

Presisering av sammenhengen mellom bestemmelsene i plan- og bygningsloven og vannforskriften

Denne presiseringen utdyper Klima- og miljødepartementets (KLDs) brev til vannregionmyndighetene av 7. januar 2022 om oppdatering av vannforvaltningsplanene og prosess fram til endelig godkjenningⁱ.

I brevet pekte departementet på at prosessen med godkjenning av vannforvaltningsplanene skiller seg fra mange andre regionale planer etter plan- og bygningsloven (pbl). Vanligvis vedtas en regional plan med endelig virkning av regional planmyndighet. Fylkestingenes vedtatte vannforvaltningsplaner skal imidlertid godkjennes av KLD i samråd med Olje- og energidepartementet og andre berørte departementer. Dette innebærer at fylkestingenes vedtatte planer ikke er endelige før departementene har godkjent disse. Dette følger av plan- og bygningsloven § 8-1 annet ledd, jf. pbl. § 8-4 første ledd, og vannforskriften § 29 annet ledd.

Bakgrunnen for at vannforvaltningsplanene skal godkjennes av departementene er at planenes miljømål har stor betydning for viktige nasjonale interesser, blant annet vannkraft og matproduksjon. Planene en oppfølging av Norges forpliktelser etter EUs vanddirektiv, og det er derfor viktig at departementene endelig godkjenner planene med eventuelle nødvendige endringer.

Nedenfor presiserer vi sammenhengen mellom bestemmelsene i plan- og bygningsloven og vannforskriften (med våre understrekinger). Vannforskriften er bl.a. hjemlet i pbl §§ 3-6, 8-1, 8-4 og § 9-7.

Vannforvaltningsplaner er en felles planleggingsoppgave mellom forvaltningsnivåene

Pbl § 3-6 handler om felles planleggingsoppgaver på områder der staten, regional planmyndighet og kommunene sammen har ansvar for å løse planoppgaver av regional eller nasjonal betydning, herunder *samordnet vannplanlegging*. Andre ledd peker på at Kongen ved forskrift kan fastsette nærmere hvilke oppgaver, områder og myndigheter dette gjelder.

Lovkommentaren til plandelen av plan- og bygningslovenⁱⁱ beskriver at "*i pbl. § 3-6 er det løftet frem enkelte viktige planleggingsoppgaver. Felles for disse oppgavene er at de krever utstrakt samordning mellom sektorer og over administrative grenser. Disse planleggingsoppgavene kan ikke løses uten et nært samarbeid mellom forvaltningsnivåene, og på tvers av sektorer. Samtidig er det oppgaver hvor staten både har et betydelig ansvar og virkemidler*" og videre at "*Så langt er det fastsatt én forskrift med hjemmel i bestemmelsen, se vannforskriften*".

Vannforskriften er hjemlet bl.a. i pbl § 3-6. Vannforskriften er altså å regne som en forskrift til pbl § 3-6 andre ledd, og arbeidet med vannforvaltningsplaner er en felles planleggingsoppgave mellom staten, regional planmyndighet og kommunene.

Pbl § 9-7 handler om plansamarbeid mellom regioner og kommuner, og sier at "*departementet kan pålegge slikt plansamarbeid når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder under ett. Herunder kan departementet gi bestemmelser om formålet med samarbeidet, hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde, hvilket geografisk område det skal omfatte, organisering av nødvendige samarbeidsorganer, og statens medvirkning*". Vannforskriften er hjemlet også i denne bestemmelsen i pbl § 9-7.

Utdypende om sammenhengen mellom bestemmelsene i plan- og bygningsloven og vannforskriften

Pbl § 8-1 andre ledd sier at "*Kongen kan gi pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold, organisering og om planen skal godkjennes av Kongen*".

Lovkommentaren til plandelen av plan- og bygningslovenⁱⁱⁱ beskriver at "*det kan også fastsettes at en bestemt plan eller type planer ut fra nasjonale samordningsinteresser skal godkjennes av Kongen i stedet for fylkestinget. Et eksempel på slike planer er forvaltningsplaner i henhold til vanndirektivet. Med hjemmel i denne bestemmelsen har regjeringen fastsatt vannforskriften*".

Vannforskriften er hjemlet bl.a. i pbl. § 8-1. Vannforskriften er altså å regne som en forskrift til pbl § 8-1 andre ledd.

Pbl § 8-4 første ledd sier at "*Regional plan vedtas med endelig virkning av regional planmyndighet dersom saken ikke bringes inn for departementet etter bestemmelsen i andre ledd, eller annet følger av forskrift til § 8-1 andre ledd*". Som beskrevet i avsnittene over, er vannforskriften nettopp en slik forskrift som beskrives når det står "*annet følger av forskrift til § 8-1 andre ledd*". Videre beskriver pbl. § 8-4 to ulike situasjoner for når departementet kan gjøre endringer i regional plan (hhv. andre og tredje ledd).

Lovkommentaren til plandelen av plan- og bygningsloven^{iv} sier om § 8-4 "*For enkelte planer eller plantyper kan det gjennom forskrift være fastsatt at planen skal godkjennes av Kongen (jf. vannforvaltningsplaner etter vannforskriften). I disse tilfellene gjelder også adgangen etter andre ledd til å foreta endringer i planen.*"

I § 8-4 er altså departementets adgang til å gjøre endringer i vannforvaltningsplanene hjemlet i første og andre ledd. Tredje ledd omhandler kun tilfeller der "*saken ikke bringes inn for departementet etter foregående ledd*".

Det følger av pbl. § 8-1 første ledd og § 8-4 andre ledd at det etter vedtak av regional vannforvaltningsplan i fylkestinget, er det den videre saksgangen som følger av vannforskriften § 29 som gjelder:

- Oppdatert vannforvaltningsplan skal vedtas som regional plan etter plan- og bygningsloven § 8-4 i fylkestingene i de berørte områder.
- Vedtatt oppdatert vannforvaltningsplan oversendes til Miljødirektoratet som i samråd med NVE og andre berørte direktorater sikre at nasjonale føringer innenfor det enkelte direktorats ansvarsområde er fulgt opp, og at forskriftens krav er fulgt, og sender sin tilråding til oppdatert plan til Klima- og miljødepartementet.
- Klima- og miljødepartementet godkjenner planen i samråd med Olje- og energidepartementet, jf. plan- og bygningsloven § 8-1 andre ledd. I forbindelse med godkjenningen kan Klima- og miljødepartementet fastsette slike endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til rikspolitiske interesser.

Utdypende om dialog med regional planmyndighet om endringene

Prosessen for å informere om planlagte endringer (direktoratenes tilråding) og gi regional planmyndighet mulighet til å uttale seg er tidligere beskrevet i KLDs brev av 7. januar 2022^v, og deretter i godkjenningsdokumentene av 31. oktober 2022 kapittel 1.6^{vi}.

Regional planmyndighet (vannregionmyndighetene) har i hele planarbeidet vært kjent med at vannforskriftens § 29 sier at "*i forbindelse med godkjenningen kan Klima- og miljødepartementet fastsette slike endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til rikspolitiske interesser*".

Direktoratens tilrådning til oppdatert plan har stått sentralt i departementets vurdering, jf. vannforskriften § 29. Dette steget med direktoratens saksforberedelse for departementene var nytt for oppdateringen av planene, og var ikke del av prosessen med godkjenningen av planene i 2016.

I brev av 7. januar 2022 informerte KLD om at vi i den videre prosessen frem til endelig godkjenning av planene ønsket å bidra til at fylkeskommunene skal få god informasjon om arbeidet. Direktoratens tilrådning ble sendt vannregionmyndighetene i tråd med løftet fra departementet.

Departementet viser videre til møtet med vannregionmyndighetene 2. mai 2022, der Klima- og miljødepartementet, Olje- og energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet, samt Miljødirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Fiskeridirektoratet, Landbruksdirektoratet, Kystverket, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Mattilsynet, deltok. På møtet ble vannregionenes innspill og spørsmål til direktoratens tilrådning og departementets godkjenning diskutert.

Departementet har dermed både informert regional planmyndighet om planlagte endringer som følge av direktoratens tilrådning, og gitt regional planmyndighet mulighet til å uttale seg om disse endringene i planen før planen ble endret. Departementet har tatt med seg innspillene fra regional planmyndighet inn i arbeidet med denne endelige godkjenningen.

ⁱ [Informasjon om justert rammeplan og prosess frem til endelig godkjenning av regionale vannforvaltningsplaner \(vannportalen.no\)](https://vannportalen.no/informasjon-om-justert-rammeplan-og-prosess-frem-til-endelig-godkjenning-av-regionale-vannforvaltningsplaner)

ⁱⁱ [Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven \(2022\) \(regjeringen.no\)](https://lovkommentar.no/lovkommentar-til-plandelen-av-plan-og-bygningsloven-2022)

ⁱⁱⁱ [Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven \(2022\) \(regjeringen.no\)](https://lovkommentar.no/lovkommentar-til-plandelen-av-plan-og-bygningsloven-2022)

^{iv} [Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven \(2022\) \(regjeringen.no\)](https://lovkommentar.no/lovkommentar-til-plandelen-av-plan-og-bygningsloven-2022)

^v [Informasjon om justert rammeplan og prosess frem til endelig godkjenning av regionale vannforvaltningsplaner \(vannportalen.no\)](https://vannportalen.no/informasjon-om-justert-rammeplan-og-prosess-frem-til-endelig-godkjenning-av-regionale-vannforvaltningsplaner)

^{vi} [Klima- og miljødepartementets godkjenning av regional plan for vannforvaltning i vannregion Vest-Viken for planperioden 2016-2021 \(regjeringen.no\)](https://regjeringen.no/klima-og-miljodepartementets-godkjenning-av-regional-plan-for-vannforvaltning-i-vannregion-vest-viken-for-planperioden-2016-2021)