

STATSFORVALTEREN I TROMS OG FINNMARK
Postboks 700
9815 VADSØ

Vår dato: 23.06.2023

Saksbehandler: Eva Forsgren/

Vår ref.: 202113766-11 Oppgis ved henvendelse 22959616/efor@nve.no

Deres ref.: PLAN-20/00877-258

NVE fremmer innsigelse - Offentlig ettersyn - Plan 0142 Kommuneplanens arealdel 2023-2034 - Tromsø kommune

Vi viser til brev datert 27.04.2023 med utsatt frist til 28.06.2023. Saken gjelder offentlig ettersyn av kommuneplanens arealdel for Tromsø kommune.

Med hjemmel i pbl. § 5-4 fremmer NVE innsigelse til kommuneplanens arealdel fordi planen har utilstrekkelig beskrivelse av fare for skred i bratt terreng, flomfare og fare for kvikkleireskred. Plandokumentene må i større grad ivareta krav til sikker byggegrunn i pbl. § 28-1, jf. også TEK17 kap. 7. Plandokumentene tydeliggjør heller ikke hensyn til verna vassdrag på en tilfredsstillende måte.

For å løse innsigelsen må plandokumentene samlet ivareta sikkerhet for naturfare og hensyn til verna vassdrag, ved at:

- plankartet oppdateres med hensynssoner som viser aktsomhetsområder for skred i bratt terreng
- kartlagte soner for kvikkleireskred legges inn som hensynssoner i plankartet
- de generelle planbestemmelsene ivaretar vurdering av fare for kvikkleireskred i områder med mulig marin leire eller alternativt under marin grense, for alle type tiltak. Hensynssone med aktsomhetsområder for marin leire og/eller marin grense avsettes på plankart
- aktsomhetssoner for flom vises i kart som hensynssone med vilkår og planbestemmelsen for hensynssone flom oppdateres
- det legges inn 20 meter byggeforbudsgrense langs små vassdrag, 50-100 meter langs større vassdrag. Foreslåtte byggeforbudsgrense langs vassdrag på 10 meter vil ikke ivareta fare for flom og erosjon.
- verna vassdrag kommer frem av plankart og vernekriteriene omtales og ivaretas i plandokumentene
- områder der det åpnes for direkte utbygging utredes for reell fare, det tas inn plankrav for disse områdene, eller at områder der det åpnes for direkte utbygging legges utenom områder med potensiell og/eller reell fare



Aktsomhetsområder må som et minimum vises som hensynssoner der de berører fremtidige eller eksisterende byggeområder, inkludert LNF- spredt utbygging. Der det foreligger mer detaljerte fareutredninger, som viser reell fare, bør disse legges til grunn for fastsettingen av hensynssonene. Det må fremgå hva som er grunnlaget for de ulike hensynssone.

Innsigelsen er forankret i NVE veileder [2/2017 «Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging»](#).

Om NVE

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er nasjonal sektormyndighet med innsigelseskompetanse innenfor saksområdene flom-, erosjons- og skredfare, allmenne interesser knyttet til vassdrag og grunnvann, og anlegg for energiproduksjon og framføring av elektrisk kraft. NVE har også ansvar for å bistå kommunene med å forebygge skader fra overvann gjennom kunnskap om avrenning i tettbygde strøk (urbanhydrologi). NVE gir råd og veiledning om hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser innen disse saksområdene skal tas hensyn til ved utarbeiding av arealplaner etter plan- og bygningsloven (pbl).

NVEs innsigelse og merknader

Tromsø kommune er en kommune med relativt store utfordringer når det gjelder naturfare som skred i bratt terreng, bratte vassdrag og fare for kvikkleireskred.

Naturfare omtales i KU for de enkelte tiltakene. Overvannshåndtering er i varetatt i planbestemmelser og det er avsatt flomveier. Planen omtaler også åpning av noen bekker, noe som er bra for flomhåndtering.

Vurdering av naturfare er i svært varierende grad ivaretatt i plandokumentene. Fare for kvikkleireskred er ikke vurdert, kartlagte fareområder for kvikkleire er blant annet ikke avsatt i plankart. Faresonekartlagte områder for flom og skred i bratt terreng er avmerket som hensynssoner i plankartet med planbestemmelser. Men aktsomhetsområde for flom, skred eller mulig marin leire er i hovedsak ikke avmerket i plankartet, eller omtalt i plandokumentene. Hensyn til de to verna vassdragene, Breivikelva og Straumselva er ikke omtalt eller vist i plandokumentene.

I sum mener vi at plandokumentene ikke omtaler naturfare og verna vassdrag i henhold til de anbefalinger som gis i NVE veileder [2/2017 «Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging»](#) og som danner grunnlag for NVEs innsigelser.

Vi ber om at kommunen gjør en grundigere jobb med å ivareta naturfare i plandokumentene og i større grad omtaler, viser og stiller krav i planbestemmelsene til



hvor og hvordan hensyn til naturfare og vassdrag skal ivaretas. Vi anbefaler at [NVEs kartbaserte veileder for kommuneplanens arealdel](#) brukes.

Vi minner om at det i gamle reguleringsplaner ikke alltid er utredet naturfare, eller at fareområder er avmerket i plankartet. Kommunen må alltid påse at ny kunnskap legges til grunn ved byggesaker der gamle reguleringsplaner ligger til grunn.

Til orientering har NVE utarbeidet et nytt aktsomhetskart for snøskred «Aktsomhetskart Snøskred 2023» som er gjeldende fra 22.06.2023.

Vi vil nedenfor begrunne og utdype vår innsigelse og merknader punktvis.

Skredfare i bratt terreng - innsigelse

Plankartet og bestemmelsene til hensynssoner omfatter ikke aktsomhetsområder for skred i bratt terreng. Det må som et minimum avsettes hensynsområder for områder med eksisterende bebyggelse og ny planlagt bebyggelse (inkludert LNF- spredt utbygging). Grunnlaget for hensynssonene må komme frem.

Kommunen har avsatt hensynssoner basert på tidligere faresonekartlegging av skred i bratt terreng, men viser kun omrisset for 1/5000 års skred. Faresonekartet er utarbeidet med faresoner i henhold til sikkerhetskravene (S1-S3) i TEK17 § 7-3 og kan dermed brukes direkte i plan og byggesaksbehandling.

Vi anbefaler at kommunen avsetter de ulike kartlagte faresonene for S1-S3 direkte i kartet som hensynssoner, med tilhørende bestemmelser/vilkår. Det vil da være tydelig hva som er lov å bygge i de ulike faresonene. Det vil også være til hjelp for kommunens byggesaksbehandling.

Nye aktsomhetskart for snøskred

Nye aktsomhetskart for snøskred blir gjeldende fra 22.06.2023. Da utgår NGI sine aktsomhetskart for Snøskred og steinsprang som har vært brukt i eksisterende plan.

De nye aktsomhetskartene for snøskred omfatter sikkerhetsklasse S1, S2 og S3, men ikke første ledd tiltak. De finnes for flere nivåer:

1. NVE aktsomhetskart snøskred S3 2023
2. NVE aktsomhetskart snøskred S2 2023
 - Aktsomhetskart snøskred S2 2023 **uten** skogeffekt
 - Aktsomhetskart snøskred S2 2023 **med** skogeffekt

Klimastatistikk er lagt til grunn.

NVE anbefaler kommunen å bruke NVE aktsomhetskart snøskred S3 2023 i kommuneplanens arealdel sammen med aktsomhetskart for steinsprang og jord- og flomskred. Der det tidligere er faresonekartlagt anbefaler vi at faresonekartene brukes. Det skal fremgå hva som er grunnlaget for de ulike hensynssonene.



NVE Aktsomhetskart S3 2023, som NVE nå anbefaler at blir lagt til grunn på kommuneplannivå, ser i utgangspunktet mer konservativt ut (dekker større areal) enn NGI sine kart, som dere bruker i eksisterende plan. Samlet sett vil likevel de nye aktsomhetskartene sannsynligvis føre til færre krav om fagkyndig utredning av skredfare. Fagkyndig utredning vil være unødvendig i mange tilfelle fordi:

- For tiltak i sikkerhetsklasse S1 og S2 vil NVE Aktsomhetskart snøskred S2 2023 med skog, oftest vise tilstrekkelig sikkerhet mot snøskredfare. Aktsomhetskart for steinsprang, og jord- og flomskred må sjekkes i tillegg.
- For S2-tiltak kan grep som sikrer skogen sin skredforebyggende effekt over tid, redusere utstrekning av aktsomhetsområde og stadfeste tilstrekkelig sikkerhet.
- For S1-tiltak kan man nå legge til grunn skog sin skredforebyggende effekt uten særskilte grep for å sikre skogen sin skredforebyggende effekt. Skog reduserer i mange tilfelle utstrekning av aktsomhetsområdene. S1-tiltak kan gjennomføres innenfor Aktsomhetskart snøskred S2 2023 u/ skogeffekt uten krav til båndlegging av skog eller avklaring av reell fare. En forutsetning er at det ligger utenfor Aktsomhetskart snøskred S2 2023 m/ skogeffekt.

De nye [aktsomhetskartene for snøskred 2023](#) har en ny og bedre modellering, og er landsdekkende. NVE vurderer at kart tilpasset sikkerhetsklasser vil føre til mindre behov for skredfarevurderinger.

Kommunen må utfra det oppdaterte plankartet vurdere på nytt om det er eksisterende bebyggelse med mulighet for fortetting eller legges opp til ny bebyggelse innenfor hensynssoner for skred i bratt terreng – og om det er behov for å supplere planbestemmelsene for å sørge for at sikkerheten vil bli tilstrekkelig ivaretatt, f.eks. med plankrav og krav om innarbeiding av eventuelle nødvendige sikringstiltak i reguleringsplan.

Konklusjon

Plankartet må oppdateres med hensynssoner som viser aktsomhetsområder basert på det nye kartet for snøskred (NAKSIN), aktsomhetskart for jord- og flomskred og aktsomhetskart for steinsprang. Planbestemmelsene må oppdateres for å ivareta sikkerheten i hensynsområdene.

Fare for kvikkleireskred - innsigelse

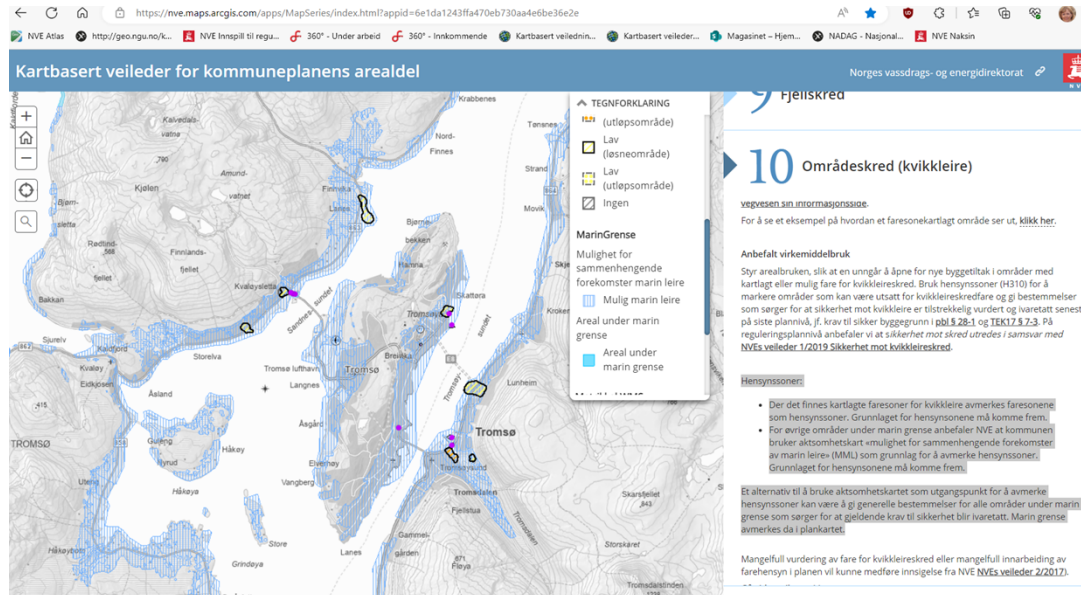
Tromsø kommune har som kjent flere områder med kvikkleire. Kjente kvikkleiresoner i kommunen er ikke avsatt som hensynssoner med bestemmelser.

Tromsø kommune har en detaljert kartlegging av løsmasser. Kommunen har ikke gjort noen overordnede vurderinger om hvor det kan være mulig fare for kvikkleire utfra NVEs kart om mulighet for marin leire som ligger på NVEAtlas (se fig.). Vi minner om at kartet



kun gir informasjon om marine avsetninger på land og ikke i sjø, det er derfor ekstra viktig at grunnundersøkelser blir ivaretatt ved tiltak i sjø og i strandsonen.

Planen legger til rette for flere utbyggingstiltak i strandsonen og utfylling i sjø. Planbestemmelsene må ivareta at det ved all utfylling i strandsonen og i sjø er behov for grunnundersøkelser jf. krav om aktsomhet i strandsonen (kap 2.8 i NVEs [veileder 1/2019 sikkerhet mot kvikkleireskred](#)).



Utklipp fra NVEs kartbaserte veileder for kommuneplanens arealdel

NVE mener at fare for kvikkleireskred må synliggjøres på plankart og i planbestemmelser gjennom at:

- Der det finnes kartlagte faresoner for kvikkleire avmerkes faresonene som hensynssoner, med bestemmelser. Grunnlaget for hensynsonene må komme frem.
- Der det ikke er gjennomført faresonekartlegging av kvikkleire, må aktsomhetsområder for kvikkleire avmerkes som hensynssoner med bestemmelser. NVE anbefaler at kommunen bruker aktsomhetskart «mulighet for sammenhengende forekomster av marin leire» (MML) som grunnlag for å avmerke hensynssoner. Grunnlaget for hensynsonene må komme frem.

Et alternativ til å bruke aktsomhetskartet (MML) som utgangspunkt for å avmerke hensynssoner kan være å gi generelle bestemmelser for alle områder under marin grense som sørger for at gjeldende krav til sikkerhet blir ivaretatt. Marin grense avmerkes da i plankartet. Krav til vurdering av grunnforhold må ivaretas i planbestemmelsene.

Konklusjon

Plankartet oppdateres med hensynssoner for fareområder for kvikkleireskred og aktsomhetsområder for kvikkleireskred. Planbestemmelsen oppdateres for å ivareta sikkerheten i hensynsområdene.



Flomfare - innsigelse

Vi mener at fare for flom må ivaretas for alle typer tiltak, på lik linje med fare for skred i bratt terreng og kvikkleireskred. Hensynet til sikkerhet mot flom virker å være ivaretatt på ulike måter i ulike geografiske områder i planen. At sikkerhet mot flom ikke er konsekvent og systematisk ivaretatt i planen, kan gi en falsk trygghet om at det ikke er flom langs en del vassdrag.

Faresonekart for to kartlagte vassdrag er omtalt i planbestemmelsene. Grunnlaget for hensynssonene må gå klart frem av plandokumentene. Vi anbefaler at de legges inn som differensierte hensynssoner (H320.xx), som viser utbredelsen av flom for de ulike sikkerhetsklassene i **TEK17 § 7-2**. Tilhørende planbestemmelser må ivareta gjeldende krav til sikkerhet.

Vi kan ikke se at aktsomhetskart for flom kommer frem for alle vassdrag i kartgrunnlaget. Det kan se ut som om det i de mer tettbygde strøkene er avsatt hensynssoner langs noen vassdrag. Før noen vassdrag er det avsatt en byggegrense i kart som ikke sammenfaller med byggegrensen i planbestemmelsen.

Bruk hensynssoner (H320) for å markere aktsomhetsområder som kan være flomutsatte og gi planbestemmelser som sørger for at sikkerhet mot flomfare er ivaretatt eller blir utredet mer detaljert senest på siste plannivå, jf. krav til sikker byggegrunn i pbl. § 28-1 og TEK17 § 7-2.

Som et minimum må hensynssoner for flom vises der det er eksisterende bebyggelse eller åpnes for ny utbygging (inkludert LNF- spredt utbygging).

I følge pbl. § 1-8 femte ledd skal en byggegrense på inntil 100 meter langs vassdrag også ivareta vassdragets kapasitet til å håndtere flom. Langs små vassdrag bør byggegrense til vassdraget være minimum 20 meter og for større vassdrag bør byggegrense settes til minimum 50-100 meter.

Lokalt terreng og høydeforskjell kan tilsi at større avstand bør vurderes.

Konklusjon

Aktsomhetsområde samt eventuell annen oppdatert kunnskap om flom avsettes som hensynsområde (320) i plankart eller eventuelt juridisk bindende temakart med bestemmelser som ivaretar sikkerheten i hensynsområdene.

Byggeavstand til vassdrag økes fra 10 meter til anbefalte avstand 20-100 meter for å ivareta flom, erosjon og verdier knyttet til vassdrag.



Verna vassdrag - innsigelse

Kommunen har to verna vassdrag: [Breivikelva](#) og [Straumselva](#). Rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag (RPR) virkeområde omfatter hovedelv, sideelver, større bekker, sjøer og tjern, samt et område på inntil 100 meters bredde på hver side av disse. RPR omfatter også andre deler av nedbørfeltet som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi. RPR for verna vassdrag bør omtales i plandokumentene og det må vurderes om hensynet til vassdragene er ivaretatt.

Konklusjon

De verna vassdragene med nedbørsfelt må synliggjøres i plankartet eller temakart og omtales i plandokumentene.

Utbygging i LNF- spredt bebyggelse - innsigelse

Planen åpner for direkte utbygging uten plankrav eller at reell fare er utredet og sikkerheten ivaretatt, jf. planbestemmelse § 18.2, LNFR-spredt boligbebyggelse. I områder for spredt bebyggelse er det tillatt med ny boligbebyggelse i tråd med antallsbegrensningene i bestemmelsene. Det åpnes opp for totalt 251 nye boliger. Her er det vilkår om at blant annet naturfare skal avklares innen tillatelse gis.

Vi viser til rundskriv [H-5/18 Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling - regjeringen.no](#), punkt 2.11.1, hvor det heter at «ved siste plannivå er det ikke mulig å skyve nærmere avklaring av reell fare til byggesaken ved å sette vilkår for å innvilge byggesøknad». Det står videre at «Dersom tiltak skal kunne realiseres direkte med hjemmel i kommuneplanens arealdel må kommunen ha sikret at krav om kartlegging, risikovurdering og oppfølging på reguleringsplannivå er ivaretatt gjennom kommuneplanprosessen». Områder der det åpnes for direkte utbygging må derfor være ferdig utredet på kommuneplannivå. Vi kan ikke se at dette er gjort i kommuneplanens arealdel. Vi viser også til veileder [Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder \(LNFR-områder\) - regjeringen.no](#) der dette også er beskrevet.

Utbygging i områder som ligger utenfor aktsomhetsområder er, med noen unntak som framgår av veiledningen til aktsomhetskartene, ikke i konflikt med potensiell naturfare. Disse områdene er avklart i forhold til naturfare.

Konklusjon

Innsigelsen kan løses ved at områder der det åpnes for direkte utbygging utredes for reell fare, eller at det tas inn plankrav for disse områdene. Områder der det åpnes for direkte utbygging kan også legges utenom områder med potensiell og/eller reell fare.



NVEs faglige merknader

Kommunen har utført en KU for nye tiltak, vi minner om at det også for eksisterende bebyggelse, inkludert fortetting, skal fastsettes hensynssoner med bestemmelser/vilkår.

Vi mener at KU med ROS i liten grad drøfter konsekvensene av at de ulike områdene ligger i fare- eller aktsomhetsområder for naturfare, og hvordan hensynet til sikker byggegrunn skal ivaretas. For kvikkleireskredfare omtales eks. i hovedsak at det er mulig med marin leire og at det bør vurderes.

Mange tiltak er arealkrevende, og noen innebærer nedbygging av myr. Vi ber kommunen om å vurdere om det vil øke faren for flomrelaterte hendelser.

Vi minner også om at den som utfører tiltak har ansvar for å påse at sikkerheten for seg selv og andre er ivaretatt. Dette gjelder også for små tiltak som er unntatt fra formell behandling etter plan- og bygningsloven eller andre lover og forskrifter.

Det er derfor viktig at man ved alle typer terrenginngrep og utbygging viser aktsomhet i forhold til mulig skredfare. Dette gjelder også ved mindre tiltak som graving og utfylling av masser (grøfting, bakkeplanering, vegbygging herunder også skogsveier). Vi ber kommunen vurdere om sikkerheten ved denne type inngrep er tilstrekkelig ivaretatt i planbestemmelsene.

Tiltak i vassdrag - merknad

Tiltak i vassdrag som kan medføre nevneverdige ulemper for allmenne interesser må ha tillatelse (konsesjon) etter vannressursloven. Planbestemmelsene kan med fordel omtale dette. Vi mener det er bra at kommunen poengterer at bekkelukkinger og omlegginger av vassdrag skal unngås og at det utført en vurdering at noen navngitte vassdrag skal åpnes opp.

Energianlegg - merknad

I kartlagslisten og planbestemmelsene 20.4.4 kan det se ut som om det er båndlagt en hensynssone H740_1-5 for energianlegg, men vi kan ikke finne det igjen i plankartet? Vi ber kommunen om å sjekke dette, og legge inn hensynssonen om den mangler.

Mindre høyspenningsanlegg innenfor områdekonsesjonene faller innenfor virkeområdet til pbl. Disse kan reguleres som "Teknisk infrastruktur" etter pbl. § 11-7 nr. 2. Det kan eventuelt fastsettes en hensynssone, jf. pbl. § 11-8 a, med krav om avstand til anlegget (H370). Bakgrunnskartet viser ledningstraseer, men ikke iht. ovenstående anbefaling. Vi anbefaler at det oppdateres.



Ytterligere informasjon

Dere finner mye informasjon på våre nettsider om arealplanlegging, <https://www.nve.no/arealplanlegging/>. Vår uttalelse i saken er nødvendigvis ikke uttømmende. Dersom dere har spørsmål, eller det er noe i uttalelsen her som er uklart, kan dere ta kontakt pr. telefon eller e-post.

Prosesen videre

Når det blir fremmet innsigelse til planen betyr det at dere ikke kan egengodkjenne planen med rettsvirkning før innsigelsen er løst. **Dersom dere har spørsmål til innsigelsen eller til faglige råd i dette brevet, ber vi om at dere tar kontakt.**

Dersom dere velger å etterkomme våre innsigelsespunkt må dere endre planen slik som beskrevet ovenfor. Når dere har endret planframlegget, eventuelt på grunnlag av nye utredninger, sendes både plandokument og utredninger til oss. Dette materialet kan dere sende oss som vedlegg til et brev der dere ber oss om å trekke innsigelsen på grunnlag av endringer i planen/nye utredninger. Det er viktig at dere i oversendelsesbrevet beskriver hvilke endringer som er gjort i plandokumentene, og på hvilket grunnlag endringene er gjort.

Dersom dere ikke vil etterkomme vår innsigelse kan dere be om mekling hos Statsforvalteren, jf. pbl. § 5-6.

Vi minner om at Statsforvalteren har fått myndighet til å samordne statlige innsigelser, og på visse vilkår avskjære disse.

Med hilsen

Øyvind Leirset
Seksjonssjef

Eva Forsgren
Senioringeniør

Dokumentet blir sendt uten underskrift. Det er godkjent etter interne rutiner.

Mottakere:STATSFORVALTEREN I TROMS OG FINNMARK

Kopimottakere:TROMSØ KOMMUNE
TROMS OG FINNMARK FYLKESKOMMUNE