ordlyden særlig rettet inn mot vassdrag og strandsonen til vassdrag. Fra lovgivers side er dette arealformålet først og fremst tiltenkt som et arealformål for å regulere flerbruk i sjø og overgangen til tilknyttede strandsoner. I forarbeidene uttales det:

*For de fleste vassdrag vil det i praksis neppe være samme behov for å underspesifisere arealbruken som i sjø, men også her, særlig i større innsjøer og elver, kan det være aktuelt å angi nærmere forskjellige former for arealbruk, f.eks. til vern (sikring av bunn, bredder og kantsone med vegetasjon) eller om ferdsel og ferdselsforbud.<sup>5</sup>*

I tillegg til hovedformål er det en vid adgang til å angi arealbruken nærmere ved bruk av underformål som presiserer hovedformålet. Underformålene til arealformålet bebyggelse og anlegg kan også kombineres, eksempelvis gjennom å kombinere bolig og næring. Dette kan være særlig praktisk ved sentrums/tettsteds-utvikling.

---

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 216.



Figur 2. Eksempel på en reguleringsplan hvor området langs vassdraget er avsatt til friluftsmål, der det ikke skal gjennomføres utbygging.

Arealformålene bestemmer i stor grad hva som er lovlig bruk innenfor planområdet. Det er likevel stor anledning til å supplere arealformålene med hensynssoner og bestemmelser. I dette kan det for eksempel ligge at tiltak som i kraft av arealformålet alene er lov, kan detaljstyres av kommunene. Det kan i stor utstrekning gis bestemmelser med hensyn til hvordan ulike tiltak som i seg selv er lov etter arealformålet, skal gjennomføres.

## 2.2.6 Planbestemmelser til reguleringsplaner som virkemiddel for å styre tiltak og bruk av arealer i vassdragsbeltet

### Overordnet

Bestemmelser til reguleringsplaner gir en vid adgang til detaljert styring av arealbruk. Bestemmelser konkretiserer i de fleste tilfeller den arealbruken selve arealformålet åpner opp for. Omfanget av bestemmelser og detaljeringsgraden i disse er i stor grad opp til kommunene å avgjøre. Dette utgangspunktet kommer til uttrykk i det rettslige grunnlaget for å gi bestemmelser til reguleringsplaner i pbl. § 12-7. Her slås det fast at kommunene i «nødvendig utstrekning» kan gi bestemmelser. Dette gir en klar indikasjon på at det er opp til et planfaglig og politisk skjønn (et forvaltningsskjønn) om det skal gis bestemmelser og hva innholdet i disse skal være.



Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1 til 14 gir en uttømmende opplisting av hva det kan gis bestemmelser om. Bestemmelsens nr. 1 og nr. 2 er svært generelle hjemler for hva det kan gis planbestemmelser om.

Bestemmelsens nr. 3 til nr. 9 er i realiteten presiseringer av nr. 1 og nr. 2. Den siste delen av oppramsingen i bestemmelsen, nr. 10 til nr. 14, er planbestemmelser av en annen karakter og gjelder krav knyttet til prosess, virkemidler og eierskap. For denne utredningen er disse punktene, kanskje med unntak av nr. 10 (rekkefølgekrav), av liten eller ingen betydning.

#### Planbestemmelser med byggegrense mot innsjøer og vassdrag

Et virkemiddel i plan- og bygningsloven en skal være særlig oppmerksom på, er anledningen til å ta inn byggegrenser i arealplaner. Dette kan gjøres både i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner. For kommuneplanens arealdel er det rettslige grunnlaget pbl. § 11-11 nr. 5. For reguleringsplaner er det rettslige grunnlaget pbl. § 12-7 nr. 2.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2 slår fast at kommunen i nødvendig utstrekning kan fastsettes detaljerte regler om arealbruken, herunder byggegrenser.

I KDDs veileder til reguleringsplaner sies det om byggegrenser:

*I et planområde hvor planen har som formål å tilrettelegge for boliger og samtidig sikre grønne kvaliteter som gjennomgående grønnstruktur og stisystem, kan det gis bestemmelser som fastsetter byggegrenser og forbud mot bruk som kan forringe kvaliteten på grøntarealer.<sup>6</sup>*

Dette er selvsagt kun et eksempel på bruk av byggegrenser. Byggegrenser kan i enkelte tilfeller være helt avgjørende for hva som er lovlig arealbruk i vassdragsbeltet. Krav om fastsettelse av byggegrense gjelder imidlertid kun for arealplaner langs sjø. Mot vassdrag kan kommunene i en reguleringsplan fastsette byggegrenser med hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 2, herunder detaljert bestemme hvilke tiltak som kan gjennomføres og ikke.

Det er likevel viktig å understreke at kommunene etter pbl. § 1-8 femte ledd har en plikt til å vurdere om det for områder langs vassdrag som har

---

<sup>6</sup> KDDs veileder *Reguleringsplan* (2022) s. 149.

betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser, eller for vassdragets kapasitet skal fastsettes en grense på inntil 100 meter der «bestemte angitte» tiltak mv. ikke skal være tillatt. Denne bestemmelsen rette seg etter ordlyden mot kommuneplanens arealdel, og oppstiller en plikt til å *vurdere* en grense der nærmere bestemte tiltak ikke skal være tillatt. Det skal fremgå av planvedtaket at byggegrense for gjennomføring av nærmere angitte tiltak er vurdert, der slik byggegrense ikke er inntatt i planen.

#### Andre sentrale planbestemmelser

Bestemmelsen om adgangen til å innta byggegrense i pbl. § 12-7 nr. 2 er ikke det eneste rettslige grunnlaget for å styre arealbruken i vassdragsbeltet.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1 slår fast at kommunen har en generell hjemmel til å gi bestemmelser om *bruk av arealer* i planområdet. I pbl. § 12-7 nr. 2 slås det også fast at kommunen kan gi bestemmelser om *vilkår for eller forbud mot former for bruk*. Dette må kunne betegnes som svært vide rettslige grunnlag for å styre arealbruken. Det kan ikke være tvil om at styring av arealbruk av hensyn til vassdraget, eksempelvis vannkvalitet, erosjon osv., rettslig sett vil være saklige hensyn.

I forlengelsen av disse bestemmelsene slår også pbl. § 12-7 nr. 3 fast at det kan gis bestemmelser *om grenseverdier for tillatt forurensning*.

Implementering av krav stilt med hjemmel i forurensningslovgivningen vil i utgangspunktet være uproblematisk. Dersom krav til grenseverdier utelukkende stilles med grunnlag i pbl. § 12-7 nr. 3 kan det, i lys av uttalelser i forarbeidene, stilles spørsmål ved hvilket handlingsrom kommunene har etter denne bestemmelsen.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 9 slår fast at det i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser med retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene grønnstruktur, LNFR, og bruk og vern av sjø og vassdrag. I forarbeidene er det lagt til grunn at det i medhold av denne bestemmelsen kan gis planbestemmelser for å sikre og opprettholde kantvegetasjonen langs vassdragene.<sup>7</sup> Bestemmelsen må ses i

---

<sup>7</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 234.

sammenheng med vannressursloven § 11 som vi kommer tilbake til i kap. 2.3.

### 2.2.7 Hensynssoner i reguleringsplaner

Hensynssoner med tilhørende bestemmelser kan være viktige virkemidler for å sikre arealene i en nærmere angitt sone innenfor vassdragsbeltet. Hensynssonene kan brukes uavhengig av arealformål, og kan vise blant annet «sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko». Plan- og bygningsloven forutsetter at hensynssoner fastsatt i kommuneplanen skal videreføres i reguleringsplanen.<sup>8</sup> Hensynssoner kan også gis som følge av de utredninger som gjøres i et reguleringsplanarbeid, se pbl. § 12-6. Dette omfatter områder som f.eks. er utsatt for flom.<sup>9</sup>

Hensynssoner på reguleringsplannivå gir i seg selv ingen hjemler for å styre arealbruk uten at det er knyttet reguleringsbestemmelse til hensynssonen. Bestemmelser til hensynssoner er rettslig bindende.<sup>10</sup> Det er følgelig reguleringsbestemmelsene og utformingen av disse som gir hjemmel til arealstyringen innenfor en hensynssone i reguleringsplan.

Det er likevel viktig å merke seg at plan- og bygningsloven § 11-8 skiller mellom adgangen til å gi bestemmelser til hensynssoner, og adgangen til å gi retningslinjer til hensynssoner. Bestemmelser kan gis til hensynssoner som skal sikre mot flom, skred o.l., Er det derimot avsatt en hensynssone for ivaretagelse av grønnstruktur, kan det kun gis retningslinjer. Betydningen av dette skillet er at bestemmelser er rettslig bindende for enhver som gjennomfører tiltak innenfor sonene, mens retningslinjer kun er bindende for myndigheter/offentlige etater som gjennomfører tiltak innenfor sonen.

Vassdrag er ikke en «interesse» som i seg selv kan utgjøre en hensynssone. Det kan derimot gis hensynssoner i og langs vassdrag i medhold av den opplistingen vi finner i pbl. § 11-8. Dette betyr at det i og langs vassdrag kan legges inn soner i plankartet som, gjennom bestemmelser og

---

<sup>8</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 232.

<sup>9</sup> Bestemmelser kan gis av hensyn til områder/interesser utenfor planområde, jf. Rt. 1993 s. 278.

<sup>10</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 218.

retningslinjer, skal sikre og hensynta «interesser», som for eksempel fareområder, krav til infrastruktur og særlige hensyn til landbruket, friluftslivet mm. Slike soner kan dermed være gitt for å beskytte vassdraget mot uheldig ytre påvirkning, eller beskytte andre arealer og interesser mot vassdragets uheldige påvirkning. I tillegg kan også en hensynssone i vassdraget være inntatt for å vise at vassdraget er båndlagt eller underlagt restriksjoner etter annet regelverk, jf. pbl. § 11-8 bokstav d.

## 2.3 Annet regelverk av betydning for kommunens adgang til å vedta reguleringsplaner langs vassdrag

### 2.3.1 Innledning

I dette punktet vil vi se på et utvalg av lover og regler som har særlig betydning for arealplanlegging i vassdragsbeltet. Vi vil her konsentrere oss om naturmangfoldloven, vannressursloven, Verneplan for vassdrag og vannforskriften. Ettersom denne utredningen begrenser seg til reguleringsplaner som planinstrument, går vi ikke nærmere inn på forholdet mellom plan- og bygningsloven og landbrukslovgivningen. Det er liten tvil om at landbruksaktivitet i vassdragsbeltet kan ha stor betydning for miljøkvaliteten i vassdragene. Landbruksvirksomhet drives på arealer som i kommuneplanens arealdel er avsatt til LNFR-formål. Det er som den klare hovedregel verken krav om, eller vanlig å kreve, reguleringsplan for landbruksvirksomhet. For denne type virksomhet er det i all hovedsak sektorregelverket for landbruket (jordlova og skogbrukslova) og kommuneplanens arealdel som setter de viktigste rammene for aktiviteten.

I tillegg til lover og forskrifter som stiller krav eller legger føringer for arealplanlegging i vassdragsbeltet, vil vi avslutningsvis i punkt 2.3.4 gi en oversikt over betydningen av NVEs aktsomhets- og flomsonekart for kommunenes arbeid med reguleringsplaner i vassdragsbeltet.

### 2.3.2 Kort om naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (nml.) er en lov som har til formål å beskytte og forbedre biologisk mangfold. Loven gjelder også for naturmangfoldet i og langs vassdrag. Naturmangfoldlovens sektorovergrepene og forvaltningsmål i lovens kap. 2, skal alltid legges til grunn når det vedtas

reguleringsplaner som berører naturmangfoldet, også når det vedtas reguleringsplaner i vassdragsbeltet. Særlig sentral for arealplanlegging i og langs vassdragsbeltet, er blant annet lovens prinsipper om kunnskapsgrunnlaget og samlet belastning i §§ 8 og 10. Vurderingen av samlet belastning av mulig påvirkning til vassdrag i forbindelse med arealplanlegging, ble i intervjuene med kommunene fremhevet som faglig utfordrende.

En del vassdrag eller tilhørende vassdragsbelter er omfattet av et områdevern vedtatt etter naturmangfoldloven kap. 5 eller naturvernloven av 1970. I den grad deler av kommunens vassdragsbelte skulle være omfattet områdevern, vil det ikke være aktuelt for kommunene å vedta reguleringsplaner for utbyggingsformål, uten at forholdet til verneforskriften avklares. Utbyggingstiltak i verneområder er ikke tillatt, med mindre det gis dispensasjon etter naturmangfoldlovens egne regler i § 48.

Det er viktig å være oppmerksom på at naturmangfoldloven også har regler som har til formål å beskytte verneverdiene i verneområdene mot tiltak utenfor verneområdene (typisk i randsonene). Regler om dette finner vi i nml. § 49 som slår fast verneverdier i et verneområde skal vektlegges når kommuner og andre myndigheter fatter vedtak etter plan- og bygningsloven eller sektorlov om tiltak utenfor verneområdet.

### 2.3.3 Vannressursloven, vernede vassdrag og lakse- og innlandsfiske\_loven

Vannressursloven (vrl.) er en «ressurslov» om bruk og vern av vassdrag og grunnvann som skal sikre at både brukerinteresser, miljøinteresser og andre interesser ivaretas i forvaltningen av landets vannressurser.

Vannressursloven inneholder ikke bare virkemidler for å sikre kontroll med tiltak i vassdrag («vassdragstiltak»), men også enkelte virkemidler for aktiv beskyttelse av vassdragsmiljøet. Vannressursloven er blant annet et av hjemmelsgrunnlagene for vannforskriften og dens regler om miljøkvalitet. Denne forskriften vil behandles særskilt i punkt 2.3.4.

Sentral for forvaltningen av vassdragsbeltet er vannressursloven § 11 som fastlegger et generelt vern av kantvegetasjonen langs vassdrag med årssikker vannføring. Utgangspunktet etter § 11 første ledd er at det skal

oppretholdes et «begrenset naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr». Med «begrenset» menes at kantvegetasjonsbeltet ikke kan strekke seg urimelig langt selv om dette ville vært ønskelig ut ifra formålet med bestemmelsen.<sup>11</sup> Bredden må i utgangspunktet vurderes etter verdien av å opprettholde kantvegetasjonen opp mot andre samfunnsinteresser. Vannressursloven § 11 andre ledd åpner for at kommunene kan fastsette bredden i vedtak eller rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. Dersom kommunen fastsetter bredden på beltet i reguleringsplaner, skal vannressurslovene § 11 første ledd være retningsgivende for bredden. Kommunene har ikke kompetanse til å gjøre unntak fra kravet til kantvegetasjon i vedtak etter § 11 andre ledd (dvs. sette bredden på vegetasjonsbeltet til null).

Vannressursloven har også i kapittel 5 egne regler om Stortingets verneplaner for vassdrag og nasjonale laksevassdrag. Stortinget har mellom 1973 og 2009 vedtatt Verneplan for vassdrag som i dag består av 390 objekter. Stortinget har i tillegg, gjennom egne vedtak, opprettet 52 nasjonale laksevassdrag.

Det er viktig å være oppmerksom på at Stortingsvedtakene i utgangspunktet ikke beskytter vernede vassdrag mot annen type påvirkning enn vannkraftutbygging. Gjennom vannressursloven § 35 og forskrift om Rikspolitiske retningslinjer, er det likevel gitt regler og retningslinjer som skal sikre at verneverdiene i vernede vassdrag med tilhørende vassdragsbelt hensyntas både ved arealplanlegging og ved konsesjonsbehandling av andre vassdragstiltak enn vannkraftutbygging.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven av 1985 ble det i 1994 fastsatt forskrift om Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag (RPRVV). Denne forskriften ble videreført ved vedtakelsen av gjeldende plan- og bygningslov i 2008, men har foreløpig ikke blitt oppdatert og tilpasset den nye loven. At forskriften fortsatt viser til lovbestemmelser i den nå opphevede plan- og bygningsloven av 1985, og heller ikke er ajourført for alle vernevedtak etter 1994, er neppe særlig heldig med tanke på oppfølgingen av forskriften i kommunene.

---

<sup>11</sup> Jf. Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 331.

Forskriften har i § 4 egne retningslinjer for vassdragsbeltet langs vernede vassdrag. Med vassdragsbelte menes i denne sammenheng hovedelver, sideelver, større bekker, sjøer og tjern og et område på inntil 100 m bredde langs sidene av disse samt andre deler av nedbørsfeltet som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi. Sentralt i disse retningslinjene er inndeling av vassdraget i klasser med forskjellig type forvaltning basert på registrerte verneverdier og arealtilstand. Retningslinjene angir tre ulike forvaltningsklasser som kommunene kan benytte i forbindelse med arealplanleggingen i vernede vassdrag:

- Klasse 1. Vassdragsbelte i by/tettsted med betydning for friluftsliv
- Klasse 2. Vassdragsbelte med moderate inngrep i utmarks- og spredt bebyggede områder
- Klasse 3. Vassdragsbelte som er lite berørt av moderne menneskelig aktivitet

Forskriftens bestemmelser for vernede vassdrag er ikke absolutt rettslig bindende for kommunal arealplanlegging, men skal legges til grunn som retningslinjer for fylkeskommunal og kommunal planleggingen etter plan- og bygningsloven. Forskriften skal også legges til grunn som retningslinjene for statlige fagmyndigheters medvirkning i planprosesser etter plan- og bygningsloven.

Også lakse- og innlandsfiskeloven har bestemmelser som retter seg mot arealplanlegging i vassdrag og i vassdragsbeltet. Lakse- og innlandsfiskeloven er en lov om utvalgte arter, i første rekke anadrome laksefisk og innlandsfisk. I lovens § 7 første ledd slås det fast at «hensynet til fiskeinteressene og ivaretagelse av fiskens og andre ferskvannsorganismers økologiske funksjonsområder skal innpasses i planer etter plan- og bygningsloven i kommune og fylke».

Bestemmelsen innebærer at «fiskeinteressene» og «ivaretagelse av fiskens og andre ferskvannsorganismers økologiske funksjonsområder» er pliktige hensyn ved vedtakelse av kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen retter seg etter ordlyden både mot kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Bestemmelsen i § 7 første



ledd er ikke hinder for at planmyndighetene vektlegger også andre formål som følger av plan- og bygningsloven.<sup>12</sup>

#### 2.3.4 Særlig om vannforskriften og de regionale vannforvaltningsplanenes betydning for handlingsrommet til å vedta reguleringsplaner i vassdragsbeltet

I vårt intervju med kommunene ble arealplanlegging i vassdragsbeltet og forholdet til vannforskriften fremhevet som særlig krevende.

Vannforskriften er et komplisert regelverk. Forskriften ble vedtatt i 2006 og er hjemlet i flere lover, herunder vannressursloven, forurensningsloven, plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Vannforskriften gjennomfører som nevnt EUs vanddirektiv i norsk rett, og fastsetter i tråd med direktivet ambisiøse miljømål for vannforekomsters kjemiske og økologiske miljøtilstand. Utgangspunktet etter forskriften er at alle vannforekomster skal oppnå «god kjemisk» og «god økologisk tilstand» senest innen 2033.

Gjennom vedtakelsen av regionale vannforvaltningsplaner fastsettes det konkrete miljømål for alle vannforekomster. Vannforvaltningsplanene skal videre bidra til å koordinere og samordne vannforvaltningen og fastsette tiltak på tvers av sektorer og administrative grenser slik at miljømålene nås. I likhet med regionale planer som vedtas etter plan- og bygningsloven kap. 8, er ikke de regionale vannforvaltningsplanene rettslig bindende. Planene skal likevel «legges til grunn» for kommunal og statlig planlegging. I dette ligger det en klar forventning om lojal oppfølging ved at vannforvaltningsplanene hensyntas og innarbeides i kommunal arealplanlegging. Også i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027, er det fremhevet at arealplanleggingen skal bidra til god tilstand i norske vannforekomster, i tråd med de regionale vannforvaltningsplanene.<sup>13</sup> I Klima- og miljødepartementets (KLD) rundskriv for miljøforvaltningens innsigelsespraksis er det lagt til grunn at innsigelse

---

<sup>12</sup> Se Prop. 86 L (2011–2012) s. 57.

<sup>13</sup> KDD, Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027. Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023, s. 28.

skal vurderes dersom et planforslag vil komme i konflikt med godkjent regional vannforvaltningsplan.

Vannforvaltningsplanene som vedtas etter vannforskriften skal rulleres hvert 6 år. I vannforvaltningsplanene for planperioden 2022-2027 har flere vannregionmyndigheter (fylkeskommunene) valgt å vedta regionale planretningslinjer for kommunal arealplanlegging som berører vassdragene.

**1. Vannmiljø**

**1.1. Regional plan for vannforvaltning bør innarbeides og detaljeres i kommuneplan og underliggende planer, basert på kunnskap om lokale forhold. Vannmiljø og vedtatte miljømål skal vurderes og hensyntas i planarbeid som kan påvirke vann. Interkommunalt samarbeid bør vurderes ved påvirkninger på vannmiljø, på tvers av kommunegrensene.**

**1.2. Elver og bekker skal som hovedregel ikke lukkes og skal bevares så nært opptil sin naturlige form som mulig.**

**1.3. I planer som berører allerede lukkede eller sterkt påvirkede vassdrag, skal det vurderes om vassdraget kan gjenåpnes og restaureres.**

**2. Naturfare og klimatilpasning**

**2.1. Det bør ikke legges til rette for utbygging i områder med risiko for naturfare som for eksempel flom og havnivåstigning.**

*Figur 3. Eksempel på en regionale planretningslinjer fra Regional vannforvaltningsplan 2022-2027, Innlandet og Viken vannregion.*

Som eksemplet over viser, er det gjennom de regionale vannforvaltningsplanene gitt mer konkrete føringer for kommunal arealplanlegging som berører vassdragene.

Det er viktig å være oppmerksom på at vannforskriften i §§ 4 til 6 også inneholder selvstendige regler om at den kjemiske og økologiske tilstanden i vannforekomster som hovedregel ikke skal forringes som følge av nye tiltak eller arealdisponeringer. Vannforskriften og dens forbud mot nye tiltak som fører til en forringelse, følger direkte av vannforskriften, og gjelder uavhengig av de regionale vannforvaltningsplanene. Det er derfor viktig å skille mellom henholdsvis oppfølgingen av de regionale vannforvaltningsplanene som etter plan- og bygningsloven ikke er absolutt rettslig bindende for kommunens arealplanlegging, og kommunenes plikt

til å påse at arealplanlegging ikke kommer i konflikt med regler i selve vannforskriften. Vannforskriftens forbud mot forringelser som følge av nye tiltak er ikke absolutt. Forskriften åpner i § 12 på nærmere angitte vilkår for å tillate nye inngrep og tiltak som medfører en forringelse av den økologiske tilstanden. EU-domstolen har gjennom sin rettspraksis lagt til grunn at forringelser av miljøkvaliteten i vassdrag *bare* kan tillates innenfor rammene av de unntak som i norsk rett følger av vannforskriften § 12.<sup>14</sup>

Forskriftens regler om forbud mot forringelse med unntak retter seg mot alle myndigheter som treffer beslutninger som kan påvirke miljøkvaliteten i vannforekomster, også kommunene som planmyndighet. Om dette skriver KLD i sin veileder til vannforskriften:<sup>15</sup>

*Paragraf 12 skal vurderes når det skal fattes enkeltvedtak om ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst som kan medføre at miljømålene ikke nås eller at tilstanden forringes. Dette kan være vedtak med hjemmel i forurensningsloven, vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, akvakulturloven, havne- og farvannsloven, jordlova, lakse- og innlandsfiskloven, plan- og bygningsloven mv. Det skal vurderes konkret om § 12 kommer til anvendelse, ikke bare ved enkeltvedtak og reguleringsplaner, men også ved utarbeidelse og behandling av kommune(del)plan, regional plan og statlig arealplan etter plan- og bygningsloven.*

For kommunenes del må reglene i vannforskriften ivaretas når det vedtas planer som legger til rette for arealdisponeringer (f.eks. nye byggetiltak) som kan påvirke miljøtilstanden i vannforekomstene. Vedtakelse av reguleringsplaner for utbyggingsformål i vassdragsbeltet må dermed alltid vurderes i lys av vannforskriften og dens forbud mot forringelse. Det innebærer at kommunene må vurdere om den aktivitet som planen åpner for kan medføre en forringelse av den kjemiske eller økologiske tilstand, og om det evt. er grunnlag for å gjøre unntak etter forskriften § 12.

---

<sup>14</sup> Se bla. C-461/13 (Weser-kjennelsen).

<sup>15</sup> KLD, Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 - med presisering, 2021.

Et viktig verktøy for forvaltningens vurdering av forholdet til vannforskriftens regler om forringelse og unntaket i § 12, er portalen Vann-Nett som driftes av Miljødirektoratet. Portalen gir blant annet oversikt over vannforekomstenes nåværende kjemiske og økologiske miljøtilstand, hvilke påvirkninger de er utsatt for, og fastsatte miljømål.

### 2.3.5 Kort om betydningen av NVEs aktsomhets- og faresonekart for bla. flom

Som vi har sett ovenfor i punkt 2.2.1 har kommunene etter pbl. § 28-1 et særlig ansvar og plikt til å påse at det ikke bygges på grunn som ikke er tilstrekkelig sikret mot naturfare. Denne plikten retter seg som nevnt både mot arealplanlegging og byggesaksbehandling.

NVE forvalter to typer av kart som begge skal være til hjelp for kommunenes vurdering av om et område er eller kan være utsatt for flomfare, henholdsvis aktsomhetskart og faresonekart. NVEs aktsomhetskart for flom er et landsdekkende oversiktskart som viser hvilke områder som ut fra kartstudier av terrengegenskaper mm. *kan* være utsatt for flomfare. Faresonekartene for flom (flomsonekart) viser områder som er utsatt for reell flomfare, og er et resultat av en flomfareutredning basert på detaljert kunnskap. Det finnes også faresonekart for flom og flomfareutredninger som er utarbeidet av kommuner, utbyggere og eventuell andre myndigheter i forbindelse med plan- og byggesaker.

NVEs kartgrunnlag er et viktig verktøy for å unngå at arealplanlegging legger til rette for utbygging i områder som kan være utsatt for flomfare. I reguleringsplanarbeid og i byggesaksbehandling (jf. TEK17, kap. 7) brukes kartene som grunnlag for å vurdere om et område har tilstrekkelig sikkerhet mot flom, og dokumentere dette. Mangelfull utredning av flom- og erosjonsfare i reguleringsplaner som legger til rette for utbygging, eller mangelfull innarbeiding av sikkerhet mot flom og erosjon, kan bli møtt med innsigelse fra NVE.<sup>16</sup>

Både aktsomhetskart, og spesielt faresonekart, kan for øvrig ha stor betydning i saker hvor domstolene skal ta stilling til om en kommune er

---

<sup>16</sup> Se NVE, Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging - Grunnlag for innsigelse, Veileder 2/2017.

erstatningsansvarlig for økonomisk tap etter arbeidsgiveransvaret for å ha gitt byggetillatelse til bebyggelse som påføres skade som følge av bl.a. flom.

## 3. Oversikt over veiledere og lignende til planlegging i vassdragsbeltet

### 3.1 Innledning

Som vi har sett i punkt 2 ovenfor er de rettslige rammene for planlegging i vassdragsbeltet sammensatte og komplekse. I dette punktet gir vi en kort oversikt over hvordan planlegging i vassdragsbeltet er omtalt og behandlet i sentrale veiledere og rundskriv.

I vassdragsbeltet møtes ansvarsområdene til forskjellige myndigheter både på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Dette reflekteres i veiledningsmaterialet som berører arealplanlegging i vassdragsbeltet, som samlet sett fremstår som fragmentert og temabasert med utgangspunkt i ulike myndigheters ansvarsområder.

Oversikten og sentral veiledning, som ikke er uttømmende, omfatter både generelle veiledere til reguleringsplanlegging utarbeidet av KDD, og mer temabaserte veiledere som bla. veiledere om arealplanlegging i møte med vannforskriften og om håndtering av naturrisiko i arealplanlegging som er utarbeidet av andre statlige myndigheter

Oversikt over KDDs veiledere og rundskriv:

- KDD, Reguleringsplanveileder, 2022
- KDD (KMD), Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, H-5/18

Oversikt over viktige temabaserte veiledere av betydning for planlegging i vassdragsbeltet:

- NVE, «Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging», Veileder nr. 2/2017
- NVE, [digital kartbasert veileder for reguleringsplan](#)
- NVE, «Kantvegetasjon langs vassdrag, Veileder nr. 2/2019.
- NVE, «Sikkerhet mot flom», Veileder nr. 3/2022
- KLD, «Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 - med presisering», 9. juli 2021

- KLD, «Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis», Rundskriv, 2021
- Miljødirektoratet, digital veileder [«Vannmiljø i arealplanlegging»](#)

På enkelte temaer foreligger det også regionale veiledere utarbeidet av fylkeskommunene.

## 3.2 Behandlingen av arealplanlegging i KDDs veiledning og rundskriv

KDDs reguleringsplanveileder er en generell og generisk veileder, som i liten grad setter søkelys på bruk av reguleringsplaner for nærmere bestemte arealkategorier eller områder. Utarbeidelse av reguleringsplaner innenfor vassdragsbeltet er ikke behandlet særskilt og i liten grad brukt som eksempler under omtalen av plan- og bygningslovens generelle regler om reguleringsplaner (arealformål, planbestemmelser mm).

Veilederens omtale av f.eks. arealformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag» i pbl. § 12-5 nr. 6 er i all hovedsak rettet inn mot sjøarealer. I omtalen av bruk av hensynssoner (faresone) i reguleringsplaner, henviser veilederen til NVEs veiledning for reguleringsplaner som berører NVEs forvaltningsområder.

Håndtering av naturfare og samfunnssikkerhet i reguleringsplanarbeid er omtalte i KDDs rundskriv, *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*, fra 2018. Rundskrivet gir en oversikt over utredningskrav for faretemaer i plan- og bygningsloven (ROS og KU) og hvordan faretemaer kan ivaretas gjennom arealformål, hensynssoner og planbestemmelser til reguleringsplaner.

## 3.3. Andre sentrale myndigheters veiledning for kommunal arealplanlegging som berører vassdragsbeltet

### 3.3.1 NVEs veiledning

Som vassdragsmyndighet har NVE et ansvar for å veilede kommunene i det regelverket som ligger under direktoratets ansvarsområde. NVE har



innenfor sine ansvarsområder, utarbeidet en rekke veiledere for bl.a. arealplanlegging som berører vassdrag og vassdragsbeltet.

Hovedinntrykket er at NVEs veiledning både er tydelig og konkret innenfor direktoratets ansvarsområder. Ikke minst har NVE gitt tydelige signaler med hensyn til hvilke temaer som må være tilstrekkelig utredet og innarbeidet i reguleringsplanprosesser etter plan- og bygningsloven, og som kan gi grunnlag for innsigelse til planforslag. Vi viser her til NVEs veileder fra 2017; *Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging- Grunnlag for innsigelse*.

NVEs digitale kartbaserte veileder for reguleringsplaner gir veiledning til hvilke kart som må sjekkes, og en oversikt over hvilke temaer innenfor direktoratas ansvarsområder som må avklares før reguleringsplaner sendes på offentlig ettersyn. Den digitale kartbaserte veilederen er innrettet som en sjekklister og oversiktsportal, som innenfor hvert tema (som f.eks. flom og erosjon) gir oversikt over mer utfyllende veiledningsmaterieell som er utarbeidet av NVE og andre myndigheter.

NVE veiledningsmateriale for utredning, beregning og dokumentasjon av flomfare og erosjon i arealplanlegging, er svært omfattende og suppleres av andre myndighets veiledningsmateriale.<sup>17</sup> NVE har også gjennom en egen veileder fra 2019 søkt å klargjøre kommunenes rolle og ansvar for å opprettholde kantvegetasjon langs vassdrag i tråd med vannressursloven § 11, herunder kommunenes adgang til å fastsette bredden på kantvegetasjonen i rettslig bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven. Veilederen viser til hvilke areaformål med tilknyttede bestemmelser i plan- og bygningsloven som kan anvendes for å regulere kantvegetasjonen, og bruker et konkret eksempel fra praksis for å illustrere hvordan bredden på kantvegetasjonen kan fastsettes i plan.

NVE har et også et særskilt ansvar for de vernede vassdragene, jf. vannressursloven kapittel 5 og RPRVV. Det er ikke utarbeidet en egen veileder om arealplanlegging i, og i vassdragsbeltet til, vernede vassdrag, som søker å konkretisere hvordan RPRVV kan følges opp i kommunal

---

<sup>17</sup> F.eks. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin veileder «Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging», 2017.

arealplanlegging. Vernede vassdrag er imidlertid kort omtalt i andre veiledere, blant annet i NVEs kartbaserte veileder for reguleringsplaner og i Miljødirektoratets veiledningsmateriale (Vannmiljø i arealplanlegging).

### 3.3.2 Veiledning fra KLD og Miljødirektoratet

KLD og Miljødirektoratet har ansvar for å veilede kommunene, blant annet i bruk av naturmangfoldlovens generelle prinsipper i lovens kap. 2, og vannforskriftens regler.

Miljødirektoratets veiledningsmateriale er også svært omfattende. Direktoratet har blant annet utarbeidet en egen nettbasert veileder som tar for seg vannmiljø i arealplanlegging. Her gis det for det første en oversikt over statlige føringer og regelverk som legger premisser for arealplanlegging som berører vannkvalitet, herunder vannforskriften og Stortinget vernevedtak for vassdrag. For det andre gir veilederen en oversikt over arealformål, planbestemmelser og hensynssoner i plan- og bygningsloven som kan brukes spesifikt for å ivareta vannmiljø i arealplanlegging, både på kommuneplan- og reguleringsplannivå.

Reglene i vannforskriften, bygger som nevnt på vanndirektivets bestemmelser. Veiledningen til vannforskriften har først og fremst til formål å klargjøre hvordan vannforskriftens regler om forringelse og unntaksbestemmelse i § 12 er å forstå, som bla. hva som utgjør en «forringelse» i forskriftens forstand, og hvilke vilkår som må være oppfylt for å gjøre unntak til fordel for nye tiltak. I Miljødirektoratets veileder, «vannmiljø i arealplanlegging», gis det også noen signaler om når i arealplanleggingen vurderingen av forholdet til vannforskriften bør foretas (kommuneplannivå, reguleringsplannivå, og byggesaksbehandling).

## 4 Empirisk undersøkelse

### 4.1 Metode og datagrunnlag

#### 4.1.1 Kartlegging av planpraksis

Undersøkelsen er basert på dokumentgransking av planpraksis (reguleringsplankart), nettbasert spørreundersøkelse og intervjuer.

#### 4.1.2 Utvalg av informanter

Undersøkelsen har som mål å kartlegge kommunenes reguleringsplanpraksis i og langs vassdrag. Foreliggende databaser gir god oversikt over aktuelle egenskaper som er relevante for å dekke spennvidden av vassdragsverdier og -interesser i kommunene: Vassdragsstørrelse, utbredelse av vassdrag (antall), inngrepssituasjon, om vassdraget omfattes av verneplan for vassdrag eller regional vannforvaltningsplan osv.<sup>18</sup> Dette, sammen med ønsket om geografisk dekning av informanter fra nord til sør og fra kyst til innland, ga en liste på 25 kommuner.

Det er også viktig å kartlegge hvilke erfaringer de regionale myndighetene som har ansvar for vassdragsforvaltningen, har med planpraksis i kommunene. Undersøkelsen omfatter derfor fylkeskommunene, statsforvalterne (miljøvernavdeling/tilsvarende) og NVEs regionkontor.

#### 4.1.3 Gjennomføring av undersøkelsen

De utvalgte 25 kommunene ble bedt om å levere plandata for reguleringsplaner. Alle de forespurte gjorde dette. Planstatus er også sammenholdt med dagens arealtilstand (arealbruk), slik den framgår av grunnkartet AR5. Plandataene, altså reguleringsplankart, er analysert av oss. Kommunenes erfaringer med reguleringsbestemmelser kommer delvis fram i intervjuet.

---

<sup>18</sup> For detaljer se kapittel 6.

Kartleggingen av praksis og synspunkter i kommuner, fylkeskommuner og regionale og statlige myndigheter ble gjennomført som en nettbasert undersøkelse.

Av de utvalgte kommunene hadde vi håpet på svar fra 20, men fikk kun svar fra 11, etter én purring og utsatt svarfrist. Det kan se ut til å være en viss tretthet i kommunene når det gjelder å delta i slike undersøkelser.

Undersøkelsen ble sendt alle fylkeskommunene og statsforvalterne samt NVEs regionkontor. Responsen var hhv. tre, fem og tre svar. I analysen har vi ikke sammenholdt svar fra kommunene med svar fra fylket de tilhører. Vi oppfatter at svarene i seg selv er det vesentlige. Dessuten er svarprosenten så lav at svarene neppe blir anonyme.

Intervjuer ble gjennomført i form av et felles miniseminar, med både kommuner og regionale myndigheter. Samtalen ble gjennomført digitalt med representanter fra 6 kommuner og en fylkeskommune.

## 4.2 Planpraksis

I dette kapittelet gjengis momenter både fra den digitale spørreundersøkelsen, intervjuer og analysen av plandokumenter.

### 4.2.1 Arealformål i vassdragsbeltet

Andel av kommunenes bebygde områder i 100-metersbeltet som omfattes av reguleringsplaner var i gjennomsnitt 85 %. For 14 ut av de 25 analyserte kommuner var over 90 % av bebygde areal i 100-metersbeltet regulert. I to kommuner var andelen under 50 %.

Analysen av reguleringsplaner i 100- metersbeltet viser at hovedformålene bebyggelse og anlegg samt samferdsel er de dominerende utbyggingsformålene, men i sum dominerer de «grønne» formålene landbruk og grønnstruktur.<sup>19</sup> Formålet *Bruk og vern av sjø og vassdrag* brukes i svært liten grad på fastmark langs vann og vassdrag.<sup>20</sup> At

---

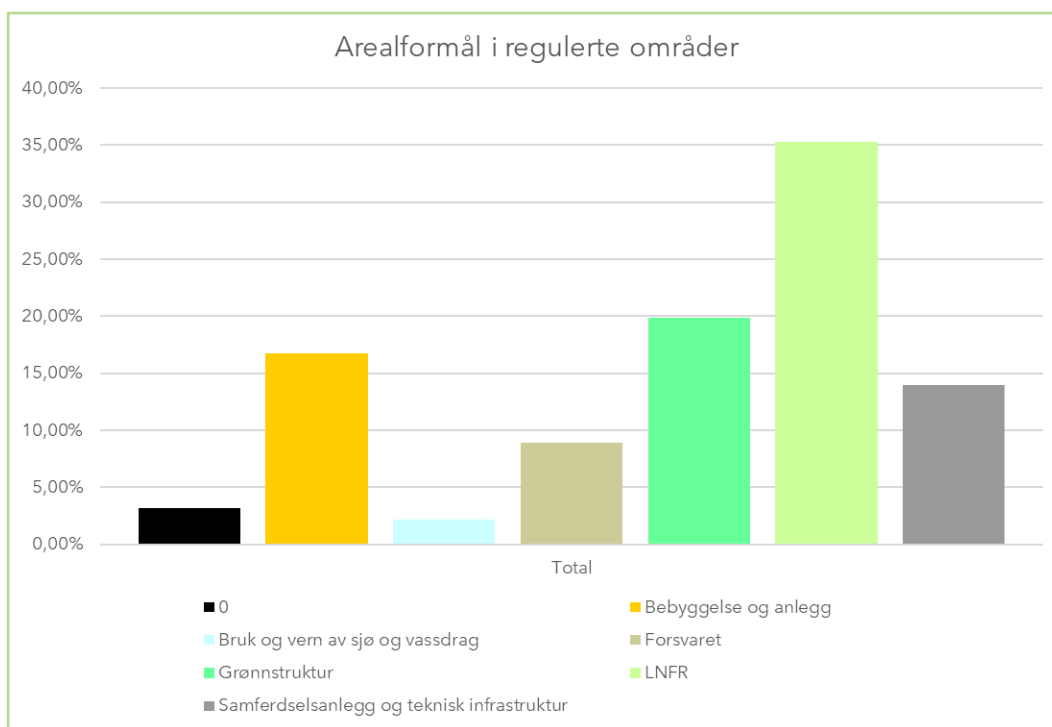
<sup>19</sup> Datakilder for analysen beskrevet i kapittel 6.

<sup>20</sup> Arealstatistikk som utgangspunkt omfatter 100-metersbelte langs vassdrag, dvs. ikke selve vassdrag. At i statistikken vises mindre areal som i reguleringsplaner omfatter vannflater, dvs.

undersøkelsen viser at formålet *Forsvaret* er vanlig, skyldes at det i én av kommunene er en reguleringsplan for et skyte- og øvingsfelt som dekker mange vassdrag.

En av kommunene trekker i intervjuet frem at arealformål «bruk og vern av sjø og vassdrag» benyttes aktivt, både i kommuneplanens arealdel (KPA) og i reguleringsplaner. Kommunene erfarer at begrepet «vassdrag» brukt i planbestemmelser gir uheldige virkinger fordi definisjonen av vassdrag også omfatter små vassdrag og mindre vannansamlinger (demninger og pytter). En generell planbestemmelse som omfatter alt fra hovedvassdrag til små vannforekomster har for eksempel vist seg å gi utfordringer i byggesaksbehandlingen.

Analysen omfattet både nyere og eldre reguleringsplaner. Arealformål i de eldre reguleringsplanene ble kategorisert etter hovedformål for nyere reguleringsplaner, jf. pbl. § 12-5. De eldre formålene som ikke var mulig å legge inn under disse hovedformålene ligger i «kategori 0». Dette inkluderer de følgende: Annet spesialområde, generellfellesområde, klimaverzone, særskilt anlegg, vesentlige terrenginngrep og unyansert formål.

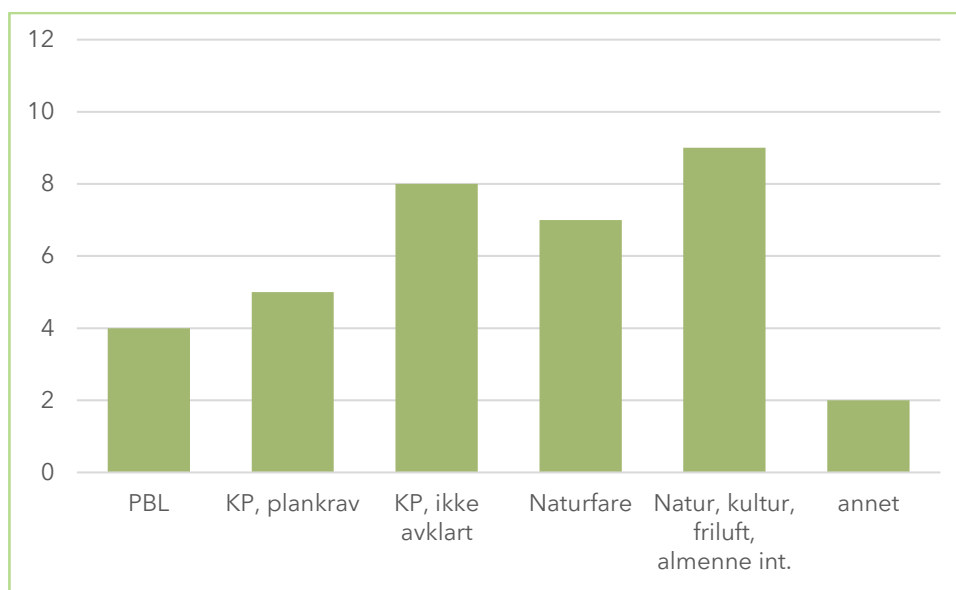


Figur 4. Arealformål i regulerte områder i utvalget av reguleringsplaner

#### 4.2.2 Øvrige virkemidler og hensyn i reguleringsplanene

Ingen av kommunene har plankrav spesifikt for tiltak i (en avgrenset) vassdragszone. Kommunene oppgir generelt å legge pbl § 1-8 til grunn for arbeid med reguleringsplaner.

Reguleringsplaner brukes når loven selv krever det, altså § 12-1, når kommuneplanens arealdel krever det, eller når særlige hensyn er til stede. I intervjuet trekker en kommune fram at «vanlig praksis» er at ønske om utbygging utløser krav om reguleringsplan, og ved nærhet til vassdrag er det typisk hensynssoner som benyttes for å ivareta vassdragsinteresser. Disse svarene dekker opp alle søylene i figur 5. Kommunen har heller ingen særskilte krav i kommuneplanen knyttet til tiltak i eller nært vassdrag, utover generelle bestemmelser knyttet til verna vassdrag (båndlegging), generelt byggeforbud i LNF-områder (50 m) og i byggeområder med plankrav (20 m). De sier også at bevisstheten omkring problemstillingen ikke er stor, men at neste rullering av kommuneplanens arealdel (betegnet KP i figur 5) gir en anledning til å endre på dette. Heller ingen av de øvrige kommunene oppgir at de bruker særskilte plankrav knyttet til hensyn vassdrag i KPA.

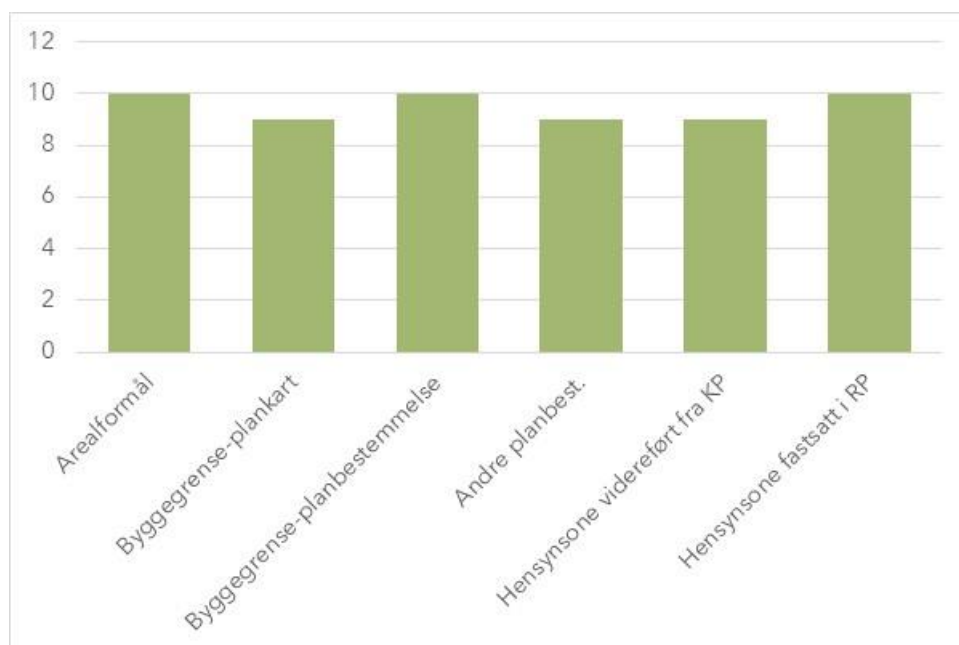


Figur 5. Plankrav. Diagram som angir svar på spørsmål om når brukes reguleringsplan for å avklare arealbruk i 100 m-beltet langs vassdrag.

Kommunene bruker hele spekteret av virkemidler til å avklare og fastsette arealbruk langs vassdrag. Både arealformålet i seg selv og byggegrense

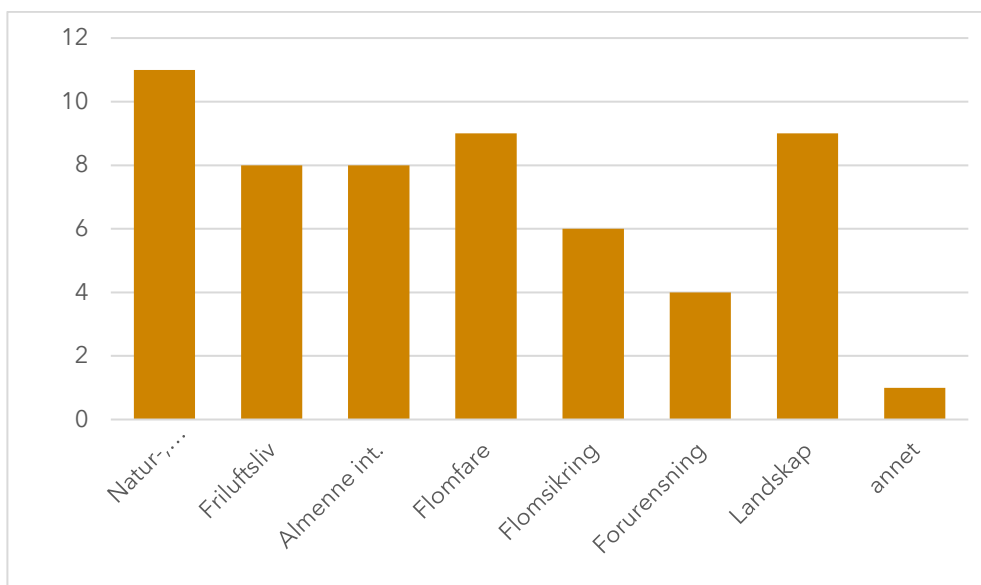
gjennom eget symbol eller bestemmelse er vanlig brukt. Hensynssoner videreføres fra kommuneplanens arealdel eller fastsettes i reguleringsplan.

I det oppfølgende intervjuet trekker flere kommuner frem at det fremfor virkemidler i loven snarere står på kapasitet, ressurser og økonomi. Generelt er det også vanskelig å gripe inn i gamle planer, ikke bare pga. kapasitet, men også mht. politiske forhold. En kommune påpeker at det er et større problem i områder med eksisterende bebyggelse og der en planlegger transformasjon (f.eks. fra næring til bolig), og der det allerede er bygget helt inntil vassdrag. For slike tilfeller mangler det virkemidler for å kreve tilbakeføring, for eksempel om å gjeninnføre en ny kantsone, eller trekke byggegrense vesentlig tilbake, det er veldig vanskelig. «Det burde være enklere å gjøre opp for gamle synder», er en kommentar.



Figur 6. Bruk av virkemidler i plan- og bygningsloven kap. 12 for å avklare arealbruken i vassdragsbeltet

De hensynene som oppgis å bli tillagt vekt når byggegrenser blir fastsatt, er for en stor del knyttet til vassdrag. Det gjelder flomhensyn og forurensning, men også de øvrige hensyn lovens § 1-8 angir. Vi ser at hensynssoner både er videreført fra kommuneplanens arealdel og inntatt som ny i reguleringsplaner. Svaret «annet» omfatter at det er tatt hensyn til eksisterende bebyggelse.



Figur 7. Hensyn tillagt vekt ved fastsettelse av byggegrense langs vassdrag

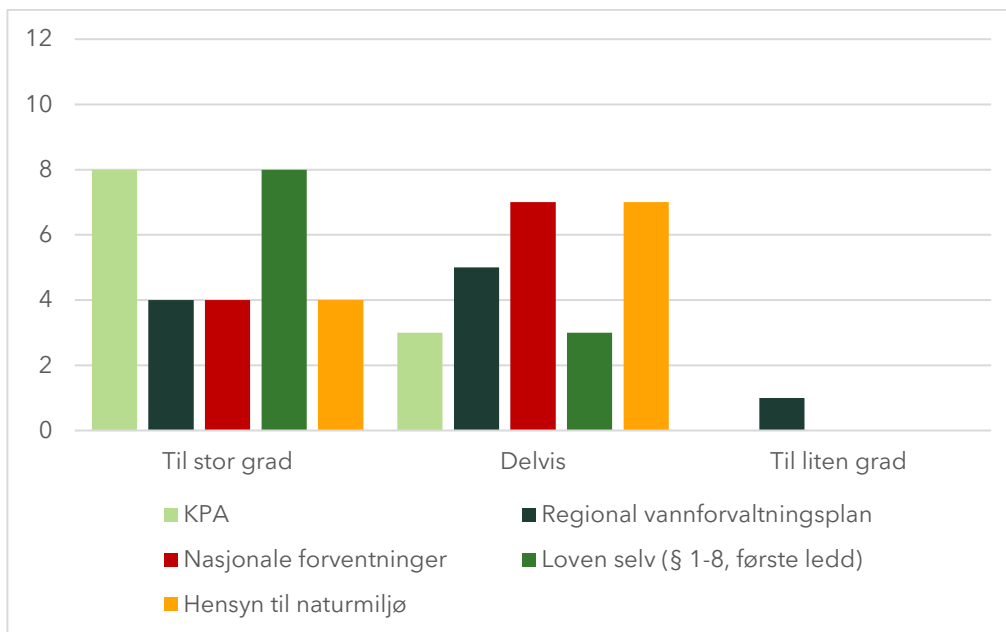
På spørsmål om eksisterende reguleringsplaner i vassdragsbeltet er oppdaterte mht. naturrisiko og miljøkrav, mener de fleste at dette ikke eller i mindre grad er tilfelle.

Som kommentar til dette spørsmålet samt spørsmål om eldre reguleringsplan fortsatt skal gjelde, ved motstrid mot nyere plan, finner vi mange «riktige» svar. Vi trekker fram disse:

- *Kommunen har bestemmelser om at eldre plan skal gjelde til tross for motstrid med nyere plan, men kun for enkelte områder.*
- *Eldre planer må vurderes opp mot nye både nasjonale, regionale og lokale føringer.*
- *De fleste planene dette angår er allerede utbygd.*
- *Kommunen har startet opp revisjon av KPA der denne problemstillingen vil bli særlig belyst opp mot bruk av hensynssone H910 og føringer for miljørevisjon av reguleringsplaner.*

På spørsmål om i hvor stor grad føringer og krav i overordnede planer følges opp i arbeidet med reguleringsplaner, finner vi en sterk lojalitet til både eget planverk og overordnede myndigheters føringer:





Figur 8. Oppfølging av overordnede planer og føringer i arbeidet med reguleringsplaner

Informantenes kommentarer til ovenstående spørsmål viser at vassdragssonen ikke har spesiell status eller oppmerksomhet i arealplanleggingen, sammenholdt med øvrige arealer. Det vil si at det er de samme kravene til regulering av tiltak over hele kommunen. Vi kan også tolke at kommunene forholder seg til de problemstillingene som er viktige og relevante i enhver reguleringsplan. For avklaring av arealbruk i vassdragsnære områder er det allmenne bruks- og verneverdier samt naturfare som slår inn.

#### 4.2.3 Opplevde erfaringer og utfordringer

På spørsmål om hva kommunen ser som de største utfordringene ved reguleringsplanlegging langs vassdrag, peker de fleste på arealpress og utbyggingsønsker. Nesten like mange trekker fram bevaring av naturmiljø. Følgende svar er representativt for flere: *Den største utfordringen er areal-/utbyggingspress, gjennom at det er motsetninger mellom utbyggernes ønsker, krav til utredning med tanke på flom/naturfare, naturmangfold etc. Spesielt siden de fleste tilfeller av reguleringsplanlegging langs vassdrag i vår kommune kommer som private planforslag i strid med kommuneplanens arealdel.*

Plan- og bygningsloven forutsetter at arealplanleggingen er koordinert med og avveid mot andre lovkrav. For vassdragssonen kan dette være særlig utfordrende, da krav og føringer i forurensningsloven, vannressursloven, vannforskriften og naturmangfoldloven slår inn. Vi spurte derfor om kommunens erfaringer med samspillet mellom ulike lovkrav. Noen mener at kommunen har god erfaring med dette samspillet, og at arealplanleggingen blir koordinert med andre lovkrav på en god måte. Følgende svar nyanserer dette bildet.

- *Noen ganger er det vanskelig når det er flere myndigheter, og vanskelig grensegang mellom lovverk. Det er da ofte behov for avklaring med overordnede myndigheter.*
- *Komplisert, og ofte en hard dragkamp nå når det aller meste av reguleringsplanlegging foretas av private med sterke utbyggingsinteresser.*
- *Vi opplever det som komplisert, da det både internt i kommunen, og for statlige / regionale aktører er spredte ansvarsforhold som ikke alltid virker like logiske. Kompliserer og kan gjøre det vanskeligere å få til gode prosesser / beslutninger.*
- *Det er noe uoversiktlig hvilke myndigheter som kan gi oppfølging. En tydeligere fordeling og noen med et overordnet ansvar etterlyses.*

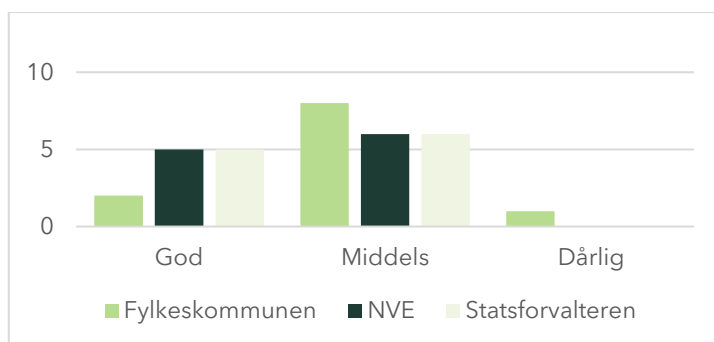
Oppleveres plan- og bygningsloven som tydelig om hvilke hensyn og interesser som skal vektlegges langs vann og vassdrag? Intervjuene ga nyttig tilleggsinformasjon, spesielt om forholdet til vannforskriften:

- I en kommune oppleveres det at det i for liten grad blir tatt hensyn til biologien i vassdrag. Der hensyn som avstand, overvann, ledningsnett og kantsone som regel løses i enkeltsaker, er det vanskeligere å vurdere samlet belastning (helhetsvurderinger) og vassdragenes tåleevne. «Kanskje det er for mange ingeniører, og for få hydrologer!» En annen kommune viser til at de med utgangspunkt i nettopp «vannkvalitet» stiller krav til tilkoblingsplikt til offentlig vann og avløp for ny fritidsbebyggelse, både i kommuneplanen og i detaljreguleringsplaner.
- På spørsmål om det ville vært enklere å gi vannkvalitet tydeligere plass i arealplanlegging, hvis ordlyden om vannkvalitet hadde vært tydeligere, bekrefter en informant at sterkere signaler gir større muligheter til å

følge opp og ha en strengere politikk, og kanskje også bidra til å gjøre det enklere å være politikere.

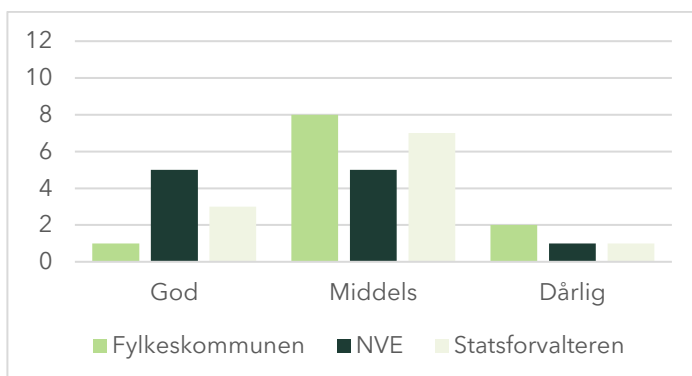
- En informant (på vegne av regional myndighet) gir uttrykk for at de kjenner seg igjen i utfordringer omkring å vurdere samlet belastning. Der det er enkelt å vurdere et enkelte «frimerke», er det vanskeligere med den totale oversikten og sumvirkninger. Men inntrykket er at det sjelden fremmes innsigelse, men heller gis råd og anbefalinger. En annen myndighet sier imidlertid at de gir innsigelser på kommuneplannivå. Da med utgangspunkt i manglende vurdering på vannmiljø/sumvirkninger med krav om ytterligere utredninger.
- Ved spørsmål om kommunene benytter Vann-Nett-portalen<sup>21</sup> (om kjemisk og økologisk vannkvalitet) er tilbakemeldinger at det er varierende og tilfeldig når og hvordan dette datasettet benyttes, og med et stort forbedringspotensial for å bli tatt mer aktivt i bruk i arealplanlegging.

Kommunene ble til sist spurt om hvordan de opplever råd og veiledning fra de tre aktuelle regionale myndighetene; i den enkelte plansaken, i rundskriv og veiledere og etatenes generelle veiledning. Svarene er gjennomgående positive for de tre etatene. Svarene er vist i grafene.

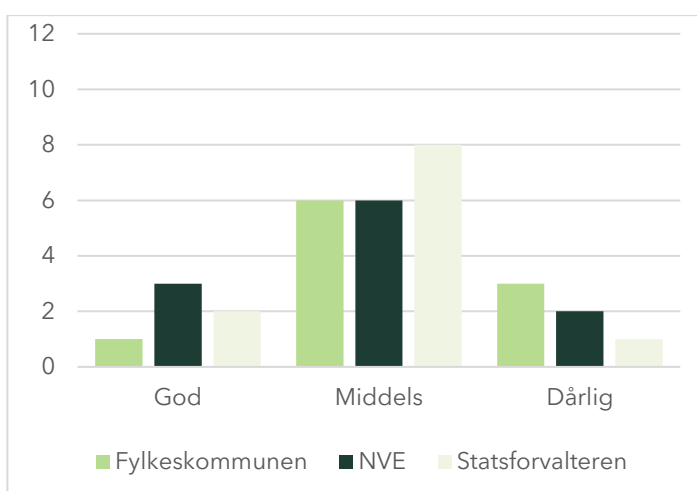


Figur 9. Synspunkter på rådgivning i den enkelte plansak

<sup>21</sup> Se punkt 2.3.4 over om vannforskriften.



Figur 10. Synspunkter på rundskriv og veiledere



Figur 11. Synspunkter på veiledning

På spørsmål under intervjuet om regionale myndigheter er til støtte for kommunene påpekes det at selv om de kan være en «pest og en plage», bidrar de ofte med en ekstra kvalitetssikring og skjerping som i hovedsak er positiv og resulterer i bedre planer. Det fremheves også av en kommune at de i mangel på egen kompetanse ofte har brukt NVE som et fagorgan, og fått god hjelp av deres hydrologer.

### 4.3 Regionale myndigheter

**Opplever dere at kommunene i din region/ditt fylke, gjennom sin reguleringsplanlegging, tar ansvar for å forvalte vassdragsbeltet iht. pbl § 1-8?**

Informantene mener at dette bare delvis er tilfelle. En mener i liten grad og én mener i stor grad. Karakteristikkene er utdypet slik:

- *Mange kommuner jobber med byggeforbud i 100 m beltet og fastsetting av byggegrenser enten med byggegrense på kart for de store vannene og vassdragene, eller bestemmelser om byggegrenser for mindre vann og bekk. Men vi opplever utbyggingspress, med brygger, fortetting av hyttefelt, spredt boligbygging mm langs deler av de store vassdragene, og at byggeforbudet ikke har like sterk gjenklang som strandsonen langs sjø.*
- *Kommunene vet at Statsforvalteren er opptatt av vassdragsbeltet og har innsigelser dersom dette ikke er ivaretatt. Det er andre hensyn enn pbl § 1-8 når det reguleres inn avstand til vassdraget.*
- *Det er vanskelig å gi en generell tilbakemelding på 52 kommuner. Det er stor variasjon mellom kommunene, og delvis internt i kommuner. Det er heller ikke svært klare nasjonale føringer, som kan gi grunnlag for regional variasjon. Landskap er kanskje spesielt vanskelig å vurdere. Dette gjelder også oppfølging av RPRVV. Følger ikke alltid overordnet avklarte føringer fra KPA. Tøyer ofte grensene.*
- *Vassdragsbeltet har ut fra et historisk lov- og forvaltningsperspektiv vært sett på som en mer "lokal interesse" hvor kommunen i stor grad selv har vært ansvarlige for fastsetting byggegrenser i KPA enn 100-metersbeltet langs sjøen. Kommunene er stort sett flinke til å fastsette byggegrenser mot vassdrag, men byggegrensene utfordres tidvis gjennom dispensasjoner og reguleringsplaner.*
- *Kommunene er generelt sett flinke til å sette bestemmelser om byggegrense langs vassdrag, men har en noe varierende dispensasjonspraksis.*
- *Dette varierer fra kommune til kommune. Problemet slik vi ser det er at landbruket ikke ivaretar kantskog, uttak av elvegus mm.*

På spørsmål, under intervjuet, om planlegging langs vassdrag er forskjellig fra planlegging utenfor vassdragssonen, forteller en representant fra fylkeskommunen at de observerer varierende praksis i kommunene, men at de generelt opplever at kommunene håndterer planer innenfor strandsonen strengere enn i LNFR-områder. Samtidig nevnes utfordringer knyttet til fastsetting av byggegrenser, og at kommunene benytter

anledningen til å ha en differensiert forvaltning fra 0-100 m. Informantens opplevelse er at kommunene ofte setter byggegrensen utfra en sjablongmessig praksis fremfor å gjøre en konkret vurdering i den enkelte sak. I den sammenheng nevnes også at mange kommuner har gode intensjoner på kommuneplannivå, men at det ofte er i oppfølging i enkeltsaker, at det ender opp med andre vedtak (dispensasjoner) enn det planen i utgangspunktet burde legge til rette for.

### **Hva er i tilfelle svakheter ved kommunenes praksis?**

*Kommentarene gjengis i sin helhet:*

- *Manglende konkrete vurderinger opp mot de hensyn byggeforbudet skal ivareta og for sjablongmessig fastsettelse av alternativ byggegrense til 100 m-beltet.*
- *Reguleringsplanarbeidet er nå utbyggerstyrt, og det krever mye veiledning fra kommunen til konsulentene.*
- *Manglende grønnstruktur langs vann og vassdrag. Bebyggelse og tiltak for nært vann og vassdrag. Manglende planlegging av infrastruktur (V/A). Dispensasjonspraksis fra vedtatt byggeforbud.*
- *Ulik praksis på fastsetting av byggegrenser i KPA med henvisning til tidligere og gjeldene formuleringer i § 1-8. Avvik fra fastsatt byggegrense mot vassdrag håndheves kanskje litt for liberalt i kommunene?*
- *Utstrakt bruk av dispensasjon.*
- *Administrativt god forvaltning mange steder, politisk behandling snur ofte opp/ned på administrasjonens innstilling.*
- *Mangelfulle krav til bevaring av kantvegetasjon. Kan være lite konkrete.*
- *Fragmentert ansvar mot øvrige myndigheter.*
- *For noen kommuner er det utfordrende når store aktører ønsker utbygging som kommer i konflikt med hensynet til vassdraget. Utfordrende å ivareta flomfare, erosjon, vassdragsmiljø og kantvegetasjon.*

### **Mener dere at dere gir den veiledning kommunene har behov for?**

De fleste mener at dette delvis er tilfelle. To informanter mener ja, mens en mener nei. De utdypende kommentarene er slik:

- *Vi kan veilede om krav i loven og lovens intensjon, men det er svært krevende å gå i dialog med kommunen om de konkrete vurderingene knyttet til avveining av hensyn "frimerke-for-frimerke", og vise til utfordringer knyttet til de samlede virkningene av alle planer til sammen. Vi kan veilede om hvilken kunnskap som er tilgjengelig, og hvilken kunnskap vi ev mener bør på plass for at kommunene skal kunne gjøre en kvalifisert fastsetting av alternativ byggegrense i 100 m-beltet.*
- *Vi har årlige seminar, har ofte møter med saksbehandlere og politisk nivå i kommunen. Har drøftingsmøter for å se på innsigelser.*
- *Tror ikke det er mangel på veiledning, men heller en diskusjon om hva som er "viktigst" i de konkrete sakene. Kapasitetsutfordringer både lokalt og regionalt. Ideelt sett burde man kanskje hatt mer tid til seminarer/webinarer e.l.*
- *Det fremstår som noe uklart hvor streng praksis bør være langs vassdrag med unntak av tiltak som dekkes av vannressursloven eller andre sektorlover.*
- *I aktuelle saker veileder vi om viktigheten av kantvegetasjon og de ulike hensyn som byggeforbudet satt i kommuneplanens arealdel er ment å ivareta. En sentral problemstilling er ofte at dette er byggegrenser kommunene selv har satt relativt sjablongmessig, og hvor disse hensynene i svært ulik grad gjør seg gjeldende.*
- *Kommunene er flinke til å spørre. Vi har kompetanse, men er for få til å bistå.*
- *En god del veiledning skjer via vårt nettsted. Dermed vil det være avgjørende i hvor stor grad kommunene bruker nettstedet vårt, og dermed mottar veiledningen vår.*
- *Fragmentert ansvar mellom vannforvaltning, fiskeforvaltning, planveiledning.*
- *Avhengig av hva kommunene har behov for hjelp med. Mange kommuner ønsker mer hjelp, men kapasitetshensyn gjør at vi ikke kan gi konkrete råd og veiledning i alle saker.*

Under intervjuet trekker flere fram at vannforskriftens § 12 og vurderinger knyttet til denne er vanskelig. Statsforvalteren har hatt en seminarrekke med veiledning om temaet, men det etterlyses mer kunnskap. Rammene i pbl. oppleves som greie å forholde seg til, mens vannforskriften § 12 er

krevende ift. den innsikt kommunene har selv. Veiledning fra NVE og fylkeskommunen om vassdragshensyn er bra og fungerer godt ved oppstart av plansaker (opplisting av hensyn som må svares ut osv.). For øvrig finnes det mye bra materiale på det å ta vare på de verdier som ligger i ubebygde areal, men tilsvarende for områder som er utbygd savnes. Vi er flinke til å ta vare, men dårlig på å forbedre der vi allerede har bygd, i urbane områder. Vi bygger i nye områder utsatt for flom, men hva med områder som allerede ligger i flomutsatt område? Det mangler veiledningsstoff. Fylkeskommunen bruker mye av veiledningen fra departement og direktorater, herunder og NVE, men må være bevisst på hva som er deres myndighetsområde. Vannmiljø, vannkvalitet og vannforskriften § 12 er aktuelle tema å veilede kommunene mer om. Veiledningen synes å være mer etatsbasert enn tematisk. Det kan være behov for å se nærmere på hva kommunene trenger veiledning om.

***Er ansvarsfordelingen mellom myndighetene tilstrekkelig klar? Er det overlappende?***

To informanter mener at ansvarsfordelingen er tilstrekkelig klar, mens de øvrige mener at dette ikke eller bare delvis er tilfelle. Svarene er kommentert slik:

- *Både Statsforvalter og fylkeskommunen følger opp lovens krav, og skjeler til forarbeider og intensjonen med loven. I tillegg følger SF opp flere særlover, men FK følger opp regional politikk i f.eks fylkesplaner og vannregionplaner og vannforskriften.*
- *Det er ulikt regelverk som regulerer bruk og vern av vassdrag. Dette fører til at kommunen kan få innsigelser etter flere lovverk.*
- *Kan være litt overlapp mellom NVE og SF, med hensyn til miljøinteresser langs vann og vassdrag.*
- *Overlappende på flere områder, for eksempel vannforvaltning, strandsone (som ofte er en kombinasjon av flere ulike interesser som friluftsliv, landskap, mm). Rollefordelingen fremstår noe uklar med henvisning til H-2/14 for "sammensatte interesseområder".*
- *Ansvarsfordelingen knyttet til vassdrag og vassdragsnære områder er svært pulverisert og uklar. Mange myndigheter med delvis overlappende regelverk og ansvarsfordeling.*
- *Vannforskriften er for komplisert på dette punktet.*



- *Regional vannforvaltningsplan vs naturmangfold vs fiskeforvaltning vs strandsonehensyn vs ROS osv.*

### **Er statsforvalterens samordningsrolle viktig på dette området?**

(Spørsmålet er kun relevant for NVE og Statsforvalteren.)

Alle de åtte statsetatene mener at samordningsfunksjonen er viktig. De kommenterer svarene slik:

- *Ja, vi tar kontakt med andre statlige etater når de har innsigelse. Dette for å sjekke om det er motstridende innsigelser. Dette for å sørge for en helhetlig tilbakemelding på kommunens plan. I vassdrags saker utfyller innsigelsene ofte hverandre.*
- *Mulig å samordne SF og NVEs innsigelser på miljøfeltet.*
- *Det råder ulik praksis mellom Statsforvalterne, så harmonisering opp mot lovtolkning og praktisering er kanskje det viktigste å få på plass.*
- *Eller rettere sagt, den kan bli det og bør være det. (Kommentar til «ja»)*
- *Rollen bør bli klarere.*
- *Viktig for kommunene som får en samordnet tilbakemelding fra statsetatene, men mindre viktig for oss (NVE).*
- *I praksis er samhandling og dialog like viktig som den formelle samordningsrollen., så opplever vi at praksis ofte er.*

### **Hva kan din etat gjøre for å forbedre planpraksis i kommunene?**

På dette åpne spørsmålet fikk vi mange og viktige svar. Disse gjengis i sin helhet.

- *Bli bedre på veiledning og tydeligere på forskjellen på veiledningsrollen og myndighetsrollen, og vise til når vi fyller hvilken rolle.*
- *Fortsette å øke kunnskapsgrunnlaget både hos saksbehandlere og politikere. Ha god dialog. Være tydelig i oppstartsvarsel og i kommuneplanprosessen.*
- *Fortsette å øke kunnskapsgrunnlaget både hos saksbehandlere og politikere. Ha god dialog. Være tydelig i oppstartsvarsel og i kommuneplanprosessen. Kommentar: Fanger ikke opp håndtering av*

myrområder og kantsonen rundt. Grensegang mot definisjon av vann og vassdrag.

- Styrke kommunene gjennom planveiledning og formidling av kunnskap. Tydeliggjøring av hva som er lokale, regionale og nasjonale interesser. Dette for å synliggjøre det kommunale handlingsrommet.
- Veiledning og opplæring i riktig avgrensning av byggeforbudssoner, og veiledning om hvilke hensyn som gjør seg gjeldende og hvorfor.
- Styrke kompetansen til kommunene på vannforvaltning. Vi ser at landbruksnæringen har mye å gå på når det gjelder vannforvaltningen; det foregår fjerning av kantskog, høstpløying, grøfting, drenering av myr.
- Tettere dialog, flere fagsamlinger, formidle gode konkrete eksempler til kommunene, bidra til kunnskapsdeling. Kommentar: Har jobbet med arealplanlegging i 12 år, forstår fortsatt ikke helt makt og myndighet av vannforvaltning. F.eks. hvordan § 12 i vannforskriften skal praktiseres i plansaker.
- Fortsette arbeidet med å gi råd og veiledning innenfor våre saksområder.
- Vi tar tema opp med kommunene. Vi har gjennomført korte seanser med ansvarsområdene denne vinteren med alle kommunene i Troms og Finnmark, samt inviterte kommuner fra Nordland på samme teams kunnskapsoppdateringen. Her deltok miljøavdelingen vår med sektorlovverk, NVE orienterte om sitt ansvarsområde og plan som ivaretar pbl. Vi har mange små kommuner med ulik kompetanse og praksis. Plansamarbeid gjennom felles plankontor i kommunene kan være en forbedring. I veiledningsmøter må en skille mellom ansvarsområder, være bevisst på veiledningen og skille tydelig på byggegrense og kantsoner. Hva er NVE sitt område og hva er vårt område. Tydeligst, eller svakest kommer dette frem i dispensasjonssaker og samarbeid mellom etatene for å fange opp saker og ha en felles forståelse og samhandling av uttalelser. Utdypende kommentar: Klimaendringer med økt gjennomsnittstemperatur, økte mengder med nedbør med større intensitet var varslet i vår veileder om samfunnssikkerhet med dette tema i 2012, men det har ikke tatt effekt. Igjen så er det veiledning, tidlig og tydelig som er helt sentralt. Det er utstrakt bruk av

*dispensasjon i kommunene på dette fagtema, bygging av hus, naust, hytter, næringsformål, friluftformål. Vassdrag har ulike kvaliteter og definisjoner, kommunene opererer med ulike avstandsmål fra kant til byggegrense. Ulovlige tiltak følges i ulik grad opp i kommunene på dette tema.*

- *Vi kan gjøre mer ift. veiledning. Vi kan f.eks. arrangere webinar i samarbeid med Statsforvalter, NVE og vår egen vassregion. Vi har nok sett på dette som Statsforvalter eller NVE sitt primær-ansvar.*

## 5 Vurdering og anbefalinger

### 5.1 Innledning

Med bakgrunn i kartleggingen av det rettslige handlingsrommet og kommunenes og regionale myndigheters erfaringer fra praksis, gir vi i dette kapittelet våre vurderinger og anbefalinger med hensyn til hvordan kommunene bruker reguleringsplaner for å styre arealbruken i vassdragsbeltet. Vurderingene og anbefalingene vil ta utgangspunkt i hovedproblemstillingen som angitt i punkt 1.1, som er:

1. I hvilken grad reguleringsplaner i vassdragsbeltet bygger på føringer og krav i overordnede planer og andre relevante lovbestemmelser.
2. Om det er behov for å styrke veiledningen på området.

Med utgangspunkt i våre vurderinger og funn, gir vi fortløpende våre anbefalinger med hensyn til behovet for ytterligere veiledning og gir også innspill til hva en kan tenke på ved evt. fremtidige lovrevisjoner.

### 5.2 Vurderinger av kommunenes handlingsrom og funn fra undersøkelsen, samt våre anbefalinger

#### 5.2.1 Det rettslige handlingsrommet for å styre arealbruken i vassdragsbeltet gjennom reguleringsplaner – muligheter og begrensninger

Vår gjennomgang av plan- og bygningslovens regler for reguleringsplaner, viser at kommunene generelt sett har et vidt rettslig handlingsrom når det kommer til å styre arealbruken langs vassdrag. Utredningen viser samtidig at plan- og bygningsloven er en relativt omfattende og kompleks lov. Det kan være utfordrende å få den samlede oversikten over de virkemidlene som er tilgjengelige for å styre tiltak og virksomhet i vassdragsbeltet. Dette er i seg selv en svakhet i loven, og noe som kan være utfordrende for den enkelte kommune å forholde seg til. Det kan også virke som det er noe tilfeldig hvordan man bruker de ulike virkemidlene loven åpner for.

En annen utfordring i lovverket er sammenhengen mellom plan- og bygningsloven, og annen lovgivning. Her er det særlig vannforskriften og vannressursloven som kan skape utfordringer, men også lover som eksempelvis forurensningsloven, skogbrukslova og naturmangfoldloven kan gi kompliserte koblinger mot innholdet i reguleringsplaner.

En særskilt utfordring knytter seg til det rettslige handlingsrommet i områder som er regulert og bygget ut tidligere, men hvor kommunene i dag ønsker en annen arealbruk i vassdragsbeltet. Flere av kommunene med vassdrag i bynære område pekte på behovet for å tilpasse eksisterende bebyggelse og virksomhet i vassdragsbeltet både av hensyn til flom, forurensning og rekreasjon. Som vi har redegjort for i punkt 2 over ligger det en vesentlig begrensning i rettsvirkningen av arealplaner ved at de ikke griper inn i lovlig etablert bruk.

Plan- og bygningsloven har, utover adgangen til å vedta nye reguleringsplaner og ekspropriere til gjennomføring av disse, relativt få rettslige virkemidler for å sikre ny og endret arealbruk i allerede utbygde områder. Endring og utvikling innenfor slike områder er i stor grad prisgitt initiativ fra grunneier/eiendomsutviklere.

I lys av økende utfordringer med flom, skred og generell overvannshåndtering kan det være grunn for lovgiver til å se på lovgivningen, med utgangspunkt i «fornyelsesbestemmelsene» vi hadde i plan- og bygningsloven av 1985. I 1985-loven hadde kommunene anledning til å bruke arealformålet «fornyelsesområde» pbl. 85 § 25 nr. 8: *«Områder med tettbebyggelse som skal totalfornyes eller utbedres.»* Reglene må selvsagt videreutvikles, men det er i dag grunnlag for å slå fast at plan- og bygningsloven lider under klare mangler på dette området. Det fremstår som relativt tydelig at klimaendringene gjør det nødvendig med virkemidler i plan- og bygningsloven som gir kommunene myndighet og handlingsrom til å sikre gjennomføring av tiltak også innenfor allerede utbygde områder. Reglene fornyelsesområde i 1985-loven, som bygde på reglene i byfornyelsesloven av 1967, hadde særlig til formål sikre oppgradering av boligområder. Reglene hadde også en nær sammenheng med økonomiske intensiver, støtteordninger og kommunal involvering, for å sikre plangrunnlaget og gjennomføring av tiltak. Sett i sammenheng med de utfordringer klimaendringene nå skaper i etablerte bolig- og

næringsområder, kan det være grunnlag for å gi virkemidler i plan- og bygningsloven som utløser en forpliktelse fra det offentlige til å følge opp med tiltak innenfor et bestemt område. En slik lovendring, eventuelt i kombinasjon med forsikring-, fond- og støtteordninger, må selvsagt utredes nærmere.

### 5.2.2 Bruken av reguleringsplaner som styringsverktøy i vassdragsbeltet i praksis

Intervjuene med kommunene avdekket at flere av kommunen ikke opplever arealplanlegging i vassdragsbelte som vesentlig forskjellig fra planlegging på fastlandsarealene for øvrig. Flere kommuner pekte på at det er særlige hensyn og interesser som må ivaretas i vassdragsbeltet (som flom, reaksjon og vannmiljø), men at disse hensynene, som ved arealplanlegging ellers, ivaretas og avveies innenfor rammene av den enkelte reguleringsplan.

Undersøkelsen gir et inntrykk av at planbestemmelser i form av klare kartfestede byggegrenser oppleves som det mest effektive og hensiktsmessige styringsverktøyet i vassdragsbeltet.

Når det gjelder planfaglige og politiske prioriteringer med hensyn til hvordan vassdragsbeltet skal disponeres (avveiningen mellom utbygging eller vern) ble det også påpekt at strandsonen langs vassdrag oppleves å ha et svakere rettslig vern mot nedbygging enn standssonen langs sjø. Loven, jf. pbl. § 1-8, gir i utgangspunktet strandsonen langs sjø et sterkere vern enn områder i og langs vassdrag. Loven åpner likevel opp for at kommunene gjennom arealplaner gir områdene i og langs vassdrag et like sterkt vern som strandsonen langs sjø. Det kan synes som om kommunene ikke fullt ut kjenner til plikten til alltid å vurdere innføring av byggegrense etter pbl. § 1-8 femte ledd.

I lys av de utfordringer som vassdrag kan skape, og skaper, er det kanskje grunnlag for å vurdere å innføre et sterkere vern av områdene i og langs vassdrag. Vi tenker igjen særlig på flom, skred og lignende, men også de øvrige hensynene som trekkes frem i pbl. § 1-8 første ledd; natur-, kulturmiljø- og friluftinteresser. På samme måte som langs sjøen kan kommunene styre arealbruken i og langs vassdrag gjennom arealplaner. En generell plikt til å sette byggegrenser mot vassdrag vil kunne styrke

planleggingen i og langs vassdrag, og dermed også styrke de interessene pbl. § 1-8 skal ivareta.

Ved lovendringen i pbl. § 1-8 femte i 2021, hvor også hensynet til vassdragets kapasitet ble inntatt i ordlyden, uttales det:<sup>22</sup>

*I prinsippet omfatter forbudshjemmelen også tiltak som øker vassdragets kapasitet. Det vil også være aktuelt å forby tiltak som øker avrenningen til vassdraget. Som tidligere er det snakk om en grense på inntil 100 meter. Langs mange vassdrag, spesielt små bekker, vil et smalere belte være tilstrekkelig. Bredden må dermed vurderes konkret ut fra vassdragets karakter, interesser som skal ivaretas, og hvilke forhold som forbys. Noen steder kan flomfare innebære behov for restriksjoner på bygging ut over 100-metersbeltet.*

Det sier seg selv at hensynene som gjør seg gjeldende i vassdragsbeltet kan være mer sammensatte og mindre homogene enn hensyn i strandsonen langs sjø. Et generelt og lovfestet byggeforbud (tiltaksforbud) langs vassdrag vil, etter vårt syn skape for mange utfordringer i praksis. Det kan være svært mange og ikke minst uensartede vassdrag innenfor en kommune. Vassdragene finner vi fra fjell til fjord, og utgjør også sammenhengende nedbørsfelt. Vassdragene skiller seg her fra sjøarealene. Sjøarealene i en kommune er som regel mer konsentrert til de deler av kommunes areal som grenser mot en eller flere kystsoner. Det er vanskelig å se for seg en at en generell byggeforbudssone utformet etter mønster fra byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjø, ville treffe like godt for alle typer av vassdrag. Forhold som bla. størrelse, beliggenhet og typografiske forhold, vil nok i praksis ha stor betydning for behovet for å beskytte vassdragsbeltet mot nedbygging og andre tiltak utfra de hensyn som både plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen fremhever. For f.eks. enkelte større elver og innsjøer kan kanskje et byggeforbud på 100 meter være et godt utgangspunkt, på samme måte som for sjøarealene. For

---

<sup>22</sup> Prop. 32 L (2018-2019) Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (håndtering av overvann i arealplanleggingen mv.).

andre vassdrag derimot, vil nok et byggeforbud på 100 meter åpenbart være for mye.

Likevel er det, etter vårt syn, et behov for å løfte frem viktigheten av sterk styring i og langs vassdrag. En plikt for kommunene til alltid å sette en byggegrense mot vassdrag i planer som åpner for utbygging, herunder områder som avsettes til LNFR spredt i kommuneplanens arealdel, vil sende et tydeligere signal til kommunene enn det loven gir i dag. En plikt til alltid å sette en byggegrense i planer som *åpner for utbygging*, vil gi kommunene fleksibilitet til å sette byggegrenser som er tilpasset behovet for beskyttelse av vassdragsbeltet i den enkelte plan. Vannressursloven § 11 om kantvegetasjon må naturligvis ivaretas når byggegrensen fastsettes. For Regionale og statlige fagmyndigheter vil en slik regel kunne gi et tydeligere utgangspunkt for innspill og innsigelser i plansaker, noe som i seg selv kan lede til raskere og mer forutsigbare prosesser for alle involverte.

En slik plikt til alltid å fastsette en byggegrense kan også medføre at planinitiativ som slippes frem i strid med kommuneplanens arealdel fanges opp på samme måte som i kommuneplanens arealdel. Vurderingen i kommuneplanens arealdel knyttet til byggegrense vil dermed ligge som en føring i et reguleringsplaninitiativ, og i større grad enn i dag sikre vurderingen av sumvirkninger i og langs vassdraget.

En annen side av en lovbestemt og generell plikt til å fastsette byggegrenser langs vassdrag, er at terskelen for å innvilge dispensasjoner som setter byggegrensen til side vil bli høyere. Etter vårt syn vil en innskjerping i så måte følge opp lovgiverintensjonen som ligger i plan- og bygningsloven, nemlig at arealbruken skal styres gjennom plan, ikke dispensasjoner. Dette må etter vårt syn i særlig grad gjelde for «vassdragsinteressene» slik disse er løftet frem i pbl. § 1-8 første og femte ledd, og hvor utbygging potensielt kan få store og alvorlig konsekvenser. En plikt til alltid å fastsette en byggegrense i vassdragsbeltet i planer som åpner for utbygging, vil også være et virkemiddel som sikrer at loven i større grad har virkemidler for å møte klimautfordringer i tiden fremover.

Regionale og nasjonale myndigheters kompetanse og ansvar kommer også mer på spissen i planprosesser hvor det vurderes å sette til side en slik plikt. En byggegrense vil også virke på allerede regulerte og utbygde områder,



og dermed også sikre at slike områder ikke bygges ytterligere med, med de mulige konsekvenser dette kan få for liv, helse og materielle verdier.

Arealformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner» er det eneste av plan- og bygningslovens formål som er rettet inn mot vassdrag og vassdragsbeltet spesielt. Undersøkelsen viser likevel at dette arealformålet i svært liten grad brukes for å regulere arealbruken i og langs vassdrag. En mulig forklaring på dette, som undersøkelsen også til dels underbygger, er at «vassdrag» er en mindre homogen arealtype enn sjøarealer.

Hvordan handlingsrommet som ligger i dette arealformålet (med underformål) kan brukes i praksis for å styre arealbruken i og langs vassdrag, er i liten grad dekket i sentral veiledning. Undersøkelsen kan gi indikasjoner på at det er behov for veiledning til bruk av dette arealformålet, som også hensyntar mangfoldet av vassdragstyper. Vår antagelse er at dette arealformålet trolig egner seg best for å styre arealbruken i og langs større elver og innsjøer.

### 5.2.3. Oppfølgingen av overordnede planer og statlige og regionale føringer i kommunens reguleringsplanarbeid

Undersøkelsen har gitt et inntrykk av at det først og fremst er gjennom kommuneplanens arealdel, særlig gjennom hensynssoner, at kommunene legger premisset for arealbruken i vassdragsbeltet. Flere av kommunene pekte på at hensynssoner som er fastsatt for å ivareta særlige hensyn i vassdragsbeltet i kommuneplanens arealdel, videreføres i reguleringsplaner.

Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at kommunene jevnt over er lojale til egne overordnede planvedtak, og at kommuneplanens arealdel i stor grad følges opp når det kommer til arbeid med reguleringsplaner i vassdragsbeltet. Undersøkelsen av reguleringsplaner i de utvalgte kommunene viser likevel at ambisjoner fastsatt i kommuneplanens arealdel ikke alltid følges opp i reguleringsplaner og i behandlingen av dispensasjonssaker.

For regionale vannforvaltningsplaner, gir undersøkelsen et noe annet inntrykk. Færre av kommunene som deltok i undersøkelsen hadde erfaringer med at de regionale vannforvaltningsplanene følges opp aktivt i

kommunenes arbeid med arealplanlegging i vassdragsbeltet. Intervjuene med kommunene kan gi en indikasjon på at det er behov for å styrke veiledningen med hensyn til hvordan de regionale vannforvaltningsplaner bør følges opp kommunenes eget planarbeid.

For kommunen som har vernede vassdrag, gir ikke undersøkelsen tilstrekkelig grunnlag for å vurdere i hvilken grad kommunene faktisk følger opp anbefalingene i RPRVV om inndeling av vassdragsbeltet i klasser. Ingen av kommunen som deltok i intervjuene gav uttrykk for at de hadde erfaringer med oppfølging av RPRVV. Etter vårt syn fremstår RPRVV fortsatt som planleggingsrelevant, til tross for å være nær 30 år gamle. Vi stiller spørsmål ved om statlige myndigheter motiverer kommunene til å bruke dette verktøyet, og ved om kommunene selv ser nytten av det. Det bør vurderes om veiledningen og oppfølgingen fra statlige myndigheter er god og klar nok. For «vassdragstiltak» som er konsesjonspliktige etter vannressursloven § 8, er det klart at NVE har et viktig veiledningsansvar og må påse at hensyn til verneverdiene ivaretas i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. Når det gjelder arealplanlegging i vassdragsbeltet til vernede vassdrag etter plan- og bygningsloven, som ikke legger til rette for tiltak som vil utløse konsesjonsplikt etter vannressursloven, kan det derimot være behov for å klargjøre hvilken statlig myndighet som har *hovedansvaret* for å veilede og følge opp kommunene. Er det statsforvalteren evt. NVEs regionskontorer som bør ha hovedansvaret for å veilede og følge opp at kommunene faktisk implementerer prinsippene for vassdragsbeltet i RPRVV i sine planvedtak?

#### 5.2.4 Ivaretagelse av annet sentralt regelverk i kommunes reguleringsplanarbeid i vassdragsbeltet

Både fra kommunene og regionale myndigheter, ble vurderingene av vannmiljø (jf. vannforskriften) og samlet belastning til vannmiljøet, pekt på som krevende i reguleringsplanprosesser. Dette er temaer hvor det er et klart forbedringspotensial i kommunene. Samtidig krever disse temaene både juridisk kompetanse og annen fagkompetanse som en ikke kan forvente at alle kommuner besitter i dag. Vår vurdering er at statlige og regionale myndigheter, gjennom veiledning og faglig rådgivning, må være pådrivere.

Intervjuene gir en indikasjon på at det er behov for å styrke veiledningen når det kommer til forholdet mellom de regionale vannforvaltningsplanene og vannforskriftens egne regler om forringelse og unntak i forskriften § 12. Kommunene vedtar sine planer innenfor rammene av plan- og bygningsloven, og bør være godt kjent med regionale planers betydning for kommunal arealplanlegging. Oppfølging av vannforskriften i plansammenheng, er imidlertid ikke bare et spørsmål om å være lojale (eller ikke lojale) til de regionale vannforvaltningsplanene. På lik linje med andre myndigheter som treffer vedtak, har kommunene i kraft av vannforskriftens egne regler, også en plikt til å påse at det ikke gis tillatelse til nye tiltak som medfører en forringelse av den kjemiske eller økologiske tilstanden i vassdragene uten at det er grunnlag for unntak etter vannforskriften § 12. Dette er rettslige rammer for kommunens planmyndighet (jus), ikke et spørsmål om politiske prioriteringer.

At vannforskriftens regler om forringelse av miljøkvaliteten i vassdrag i større grad følges opp av kommunene i arealplanlegging, er nødvendig for å sikre at staten overholder sine forpliktelser etter EØS-avtalen. At vanndirektivet ivaretas i arealplanlegging er særlig viktig der vurderingen nasjonalt ikke kan «overlates» til en statlig myndighet, f.eks. til behandlingen av en søknad om utslippstillatelse etter forurensingsloven som må innvilges for å kunne gjennomføre tiltaket som arealplanen åpner opp for, eller til en konsesjonsprosess etter vannressursloven § 8.

Manglende overholdelse av reglene i vannforskriften, er ikke bare et grunnlag for innsigelse etter plan- og bygningsloven, men kan også rokke ved gyldigheten av planvedtakene. Et illustrerende eksempel er den kommende rettsaken om gyldigheten av vedtakene som ligger til grunn for etablering av sjødeponi i Førdefjorden. Et av grunnlagene for ugyldighet som er anført av saksøker i denne saken, er at sjødeponiet er i strid med EØS-avtalen ved at deponiet vil føre til en forringelse av miljøkvaliteten i fjorden og at vilkårene for unntak i vannforskriften § 12 ikke er oppfylt. I denne saken er det Miljødirektoratet og KLD, som i forbindelse med utslippstillatelsen, har vurdert alle miljøvirkninger av deponiet (både tap av biologisk mangfold som følge av arealbeslaget på bunnen og utslipp av forurensning fra deponimassene) opp mot vannforskriftens regler. Etter EU-domstolens praksis er det ikke tvilsomt at forringelser av miljøkvaliteten som følge av nye tiltak bare kan tillates med hjemmel i vanndirektivets egne

unntaksbestemmelser. Tvistetemaet i den kommende rettssaken knytter seg i hovedsak til forvaltningens vurdering av hvordan sjødeponiet faktisk vil påvirke miljøkvaliteten i fjorden, og hvordan vilkårene for unntak i vannforskriften § 12 skal forstås.

### 5.2.5 Oppsummering av veiledningsbehov

Rapporten gir grunnlag for følgende punktvis oppsummering når det kommer til veiledningsbehovet i kommunene:

- Kommunene har behov for oppdatert og koordinert veiledning når det kommer til planlegging i vassdrag.
- Kommunene trenger veiledning i hvilket rettslig handlingsrom som ligger i lovgivningen.
- Kommunene trenger veiledning som gir forutsigbar involvering fra ulike myndigheter.
- Kommunene trenger å forstå hvor de kan finne veiledning om ulike tematiske spørsmål. Til dels overlappende tematisk veiledning fra regionale og statlig myndigheter skaper usikkerhet.
- Til en viss grad tyder empirien på at veiledning ikke vil være tilstrekkelig. I noen grad er det behov for både opplæring/kursing i lovgivning og opplæring/kursing i metoder for å sikre ivaretagelse av hensyn som særlig gjør seg gjeldende langs vassdrag.
- Veiledning fra NVE inn i plan- og byggesaker fremstår som viktig og nødvendig.

## 6 Vedlegg

Kapittelet gir oversikt over datagrunnlag for kommuneutvalg og arealstatistiske analyser.

Kommuner ble valgt ut basert på flere relevante faktorer og erfaring i kommunalplanlegging i tett samarbeid med KDD. Det ble valgt ut kommuner der finnes visse sammensettinger av de følgende elementer og/eller erfaringsmessig var interessant mht. vassdragssone planlegging:

Data	Kilde
<b>Store elv - Utvalg av de 15 lengste elv</b>	Elvis hovedelv, NVE
<b>Alle vassdrag</b>	ELVIS elvenett, NVE
<b>Vernet vassdrag</b>	Verneplan for vassdrag, NVE
<b>Regional vannplan</b>	Survey fra vassdrag-undersøkelsen ang. kommuneplaner
<b>Kystnaer areal</b>	N50 havflate
<b>Sentralitetsklasse 2020</b>	<a href="#">Sentralitetsindeksen, SSB</a>
<b>Vassdragssone areal</b>	10921: Vassdragssonen (dekar), etter region, statistikkvariabel, år og arealstatus
<b>Tilgjengelig vassdragssone (%)</b>	Andel av "Vassdragssonen 2022 Potensielt tilgjengelig vassdragssoneareal" i "Vassdragssonen 2022 Alt vassdragssoneareal"
<b>Ikke tilgjengelig bygningsnært areal</b>	Andel av "Vassdragssonen 2022 Bygningsnært areal < 50 m" i "Vassdragssonen 2022 Alt vassdragssoneareal"
<b>Ikke tilgjengelig dyrket mark (%)</b>	Andel av "Vassdragssonen 2022 Dyrket mark" i "Vassdragssonen 2022 Alt vassdragssoneareal"
<b>Ikke tilgjengelig vei (%)</b>	Andel av "Vassdragssonen 2022 Veiareal" i "Vassdragssonen 2022 Alt vassdragssoneareal"
<b>Ikke tilgjengelig jernbane (%)</b>	Andel av "Vassdragssonen 2022 Jernbaneareal" i "Vassdragssonen 2022 Alt vassdragssoneareal"
<b>Utbyggingspress 2005-2019, relativ</b>	Planlegging i 100-metersbelte langs vassdrag ang. kommuneplaner
<b>Utbyggingspress 2005-2019, absolut</b>	Planlegging i 100-metersbelte langs vassdrag ang. kommuneplaner
<b>Antall fritidsbolig</b>	10547: Bygninger langs vassdrag, etter region, statistikkvariabel, år og bygningstype

<b>Data</b>	<b>Kilde</b>
<b>Andel fritidsbolig</b>	Andel av "Bygninger langs vassdrag 2022 Fritidsbolig" i "Bygninger langs vassdrag 2022 Alle bygningstyper"
<b>Befolkning 2023</b>	07459: Befolkning, etter region, alder, statistikkvariabel, år og kjønn

Datagrunnlag for de arealstatistiske analyser:

<b>Data</b>	<b>Kilde</b>
<b>Arealformål</b>	Reguleringsplaner, kommuner
<b>Arealbruk</b>	AR50